

Gemeinden, Kreise

Steht Hessen vor einer neuen kommunalen Gebietsreform? – Teil I

305

Der Weg zu der kommunalen Gebietsreform in Hessen – ein Blick in die Geschichte

Jede Gebietsreform will durch Zusammenschlüsse zu größeren Einheiten die Verwaltungskraft der Gemeinden und Landkreise stärken und ihre Leistungsfähigkeit verbessern. Deshalb sind in vielen Staaten Westeuropas seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges Gebietsreformen vollzogen worden (z. B. in Schweden und Großbritannien). Auch in den meisten Ländern der Bundesrepublik Deutschland haben bis in die Mitte der 1970er Jahre Gebietsreformen stattgefunden (Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz).¹

Im Jahre 1945 bestanden in Hessen 2 711 Gemeinden. Bis zum Jahre 1968 hat sich diese Zahl auf 2 684 vermindert. Davon hatten 2 274 Gemeinden weniger als 1 000 Einwohner.² Die Landkreise hatten schon damals i. S. d. § 2 HKO diejenigen öffentlichen Aufgaben zu übernehmen, die über die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden hinausgehen.

Zuvor wurden bereits in den 1920er und Anfang der 1930er Jahre auf dem Gebiet des heutigen Bundeslandes Hessen kommunale Raumneuordnungen durchgeführt (z. B.: die Auflösung der Landkreise Höchst und Wiesbaden, Bildung des Main-Taunus-Kreises, Auskreisung der Städte Fulda und Marburg), aber auch während der NS-Zeit fanden Gebietsreformen statt (z. B.: die Auskreisung der Städte Gießen, Darmstadt und Offenbach, Auflösung der Landkreise Bensheim und Schotten, Bildung eines Landkreises Waldeck).

Schon recht bald nach dem Zweiten Weltkrieg und der Bildung des Landes Hessen wurde am 31.03.1947 unter Ministerpräsident Christian Stock (SPD) eine Kabinettskommission zur Vorbereitung der Verwaltungsreform eingesetzt, der der Chef der Staatskanzlei, Prof. Dr. Hermann Brill (SPD), vorstand. Diese erarbeitete ein Gutachten und regte die Auflösung von „Zwerggemeinden“ unter 300 Einwohnern und die Redu-

¹ Zweckverband „Gründungsverband Stadt Lahn“: A B C der Stadt Lahn, Gießen, 1976, S. 38.

² Hans-Joachim Stargardt in: Hessisches Kommunalverfassungsrecht, Herford, 1987, S. 61.

zierung der Zahl der Landkreise auf 31 an.³ Das wurde jedoch nicht umgesetzt; Ideen daraus wurden aber bei den Beratungen ab den 1960er Jahren genutzt.

Albert Osswald (SPD, Hessischer Ministerpräsident von 1969 bis 1976), schreibt dazu später in seinen Memoiren: „Damals setzte die Landesregierung eine Kabinettskommission zur Vorbereitung der Verwaltungsreform ein, in der sich die Auffassung herausbildete, dass die meisten hessischen Gemeinden unter 300 Einwohnern zu neuen Großgemeinden zusammengeschlossen oder anderen Gemeinden zugeordnet werden müssten. Die bestehende Ordnung der Landkreise wurde als unvernünftig und unwirtschaftlich angesehen; andererseits seien Großkreise über 120 000 Einwohner unzweckmäßig, weil der Landrat dann überfordert werde. Die zweckmäßige Größe eines Landkreises liege bei rd. 90 000 Einwohnern. Das schließlich erörterte Modell sah 24 Landkreise und neun kreisfreie Städte vor. Die Einkreisung von kreisfreien Städten hat die Kommission nicht vorgeschlagen. Ihre Empfehlung wurde nicht in Angriff genommen, obwohl Ministerpräsident Zinn (Anmerkung: Georg August Zinn, SPD, Hessischer Ministerpräsident von 1951 bis 1961) in allen seinen Regierungserklärungen die Notwendigkeit der erarbeiteten Reformbestrebungen hervorhob. Sie verschwanden in den Schubladen, und die Zeit ließ Gras darüber wachsen bis zum Jahr 1966, als eine neue Sachverständigenkommission ‚für Verwaltungsvereinfachung‘ geschaffen wurde, die zunächst einmal Unterausschüsse produzierte und schließlich die Organisationsgrundzüge der Reform festlegte:

- Regierungsebene
- Mittelinstanzen (die Regierungsbezirke als ‚Bündelungsbehörden‘)
- Landkreise und kreisfreie Städte
- Leistungsstarke Einheitsgemeinden verschiedener Größen.“⁴

Zunächst wurden – weil das Land Hessen mit seiner Landesverwaltung vorweggehen wollte – Regierungsbezirke umstrukturiert. Während in den ersten Jahren nach Gründung des Bundeslandes Hessen sich die Regierungsbezirke noch an den seit dem Deutschen Bund bestehenden Grenzen orientieren, wurde der Regierungsbezirk Wiesbaden (mit den „hessischen Teilen“ des ehemaligen Herzogtums Nassau mit Frankfurt) am 06.05.1968 aufgelöst und dem südhessischen Regierungsbezirk Darmstadt zugeordnet, während im Norden in etwa auf dem Gebiet des ehemaligen Kurfürstentums Hessen (Kassel) und des Fürstentums Waldeck der Regierungsbezirk Kassel bestand. Zum 01.01.1981 wurde der mittelhessische Regierungsbezirk Gießen gebildet.

Umfassende kommunale Gebietsreform in den 1970er Jahren in Hessen

Die kommunale Gebietsreform in Hessen wurde schwerpunktmäßig von 1972 bis 1977 durchgeführt. Ihr Ziel war es, mittels größerer Verwaltungseinheiten leistungsfähigere Städte, Gemeinden und Landkreise zu schaffen. In der hessischen Legislaturperiode von 1966 bis 1970 unter Ministerpräsident Georg August Zinn (SPD) hatte der Innen-

³ Die Verwaltungsreform in Hessen, herausgegeben durch die Kabinetts-Kommission zur Vorbereitung der Verwaltungsreform, Wiesbaden 1947 (Band 1), Wiesbaden 1948 (Band 2).

⁴ Albert Osswald, Eine Zeit vergeht – Lebenserinnerungen des ehemaligen hessischen Ministerpräsidenten, Gießen, 1993, S. 99

minister Heinrich Schneider (SPD) aufgrund der Vorschläge der Sachverständigenkommission bereits einige kleinere Reformen durchgesetzt. Der freiwillige Zusammenschluss kleinerer Gemeinden zu einer Großgemeinde wurde von der Landesregierung mit finanziellen Strukturhilfen gefördert. So kam es schon jener Zeit zu freiwilligen Gemeindegemeinschaften wie z. B. die Gemeinden Kinzenbach (Landkreis Wetzlar) und Heuchelheim (Landkreis Gießen) am 01.04.1967 oder wie im Landkreis Wetzlar, heute Lahn-Dill-Kreis, am 01.08.1968 die bisherigen Gemeinden Hörnsheim und Hochelheim zur Gemeinde Hüttenberg oder Großrechtenbach und Kleinrechtenbach zur Gemeinde Rechtenbach. Auch gab es verschiedentlich bereits vor 1972 Kreisgebietsreformen auf freiwilliger Basis.

Seit 1969 setzte sich die damalige hessische Landesregierung mit Ministerpräsident Albert Osswald (SPD) und Innenminister Hanns-Heinz Bielefeld (FDP) das Ziel, die Zahl der Gemeinden auf 500 und die der Landkreise auf 20 zu reduzieren. Den Gemeinden wurden Anreize für einen freiwilligen Zusammenschluss geschaffen durch Vergünstigungen im kommunalen Finanzausgleich. Dies führte dazu, dass für viele freiwillige Grenzänderungen noch der 31. Dezember eines zu Ende gehenden Jahres als Tag der Rechtswirksamkeit bestimmt wurde und nicht der 1. Januar des folgenden Jahres. Zum 31.12.1971 hatte sich die Zahl der Gemeinden auf 1 233 verringert. Eine Zwangszusammenlegung (per gesetzlicher Regelung) drohte ab dem 01.07.1974.⁵

Albert Osswald schrieb dazu später in seinen Memoiren: *„An die Stelle einer dringend nötigen Neugliederung des Bundesgebietes auf Landesebene trat schließlich der fiskalische Länderfinanzausgleich. War also die Gebietsgröße nicht zu beeinflussen, so drängte sich in den siebziger Jahren die Notwendigkeit einer Gebietsreform in den Vordergrund, die Hand in Hand einhergehen musste mit einer Verwaltungsreform und zu koordinieren war mit der Perspektive Hessen '80'.“*⁶

Die Gebietsreform war ein wichtiges Projekt der von 1970 bis 1974 amtierenden sozialliberalen Regierung und Ministerpräsident Albert Osswald und dessen 2. Kabinetts.

Im Februar 1972 brachte die Hessische Landesregierung ihre Gesetzesentwürfe für die Neugliederung auf der Gemeinde- und Kreisebene ein. Jeder Gesetzesvorlage ging eine dreimonatige Anhörung der betroffenen Gebietskörperschaften voraus. Es galt, die zahlreichen meist ehrenamtlich verwalteten Kleingemeinden zu leistungsfähigen und überschaubaren Verwaltungseinheiten zusammenzufassen.⁷

Die Position der SPD im Hessischen Landtag setzte zunächst auf freiwillige Zusammenschlüsse, weil sie durch die Mehrheit bei den kommunalen Amts- und Mandatsträgern am stärksten betroffen war. (Osswald: *„Es wackelten Bürgermeister-Sessel und Sekretärinnen-Stühle; die ganze Infrastruktur der ‚örtlichen Gemeinschaften‘ mit ihrem vielfa-*

5 H. Voit, Die kommunale Gebietsreform in: Erwin Stein. (Hrsg.): 30 Jahre Hessische Verfassung, Wiesbaden 1976, S. 412–433.

6 Albert Osswald, Eine Zeit vergeht – Lebenserinnerungen des ehemaligen hessischen Ministerpräsidenten, Gießen, 1993, S. 94.

7 Andreas Euler, Thomas Euler: Die Besonderheiten der kommunalen Gebietsreform im Bereich der Universitätsstadt Gießen in: Mitteilungen des Oberhessischen Geschichtsvereins, Neue Folge Band 79, Gießen, 1994, S. 309.

chen Geflecht stand zur Disposition.“). Bei den Landkreisen ging die SPD von der Zahl von 30 Einheiten aus; die neun kreisfreien Städte sollten fortbestehen, aber durch Eingemeindungen erweitert werden, um in diesen ‚verdichteten‘ Räumen bessere Planungschancen zu haben. Die zu dieser Zeit existierenden zwei Regierungspräsidien sollten den sozialdemokratischen Vorstellungen zufolge zahlreiche Aufgaben der Landesverwaltung übernehmen bzw. sie mit den eigenen Vorstellungen koordinieren. Soweit das möglich war, sollten auch die Landkreise und kreisfreien Städte Landesaufgaben übernehmen und sie an die neu zu bildenden Großgemeinden weitergeben. Die CDU als Oppositionspartei war zur Verabschiedung eines Gesamtkonzepts nicht bereit, sondern behielt sich vor, bei den anstehenden Gesetzgebungsverfahren je nach politischer Konstellation mitzuwirken. Die Regierungspräsidien als „Bündelungs-Behörden“ stellte sie nicht in Frage, wollte aber bei der Gemeindereform die sog. „Verbandsgemeinde“ nach rheinland-pfälzischem Muster eingeführt wissen statt der in Hessen vorgesehenen „Einheitsgemeinde“ mit einheitlicher Gemeindevertretung, einem Gemeindevorstand und einem einheitlichen Gemeindehaushaltswesen. Hier spielt sich alles auf einer Ebene ab, während die Verbandsgemeinde einer zusätzlichen Verwaltungseinheit bedarf. Die FDP war für die Auflösung der Regierungspräsidien und der Landkreise und wollte an ihrer Stelle zehn Verwaltungsregionen setzen, die über das ganze Land verteilt die Landkreise und die kreisfreien Städte ablösen sollten. Bei der Gemeindereform ging es den Freidemokraten v. a. um größere Einheiten.⁸

Die kommunale Gebietsreform auf Kreisebene erfolgte durch Neugliederungsgesetze, die aus der nachstehenden Aufstellung ersichtlich ist. Die Neugliederung auf Gemeindeebene erfolgte größtenteils auf freiwilliger Basis mit Grenzänderungsverträgen.

Nach den Vorstellungen des Gesetzgebers sollte sich die Gebietsreform in Phasen allmählich, insbesondere durch freiwillige Entschließungen der Gemeinden, vollziehen. Die Bereitschaft dazu – nicht zuletzt gefördert durch Vergünstigungen im Finanzausgleich – war außerordentlich hoch. So verringerte sich zunächst die Zahl der Gemeinden von 2 642 in 1969 auf 1 233 in 1971. Hessen war somit das Land mit der höchsten „Freiwilligenrate“. Dieser Phase folgte die Phase der (zwangsweisen) gesetzlichen Neugliederung auf der Gemeinde- und Kreisebene (1972 bis 1977).⁹

Exkurs zu den Besonderheiten der Stadt Lahn und des „großen“ Lahn-Dill-Kreises

Bereits Ende der 1960er Jahre war es der Wille der Landes- und Kommunalpolitiker, ein gemeinsames Oberzentrum in Form einer kreisfreien Flächenstadt im mittleren Lahntal zu bilden. Im Juli 1969 legte das Geographische Institut der Universität Gießen einen Vorbericht zur Raumordnung für die Regionale Planungsgemeinschaft Oberhessen vor mit der Forderung nach einer Stadtregion Gießen/Wetzlar.¹⁰

8 Albert Osswald, *Eine Zeit vergeht – Lebenserinnerungen des ehemaligen hessischen Ministerpräsidenten*, Gießen, 1993, S. 100.

9 Homepage des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport: https://verwaltung.hessen.de/irj/HMdl_Internet?cid=95a9fe9cffa041ab0db0a7f1bd1e5de7.

10 Karl-Ludwig Steiner, *Stadt Lahn und Gründungsverband*, Hrsg. Peter Lang, Frankfurt/Main, 1982

In der Folgezeit forderten u. a. der Gießener Oberbürgermeister Bernd Schneider (SPD) und der Wetzlarer Landrat Werner Best (SPD) die Bildung einer „Lahnstadt“. Untersuchungen hatten den Nachweis erbracht, dass der Raum des Lahntals im Bereich Gießen/Wetzlar ein starkes Bevölkerungswachstum aufwies. Die Folge war ein Aufeinanderzuwachsen der Gemeinden des Lahntals. Wenn eine gemeinsame Großstadt nicht kommen würde, so prophezeite Schneider, hätte es zahlreiche negative Konsequenzen.¹¹

Die Idee einer einheitlichen Planung für den mittelhessischen Raum wurde schließlich von den Bürgermeistern und Gemeindevertretungen der betroffenen Städte und Gemeinden aufgegriffen. Am 29.06.1970 trafen sich in Heuchelheim kommunale Mandatsträger aus rd. 30 Gemeinden des Raumes Wetzlar – Gießen und berieten über die Bildung einer gemeinsamen Stadtregion „Mittleres Lahntal“. Die Zustimmung, hier ein leistungsstarkes Zentrum zu errichten, erfolgte aus allen Parteien. Man sprach sich für die Schaffung einer politischen Einheit „mit einem Oberbürgermeister und einem Parlament“ aus.¹²

In der Folgezeit fanden bereits einige freiwillige Grenzänderungen in diesem Gebiet (z. B.: Dorlar nach Wetzlar, Allendorf/Lahn und Rödgen nach Gießen) statt. In der Anhörungsphase vom Mai bis Oktober 1973 lehnten allerdings 13 „Lahnstadtkommunen“ einen Zusammenschluss ab. Für die Stadt Lahn stimmten lediglich die Gremien der Stadt Gießen und der Gemeinden Lützellinden und Naunheim. Im Dezember 1974 legten die Gemeinden Heuchelheim und Nauborn beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 b GG Verfassungsbeschwerde gegen die Zuordnung zur Stadt Lahn ein. Diese wurde aber im Dezember 1975 vom Bundesverfassungsgericht nicht zur Entscheidung angenommen.¹³ Als Begründung gab das Bundesverfassungsgericht an, dass die institutionelle Garantie nicht den individuellen Bestand jeder einzelnen Gemeinde vor der Auflösung schützt oder sichert (etwa infolge gebietlicher oder funktionaler Verwaltungsreformen), sondern vielmehr einen Schutz bietet für die Existenz von Gemeinden an sich als selbstverwaltende Aufgabenträger mit einem unantastbaren Kernbestand an Aufgaben.¹⁴

Am 01.01.1977 entstand schließlich durch das Gesetz zur Neugliederung des Dillkreises, der Landkreise Gießen und Wetzlar und der Stadt Gießen vom 13.05.1974 (GVBl. I 1974 S. 237) aus den Städten Gießen (mit den Stadtteilen Allendorf/Lahn, Kleinlinden, Rödgen und Wieseck) und Wetzlar (mit dem Stadtteil Dorlar) sowie aus den Gemeinden Atzbach, Dutenhofen, Garbenheim, Hermannstein (mit dem Ortsteil Blasbach), Heuchelheim (mit dem Ortsteil Kinzenbach), Krofdorf-Gleiberg, Lausbach, Lützellinden, Münchholzhausen, Nauborn, Naunheim, Steindorf, Waldgirmes und Wißmar die kreisfreie Stadt Lahn. Es wurde erstmals in der Geschichte Hessens ein Bezirksstadtmo-

11 *Bernd Schneider*, Gedanken zur Stadtregion Gießen – Wetzlar, Gießen, 1970, S. 5 ff.

12 *Irene Jung*, Das Intermezzo – Die Stadt Lahn, Wetzlar, 1989

13 *Andreas Euler, Thomas Euler*: Die Besonderheiten der kommunalen Gebietsreform im Bereich der Universitätsstadt Gießen in: *Mittelungen des Oberhessischen Geschichtsvereins*, Neue Folge Band 79, Gießen, 1994, S. 325 ff.

14 *Hans-Joachim Stargardt* in: *Hessisches Kommunalverfassungsrecht*, Herford, 1987, S. 72.

dell geschaffen. Die sechs Stadtbezirke Dutenhofen, Gießen, Heuchelheim, Lahntal, Wetttenberg und Wetzlar hatten jeweils Bezirksvertretungen mit weiter gehenden Vollmachten als der herkömmliche Ortsbeirat.

Die neue Großstadt hatte damit eine Fläche von 227,5 km² und war die zweitgrößte Flächenstadt Hessens. Die Einwohnerzahl, basierend auf der Fortschreibung vom 31.12.1975, betrug 156 624.¹⁵

Damit war die Stadt Lahn viertgrößte Stadt Hessens, bzw. dreiundvierziggrößte Stadt der Bundesrepublik Deutschland. Gleichzeitig wurden die Landkreise Gießen und Wetzlar sowie der Dillkreis zum neuen „Lahn-Dill-Kreis“ mit einer Einwohnerzahl von 350 485 auf einer Fläche von 1 738 km² zusammengeschlossen.¹⁶

Mit der Bildung der Großstadt Lahn wollte die Landesregierung eine Entlastung des Rhein-Main-Gebietes realisieren. Gleichzeitig sollte ein Entwicklungsband zwischen Rhein-Main- und Siegener Raum geschlossen werden und eine Brückenfunktion zwischen Nord- und Südhessen wahrgenommen werden.¹⁷

Schließlich scheiterte die Stadt Lahn. Nicht den ersten, sondern den entscheidenden Anstoß zur Auflösung der Stadt Lahn hatte schon vor deren Gründung die demokratische Mehrheit der 370 politischen Mandatsträger aus den ehemals sechzehn selbstständigen Gebietskörperschaften i. R. d. gesetzlichen Anhörungsverfahrens gegeben, da an ihnen die notwendige zunehmende Bedeutung der Landesplanung seit Ende der 1960er Jahre insgesamt vorbeigegangen war und die außerdem die ersten Zahlen des „Neugliederungs-Einmaleins“ nicht kannten.¹⁸

Es waren Informationsdefizite, eine verwaltungsmäßige Überforderung, dafür aber keine erforderlichen kommunalverfassungsrechtlichen Kenntnisse vorhanden. Da bei der Schaffung der Stadt Lahn die Zahl der Mandatsträger von 370 auf 105 reduziert werden sollte, fürchtete gar mancher Ortspolitiker um sein „Pöstchen“.¹⁹

Die Landesopposition verstand es, den Unwillen der Kommunalpolitiker und die zwischenzeitlich ablehnenden Gemeinde- und Bürgervoten gegen das „Stadt-Lahn-Modell“ sich zunutze zu machen, um nach vielen verlorenen Landtagswahlen ein Profil herauszubilden. Und das, obwohl die (CDU-) Parteifreunde auf kommunaler Ebene noch Anfang der 1970er Jahre große Verfechter der „Lahnstadt“ waren und sich vereinzelt als „Initiatoren“ bezeichneten. So hieß es z. B. in einer Pressekonferenz, *„es sei erfreulich, dass nun endlich auch die SPD das schon vor über zwei Jahren vom Fraktionsvorsitzenden der Gießener Stadtverordneten der CDU, Wilhelm Runsch (Anmerkung: späterer Oberbürgermeister von Lahn), entwickelte Projekt einer Großstadtregion ‚Lahnstadt‘ aufgreife.“*²⁰

15 Andreas Euler, Thomas Euler: Die Besonderheiten der kommunalen Gebietsreform im Bereich der Universitätsstadt Gießen in: Mittelungen des Oberhessischen Geschichtsvereins, Neue Folge Band 79, Gießen, 1994, S. 324.

16 Karl-Ludwig Steiner, Stadt Lahn und Gründungsverband, Hrsg. Peter Lang, Frankfurt/Main, 1982.

17 F.D.P.-Kreisverband Lahn, Die Stadtregion an der Lahn, eine Großstadt mit Zukunft, Gießen, 1976.

18 Karl-Ludwig Steiner, Stadt Lahn und Gründungsverband, Hrsg. Peter Lang, Frankfurt/Main, 1982.

19 Andreas Euler, Thomas Euler: Die Besonderheiten der kommunalen Gebietsreform im Bereich der Universitätsstadt Gießen in: Mittelungen des Oberhessischen Geschichtsvereins, Neue Folge Band 79, Gießen, 1994, S. 326 ff.

20 Irene Jung, Das Intermezzo – Die Stadt Lahn, Wetzlar, 1989.

Wenn Emotionen vorherrschen und diese im Wahlkampf verstärkt werden, dann treten die Vernunft und das Vermitteln sachlicher Fakten häufig in den Hintergrund. Dieses Phänomen spürt man auch in der heutigen Zeit, denn da, wo Ängste geschürt werden und sich dadurch ein unsicheres Gefühl entwickelt, wird Rationalität und Vernunft häufig nur noch zweitrangig betrachtet (2016: Brexit-Entscheidung im Vereinigten Königreich, europaweite Wahlerfolge von Rechtspopulisten). Zahlen und Fakten sprachen jedenfalls zu jener Zeit klar für die Stadt Lahn, die Emotionen, die noch kräftig angeheizt wurden, dagegen. Aus Stimmung wurden schließlich Stimmen: Die Kommunalwahl vom 20.03.1977 stellte für die Lahn-Befürworter SPD und FDP ein Debakel dar, während die CDU die absolute Mehrheit der Stimmen und Sitze in der Stadtverordnetenversammlung erlangte. Das war eine klare Absage an die Stadt Lahn. Im Vorfeld der Landtagswahl 1978 hatte die SPD-Landtagsfraktion den Bürgerwillen so akzeptiert und Ministerpräsident Holger Börner (SPD, Hessischer Ministerpräsident von 1976 bis 1987) sowie Innenminister Ekkehard Gries (F.D.P.) entwickelten im März 1978 ein Auflösungskonzept, *„damit Gießen wieder Gießen und Wetzlar wieder Wetzlar wird“*. Da der ehemalige, aus Gießen stammende Ministerpräsident Albert Osswald als Landtagsabgeordneter gegen das neue „Lahn-Konzept“ stimmen wollte, verschob man das Neugliederungsgesetz auf den 10.07.1979, an dem Osswald kein Landtagsmandat mehr innehatte. In erster Linie ist die Stadt Lahn nicht durch sachimmanente Schwierigkeiten, sondern durch politisches Kalkül der Landesopposition, Unwillen der Kommunalpolitiker und eine eindeutige Frontstellung der Presse gescheitert. Die Schwierigkeit, die die Deutsche Bundespost bei der Namenscreation machte, denn sie bestand anfangs auf einen kurzen Gesamtnamen („Lahn“) ohne Stadtteilzusätze, trieb die ohnehin angestachelten Emotionen der Bevölkerung im Hinblick auf die historischen Gegebenheiten noch mehr gegen die geplante Reform. Durch das Gesetz zur Neugliederung des Lahn-Dill-Gebiets und zur Übertragung von weiteren Aufgaben auf kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 50 000 Einwohnern sowie zur Regelung sonstiger Fragen der Verwaltungsreform vom 10.07.1979 (GVBl. I S. 179) wurden die Stadt Lahn und der „Großkreis“ Lahn-Dill aufgelöst. Es wurden ein neuer Landkreis mit dem Namen „Landkreis Gießen“ im Osten und ein mit dem bisherigen Kreis gleichnamiger neuer Landkreis „Lahn-Dill-Kreis“ im Westen sowie die Städte Gießen und Wetzlar und drei neue Gemeinden (Heuchelheim, Lahnau und Wettengel) gebildet. Die Stadt Gießen hatte allerdings im Vergleich zu der Zeit vor 1977 ihre Kreisfreiheit verloren. Sie wurde „Sonderstatusstadt“ nach § 4 a HGO. Wetzlar hatte man eine großzügige Arrondierung gestattet, sodass auch die Stadt Wetzlar auf über 50 000 Einwohner kam und den Sonderstatus erhielt.²¹

Die ZEIT schrieb zum Thema „Die Stadt Lahn“ in einem Bericht von Bernd Jasper am 14.10.1977: *„Der Klotz soll weg.“ Die in der Neujahrsnacht 1976/77 aus der Taufe gehobene neue Hessen-Großstadt „Lahn“ wird nun doch ein Silvesterschertz bleiben. Selbst ihr geistiger Vater, der SPD-Landtagsabgeordnete und frühere Umwelt-Minister Werner*

21 *Andreas Euler, Thomas Euler: Die Besonderheiten der kommunalen Gebietsreform im Bereich der Universitätsstadt Gießen in: Mitteilungen des Oberhessischen Geschichtsvereins, Neue Folge Band 79, Gießen, 1994, S. 327 ff.*

Best (siehe die ZEIT vom 22.09.1977) hat das Handtuch geworfen: „Wir kommen am Bürgerwillen nicht mehr vorbei“, kommentierte er seine späte Einsicht. (...) Der Bürgerwille, monatelang in Protestaktionen und Verweigerung der neuen Ortsschreibweise artikuliert, hat sich nicht nur bei Werner Best, sondern auch an der Spitze seiner Partei durchgesetzt. Am Montag gab das Präsidium der hessischen SPD grünes Licht zur Auflösung der ungeliebten Stadt, die im Zuge der Gebietsreform aus der Zusammenlegung von Gießen und Wetzlar einschl. 14 Umlandgemeinden am Reißbrett entstanden und per Landtagsbeschluss dem offiziellen hessischen Städte-Atlas oktroyiert war. Auch die FDP, seinerzeit Motor der gebietlichen Neuordnung in Hessen, gibt mittlerweile klein bei. Ihr Fraktionsvorsitzender im Landtag, Otto Wilke, besuchte in der vorigen Woche Behörden in Lahn und stellte anschließend resignierend fest: „Hier klappt ja überhaupt nichts.“ Tatsächlich funktioniert in Lahn schon deswegen nichts, weil die CDU als neue örtliche „Regierungspartei“ von Anfang an die Losung ausgegeben hatte, nichts zu tun, was die Stadt aus der Retorte auch nur halbwegs regierungsfähig erscheinen lassen würde. Richtig hellhörig wurden die Genossen und die Liberalen in der Landeshauptstadt Wiesbaden aber erst, als am 20. März die Kommunalwahlen in Lahn für sie zu einem ungeahnten Fiasko und für die CDU zu einem unerwarteten Triumph wurden. Jetzt, gut sechs Monate danach, wollen die sozial-liberalen Koalitionspartner mit einer Wiedergutmachungsaktion versuchen zu retten, was noch zu retten ist. Ministerpräsident Holger Börner, erst seit einem Jahr im Amt und an der ganzen Gebietsreform unschuldig, hat Anweisung gegeben, „das Spiel noch einmal aufzumachen“. Er will nicht mit dem Lahn-Klotz am Bein in den kommenden Landtagswahlkampf gehen, weil das Wählerpotential im Raum Gießen – Wetzlar durchaus groß genug ist, um das womöglich entscheidende Prozent beim Wahlergebnis, zu bestimmen.²²

Trotz mancher Kritik in der öffentlichen und veröffentlichten Meinung ist während der Reformdurchführung in Hessen ein „guter Wurf“ gelungen. Dokumentarisch belegt dies eine Untersuchung des Instituts für praxisorientierte Sozialforschung über die Gebietsreform aus dem Jahre 1981.²³

Für Albert Osswald ist, was Lahn betrifft, der gute Plan für eine neue kreisfreie Flächenstadt als ein Magnet für die Wirtschaftsentwicklung in Mittelhessen zugedeckt worden, und zwar mit hohem Kostenaufwand zugunsten der Neuschaffung einer weiteren Verwaltungsbehörde, die ihre Identität sucht.²⁴

Die kommunale Neugliederung ist mit diesem letzten Neugliederungsgesetz abgeschlossen worden. Hessen hat seitdem 421 kreisangehörige Gemeinden, 21 Landkreise und 5 kreisfreie Städte.

22 Bernd Jasper, in DIE ZEIT: „Der Klotz muss weg“, 14.10.1977.

23 Karl-Ludwig Steiner, Stadt Lahn und Gründungsverband, Hrsg. Peter Lang, Frankfurt/Main, 1982.

24 Albert Osswald, Eine Zeit vergeht – Lebenserinnerungen des ehemaligen hessischen Ministerpräsidenten, Gießen, 1993, S. 121.

Aktuelle Diskussionen über gemeindliche Neugliederungen

In mehreren Gemeinden wurde nach dem Abschluss der großen kommunalen Gebietsreform der 1970er Jahre über Neugliederungen nachgedacht. Am konkretesten war dies Anfang des Jahres 2016 zu beobachten, als bei der Kommunalwahl am 06.03.2016 im Odenwald die Wähler einiger Gemeinden einen Vorschlag zum Zusammenschluss von vier Gemeinden bejahten. Mit großer Mehrheit hatten die Bürger und Bürgerinnen der Fusion der Stadt Beerfelden und der Gemeinden Hesseneck, Rothenberg und Sensbachtal zugestimmt, für die zuvor die vier Bürgermeister engagiert geworben haben.

Die Fusionsabsicht von Beerfelden, Hesseneck, Rothenburg und Sensbachtal zu „Oberzent“ ist eine nachvollziehbare Entscheidung. Geringe und rückläufige Einwohnerzahlen, eine prekäre Haushaltslage mit steigenden Gebühren und Steuern und die schlechte Infrastruktur waren die Gründe für dieses Ansinnen. Seit 2008 bewegten sich die Gemeinden aufeinander zu, zunächst im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit (gemeinsames Standesamt, gemeinsame Finanz- und Kassengeschäfte, gemeinsame IT/EDV-Nutzung, Gesundheitsversorgung). Man erkannte rasch die Notwendigkeit zur Änderung der Verwaltungsstruktur und ließ durch eine Machbarkeitsstudie unter Beteiligung externer Berater prüfen, ob die Lösung in einem Gemeindeverwaltungsverband oder in einer Fusion liegen würde. Die Machbarkeitsstudie kam zu dem Ergebnis, dass nur eine Fusion zu einer dauerhaft leistungs- und zukunftsfähigen Verwaltungsstruktur aufgrund der verbesserten finanziellen Ausstattung führen kann. Und so beschlossen die Gemeindevertretungen, gemeinsam mit der Kommunalwahl am 06.03.2016 einen Bürgerentscheid durchzuführen, der letztendlich erfolgreich war.

Die neue Stadt „Oberzent“ könnte voraussichtlich im Jahr 2018 entstehen. Der Fläche nach wäre sie nach Frankfurt und Wiesbaden die drittgrößte Gemeinde in Hessen. Mit ihren dann insgesamt gut 10 000 Einwohnern gehörte sie allerdings nach wie vor zu den kleineren Kommunen im Land. Die vier Gemeinden erwarten sich von der Fusion v. a. finanzielle Vorteile. Die neue Stadt „Oberzent“ erhielte rd. 340 000 € mehr aus dem kommunalen Finanzausgleich als die vier Einzelgemeinden bislang zusammen. Da künftig nur noch ein Bürgermeister statt deren vier bezahlt werden müssen, sparen die Kommunen jährlich weitere 355 000 €. Hinzu kommt ein Schuldenerlass des Landes in Höhe von drei der insgesamt 9 Mio €, mit der die vier Gemeinden in der Kreide stehen. Diese haben angesichts der demografischen Entwicklung große Mühe, ihre Infrastruktur zu erhalten. Die große Ausdehnung der Gemarkung und die geringe Zahl von Einwohnern – Hesseneck mit 600 und Sensbachtal mit 900 Einwohnern sind die beiden kleinsten (noch) eigenständigen Gemeinden in Hessen – führen bei der Straßenunterhaltung oder Investitionen in Wasser- und Abwasserleitungen schnell zu einer Überforderung der Gemeindekasse. Die Fusion im südlichen Odenwaldkreis ist die erste seit der Gebietsreform der 1970er Jahre.²⁵

Eine weitere im Odenwaldkreis bereits für das Jahr 2009 geplante Fusion, nämlich die der Städte Erbach und Michelstadt, scheiterte durch ein Bürgervotum im Jahr 2007.

25 Peter Hanack, „Bürger stimmen für Stadtgründung“ in Frankfurter Rundschau vom 07.03.2016.

Die Frankfurter Allgemeine schrieb hierzu in ihrer Ausgabe am 12.11.2007: *Erbach und Michelstadt können sich nicht wie geplant zum Januar 2009 zusammenschließen. In einem Bürgerentscheid in den Nachbarkommunen im Odenwald stimmte eine klare Mehrheit am Sonntag gegen die Fusion. Damit ist der Plan der beiden Bürgermeister Harald Buschmann (CDU, Erbach) und Reinhold Ruhr (Überparteiliche Wählergemeinschaft, Michelstadt) gescheitert, die größten Städte im Odenwald möglichst rasch zu vereinen. Im Juli hatten die beiden Stadtverordnetenversammlungen den Vorstoß gebilligt – in Michelstadt einstimmig, in Erbach mit 18 Ja- und 11 Nein-Stimmen. Ziele der freiwilligen Städte-Ehe waren v. a. Kosteneinsparungen und das größere politische Gewicht einer Stadt mit dann 31 000 Einwohnern. Den Bürgerentscheid hatten Initiativen erwirkt, die v. a. den engen Zeitrahmen bis 2009 kritisieren. Die Fusion der Nachbarn sollte aber nicht grundsätzlich verhindert werden, sagte die Michelstädter Initiatorin des Bürgerentscheids, Patricia van Meulebroeck, am Sonntag: „Wir stellen uns v. a. gegen den Zeitplan und dagegen, dass keine Daten und Fakten vorgelegt wurden.“ Der Bürgerentscheid sei ein Appell an die Abgeordneten, zusammenzuarbeiten und dem Bürger zu zeigen, dass das trotz all der Querelen in der Vergangenheit wirklich gehe. Bisher sei noch kein Nachweis erbracht worden, dass ein Zusammenschluss dem Wohl der Gemeinden diene. Erbachs Bürgermeister Buschmann sagte direkt nach Bekanntwerden des Abstimmungsergebnisses: „Mit Angst kann man die Leute doch mehr beeindrucken als mit optimistischem, positivem Denken.“ Er glaube nicht, dass in absehbarer Zukunft ein neuer Versuch zum Zusammenschluss gestartet werde. „Solche Chancen kommen normalerweise nur alle paar Jahrzehnte.“ Auch sein Mitstreiter Ruhr war enttäuscht: „Die erhofften Synergien der Fusion werden sich jetzt nicht einstellen. Das bezahlen nicht die Lebenden, die entschieden haben, sondern das bezahlen die Kinder.“ Nach dem vorläufigen Endergebnis votierten in Michelstadt 54,9 % der Wähler gegen den Zusammenschluss, 45,1 % dafür. Die Wahlbeteiligung lag bei 53 %. In der Kreisstadt Erbach folgten 47,8 % der Wähler ihrem Bürgermeister, 52,2 lehnten den Plan ab. Die Wahlbeteiligung lag bei 49,4 %. Damit ist ein in Hessen bislang einmaliger Plan zur freiwilligen Vereinigung zweier Städte am Willen der Bürger gescheitert. Schon ein Nein einer der beiden Städte hätte die Fusion zum 01.01.2009 verhindert.²⁶*

Auch sollten die Städte Battenberg und Hatzfeld (im Landkreis Waldeck-Frankenberg) im Jahr 2014 zu einer Großgemeinde verschmelzen. Jedenfalls hatte dies so ein Konzept der Bürgermeister Heinfried Horsel (FWG) und Uwe Ermisch (SPD) so vorgesehen. Die Waldeckische Landeszeitung berichtete am 01.12.2010 darüber wie folgt: *Nachdem im Sommer 2010 die beiden Bürgermeister eine mögliche Fusion der beiden Städte ins Spiel gebracht hatten, wurde das Thema nur hinter verschlossenen Türen diskutiert. Der Plan wurde heftig diskutiert. Gegner sitzen v. a. in Hatzfeld. Die Fraktionen der Burgstadt trafen sich vor einigen Wochen hinter verschlossenen Türen, um über das von den Bürgermeistern vorgelegte Strategiepapier zu sprechen. Nach Informationen (Anm.: der Zeitung) ging es bei der Sitzung kontrovers zu. Die einzige Gruppe, die wenige Wochen nach Bekanntwerden der Bürgermeister-Pläne ihre Ablehnung öffentlich machte, war die Bürgerliste Hatzfeld. „Unsere Stadt Hatzfeld muss selbstständig bleiben. Keine Fusion mit*

²⁶ Frankfurter Allgemeine, Rhein-Main, 12. November 2007: Bevölkerung lehnt Städtefusion im Odenwald ab.

Battenberg!“, forderten Vertreter aus Magistrat, Stadtparlament und Ortsbeirat in einem Flugblatt. Gegner gebe es in Hatzfeld und in allen Stadtteilen. Bürgermeister Uwe Ermisch geht auch hart mit den Parlamentariern ins Gericht. „Mit Gedankenmachen tun sich viele unserer Stadtverordneten schwer.“ Ermisch findet auch in seinem Schlusssatz deutliche Worte: „Ideologische Prinzipienreiterei, das Verfolgen von Eigeninteressen und Lobbyismus helfen uns nicht weiter“, schreibt er. Künftigen Generationen müsse eine „lebens- und liebenswerte Stadt mit urbaner Qualität“ geboten werden.²⁷

Auch die für das Jahr 2015 geplante Gemeindefusion der Gemeinden Steffenberg und Angelburg im Landkreis Marburg-Biedenkopf scheiterte durch ein Bürgervotum. Die Hessische Niedersächsische Allgemeine (HNA) berichtete am 12.10.2015: *Die Fusion der beiden Gemeinden Steffenberg und Angelburg im Landkreis Marburg-Biedenkopf ist gescheitert. Bei dem Bürgerentscheid am Sonntag in den beiden Gemeinden kam die nötige Mehrheit nur in Angelburg zustande. Für eine Fusion hätten beide Gemeinden zustimmen müssen. In Angelburg stimmten 796 Wahlberechtigte für einen Zusammenschluss und 745 dagegen. Wahlberechtigt waren rd. 2 800 Bürger, von denen sich knapp 55 % beteiligten. In Steffenberg stimmten 869 für Nein und nur 780 Wähler für Ja. Hier beteiligten sich rd. 50 % der etwa 3 200 Wahlberechtigten. Zwar erfüllten beide Gemeinden ein nötiges Quorum von mind. 25 % Zustimmung unter den Wahlberechtigten, allerdings hätten die Ja-Stimmen in Steffenberg auch die Mehrheit ausmachen müssen. Von einem Zusammenschluss hatten sich beide Bürgermeister Kosteneinsparungen, finanzielle Verbesserungen sowie mehr Spezialisierung innerhalb der Verwaltung versprochen. Angelburgs Bürgermeister Thomas Beck (SPD) sagte nach der Abstimmung: „Enttäuschung macht sich schon breit.“ Doch das Ergebnis müsse man respektieren. Die Entscheidung sei nun mindestens drei Jahre gültig.*²⁸

Auch im Vogelsbergkreis wird über Gemeindefusionen laut nachgedacht. So hat der Alsfelder Bürgermeister Stephan Paule (CDU) im Oktober 2016 die Nachbargemeinden Antrifftal, Kirtorf, Grebenau, Schwalmtal und Romrod angeschrieben und zu einer Fusion mit Alsfeld eingeladen. „Als größte und einwohnerreichste Kommune des Vogelsbergkreises bildet Alsfeld den Bezugspunkt für zahlreiche Arbeits-, Geschäfts- und private Beziehungen in seiner Nachbarschaft. (...) Durch einen Zusammenschluss der Vogelsberger Nachbargemeinden mit Alsfeld würde eine gemeinsame Kommune mit bis zu 29 000 Einwohnern entstehen“, heißt es im Schreiben aus dem Alsfelder Rathaus.²⁹ Bei den Bürgermeistern der angesprochenen Gemeinden hielt sich die Begeisterung in Grenzen, zumal Romrod, Grebenau, Schwalmtal und Feldatal ohnehin bereits zum 01.01.2017 einen Gemeindeverwaltungsverband anstreben.

27 Waldeckische Landeszeitung vom 1. Dezember 2010: „Fusion ist für Uwe Ermisch vom Tisch“.

28 Hessische Niedersächsische Allgemeine, HNA, 12.10.2015: Gemeindefusion Steffenberg/Angelburg scheitert im Bürgerentscheid.

29 Gießener Anzeiger vom 11.10.2016, S. 6 „Ein (unmoralisches) Angebot“.

Übersicht über die vom Hessischen Landtag verabschiedeten Neugliederungsgesetze:³⁰

Neugegliederte Gebietskörperschaft	Inkrafttreten (Fundstelle)	Landtags-Drucksache
Landkreis Bergstraße	01.08.1972 (GVBl. I 1972, S. 222)	7/1524
Landkreis Fulda	01.08.1972 (GVBl. I 1972, S. 220)	7/1499
Landkreis Hersfeld-Rotenburg	01.08.1972 (GVBl. I 1972, S. 217)	7/1369
Hochtaunuskreis	01.08.1972 (GVBl. I 1972, S. 227)	7/1671
Landkreis Kassel	01.08.1972 (GVBl. I 1972, S. 225)	7/1670
Odenwaldkreis	01.08.1972 (GVBl. I 1972, S. 224)	7/1596
Vogelsbergkreis	01.08.1972 (GVBl. I 1972, S. 215)	7/1370
Wetteraukreis	01.08.1972 (GVBl. I 1972, S. 230)	7/1788
Schwalm-Eder-Kreis	01.01.1974 (GVBl. I 1973, S. 356)	7/3344
Landkreis Waldeck-Frankenberg	01.01.1974 (GVBl. I 1973, S. 359)	7/3345
Werra-Meißner-Kreis	01.01.1974 (GVBl. I 1973, S. 353)	7/3343
Landkreis Limburg-Weilburg	01.07.1974 (GVBl. I 1974, S. 101)	7/3838
Main-Kinzig-Kreis	01.07.1974 (GVBl. I 1974, S. 149)	7/3837
Landkreis Marburg-Biedenkopf	01.07.1974 (GVBl. I 1974, S. 154)	7/3836
Landkreis Darmstadt-Dieburg, Stadt Darmstadt	01.01.1977 (GVBl. I 1974, S. 318)	7/5200
Landkreis Groß-Gerau	01.01.1977 (GVBl. I 1974, S. 314)	7/5201
„großer“ Lahn-Dill-Kreis, Stadt Lahn	01.01.1977 (GVBl. I 1974, S. 237)	7/4685
Main-Taunus-Kreis, Stadt Wiesbaden	01.01.1977 (GVBl. I 1974, S. 309)	7/5204
Landkreis Offenbach	01.01.1977 (GVBl. I 1974, S. 316)	7/5203
Rheingau-Taunus-Kreis	01.01.1977 (GVBl. I 1974, S. 312)	7/5202
Landkreis Gießen, „kleiner“ Lahn-Dill-Kreis	(GVBl. I 1979, S. 179)	9/0316
– (te)		(Der Beitrag wird fortgesetzt.)

Fundstelle He 2016/305

Steht Hessen vor einer neuen kommunalen Gebietsreform? – Teil II

312

Fortsetzung des Beitrags aus [[>Rn. 305/2016](#)].

Wie steht die Hessische Landesregierung zu gebietlichen Neugliederungen?

Die Hessische Landesregierung fördert und unterstützt die interkommunale Zusammenarbeit bis hin zu freiwilligen Gemeindezusammenschlüssen durch ein Förderprogramm, durch ein Beratungsangebot (durch das Kompetenzzentrum für interkommunale Zusammenarbeit – KIKZ), durch Öffentlichkeitsarbeit und durch Kommunalkongresse. In diesem Zusammenhang wurden Fusionen durch die Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und der Hessischen Landkreisordnung in den Jahren 2011 und 2015 durch die neuerlichen Verfahrensregeln der §§ 16 und 17 HGO sowie §§ 14 und 15 HKO wesentlich erleichtert. Es wurden aber auch – ebenso wie Ende der 1960er und Anfang der 1970er Jahre – finanzielle Anreize geschaffen, und der Fusionsprozess wird beraten und begleitet.

„Wer heiratet, der bekommt meistens etwas geschenkt. Auch Hessen hält für fusionswillige Kommunen eine ‚Hochzeitsprämie‘ bereit: Das Land hilft den Gemeinden dabei, alte Schulden loszuwerden.“ – so titelt Focus-online am 22.03.2016 einen Bericht. „Mit mehr als 27 Mio. € aus dem Kontingent des kommunalen Schutzschirms will die hessische Landesregierung kleinen Gemeinden eine Fusion schmackhaft machen. ‚Das Geld sei noch im Topf, da mehrere Kommunen ihre Ansprüche auf die Entschuldungshilfe nicht geltend gemacht hätten‘, sagte Finanzminister Thomas Schäfer (CDU) am Dienstag in Wiesbaden. Die Summe stehe bereit, um Gemeinden bei einem Zusammenschluss zu unterstützen.“

„Keine Kommune soll fürchten, durch die Schulden seiner möglichen Fusionspartner belastet zu werden“, erklärte Schäfer“.¹

Das Land Hessen unterstützt damit (Stand: 2016) ideell wie finanziell umfangreiche Formen der kommunalen Zusammenarbeit bis hin zu freiwilligen Gemeindegemeinschaften. Bei einer Fusion von Gemeinden gehen alle beteiligten Gemeinden als selbstständige Rechtsträger unter und es entsteht eine neue Einheitsgemeinde.

Aber diese Zielsetzung war nicht immer so eindeutig wie jetzt, denn im schwarz-grünen Koalitionsvertrag 2014 mit dem Titel „Verlässlich gestalten – Perspektiven eröffnen: Hessen 2014 bis 2019“, heißt es unter „I. Starke Kommunen: Gestaltungskraft erhalten“:

„... Dem Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit messen wir daher eine große Bedeutung bei und werden auch weiterhin Anreize dafür bieten. In Ergänzung zur Prüfung bestehender Verwaltungsstrukturen in Bezug auf Effizienz und Zukunftsfähigkeit sehen wir weitere Möglichkeiten u. a. in der freiwilligen Bildung von Verbandsgemeinden als zusätzlichem Organisationsmodell für die Verwaltungszusammenarbeit oder im Ausbau von Beratungsstrukturen. ...“²

Hinsichtlich Verbandsgemeinde wurde nach dem Modell des rheinland-pfälzischen Kommunalrechts geschaut. In Rheinland-Pfalz gab es neben den 2 169 Ortsgemeinden (und 94 verbandsangehörigen Städten) ursprünglich 163 Verbandsgemeinden, die bis 2014 auf 149 reduziert wurden. Die Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz sind Verwaltungseinheiten in der Rechtsform von Gebietskörperschaften, die aus Gründen des Gemeinwohls im Rahmen der rheinland-pfälzischen Verwaltungsreform 1968 aus benachbarten Gemeinden desselben Landkreises gebildet wurden. Mitgliedsgemeinden einer „Verbandsgemeinde“ sind die „Ortsgemeinden“. Es gibt hier neben dem Ortsgemeinderat, dem Ortsbürgermeister auch den Verbandsgemeinderat und den Verbandsbürgermeister. Daneben gibt es acht „große kreisangehörige Städte“ und 22 „verbandsfreie Städte/Gemeinden“, die nach dem Prinzip einer Einheitsgemeinde (wie im hessischen Kommunalrecht) organisiert sind, mit Stadtrat als Gemeindevertretung, dem Ober-/Bürgermeister und Ortsbeiräten in den Stadtteilen. Und darüber hinaus gibt es als nächste Verwaltungsebene noch die Landkreise und darüber die Bezirksregierungen des Landes. Insgesamt gibt es (Stand 01.07.2014) in Rheinland-Pfalz damit 2 305 politisch selbstständige Städte und Gemeinden und 24 Landkreise, bei knapp 4 Mio. Einwohnern und 19 854,21 km² Fläche. Es gibt sehr viele Gemeinden unter 100 Einwohner, die kleinste selbstständige Gemeinde ist Hisel im Landkreis Bitburg-Prüm mit nur 10 Einwohnern (2015). 73 der 100 kleinsten Gemeinden Deutschlands liegen im Bundesland Rheinland-Pfalz. Im Vergleich: Das Land Hessen hat zur gleichen Zeit 6,2 Mio. Einwohner bei einer Fläche von 21 114,94 km² und nur 421 kreisangehörige Gemeinden, 21 Landkreise und fünf kreisfreie Städte. Die kleinste Gemeinde Hessens

1 Focus-Online, 22.03.2016: „Fusion kleiner Gemeinden hilft dem Land beim Schuldenabbau“.

2 Koalitionsvertrag zwischen der CDU Hessen und Bündnis 90/Die Grünen Hessen für die 19. Wahlperiode des Hessischen Landtags: „Verlässlich gestalten – Perspektiven eröffnen: Hessen 2014 bis 2019“.

ist dieser Weg wohl aufgegeben worden, denn in den Kommunalrechtsnovellierungen von 2015 fanden sich keine diesbezüglichen Bestrebungen.

Auch ist die Landesregierung der Auffassung, dass alle Lösungsansätze zur Zukunftsfähigkeit der Kommunen nur auf dem Prinzip der Freiwilligkeit basieren können.

Freiwilligkeit der Gemeindezusammenschlüsse

Bei der Frage der Freiwilligkeit spielen Konkurrenzen zwischen den Gemeinden, die in erster Linie auf historischen Unterschieden, also frühere Zugehörigkeit zu unterschiedlichen Herrschaften zurückgehen, eine Rolle. Teilweise wird aber hier lediglich eine künstliche Abneigungsphilosophie als Konkurrenzgehebe zelebriert, obwohl sich die Bürgerschaften häufig näher sind, wie nach außen gezeigt. Auch wird hier oft die Frage gestellt, ob hier eine eher städtisch oder eher dörflich geprägte Struktur in den Orten vorherrscht und das Ganze überhaupt zusammenpassen kann.

Die Initiative für freiwillige Gemeindezusammenschlüsse liegt bei den Gemeinden, die diese in eigener Zuständigkeit planen und durch Aushandeln von Grenzänderungsverträgen über Inhalt und Folgen der Gebietsänderung selbst vorbereiten können.

Als Vorteile einer Fusion zur Einheitsgemeinde werden von der Landesregierung

- die Bündelung der Finanzkraft,
 - verbesserte Handlungsmöglichkeiten,
 - leistungsfähige und einheitliche Kommunalverwaltung durch Konzentration und Bündelung,
 - größtmögliche Synergieeffekte,
 - ggf. Abmilderung von Steuern- und Gebührenerhöhungen
- gesehen.

Auch bietet das Land Hessen bei Fusionen eine Entschuldungshilfe. Mit der Änderung des Schutzschirmgesetzes werden für freiwillige Gemeindefusionen Mittel von insgesamt 27,3 Mio. € zur Verfügung gestellt. Fusionierende Gemeinden können nach § 2 Abs. 2 Schutzschirmgesetz eine Entschuldungshilfe von bis zu 46 % ihrer Investitions- und Kassenkredite des Kernhaushalts erhalten. Es ist zudem angedacht, auf Grundlage der amtlichen Statistik (ggf. zwei Jahre vor Umsetzung der Fusion) die Kreditverbindlichkeiten des Kernhaushalts zu ermitteln. Dies ersetzt eine nicht immer einfache Abgrenzung. Es wird damit ein Anreiz für freiwillige Fusionen geschaffen, der verhindert, dass die Fusionen alleine wegen evtl. unterschiedlicher Schuldenstände der einzelnen Kommunen scheitern oder erst gar nicht angegangen werden. Darüber hinaus gibt es eine Projektunterstützung aus Mitteln der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ). Zur Vorbereitung der Entscheidungsfindung vor Ort können Mittel z. B. für externe Beratungskosten, Öffentlichkeitsarbeit, Erarbeitung eines Gutachtens bzw. einer Machbarkeitsstudie bewilligt werden. Und das Land bietet eine Besserstellung im Kommunalen Finanzausgleich (KFA), denn ab einer Überschreitung der Einwohnergrenze von 7 500 ergibt sich systembedingt eine Besserstellung im KFA. Bis 7 500 Einwohnern gilt für den sog. „Hauptansatz“ im Rahmen der Schlüsselzuweisung eine sog. „Einwohnerveredelung“ von 100 %. Für Gemeinden über 7 500 Einwohner – ohne Mittelzentrumstatus nach dem Landesentwicklungsplan – gilt 109 %. Falls durch die

Fusion ein Mittelzentrum entsteht, werden die Einwohner sogar mit 130 % im kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt. Damit wird den von der Einwohnerzahl abhängigen Anforderungen und Aufgaben einer Kommune Rechnung getragen.⁴

Bei der großen hessischen Gebietsreform der 1970er Jahre herrschte auch zunächst das Prinzip der Freiwilligkeit mit finanziellen Anreizen für eine Fusion. Später stellte das Land aber seine Planungen vor und setzte sämtliche kleinen selbstständigen Kommunen, die sich bislang noch nicht zu einer Fusion mit anderen Gemeinden zu einer größeren Einheit entscheiden konnten, unter Druck und letztendlich stand spätestens 1977 eine gesetzliche Regelung.

Gebietsänderungen; wesentliche Verfahrensvereinfachungen

Hinsichtlich Gebietsveränderungen sind durch das Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung vom 16.12.2011 (GVBl. I S. 786) wesentliche Verfahrenserleichterungen für Grenzänderungen geschaffen worden. So wurden die §§ 16 und 17 HGO wie auch die §§ 14 und 15 HKO geändert.

Maßgeblich für eine Gebietsänderung auf Gemeindeebene sind die Vorschriften der §§ 16, 17 HGO. Danach können sich Gemeinden durch Grenzänderungsvertrag mit Genehmigung der zuständigen Aufsichtsbehörde freiwillig zusammenschließen, ohne dass es eines Gesetzes bedarf. Für die Beschlussfassung über den Grenzänderungsvertrag ist eine Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter erforderlich. Die Bürgerinnen und Bürger sind vor der Beschlussfassung zu hören. Die Anhörung hat nur informatorischen Charakter. Bei einem Bürgerbegehren/ Bürgerentscheid entfällt die Bürgeranhörung.

Die Gemeindevertretungen haben aber auch die Möglichkeit, die Grundsatzentscheidung über eine Fusion oder die Entscheidung über den Grenzänderungsvertrag an die Bürgerinnen und Bürger weiterzugeben. Der Beschluss bedarf der Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder. Diese Option des „Vertreterbegehrens“ (§ 8 b Abs. 1 Satz 2 HGO) wurde bei der Kommunalrechtsnovellierung 2015 eingeführt.

Für den Fall, dass in einem laufenden Fusionsprozess eine Direktwahl des Bürgermeisters ansteht, kann die Wahl bis zu einem Jahr nach Freiwerden der Stelle aufgeschoben werden.

Aus den Erfahrungen, die in den großen Gebietsreformen der 1970er Jahre gemacht wurden, wuchs die Erkenntnis, dass ein Fusionsprozess viel Zeit braucht und von daher in den Gemeinden intensiv vorbereitet werden muss.

Die Landesregierung geht heute davon aus, dass ein Fusionsprozess – vom Beginn der Fusionsabsicht bis zur Aufnahme der Tätigkeit der neuen Gemeinde – durchaus drei Jahre dauern kann, wobei eine längere Projektphase den Vorteil hat, dass bestehende emotionale Ängste und Bedenken der Bürger vor einem allzu raschen Wandel abgebaut werden können.

⁴ Hessisches Ministerium des Innern und für Sport und Hessisches Ministerium der Finanzen in der Pressekonferenz vom 22.03.2016: Hessische Landesregierung fördert und unterstützt die Interkommunale Zusammenarbeit bis hin zu freiwilligen Gemeindezusammenschlüssen (zusammengefasst).

Ob der beabsichtigte Weg einer Fusion erfolgreich wird, hängt entscheidend von der Akzeptanz vor Ort ab. Bei den o. g. Fusionsplanungen von Erbach und Michelstadt bzw. von Angelburg und Steffenberg war die rechtzeitige Einbindung der Bürgerschaft jedenfalls anscheinend nicht in ausreichendem Umfang gegeben und daher scheiterten diese letztlich an der mangelnden Akzeptanz durch die Bürger.

Matthias Graf, der Leiter der Abt. Kommunales beim Hessischen Ministerium des Innern und für Sport, sagte auf dem Kongress „Weitergehende interkommunale Zusammenarbeit – Gemeindeverwaltungsverband“ des KIKZ am 08.10.2015 in Buseck: *„Aber Fusion ist nicht unser Plan A. Wir wissen um die vielen Vorbehalte, die es dort gibt, den Verlust an Identität, an Überschaubarkeit. Das ist eine verständliche Gemütslage, die viele Bürgermeister oder politisch Verantwortliche davon abhält, eine Fusionsdiskussion zu beginnen. Aber dennoch reift bei vielen die Erkenntnis, dass jedenfalls eine engere Zusammenarbeit mit einer oder sogar mehreren Nachbargemeinden sicher sinnvoll und zukunftsfähig wäre.“*⁵

Wie sollte idealerweise eine gebietliche Neugliederung ablaufen?

Frühzeitige Bürgerbeteiligung

Die Bürgerinnen und Bürger, die Gemeindegremien, die örtlichen Vereine und Verbände, das Gemeindepersonal und sonstige Institutionen wie Gewerkschaften, Industrie- und Handelskammer, ggf. auch die Kirchen, sollten schon frühzeitig in den Fusionsprozess eingebunden und v. a. auch mitgenommen werden. Deren Bedenken sollten ernst genommen werden, Ideen zum Abbau von Bedenken sollten aufgenommen werden.

Eine Machbarkeitsstudie durch unabhängige externe Institute können die Notwendigkeiten der Zusammenarbeit von Gemeinden bis hin zur Fusion belegen und dadurch zu einer größeren Akzeptanz in der Bevölkerung verhelfen. Eine Studie kann „neutral“ die Motivlage der Gemeinden darstellen und Entwicklungspotentiale einer neuen Gemeinde, den Investitionsbedarf und mögliche finanzielle Verbesserungen aufzeigen sowie eine nachhaltige Wirtschaftlichkeitsprognose abgeben.

Bürgerentscheid

Das Ministerium des Innern und für Sport empfiehlt fusionswilligen Gemeinden, dass die Gemeindevertretungen einen Bürgerentscheid (nach § 8 b HGO) über die Grundsatfrage eines Zusammenschlusses herbeiführen, auch wenn dies rechtlich nicht zwingend vorgeschrieben ist. Das erforderliche Quorum für den Bürgerentscheid wurde in der Kommunalrechtsnovelle vom Dezember 2015 neu geregelt. Erforderlich für den Erfolg eines Bürgerentscheides ist die Mehrheit der gültigen Stimmen, sofern diese Mehrheit in Gemeinden bis zu 50 000 Einwohnern mind. 25 % der Stimmberechtigten beträgt.⁶ Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines endgültigen Beschlusses der Ge-

⁵ Matthias Graf, Leiter der Abteilung Kommunales bei Hessischen Ministerium des Innern und für Sport, beim KIKZ-Kongress Kongress „Weitergehende interkommunale Zusammenarbeit – Gemeindeverwaltungsverband“ am 08.10.2015 in Buseck.

⁶ § 8 b Abs. 6 Hessische Gemeindeordnung in der Fassung seit der Änderung durch Gesetz vom 20.12.2015 (GVBl. S. 618).

meindevertretung(en). Ein solcher mit 82,5 % Zustimmung erfolgreicher Bürgerentscheid wurde bereits bei dem oben beschriebenen Fusionsprozess im Odenwald der vier Gemeinden Beerfelden, Hesseneck, Rothenburg und Sensbachtal zur Stadt „Oberzent“ ebenso durchgeführt wie das Erstellen und das Diskutieren über eine zuvor erstellte und veröffentlichte Machbarkeitsstudie. Die Bürgerschaft wurde tatsächlich mitgenommen und hatte als Diskussionsgrundlage belastbare Zahlen. Deshalb scheint dieser Prozess insgesamt auch erfolgreich umgesetzt zu werden.

Grenzänderungsvertrag

Nach einem „erfolgreichen“ Bürgerentscheid können die Verhandlungen über den Grenzänderungsvertrag durch die Gemeindevorstände beginnen. Gem. § 17 Abs. 1 HGO ist insbesondere zu regeln:

- der Tag der Rechtswirksamkeit der Gemeindefusion,
- die Rechtsnachfolge, die Frage der Personalübernahme,
- ein Vorschlag für einen Gemeindefamen,
- die Fragen von Wappen und Flagge,
- und die Ausgestaltung des Ortsrechts (Satzungen, Bebauungspläne, Hebesätze für die Realsteuern, Sitz der Verwaltung, Verwaltungsaußenstellen, Ortsbezirke/Ortsbeiräte, öffentliche Einrichtungen, vorläufige Gemeindevertretung bis zur Konstituierung der neuen Gemeinde, Wahltag).

Auch bei der Ausgestaltung einiger Punkte des Grenzänderungsvertrags, v. a. der Fragen, die etwas mit der Identität zu tun haben (Name, Wappen/Flagge, Ortsbezirke), sollten die Bürgerinnen und Bürger in einen offenen Prozess (z. B. zu Workshops) eingeladen werden.

Die Aufsichtsbehörden, also die landrätliche Verwaltung und – bei Kreisgrenzen übergreifenden Grenzänderungsabsichten bzw. bei Grenzänderung mit einer Sonderstatusstadt die Regierungspräsidien – sollen die Gemeinden bei der Ausarbeitung eines Grenzänderungsvertrags unterstützend begleiten.

Sodann müssen die ausgehandelten Grenzänderungsverträge gem. § 16 Abs. 3 HGO i. V. m. § 51 Nr. 4 HGO von den betroffenen Gemeindevertretungen bzw. Stadtverordnetenversammlungen mit einer qualifizierten Mehrheit (Mehrheit der gesetzlichen Zahl ihrer Mitglieder) beschlossen werden. Zuvor sind die Bürger zu hören, die in den betroffenen Gebieten leben, ebenso wie die betroffenen Gemeinden und Landkreise (§ 16 Abs. 1 HGO). Die Bürgeranhörung erübrigt sich allerdings, wenn zuvor ein Bürgerentscheid i. S. d. § 8 b HGO stattgefunden hat.

Der beschlossene Grenzänderungsvertrag ist durch die obere Aufsichtsbehörde (Regierungspräsidium) zu genehmigen. Die oberste Aufsichtsbehörde (Hessisches Ministerium des Innern und für Sport) legt dann auch den Namen der neuen Gemeinde fest.

Änderung von Kreisgrenzen

Falls sich durch die beabsichtigte Gemeindegrenzänderung auch die Kreisgrenze ändern sollte, ist nach § 14 Abs. 3 HKO i. V. m. § 30 Nr. 3 HKO der Beschluss der Kreistage der betroffenen Landkreise erforderlich. Die Änderung der Grenzen eines Landkreises

infolge Eingliederung oder Ausgliederung von Gemeinden stehen nach § 14 Abs. 2 HKO allerdings unter dem Gesetzesvorbehalt. Bei Neubildung von Gemeinden, durch die das Gebiet von Landkreisen betroffen wird, ist auch zu regeln, zu welchem Landkreis die neugebildete Gemeinde gehören soll.

In der Interimszeit zwischen der Beschlussfassung, der Unterzeichnung, der Genehmigung und dem Inkrafttreten der Grenzänderungsverträge bestehen die bisherigen Gemeinden fort.

Gemeindevertretung – Neu- oder Nachwahlen

Mit der Rechtswirksamkeit des Zusammenschlusses gehen die kommunalen Organe Gemeindevertretung/Stadtverordnetenversammlung, Gemeindevorstand/Magistrat und Ortsbeiräte der bisherigen Gemeinden bzw. Städte unter.

Wird eine neue Gemeinde bzw. Stadt gebildet, muss der Grenzänderungsvertrag auch Bestimmungen über die vorläufige Wahrnehmung der Aufgaben der Gemeindeorgane der neuen Gemeinde enthalten. Wird eine Gemeinde in eine andere Gemeinde eingegliedert, muss die Vereinbarung auch Bestimmungen über die vorläufige Vertretung der Bevölkerung der eingegliederten Gemeinde durch die Gemeindevertreter der eingegliederten Gemeinde in der Gemeindevertretung der aufnehmenden Gemeinde bis zur nächsten regelmäßigen Wahl oder einer Nachwahl treffen. Der Gemeindevertretung muss dabei mindestens ein Gemeindevertreter der eingegliederten Gemeinde angehören; im Übrigen sind bei der Bestimmung der Zahl der Gemeindevertreter der eingegliederten Gemeinde in der Gemeindevertretung der aufnehmenden Gemeinde die örtlichen Verhältnisse und der Bevölkerungsanteil zu berücksichtigen.⁷

In diesem Zusammenhang ist es auch durchaus möglich, dass durch Grenzänderungsvertrag ein „kommissarischer“ Ortsbeirat gebildet wird, dem die Mitglieder oder ein Teil der Mitglieder der bisherigen Gemeindevertretung oder des bisherigen Gemeindevorstands angehören.

Die Nachwahl der Gemeindevertretung der Stadtverordnetenversammlung ist nach § 32 Abs. 3 i. V. m. § 32 Abs. 1 Nr. 3 KWG binnen sechs Monaten nach rechtswirksamer Grenzänderung abzuhalten. Wäre allerdings eine Nachwahl innerhalb eines Jahres vor Ablauf der allgemeinen Wahlzeit vorzunehmen, so kann davon abgesehen werden.

Nach § 52 Abs. 4 KWG ist die Nachwahl der Gemeindevertretung (bzw. Stadtverordnetenversammlung) gleichzeitig mit der Nachwahl des Bürgermeisters durchzuführen, wobei der Tag der Stichwahl von der Aufsichtsbehörde bestimmt wird.

Für die Zeit vom rechtswirksamen Zusammenschluss bis zum Amtsantritt des neu gewählten Bürgermeisters werden die Amtsgeschäfte vorläufig von einem Staatsbeauftragten (gem. § 141 HGO) wahrgenommen, der von der oberen Aufsichtsbehörde bestellt wird.

⁷ § 17 Abs. 1 S. 2 ff. Hessische Gemeindeordnung in der Fassung seit der Änderung durch Gesetz vom 16.12.2011 (GVBl. I S. 786).

Warum besteht jetzt wieder ein neuerlicher Bedarf für eine kommunale Gebietsreform? Finanzprobleme kleinerer Gemeinden

Immer mehr gesetzliche Aufgaben erweitern die Aufgabenfülle der Gemeinden in Hessen in ihrer Kompliziertheit und auch in ihrer Masse. Gerade im ländlichen Bereich existieren viele kleinere Gemeinden, für die es aufgrund des demografischen Wandels und der zunehmenden Finanzprobleme immer schwieriger wird, vor diesem Hintergrund handlungsfähig zu bleiben. In den kleinen Gemeindeverwaltungen arbeiten nur relativ wenige Bedienstete, die eher Generalisten als Spezialisten sind, d. h.: sie kennen sich überall etwas aus, aber wegen der Spannweite der Zuständigkeit ist es kaum möglich, fachlich in die Tiefe zu gehen und dabei alle zu beachtenden Regelungen und Normen zu kennen. Deshalb kann man auch von einer Überforderung von kleineren Gemeindeverwaltungen durch komplexe und sehr viele Vorschriften, die von knappen Personalressourcen umgesetzt werden sollen, sprechen. Dies kann zu einer ineffizienten Verwaltung führen.

Zu der Überforderung der kleinen Gemeindeverwaltung kommt noch ein finanzieller Aspekt hinzu. Es gibt Einrichtungen, die jede Gemeindeverwaltung vorhalten muss, egal wie groß diese ist. Gerade bei Gemeinden mit großen Flächen und wenig Einwohnern wird dies sehr deutlich. Dies erhöht die Kosten, die sich bei größeren Verwaltungen im Gesamtbudget verlieren, bei kleineren Verwaltungen aber deutlich zu Buche schlagen. Dies kann zu einer Überschuldung führen.

Demographischer Wandel

Und schließlich kommt noch ein demografischer Faktor hinzu, denn gerade in kleineren Gemeinden strukturschwacher Gegenden sinkt die Einwohnerschaft erheblich und überaltert. Hierzu bedarf es Konzepte des Umsteuerns oder des Anpassens an die zu erwartende Situation.

Deshalb müssen Möglichkeiten gefunden werden, durch Zusammenarbeit mit anderen Gebietskörperschaften Synergien zu nutzen. Sei es durch Übertragung von Aufgaben, Zusammenarbeit bei einzelnen Projekten, durch eine gemeinsame Verwaltung oder gar durch Zusammenschluss.

Nach einer Abfrage bei www.statistik.hessen.de im Sommer 2016 existieren in Hessen 121 Gemeinden mit unter 5 000 Einwohnern, davon 43 unter 3 000 Einwohnern. Die detaillierte Gliederung gestaltet sich wie folgt:

Neben den 21 Landkreisen und fünf kreisfreien Städten existieren im Jahr 2016 in Hessen 421 kreisangehörigen Städte und Gemeinden, davon

- 43 Städte und Gemeinden bis unter 3 000 Einwohner,
- 78 Städte und Gemeinden von 3 000 bis 5 000 Einwohner,
- 89 Städte und Gemeinden von 5 000 bis 7 500 Einwohner,
- 50 Städte und Gemeinden von 7 500 bis 10 000 Einwohner,

die übrigen 166 kreisangehörigen Städte und Gemeinden haben mehr als 10 000 Einwohner.

Für den Hessischen Rechnungshof liegt die Mindestgröße für effiziente Verwaltung bei ca. 8 000 Einwohnern.⁸

Deshalb gibt es in Hessen über 200 Gemeinden, in denen man mindestens über eine Zusammenarbeit, über Aufgabenübertragungen, Zusammenlegung der Verwaltungen oder über Fusionen nachdenken sollte.

Gibt es einen Bedarf nur auf Gemeindeebene oder etwa auch auf Kreisebene?

Die Kreisgebietsreform wurde ebenfalls in den 1970er Jahren in Hessen abgeschlossen.

Die Zahl der Landkreise und Stadtkreise (kreisfreie Städte) hat sich seit 1990 in den deutschen Flächen-Bundesländern wie folgt entwickelt:

Bundesland	Stadtkreise/kreisfreie Städte 1990	Stadtkreise/kreisfreie Städte 2016	Landkreise 1990	Landkreise 2016
Baden-Württemberg	9	9	35	35
Bayern	25	25	71	71
Brandenburg	6	4	38	14
Hessen	5	5	21	21
Mecklenburg-Vorpommern	6	2	31	6
Niedersachsen	9	8	38	38
Nordrhein-Westfalen	23	22	31	31
Rheinland-Pfalz	12	12	24	24
Saarland	0	0	6	6
Sachsen	6	3	48	10
Sachsen-Anhalt	3	3	37	11
Schleswig-Holstein	4	4	11	11
Thüringen	5	6	35	17

In Mecklenburg-Vorpommern haben 1994 und v. a. 2011, in Sachsen 1994, 1996 und 2008, in Sachsen-Anhalt 1994 und 2007 große Gebietsreformen auf Kreisebene stattgefunden. In Brandenburg wird derzeit auch eine Kreis-Gebietsreform diskutiert, bei der im Jahr 2019 von den vier kreisfreien Städten und 14 Landkreisen nur noch 10 Verwaltungseinheiten übrig sein sollen. Gerade die neuen Bundesländer im Osten Deutschlands spüren die negativen Auswirkungen der demografischen Entwicklung (Bevölkerungsrückgang durch weniger Geburten, Wegzug junger Menschen, Überalterung) deutlicher als die westlichen Alt-Bundesländer. Von daher gibt es dort noch größeren Handlungsbedarf. Die Folge ist, dass sehr große Flächenlandkreise gebildet werden, um mit der Einwohnerzahl wenigstens den westdeutschen Landkreisen nahezukommen. So sind die ostdeutschen Landkreise Mecklenburgische Seenplatte, Ludwigslust-Parchim, Vorpommern-Greifswald, Rostock, Vorpommern-Rügen (alle Mecklenburg-Vorpommern), Uckermark (Brandenburg), Emsland (Niedersachsen) und Potsdam-Mittelmark (Brandenburg) flächenmäßig größer als das Saarland (2 570 km²), der erstge-

⁸ Hessisches Ministerium des Innern und für Sport und Hessisches Ministerium der Finanzen in der Pressekonferenz vom 22.03.2016: Hessische Landesregierung fördert und unterstützt die Interkommunale Zusammenarbeit bis hin zu freiwilligen Gemeindegemeinschaften (zusammengefasst).

nannte Landkreis mit 5 470 km² sogar mehr als doppelt so groß. Allerdings haben die hier genannten großen ostdeutschen Flächenlandkreise nur eine Bevölkerungsdichte von 38 bis 81 Einwohnern pro km².

Der größte hessische Flächenlandkreis Waldeck-Frankenberg hat 1 848 km², der bevölkerungsreichste hessische Landkreis ist der Mainz-Kinzig-Kreis mit 411 956 Einwohnern auf 1 398 km², und damit eine Bevölkerungsdichte von 295 Einwohnern je km².

Die hessischen Landkreise haben i. S. d. § 2 HKO diejenigen öffentlichen Aufgaben zu übernehmen, die über die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden hinausgehen. Ähnliche Regelungen bzgl. der Aufgaben der Landkreise existieren auch in den anderen Bundesländern. Wenn die Leistungsfähigkeit der Gemeinden zunimmt, weil diese größer werden und das Ausnutzen der Synergien zu effizienteren und effektiveren Gemeindeverwaltungen führt, können auch diesen Aufgaben übertragen werden, die bislang bei den Landkreisen angesiedelt waren. Insofern stellt sich die Frage, welche Restaufgaben bei den Landkreisen verbleiben sollten.

Kommunalrechtsreform 2005

Durch die Kommunalrechtsreform des Jahres 2005 waren weitere staatliche Aufgaben des staatlichen Landrats“ auf die kommunale Kreisverwaltungsbehörde „Kreisausschuss“ übergegangen. Deshalb wären bei Abgabe von kommunalen Aufgaben, die bisher über die „Leistungsfähigkeit der Gemeinden hinausgingen“, dann aber durchaus durch die effektiveren Gemeindeverwaltungen leistbar wären, auch die Landkreise in der Lage, weitere staatliche Aufgaben der Regierungspräsidien zu übernehmen. Eine Funktionalreform der Landkreise und der Landesmittelbehörden (Regierungspräsidien) wäre erforderlich.

Da die Landkreise als Teil der „kommunalen Familie“ mit eigenen Organen (Vertretungskörperschaft: Kreistag, Verwaltungsorgan: Kreisausschuss) als Gebietskörperschaft lediglich *mittelbare* Staatsverwaltung sind, stellt sich hier die Frage, ob die relativ groß dimensionierten Kreistage die wenigen rein kommunalen Aufgaben dann überhaupt noch rechtfertigen würden. Wenn also die Gemeinden größer und leistungsfähiger werden, muss man sich fragen, ob Landkreise als solche und in dieser Größe entbehrlich wären. Dann bestünde auch auf Kreisebene ein Handlungsbedarf, bei dem über Fusionen, aber auch über die Rolle der kreisfreien Städte nachgedacht werden sollte. Die 2011 geänderten §§ 14 und 15 der HKO machen jedenfalls Gebietsreformen auch auf Kreisebene deutlich einfacher als früher.

Regierungspräsidien und Regierungsbezirke

Gleichwohl muss aber bei dieser Gelegenheit auch die Existenzberechtigung der Regierungspräsidien mit ihren Regierungsbezirken in Frage gestellt werden dürfen. In den vergangenen zwei Jahrzehnten sind bereits viele staatliche Aufgaben bei den Regierungspräsidien gebündelt und sonstige Sonderverwaltungen abgebaut worden. Außerdem ist die Planungsbehörde mit der Regionalversammlung der Planungsregionen bei den drei hessischen Regierungspräsidien angesiedelt.

Während die SPD – früher meist in der Rolle der Regierungspartei in Hessen – und auch die FDP die Bedeutung der Regierungspräsidien als Landesmittelbehörden hervorhoben, sprachen sich – jeweils in ihrer Rolle als Oppositionsparteien – CDU und GRÜNE für deren Abschaffung aus.⁹ Heute regieren in Hessen CDU und Bündnis 90/Die Grünen: Die Regierungspräsidien sind allerdings nicht in Frage gestellt.

Regionale Kooperationen – Regionalkreise

Die Bedeutung der Region ist im europäischen Einigungsprozess gewachsen. Man spricht hier gerne von einem „Europa der Regionen“. Die zunehmende Globalisierung fördert auch den Prozess der Herausbildung von Regionen. Aus diesem Grund sollte man eine Lösung anstreben, bei der die Regionen bedeutsam abgebildet werden, möglichst als kommunale Gebietskörperschaft mit einem Vertretungs- und einem Verwaltungsorgan. Hierzu gab es bereits in den 1990er Jahren die Diskussionen über sog. „Regionalkreise“.

Der ehemalige Staatsminister Jörg Jordan (SPD, 1991 bis 1995 Hessischer Minister für Landesentwicklung, Wohnen, Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz) entwickelte 1996 mit einem Arbeitskreis der SPD Hessen-Süd in erster Linie im Hinblick auf die Region Rhein-Main ein Konzept für ein Regionalkreismodell, das „Jordan-Papier“ genannt wurde. Im Großraum Rhein-Main wurde die Diskussion um eine verbesserte regionale Kooperation seit Anfang der 1990er Jahre intensiv geführt. Der Umlandverband Frankfurt bestand seit 1974 und galt zur Zeit seiner Gründung als sehr weitgehendes Modell zur Regelung der Stadt-Umland-Beziehungen. Der Umlandverband Frankfurt war ein Mehrzweckpflichtverband, der neben Planungs- und Koordinierungsaufgaben auch Trägerschaftsaufgaben zugewiesen bekam und über ein direkt gewähltes „Parlament“, ein gebietskörperschaftliches Element, verfügte. Da es allerdings an nicht vorhandener Durchsetzungskompetenz krankte, wurden verschiedene Modelle für die Organisation als Reformvorschläge in den Diskurs gebracht.

Eines dieser Modelle war das Regionalkreis-Modell aus dem „Jordan-Papier“. In diesem Positionspapier waren die Kriterien für eine Gebietskörperschaft „Region“ weitestgehend erfüllt: Es war vorgesehen, eine dreistufige Verwaltung innerhalb des Landes (Kommunen – Regionalkreis – Land) zu installieren, die zur Folge gehabt hätte, dass die Ebenen des Regierungsbezirks, des Umlandverbands Frankfurt und der bisherigen Landkreise entfallen. Mit der regionalen Neuordnung beabsichtigte man ein Stück Staatsreform und den Durchbruch zu mehr Effizienz und Akzeptanz der Bevölkerung in regionalpolitisches Handeln. Der Regionalkreis hätte unmittelbar der Landesregierung unterstanden und die bisherigen kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden umfasst. Die klare und überschaubare Verwaltungsstruktur hätte beinhaltet, dass örtliche Feinsteuerungs- und Bündelungsfunktionen von der neuen regionalen Organisationseinheit „Regionalkreis Rhein Main“ erledigt worden wären. Bei der Aufgabenübertragung auf die Kommunen und dem Wegfall der Landkreise war vom Arbeitskreis

⁹ Vgl. Markus Reiners: *Verwaltungsstrukturreformen in den deutschen Bundesländern – Radikale auf der Ebene der staatlichen Mittelinstanzen*, 2008, Wiesbaden.

darauf hingewiesen worden, dass im Zuge der Gebiets- und Funktionalreform der 1970er Jahre die Verwaltungs- und Gestaltungskraft der Gemeinden so entscheidend gestärkt worden war, dass sie imstande gewesen wären, Aufgaben wahrzunehmen, die vorher auf der Kreisebene angesiedelt waren. Bei einer erfolgsversprechenden Entwicklung des Regionalkreises wäre zudem langfristig darauf hinzuwirken, dass die Regionalorganisation neben den Einnahmen aus Gebühren, Umlagen und Zuschüssen eine eigene Einnahmedisposition bekäme. Der Arbeitskreis dachte daran, dem Regionalkreis das Recht einzuräumen, einen der Region zustehenden Anteil an der Kommunalsteuer zu erheben. Zudem sollten sich insgesamt finanzielle Spielräume aus der Auflösung bestehender Verwaltungsstrukturen ergeben. Weiterer Eckpunkt dieses Modells war die demokratische Legitimation über ein direkt gewähltes „Regionalparlament“ und die Einrichtung eines „Regionalrats“ (Gemeindekammer), der sich aus den Bürgermeisterinnen und Oberbürgermeisterinnen der Kommunen zusammensetzen sollte. Mit diesem Aspekt, so die Intention, wollte man der zunehmenden Politikverdrossenheit in der Bevölkerung begegnen. Der Regionalkreis sollte neben der Zuständigkeit im Bereich der überörtlichen Planung, in Bereichen der Wirtschaftsförderung und Arbeitsmarktpolitik, der Umweltsicherung und regionaler Trägerschaft, v. a. die strategische Aufgabe der Sozialverwaltung übernehmen und sozialen Ausgleich über regionale Mitverantwortung erzielen.¹⁰

Letztendlich wurde der Umlandverband Frankfurt zum 31.03.2001 aufgelöst. Durch das Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main (MetropolG) vom 08.03.2011 (GVBl. I S. 153, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.12.2015, GVBl. I S. 618) wurde der Regionalverband FrankfurtRheinMain als Planungs- und Regionalverband (vorher „Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main“) gegründet.

Das Regionalkreis-Modell von Jordan scheiterte an den Besitzstandswahrungen und Verlustängsten der beteiligten Akteure. Grundsätzlich war der Reformanspruch des Jordan-Papiers sicherlich sehr hoch angesetzt, sodass es nicht gelang, eine parlamentarische Mehrheit für dieses Modell zu erzielen.¹¹

Der Verbandsdirektor des „Planungsverbands Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main“, Stephan Wildhirt, äußerte in einer Pressemitteilung im Jahr 2004: *„Das Ziel, mit einer Verfassung als Regionalkreis der Region eine starke und handlungsfähige Struktur zu verleihen, werde ich (. . .) nicht aus den Augen verlieren.“*¹²

Ähnliche Absichten gab es auch im Zusammenhang der Städte Hannover (Niedersachsen) und Saarbrücken (Saarland) und auch in anderen Bereichen der Bundesrepublik. Das Regionalkreismodell wäre sicherlich auch auf ganz Hessen übertragbar gewesen, allerdings in vielen Bereichen nicht mit der Ballungsraum-Ausrichtung.

10 Vgl. Jörg Jordan: Der Regionalkreis Rhein-Main, in: Hannover-Region 2001 – Vorschläge zur Entwicklung neuer Organisationsstrukturen für die Wahrnehmung regionaler Verwaltungsaufgaben, KGH 1997, S. 43 ff.

11 Jens Wassermann: Die Region Hannover – Regionale Kooperation vor dem Hintergrund einer institutionalisierten Gebietskörperschaft (Diplomarbeit an der Hochschule Bremen), 2005.

12 www.pvfrm.de, Pressemitteilung vom 04.05.2004.

„Aufgeschoben ist nicht aufgehoben“, und deshalb sollte man in der Tat den Regionalkreis nicht aus dem Auge verlieren. Der Ansatz des „großen“ Lahn-Dill-Kreises in den Jahren 1977 bis 1979 wäre hierzu ein erster Schritt gewesen, doch dieser wurde wieder zurückgefahren und seither wartet man nun seit vielen Jahren auch bei den Landkreisen in Hessen auf einen „großen Wurf“.

Der Ansatz aus dem Jordan-Papier, der sich zwar in erster Linie auf das Rhein-Main-Gebiet bezog, sollte aber in Hinblick auf ganz Hessen dann weiterentwickelt werden, wenn man die Gemeinden stärker macht. Mehrere Regionalkreise in Hessen, die etwas kleiner sind als die bestehenden Regierungsbezirke, organisiert als kommunale Gebietskörperschaft (oberhalb der Gemeinden), versehen mit eigenen Organen, einem überwachenden Vertretungsorgan (z. B. „Regionalkreistag“) und einem exekutiven Verwaltungsorgan (z. B. „Regionalkreisausschuss“), mit eigenen Finanzquellen (z. B. einer „Regionalkreis-Umlage“), mit gebündelten und übertragenen Staatsaufgaben, einem Planungsschwerpunkt und den restlichen kommunalen Aufgaben, die die Leistungsfähigkeit der dann größeren Gemeinden übersteigen, würde die Instanzen Regierungspräsidien und Landkreise entbehrlich machen.

Der Verwaltungsaufbau wäre dann tatsächlich ernsthaft schlanker als bei anderen vorher genannten Modellen

- Gemeinde/Stadt (kommunal, selbstständig)
- Regionalkreis (kommunal mit staatlich übertragenen Aufgaben, selbstständig)
- Landesregierung/Ministerien (staatlich)

und man hätte dadurch tatsächlich die häufig angestrebte Dreistufigkeit erreicht. – (te)

Der Beitrag wird fortgesetzt.

Gemeinden, Kreise

Steht Hessen vor einer neuen kommunalen Gebietsreform? – Teil III

1

Fortsetzung und Ende des Beitrags aus [>Rn. 305/2016] und [>Rn. 312/2016].

Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) als Wegbereiter?

Kompetenzzentrum für interkommunale Zusammenarbeit

Um die Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebene zu steigern und um Synergien zu nutzen, fördert das Land Hessen seit 2004 die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ). Je nach Kooperation wird die Bildung von gemeinsamen kommunalen Dienstleistungszentren mit bis zu 100 000 € gefördert.

Zur Administrierung dieser Aufgabe und zur Unterstützung der interessierten Gebietskörperschaften wurde ein Kompetenzzentrum für interkommunale Zusammenarbeit (KIKZ) geschaffen. Dieses Kompetenzzentrum wurde im November 2009 gemeinsam durch das Land Hessen und die kommunalen Spitzenverbände Hessischer Städte- und Gemeindebund, Hessischer Städtetag und Hessischer Landkreistag gegründet. Das Land Hessen hatte die Aufgabe des Kompetenzzentrums zunächst von 2009 bis Ende 2012 vertraglich auf die Kommunalen Spitzenverbände übertragen. Ein Steuerungsausschuss, bestehend aus dem Präsidenten des Hessischen Städte- und Gemeindebundes als Vorsitzendem, den Geschäftsführenden Direktoren und den Direktoren der Spitzenverbände sowie dem Geschäftsführer des Kompetenzzentrums, stellte die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände an der Arbeit des Kompetenzzentrums sicher. Das Kompetenzzentrum arbeitete darüber hinaus inhaltlich eng mit der Kommunalabteilung im Hessischen Innenministerium zusammen. Seit dem 01.01.2013 lag die Trägerschaft des Kompetenzzentrums beim Hessischen Ministerium des Innern und für Sport und es ist organisatorisch an die Kommunalabteilung angegliedert. Seit Juni 2015 ist das Kompetenzzentrum für IKZ gemeinsam mit der Beratung von Nicht-Schutzschirmkommunen in einer direkt dem Staatssekretär im Ministerium des Innern und für Sport, Werner Koch, unterstellten Stabsstelle zusammengefasst. Das Kompetenzzentrum wird seit seiner Gründung geleitet von Bürgermeister a. D. Claus Spandau als Geschäftsführer.

Aufgaben des Kompetenzzentrums

Zu den Aufgaben des Kompetenzzentrums gehören insbesondere

- die strategische und inhaltliche Arbeit zur interkommunalen Zusammenarbeit in Hessen,
- die Beratung hessischer Kommunen in allen Fragen der interkommunalen Zusammenarbeit,
- das Erstellen und Sammeln von Informationsmaterial über Grundlagen und Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit,
- die Vorbereitung und Durchführung von Informationsveranstaltungen, insbesondere zur Einbindung der Bürger und der kommunalpolitischen Gremien,
- und das Erstellen von Broschüren, Leitfäden und Publikationen.

Das Kompetenzzentrum kommt diesen Aufgaben u. a. durch Initiierungs- und Beratungsgespräche mit Kommunen vorrangig in Gruppengesprächen möglicher zukünftiger Kooperationspartner – teilweise auch in Einzelgesprächen – nach.

Darüber hinaus werden Informationsveranstaltungen für Bürgermeister, Oberbürgermeister und Landräte und deren Mitarbeiter sowie für Stadtverordnete und Gemeindevertreter – teilweise unter Einbeziehung von Kooperationspartnern – durchgeführt. Ebenso werden Vorträge und Gespräche in Bürgerversammlungen angeboten. Das Kompetenzzentrum sieht sich als Partner und Dienstleister der Kommunen und möchte diese auf ihrem Weg der interkommunalen Zusammenarbeit mit Rat und Tat begleiten. Dabei können auch Erfahrungen und Vorarbeiten anderer Kommunen vermittelt, genutzt und eingesetzt werden.¹

Förderrichtlinie

Zunächst war die interkommunale Förderung nur auf Kommunen bis zu 15 000 Einwohnern und bei den Förderzwecken beschränkt. Man erweiterte die zum 01.08.2008 in Kraft getretene, Förderrichtlinie „*Rahmenvereinbarung zur Förderung der Bildung von gemeinsamen kommunalen Dienstleistungszentren*“² die förderfähigen Zwecke sowie die Einwohnerzahl der antragsberechtigten Kommunen auf 30 000.

Zum 01.08.2011 ist eine Änderung der Förderrichtlinie durch Staatsminister Boris Rhein (CDU) in Kraft gesetzt worden, die am 02.12.2011 geändert wurde.³ Ziel dieser Änderungen und Ergänzungen war es, den Kommunen neue Formen der Kooperation zu ermöglichen, die denkbare Förderung den geänderten Bedürfnissen und Anforderungen der Kommunen anzupassen, das Förderverfahren weiterhin unbürokratisch und für die Kommunen einfach zu gestalten und ein höchst mögliches Maß an Kommunalfreundlichkeit zu erreichen.

Bei der interkommunalen Zusammenarbeit lassen sich die Landesregierung und die kommunalen Spitzenverbände von folgenden Gedanken leiten:

1 Homepage des KIKZ www.ihz-hessen.de/das-kikz.

2 „Rahmenvereinbarung zur Förderung der Bildung von gemeinsamen kommunalen Dienstleistungszentren“ - bisherige Rahmenvereinbarung des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport – IV 31 – 3 v 03.01 – vom 01.08.2008.

3 „Rahmenvereinbarung zur Förderung der Bildung von gemeinsamen kommunalen Dienstleistungszentren“ – neue Rahmenvereinbarung des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport – IV 5 – 3 v 03.01 – vom 02.12.2011.

„Die neuen Herausforderungen werden für die Städte und Gemeinden nur durch die Zusammenführung von beträchtlichen Teilen ihrer Verwaltungen in gemeinsame Dienstleistungszentren zu bewältigen sein. Die Hessische Landesregierung fördert deshalb die Interkommunale Zusammenarbeit mit Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock.“ (Leitsatz aus der „Rahmenvereinbarung zur Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit)

Nach der Rahmenvereinbarung ist die Zusammenarbeit von Kommunen auf der Grundlage der nach § 2 Abs. 1 KGG vorgesehenen Formen kommunaler Gemeinschaftsarbeit und der §§ 54 ff. HVwVfG förderungsfähig. Zulässig sind auch Kooperationen, die sich der kommunalrechtlich zulässigen Rechtsformen des Privatrechts bedienen. An einem Zusammenschluss sollen i. d. R. drei Gemeinden beteiligt sein, die als Regelzuwendung 75 000 € erhalten können. Schließen sich drei oder mehr Kommunen zusammen, kann ein Förderbetrag von 100 000 € gewährt werden. Ausnahmsweise können auch zwei Kommunen gefördert werden, die dann eine Zuwendung von 50 000 € erhalten können.

Förderfähige Aufgabenbereiche

Zu den förderfähigen Aufgabenbereichen gehören jetzt alle Geschäfte der laufenden Verwaltung.

Hierzu zählten schon bisher (und auch zukünftig) insbesondere alle Aufgaben

- im Bereich der Finanzverwaltung,
- der Haupt- und Personalangelegenheiten,
- des Ordnungswesens,
- der Bauverwaltung,
- des Baubetriebshofs
- sowie des Bildungs- und Sozialwesens.⁴

Die „Rahmenvereinbarung“ von 2011 hat im Interesse für die Kommunen die förderfähigen Bereiche erweitert sowie mögliche Förderzeitpunkte und Fördersummen bei Anlegung eines strengeren Maßstabes erweitert. Die finanzielle Förderung konnte seither frühzeitiger als bisher erfolgen, der Förderbetrag kann nach der Bedeutung des Projekts hinsichtlich Modellhaftigkeit und Umfang der IKZ betragsmäßig variabel festgesetzt werden (erhöhte Zuwendung bei Vorbildcharakter), seither können auch größere Städte und Landkreise (Letztere bei Kooperation mit Städten und/oder Gemeinden) gefördert werden.

Auch wurden die Fördertatbestände deutlich erweitert. So sind jetzt zusätzlich folgende Bereiche förderfähig:

- die Errichtung und der Betrieb von kommunalen Sportanlagen,
- die Organisation der Tourismusförderung (keine Investitionsförderung),
- gemeinsame zu schaffende und zu verwaltende Gewerbegebiete,
- Kooperationen von Feuerwehren – und hier auch die Fusion von Ortsteilfeuerwehren,

⁴ Homepage des KIKZ www.ihz-hessen.de/foerderung/allgemeines

- Kooperationen zur Bewältigung des demografischen Wandels bei interkommunaler Zusammenarbeit,
- die Breitbandversorgung im ländlichen Raum,
- Kooperationen im Gesundheitswesen („Gesundheitspakt Hessen“) – Ärztliche Versorgung auf dem Land.

Ebenso können seither freiwillige Zusammenschlüsse von Städten und Gemeinden sowie Landkreisen auf Antrag eine besondere Zuwendung erhalten. Bei der Kooperation darf es sich nicht nur um einen unwesentlichen Bereich der jeweiligen kommunalen Verwaltungen und des jeweiligen Aufgabenbereiches handeln. Erforderlich für eine Förderung ist eine rechnerische Darstellung einer Einsparquote von mind. 15 %. Hierbei werden die bisherigen Gesamtkosten der zukünftig interkommunal zu erledigenden Aufgaben jeder einzelnen Kommune aus der künftigen Kooperation mit den voraussichtlichen Gesamtkosten bei Aufgabendurchführung in der Kooperation ins Verhältnis gestellt. Hierbei müssen sich die mind. 15-prozentigen Einspareffekte ergeben. Dabei ist diese Einsparung in jedem Jahr ständig wiederholt zu erzielen.

Der Förderbetrag und die zu erzielende Einsparungen sollen in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Wichtig für eine Förderung ist eine Modellhaftigkeit der Kooperation. Dieses beinhaltet auch eine Übertragbarkeit der durchgeführten Kooperation auf andere Kommunen. Die Kooperation ist auf Dauer anzulegen, mindestens aber auf fünf Jahre. Im Fall einer vor Ablauf von fünf Jahren vorzeitig beendeten Kooperation ist damit zu rechnen, dass die Zuwendung anteilig zurückgefordert wird.⁵

Von den zwischen September 2008 und August 2016 bewilligten IKZ-Projekten handelt es sich um folgende Bandbreite:

- 26,7 % im Bereich des Brand- und Katastrophenschutzes (mit Ortsteilfeuerwehr-Fusion, gemeinsamen Feuerwehrstützpunkten und gemeinsamer Löschwasserversorgung und Atemschutzverbund),
- 11,7 % im Bereich des Haushalts- und Rechnungswesens (mit gemeinsamer Kasse, gemeinsamer Steuerverwaltung, gemeinsamem Controlling),
- 7,3 % im Bereich „gemeinsame Standesamtsbezirke“,
- 5,8 % im Bereich der Breitbandversorgung,
- 4,9 % im Bereich „gemeinsame Bauhöfe“,
- 4,9 % im Bereich „gemeinsame Personalverwaltung“ (mit gemeinsamer Personal-kostenabwicklung),
- 4,9 % im Bereich der IT-Kooperation (mit Cypersicherheit),
- 2,9 % im Bereich Tourismus,
- 2,9 % im Bereich Behördenrufnummer D 115,
- 2,9 % im Bereich Zusammenarbeitsstudie (Verwaltungsgemeinschaft/Einheitsge-meinde),
- 2,4 % im Bereich Energieprojekte (mit Solarparkprojekt und Windparkprojekt),
- 2,4 % im Bereich Geodateninfrastruktur,
- 2,4 % im Bereich des freiwilligen Polizeidienstes,

⁵ Homepage des KIKZ www.ihz-hessen.de/foerderung/allgemeines.

- 2,4 % im Bereich „gemeinsames Bauamt/Baumanagement“,
- 1,5 % im Bereich „gemeinsame Ordnungsämter“,
- 1,5 % im Bereich „gemeinsames Gewerbegebiet“,
- 1,5 % im Bereich „gemeinsame Jugendpflege“ (mit Kindergartenverwaltung),
- 1,5 % im Bereich „Abfallentsorgung“ (mit Recyclinghof/Wertstoffannahme),
- 1,0 % im Bereich „gemeinsame Seniorenpflege und -betreuung“ (mit Pflegestützpunkt),
- 1,0 % im Bereich „Gesundheitsversorgung“,
- 1,0 % im Bereich „Adoptionsvermittlung“.

Die restlichen 6,5 % sind sonstige Einzelprojekte (z. B.: Prüfung elektrischer Anlagen, gemeinsamer Ausbildungsverbund, zentrales Streusalzlager, Immobilienvollstreckung, Dokumentenmanagement, Bäderwesen, gemeinsames Dorfentwicklungskonzept, Zusammenlegen einheimischer und zugewanderter Bevölkerung, Friedhofs- und Bestattungswesen, Gebäude- und Energiemanagement, Auftrags- und Vergabewesen, Schulsporthalle, Nutzungsaustausch Schule/Kindergarten und Erweiterung Stadtwerke).

Staatsminister Peter Beuth (CDU) sagte am 12.10.2016 vor dem Hessischen Landtag: „(. . .) 183 Bewilligungen seit 2008, Fördermittel i. H. v. 13,1 Mio. € und eine Beteiligung von 400 hessischen Kommunen an IKZ-Projekten sind, wie ich finde, ein Ausweis für ein tolles Projekt.“⁶

Antragstellung

Die Antragstellung gestaltet sich recht unkompliziert und ist unter <http://www.ikz-hessen.de/foerderung/antrag> abrufbar:

- Formloses Antragsschreiben einer der beteiligten Kommunen (als sog. „Gruppenantrag der miteinander kooperierenden Kommunen“), in dem das Kooperationsprojekt dargestellt und erläutert wird,
- Kopien der Beschlussfassungen der Gemeindevertretungen, interkommunale Zusammenarbeit mit den kooperierenden Gemeinden in den beschriebenen Bereichen durchzuführen,
- Auf den Beschlussfassungen der Gemeindevertretung aufbauende vertragliche Regelung, wie die interkommunale Zusammenarbeit durchgeführt wird. I. d. R. wird dieses ein öffentlich-rechtlicher Vertrag sein, in Fällen der Gründung eines Zweckverbands eine Zweckverbandssatzung.
- Rechnerische Darlegung, dass durch die IKZ eine mind. 15-prozentige Kosteneinsparung erfolgen wird. Dieses soll dargestellt werden in einer Gegenüberstellung der bisherigen Sach- und Personalkosten der einzelnen beteiligten Kommune zu den gesamten Personal- und Sachkosten des Kooperationsverbundes. Die Gesamtkosten des Kooperationsverbundes sollen dabei mindestens um 15 % niedriger ausfallen als die Summe der bisherigen Gesamtkosten der Kommunen.

Weiterhin können sonstige erläuternde Unterlagen (wie evtl. vorhandene Gutachten oder sonstige Untersuchungsergebnisse, Presseberichte und Ähnliches) beigelegt wer-

⁶ Hess. Minister des Innern und für Sport *Peter Beuth* (CDU) am 12. Oktober 2016 vor dem Hessischen Landtag – vorläufiger Stenografischer Bericht der 85. Plenarsitzung, 19. Wahlperiode, S. 39, 085_015

den. Anträge auf Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit sind auf dem Dienstweg an das Hessische Ministerium des Innern und für Sport zu richten. Die Aufsichtsbehörden haben dem Antrag eine bewertende Stellungnahme beizufügen. Zuständige Stelle für die Prüfung der Anträge und die Bewilligung der Mittel ist das zur „Kommunalabteilung“ gehörende Referat „Interkommunale Zusammenarbeit.“⁷

Studie zur interkommunalen Zusammenarbeit

Die Universität Kassel hat im Jahr 2013 eine Forschungsgruppe eingesetzt, die in drei Landkreisen (Landkreis Kassel, Werra-Meißner-Kreis und Odenwaldkreis) Bürger befragt und auf der Basis von über 1 400 Antworten eine statistische Analyse zum Thema IKZ („Präferenzen zur interkommunalen Zusammenarbeit“) durchgeführt haben. M.A. Christian Bergholz und Prof. Dr. Ivo Bischoff von der Universität Kassel stellten diese auf dem KIKZ-Kongress „Weitergehende interkommunale Zusammenarbeit – Gemeindeverwaltungsverband“ am 08.10.2015 in Buseck vor:

Auf die Frage nach einem möglichen Kontrollverlust meinten 49,2 % der Befragten, dass dieses eher nicht, und 12,8 %, dass es gar nicht zutreffe. Die eigene Gemeinde sollte, so meinten 26,5 %, mit nur *einer* ähnlich großen Gemeinde zusammenarbeiten, 57,9 % waren allerdings der Auffassung, dass die eigene Gemeinde mit *mehreren* ähnlich großen Gemeinden zusammenarbeiten sollte. Bei der Frage, ob Gemeinden durch Zusammenarbeit einen Qualitätssprung erreichen können, votierten 27,8 % mit „trifft voll zu“ und 52,5 % mit „trifft eher zu“, wobei 13,9 % eher skeptisch waren und nur 2,7 % dies verneinten. Auch auf die Frage, ob die Gemeinden durch Zusammenarbeit ihre Kosten deutlich senken könnten, antworteten 36,6 % mit „trifft voll zu“ und 49,9 % mit „trifft eher zu“, während auch hier nur 9,7 % eher skeptisch waren und nur 1,8 % dies verneinten.⁸

Das war im Grunde ein deutliches Votum für die interkommunale Zusammenarbeit!

Die gesetzlichen Instrumente zur interkommunalen Zusammenarbeit liefert in erster Linie das Gesetz über die Kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG).

Welche Instrumente bietet das KGG?

Das Gesetz über die Kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG) vom 16.12.1969 (GVBl. I S. 307), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.12.2015 (GVBl. I S. 618), bietet Möglichkeiten von Aufgabenübertragung, Ausnutzung von Synergieeffekten und Zusammenarbeit über die Gemeindegrenzen hinaus mit anderen Kommunen. § 1 KGG erlaubt, dass Gemeinden und Landkreise Aufgaben, zu deren Erfüllung sie berechtigt oder verpflichtet sind, diese gemeinsam wahrnehmen können, es sei denn, wenn dies durch Gesetz ausdrücklich ausgeschlossen wird.

Der Gesetzgeber ist nach der kommunalen Gebietsreform der 1970er Jahre davon ausgegangen, dass Großgemeinden mit ausreichender Verwaltungskraft entstanden sind.

⁷ Homepage des KIKZ www.ihz-hessen.de/foerderung/antrag.

⁸ Vgl. Universität Kassel, Fachbereich 07 Wirtschaftswissenschaften/Institut für VWL/Fachgebiet Finanzwissenschaft; hier: Vortrag von M.A. Christian Bergholz und Prof. Dr. Ivo Bischoff (und Frédéric Blaeschke) auf dem KIKZ-Kongress „Weitergehende interkommunale Zusammenarbeit – Gemeindeverwaltungsverband“ am 08.10.2015 in Buseck.

Die weitere Entwicklung hat jedoch gezeigt, dass dies nur bedingt zutreffend ist. Eine stetig fortschreitende Verrechtlichung verbunden mit immer weiterwachsenden Anforderungen und Ansprüchen haben dazu geführt, dass inzwischen eine wirtschaftliche Erfüllung sämtlicher Aufgaben einer Gemeinde für viele kleinere Gemeinden im ländlichen Raum nur noch schwer möglich ist. Gleichzeitig werden immer mehr Aufgaben so kompliziert geregelt, dass die fast ausschließlich nur noch für Spezialisten erfüllbar sind. Ein möglicher Ausweg ist die Aufgabenübertragung auf private Dritte.⁹

Es bieten sich aber auch kommunale Formen der Aufgabenerledigung an und deshalb nennt das KGG hier einige Möglichkeiten, die im Wesentlichen auch vom Land Hessen über IKZ-Mittel gefördert werden können:

Kommunale Arbeitsgemeinschaft

Die Kommunale Arbeitsgemeinschaft (§§ 3 und 4 KGG) ist dabei die unverbindlichste Form einer interkommunalen Zusammenarbeit i. R. d. Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit. Sie hat keine eigene Rechtspersönlichkeit und an ihr können sich neben Gemeinden und Landkreisen auch sonstige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts beteiligen, wobei die Zuständigkeit der Beteiligten als Aufgabenträger und deren Befugnisse unberührt bleibt. In einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung sollen dabei die Beteiligten die Aufgaben (Aufgabenfestlegung und Verbindlichkeit der getroffenen Absprachen), die Geschäftsführung und die Deckung des Finanzbedarfs für die kommunale Arbeitsgemeinschaft regeln. Auf eine kommunale Arbeitsgemeinschaft können keine Aufgaben und Zuständigkeiten übertragen werden, denn sie ist nur ein Rahmen für die Beratung von Angelegenheiten.

Im Regelfall wird es bei der Arbeitsgemeinschaft darum gehen, sich mit Nachbarkommunen über bestimmte Verwaltungsverfahren abzustimmen. Das kann dafür sprechen, dass es sich um eine Verwaltungsangelegenheit handelt und daher auch das Verwaltungsorgan (Gemeindevorstand/Magistrat) für den Abschluss der Vereinbarung zuständig ist. Wenn aber keine Angelegenheit der laufenden Verwaltung vorliegt, ist grundsätzlich das Vertretungsorgan (Gemeindevertretung/Stadtverordnetenversammlung) der Körperschaft für die Beschlussfassung über den Abschluss der Vereinbarung zuständig.¹⁰

Zweckverbände

Gemeinden und Landkreise können sich nach § 5 Abs. 1 KGG zu Zweckverbänden zusammenschließen, um einzelne Aufgaben, zu deren Wahrnehmung sie berechtigt oder verpflichtet sind, gemeinsam wahrzunehmen. Neben den Gemeinden und Landkreisen können auch andere Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts Mitglieder eines Zweckverbands sein, ebenso natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts, wenn die Erfüllung der Verbandsaufgaben dadurch

⁹ Gerhard Bennemann, in: KVR He, Kommentar zu § 1 KGG, RNr. 1.

¹⁰ Vgl. Gerhard Bennemann, in: KVR He, Kommentar zu § 4 KGG, RNr. 3.

gefördert wird und Gründe des öffentlichen Wohles nicht entgegenstehen. Der Zweckverband ist nach § 6 KGG eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Den Zweckverbänden können im Gegensatz zu den kommunalen Arbeitsgruppen sehr wohl Aufgaben übertragen werden. Diese Aufgaben sind neben dem Verbandnamen und dem Verbandssitz, den Verbandsmitgliedern und Fragen der Verfassung, Verwaltung, Finanzierung und Abwicklung in der Verbandssatzung (§ 9 KGG) zu regeln, die wiederum von der Aufsichtsgenehmigung zu genehmigen ist. Das Haushaltsrecht und das Recht zur Erhebung einer Verbandsumlage zur Finanzierung des Zweckverbands sowie der Erhebung von Abgaben ist in den §§ 18 bis 21 KGG geregelt. Die Organe des Zweckverbands sind die Verbandsversammlung (§ 15 KGG) als oberstes Organ des Zweckverbands und der Verbandsvorstand (§ 16 KGG) als Verwaltungsbehörde des Zweckverbands, wobei die Verbandssatzung auch weitere Organe vorsehen kann. In den §§ 21 bis 23 a KGG ist die Veränderung der Mitglieder (Beitritt oder Ausscheiden), die Veränderung der Verbandsaufgaben und die Auflösung des Zweckverbands bzw. eines Formwechsels (Umwandlung in eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung – GmbH) geregelt.

Die Zusammenarbeit in Zweckverbänden wird mitunter als problematisch angesehen, weil ein Mitglied (bspw. eine Gemeinde) diesen nur unter besonderen Bedingungen verlassen kann. Grundsätzlich bedarf das Ausscheiden eines Mitglieds aus dem Zweckverband und auch das Auflösen desselben nach § 21 Abs. 1 KGG einer Mehrheit von zwei Dritteln der satzungsmäßigen Stimmenzahl der Verbandsversammlung. Durch die Kommunalrechtsnovelle von 2011 ist das Ausscheiden eines Mitglieds etwas vereinfacht worden, weil in § 21 Abs. 2 KGG auch die ordentliche Kündigungsmöglichkeit aus wichtigem Grund für ein Mitglied eingeführt wurde; und wenn dieses Mitglied über eine mindestens zwanzigjährige Mitgliedschaft verfügt, kann es bei einem Zweckverband mit Aufgaben, die nicht überwiegend auf gesetzlichen Verpflichtungen beruhen, mit einjähriger Frist kündigen. Von daher ist es trotz dieser vereinfachten Ausstiegsklausel immer noch schwer, einen Zweckverband zu verlassen, wenn man keine Notwendigkeit einer Mitgliedschaft mehr sieht.

Öffentlich-rechtliche Vereinbarung

Gemeinden und Landkreise können nach § 24 KGG vereinbaren, dass eine der beteiligten Gebietskörperschaften einzelne Aufgaben der übrigen Beteiligten in ihre Zuständigkeit übernimmt, wenn dies in einer schriftlich abzuschließenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung festgelegt wird. Die Beteiligten und auch die Aufgaben müssen darin ausdrücklich bestimmt sein. Auch kann den übrigen Beteiligten dabei ein Mitwirkungsrecht bei der Erfüllung der Aufgaben eingeräumt werden, ebenso die Bestellung von Bediensteten. Bei unbefristeter Geltungsdauer der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung oder bei einer Frist von mehr als 20 Jahren muss die Kündigungsmöglichkeit geregelt sein. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit Aufgabenübernahme in die Zuständigkeit bedarf der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde, bei Aufgabenwahrnehmung für andere aber lediglich der Anzeige bei der Aufsichtsbehörde.

Gemeinsame kommunale Anstalt

Eigenbetriebe konnten in der Vergangenheit nur für diejenige Gebietskörperschaft, der sie gehörten, tätig werden. Durch die Kommunalrechtsnovelle des Jahres 2011 wurde das Instrument der „gemeinsamen kommunalen Anstalt“ geschaffen. Gemeinden und Landkreise können nach dem damals neu eingefügten § 29 a KGG zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung Unternehmen und Einrichtungen in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts unter ihrer gemeinsamen Trägerschaft als gemeinsame kommunale Anstalt errichten oder bestehende Regie- und Eigenbetriebe im Wege der Gesamtrechtsnachfolge in eine gemeinsame kommunale Anstalt umwandeln. An der Errichtung einer gemeinsamen kommunalen Anstalt können sich auch Zweckverbände und kommunale Versorgungskassen beteiligen. In einer Vereinbarung muss die Einrichtung, die Beteiligung als Träger und die Verschmelzung von Anstalten geregelt sein. Eine entsprechende Satzung bedarf der aufsichtsbehördlichen Genehmigung und muss folgende Regelungsinhalte haben: die Träger der Anstalt, den Sitz der Anstalt, den Betrag der von jedem Träger der Anstalt auf das Stammkapital zu leistende Einlage, den räumlichen Wirkungsbereich der Anstalt (wenn ihr hoheitliche Befugnisse übertragen werden oder sie satzungsbefugt ist), die Sitz- und Stimmverteilung im Verwaltungsrat, die Vermögens- und Personalverteilung im Falle der Auflösung oder des Austritts eines Trägers, und die Regelungsfrage über die Prüfung des Jahresabschlusses. Dem Verwaltungsrat gehören mindestens die Bürgermeister oder Landräte ihrer Träger an, wobei der Verwaltungsrat dessen Vorsitz bestimmt.

Gemeindeverwaltungsverband

Nach § 30 KGG können Gemeinden zur Stärkung ihrer Verwaltungskraft einen Gemeindeverwaltungsverband bilden. Der Gemeindeverwaltungsverband ist nach der Zahl der Gemeinden und ihrer Einwohner sowie nach der räumlichen Ausdehnung unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse so abzugrenzen, dass er seine Aufgaben zweckmäßig und wirtschaftlich erfüllen kann. Ein Gemeindeverwaltungsverband hat im Verfahren sehr viele Parallelen zum Zweckverband und deshalb gelten, soweit keine Sonderregelungen festgelegt werden, hier auch dieselben Vorschriften wie die für Zweckverbände. Einem Gemeindeverwaltungsverband können nach näherer Bestimmung der zu erlassenden Verbandssatzung folgende Aufgaben übertragen werden:

1. die verwaltungsmäßige Erledigung der Geschäfte der laufenden Verwaltung,
2. die kassen- und Rechnungsgeschäfte sowie die Veranlagung und Einziehung der gemeindlichen Abgaben.

Auch können weitere Aufgaben der Mitgliedsgemeinden dem Gemeindeverwaltungsverband zur gemeinsamen Erledigung übertragen werden. Der Gemeindeverwaltungsverband kann seine Aufgaben mit Bediensteten der Mitgliedsgemeinden wahrnehmen. Die Organe des Gemeindeverwaltungsverbands sind die Verbandsversammlung, der nur Mitglieder der Vertretungskörperschaften (Gemeindevertretung/Stadtverordnetenversammlung) angehören dürfen, und der Verbandsvorstand, dem die Bürgermeister der Mitgliedsgemeinden kraft Amtes angehören. Dadurch ist auch hier der Grundsatz der Trennung von Amt und Mandat gewährleistet. Der Gemeindeverwaltungsverband

finanziert sich nach § 32 KGG durch eine Verbandsumlage i. S. d. § 19 KGG, die – wenn nichts anderes bestimmt ist – nach dem Verhältnis der Einwohnerzahlen der Mitgliedsgemeinden erhoben wird.

Verwaltungsgemeinschaft

Es kann nach § 33 KGG auch vereinbart werden, dass anstelle eines Gemeindeverwaltungsverbands eine Gemeinde i. S. einer Verwaltungsgemeinschaft die Aufgaben eines Gemeindeverwaltungsverbands erfüllt. Hier muss dann eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung getroffen werden.

Auf dem KIKZ-Kongress Kongress „Weitergehende interkommunale Zusammenarbeit – Gemeindeverwaltungsverband“ am 08.10.2015 in Buseck stellten verschiedene Gebietskörperschaften ihre Erfahrungen und ihren Sachstand auf dem Weg zur interkommunalen Zusammenarbeit vor.

Für die Gemeinden Bromskirchen und Allendorf/Eder besteht bereits ein *Gemeindeverwaltungsverband* nach § 30 KGG seit dem 01.01.2016. Bürgermeister Claus Junghenn (parteilos, Allendorf/Eder) und Bürgermeister Karl-Friedrich Frese (CDU, Bromskirchen) berichteten sehr positiv über ihre Erfahrungen. Dennoch bleibe das Ziel, beide Gemeinden bis zum Jahr 2020 (zur Einheitsgemeinde) zu fusionieren. Durch die Einführung zweier weiterer Gremien (nämlich Verbandsversammlung und Verbandsvorstand) sind neben den beiden Gemeindevertretungen und den beiden Gemeindevorständen zwar zusätzliche Organe entstanden, man hatte aber im Vorfeld den Beratungsbedarf der Verbandsgremien überschätzt, denn die Sitzungsfrequenz sei niedriger als gedacht. Sämtliche Verwaltungsarbeiten der Gemeindevorstände seien nun Sache des Gemeindeverwaltungsverbands. Hier ist man zu der klaren Erkenntnis gekommen, dass eine deutliche Arbeitsvereinfachung festzustellen sei. In der Bevölkerung und auch in der Presse habe der Schritt hin zum Gemeindeverwaltungsverbund ein sehr positives Echo gefunden. Es erfolgte eine Förderung des Landes aus IKZ-Mitteln. In den ersten neun Monaten seit Start des Gemeindeverwaltungsverbands sparte man zudem bei Nutzungs- und Beschaffungsmaßnahmen 20 100 €, bei Personal 56 330 €. Weitere Einsparungen im Sachbereich werden folgen. Einsparungen werden auch erwartet, weil die Stelle des Bromskirchener Bürgermeisters ab dem 01.01.2017 nur noch ehrenamtlich besetzt werden soll.¹¹

Seit der HGO-Novelle vom Dezember 2015 ist es gem. § 44 Abs. 1 Satz 2 HGO bei Gemeinden mit nicht mehr als 5 000 Einwohnern möglich, die Stelle des Bürgermeisters in der Hauptsatzung ehrenamtlich auszuweisen. Zuvor lag diese Grenze bei nur 1 500 Einwohnern.

Ministerialrätin Silvia Corts vom Hessischen Ministerium des Innern und für Sport bezeichnete in diesem Zusammenhang die Gründung von Gemeindeverwaltungsverbänden für alle Beteiligten als Neuland: „*Der Gemeindeverwaltungsverband könnte sich*

¹¹ Vgl. Vortrag der Bürgermeister *Claus Junghenn* (Allendorf/Eder) und *Karl Friedrich Frese* (Bromskirchen) auf dem KIKZ-Kongress Kongress „Weitergehende interkommunale Zusammenarbeit – Gemeindeverwaltungsverband“ am 08.10.2015 in Buseck.

zu einem hoffnungsvollen Element zur Bereicherung der interkommunalen Zusammenarbeit entwickeln und neue Impulse setzen. Gesetzliche Rahmenbedingungen sind zu überdenken, soweit sie nicht mehr zeitgemäß sind und eine Anpassung für erforderlich gehalten wird. Interkommunale Zusammenarbeit bedeutet freiwillige Zusammenarbeit! Der Gemeindeverwaltungsverband kann eine wirksame Alternative zu einer freiwilligen Fusion darstellen oder einen Meilenstein auf dem Weg dorthin. Dies ist den Verantwortungsträgern in den Kommunen zu überlassen.¹²

Die Gemeinden Schmitten, Weilrod und Gräfenwiesbach (im Hochtaunuskreis) streben eine „Interkommunale Zusammenarbeit im Weil- und Wiesbachtal“ in Form einer Verwaltungsgemeinschaft nach § 33 KGG an. Ziel ist hier, eine Verwaltungsstruktur zu schaffen, die für eine größere Grundgesamtheit an Bürgern zuständig ist. Nicht jede Aufgabe soll kleinteilig in einzelnen Verwaltungen erledigt werden, sondern effizienter in einer gemeinsamen Struktur. In einer Verwaltungsgemeinschaft der drei Kommunen mit dann rd. 20 000 Einwohnern zeigen sich sogar deutliche Unterschiede bei den Personalressourcen im Vergleich zu einer selbstständigen Kommune ähnlicher Größe. Darüber hinaus wird die Vertretungsregelung nachhaltig optimiert. Veränderungen und Engpässe können somit leichter kompensiert werden. Ebenso besteht die Möglichkeit, bisher extern vergebene Aufgaben partiell zu übernehmen und dadurch weitere Synergien zu schaffen.¹³

Die Städte Grebenau und Romrod sowie die Gemeinden Feldatal und Schwalmtal (im Vogelsbergkreis) streben zum 01.01.2017 die Bildung eines Gemeindeverwaltungsverbands an. Bereits im Jahr 2010 planten sieben Vogelsberg-Gemeinden die Zusammenlegung der Kassengeschäfte. 2011 folgte der Grundsatzbeschluss, interkommunale Zusammenarbeit zu betreiben. In den Folgejahren 2012 bis 2014 wurde die Zusammenarbeit auf der Basis IKZ und mit entsprechender Förderung auf verschiedenen Feldern intensiviert. Man gelangte schließlich zur Erkenntnis, dass eine derartige schrittweise Umsetzung wegen der engen personellen Verflechtung der Aufgaben nicht möglich ist und suchte nach Möglichkeiten des KGG für die Zusammenarbeit und mit Unterstützung des KIKZ. Schließlich entschied man sich für die Rechtsform als Gemeindeverwaltungsverbund nach § 30 KGG. Bereits Ende 2014 begannen die Vorarbeiten zur Errichtung des Gemeindeverwaltungsverbands. Seit Anfang 2015 fanden fest terminierte Treffen der betroffenen Bürgermeister statt, um Organisationsstruktur sowie Aufgabenzuschnitt und Aufgabenverteilung zu planen. Zudem fanden Personalversammlungen statt und die Personalräte wurden eingebunden. Der Hessische Städte- und Gemeindebund wurde ebenso zurate gezogen wie das KIKZ. Zwischenzeitlich fanden mehrere gemeinsame Sitzungen der Vertretungskörperschaften statt und es wurden die Grundsatzbeschlüsse gefasst. Auch werden die Bürger am Prozess beteiligt und informiert.

12 Ministerialrätin *Silvia Corts* vom Hessischen Ministerium des Innern und für Sport auf dem KIKZ-Kongress „Weitergehende interkommunale Zusammenarbeit – Gemeindeverwaltungsverband“ am 08.10.2015 in Buseck.

13 Vgl. Powerpoint-Präsentation (von *Heinz-Otto Freiling*) der Gemeinden Schmitten, Weilrod und Gräfenwiesbach „Ein Rathaus – Drei Standorte“ auf dem KIKZ-Kongress „Weitergehende interkommunale Zusammenarbeit – Gemeindeverwaltungsverband“ am 08.10.2015 in Buseck.

Die Städte Weilburg (Landkreis Limburg-Weilburg), Solms, Braunfels und Leun (Lahn-Dill-Kreis) wollen ihre *interkommunale Zusammenarbeit* kreisübergreifend intensivieren. Sie arbeiten dabei bei verschiedenen IKZ-Projekten enger zusammen und diese Projekte haben auch Organe und damit eine erkennbare Struktur:

- eine Steuerungsgruppe (bestehend aus den Bürgermeistern, den Ersten Stadträten, den Stadtverordnetenvorstehern und den Fraktionsvorsitzenden), die zur Aufgabe hat, die politischen Ziele im Prozess und die vorbereitenden Arbeiten bis hin zur Steuerung zu begleiten,
- die IKZ-Arbeitsgruppe (bestehend aus den Bürgermeistern und den Hauptamtsleitern der vier Städte), die die konkrete Ausarbeitung der einzelnen Arbeitsfelder und der Gestaltung der künftigen interkommunalen Arbeit zur Aufgabe hat.

Weilburgs Bürgermeister Hans Peter Schick (parteilos) sagte dazu auf dem KIKZ-Kongress: *„Ziel allen Wirkens ist es, bis zum 01.01.2017 eine umfassende interkommunale Zusammenarbeit der vier Städte Braunfels, Leun, Solms und Weilburg in den Feldern kommunalen Handelns zu verwirklichen und dies für rd. 45 000 Einwohner. Die Verantwortlichen der vier Städte haben sich diesem Ziel verschrieben und arbeiten mit dem erforderlichen Elan, um künftig noch wirksamer und wirtschaftlicher zu arbeiten, wobei wirtschaftlicher nicht billiger und damit schlechter heißt. Für den Erfolg des interkommunalen Weges ist die Konstanz der handelnden Personen von zentraler Bedeutung. Auch daher besteht bei uns eine gesunde Eilbedürftigkeit. Alles in allem sind wir vier Städte davon überzeugt, dass wir gemeinsam den richtigen Weg gehen, um die Zukunftsfähigkeit unserer Städte zu gestalten und dem Wohl unserer Bevölkerung mit einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung zu dienen.“*¹⁴

Schließlich erläuterten auf diesem KIKZ-Kongress in Buseck auch die Bürgermeister Gottfried Görig (parteilos, Stadt Beerfelden), Thomas Ihrig (SPD, Gemeinde Hessen- eck), Egon Scheuermann (ÜWS, Gemeinde Sensbachtal) und Hans Heinz Keursten (parteilos, Gemeinde Rothenberg) den Prozess zur Schaffung einer zukunfts-fähigen Verwaltungs- und Kommunalstruktur mit dem Ziel der Bildung der Stadt Oberzent als *Einheitsgemeinde*.

Darüber hinaus sollte auch noch erwähnt werden, dass die Gemeinden Neukirchen, Oberaula und Ottrau (Schwalm-Eder-Kreis) bereits 2013 IKZ-Mittel für die Bildung eines Gemeindeverwaltungsverbands „Südlicher Knüll“ und die Städte Lollar und Staufenberg (Landkreis Gießen) 2014 IKZ-Mittel für die Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft (zur Schaffung eines zentralen Dienstleistungszentrums) in Anspruch genommen haben. Außerdem gibt es hessenweit weitere Überlegungen zur Intensivierung interkommunaler Zusammenarbeit, Bildung von Verwaltungsgemeinschaften oder Gemeindeverwaltungsverbände oder gar für Gemeindefusionen.

¹⁴ Hans Peter Schick, Bürgermeister Weilburg, auf dem KIKZ-Kongress „Weitergehende interkommunale Zusammenarbeit – Gemeindeverwaltungsverband“ am 08.10.2015 in Buseck.

Die Einheitsgemeinde sollte jedoch das Ziel sein – ein Fazit!

Die vorbeschriebenen Kapitel haben aufgezeigt,

- welche Beweggründe es in der Vergangenheit gab, dass Gemeinden und Landkreise fusionierten,
- was dabei gut war und welche Fehler dabei gemacht wurden,
- warum man nicht auf dem Stand der 1970er Gebietsreformen stehen bleiben sollte,
- dass Verbands- oder Samtgemeinde für Hessen systemwidrig wären und deshalb keinen Sinn machen,
- und welche Möglichkeiten es gibt, Synergien zu nutzen, um Gemeinde- und Landkreisverwaltungen effektiver zu machen, um dem zunehmenden Regelungsaufwand und den demografischen Entwicklungen gerecht zu werden.

Dabei ist das Land mit seinen Fördermöglichkeiten, mit der Unterstützung durch das Kompetenzzentrum für interkommunale Zusammenarbeit (KIKZ) und mit der neuerlichen Philosophie der Landesregierung im Hinblick mit der Einheitsgemeinde als Ziel auf dem völlig richtigen Weg.

Einheitsgemeinde als Ziel

Die in Hessen übliche Einheitsgemeinde sollte das klare Ziel sein. Alles andere wäre systemwidrig. Zum Optimieren der Arbeit im Vorfeld einer Einheitsgemeinde kann man über öffentlich-rechtliche Verträge und IKZ-Förderung bereits die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden, Landkreisen und Zweckverbänden anstreben, oder bereits vorhandene Zusammenarbeit intensivieren, so wie – kreisübergreifend – die Städte Weilburg, Solms, Braunfels und Leun es tun.

Das Modell des Gemeindeverwaltungsverbands bietet sich dann an, wenn eine engere Kooperation von Gemeinden über Einzelprojekte hinaus geplant ist, aber zwischen den Bevölkerungen der betroffenen Gemeinden eine oft historisch bedingte „gepflegte Abneigungskultur“ besteht und man sich zum augenblicklichen Zeitpunkt noch keine Fusion vorstellen kann. Gemeindeverwaltungsverbände sind in Hessen bereits vorhanden (z. B.: Bromskirchen und Allendorf/Eder) und werden weiter angestrebt (z. B. bei den Städten Grebenau und Romrod sowie die Gemeinden Feldatal und Schwalmthal). Denkbar ist in diesem Zusammenhang auch der Schritt zur Verwaltungsgemeinschaft wie z. B. bei dem Projekt „Interkommunale Zusammenarbeit im Weil- und Wiesbachtal“.

Aber auch hier sollte eine Fusion a. E. des Prozesses nicht aus dem Auge verloren werden. Vielleicht hat sich die Bevölkerung in einigen Jahren an die Verwaltungsgemeinschaft oder den Gemeindeverwaltungsverband gewöhnt und steht wegen eines zuvor befürchteten, aber später ausgeräumten Identitätsverlust einer Fusion zur Einheitsgemeinde nicht mehr entgegen. Wichtig ist hier aber, dass die Bürger, die Vereine und Verbände, die Mandatsträger und das Personal aktiv am Entscheidungsprozess beteiligt werden. Dann werden die sachlichen Argumente stärker sein als die Emotionen, so wie es einst bei der gescheiterten mittelhessischen Gebietsreform um die Stadt Lahn genau umgekehrt war, denn die Emotionen und der befürchtete Identitäts-, aber

auch Einflussverlust waren damals in der Debatte innerhalb und außerhalb der politischen Gremien deutlich stärker gewichtet als die sachliche Argumentation.

Beratungsmöglichkeiten der KIKZ und der kommunalen Spitzenverbände

Die Beratungsmöglichkeiten der KIKZ und der kommunalen Spitzenverbände und IKZ-Fördermittel sollten in Anspruch genommen werden. Eine Machbarkeitsstudie durch unabhängige externe Institute können die Notwendigkeiten der Zusammenarbeit von Gemeinden bis hin zur Fusion belegen und dadurch zu einer größeren Akzeptanz in der Bevölkerung verhelfen. Letztendlich sollte ein Bürgerbegehren oder ein Vertreterbegehren nach § 8 b HGO durchgeführt werden, bevor der politische Entscheidungsprozess in den Gemeindegremien erfolgt.

Die neue Philosophie der Landesregierung mit dem Ziel der Einheitsgemeinschaft nach Freiwilligkeit und mit Förderung ist auch deshalb gut, weil sie die guten und schlechten Erfahrungen der Gebietsreform der 1970er Jahre berücksichtigt und weil man von der noch beim „schwarz-grünen“ Koalitionsvertrag zumindest erwähnten „Verbandsgemeinde“ nach rheinland-pfälzischem Vorbild deutlich abgekommen ist.

Ehrenamtlichkeit der Bürgermeister

Der Gesetzgeber sollte allerdings noch die Einwohnergrenze in § 44 Abs. 1 Satz 2 HGO für die Ehrenamtlichkeit der Bürgermeister deutlich (Vorschlag: auf 10 000 Einwohner) für den Fall anheben, wenn ein Gemeindeverwaltungsverband oder eine Verwaltungsgemeinschaft angestrebt wird. In diesem Zusammenhang sollte Ministerialrätin Corts beim Wort genommen werden, wonach die gesetzlichen Rahmenbedingen zu überdenken sind, wenn eine Anpassung für erforderlich gehalten wird.¹⁵ Für Bromskirchen und Allendorf/Eder ist dies zwar noch wegen der Gemeindegröße angemessen, aber wenn größere Gemeinden auf dem Weg in Richtung Einheitsgemeinde einen Gemeindeverwaltungsverband oder eine Verwaltungsgemeinschaft vorschalten, dann sollten aber lediglich ein hauptamtlicher Bürgermeister und im Übrigen ehrenamtliche Bürgermeister völlig ausreichen. Dies würde dann auch das Verfahren bei den größeren zusammenarbeitwilligen Kommunen, wie z. B. bei den Städten Staufenberg und Lollar (Landkreis Gießen), erleichtern.

Identitätsverlust

Im Übrigen sollte die Befürchtung des Verlusts an Identität oder Einfluss und sonstiges am Kirchturm orientiertes Verhalten im 21. Jahrhundert zurückgestellt werden und man sollte hier auch offen und ohne jede Schere im Kopf nachdenken dürfen. Das Fusionsangebot des Alsfelder Bürgermeisters Stephan Paule an die umliegenden Gemeinden vom Herbst 2016 ist daher keineswegs ein „unmoralisches“ Angebot, so wie es der Gießener Anzeiger am 11.10.2016 bezeichnete.¹⁶ Sicherlich wäre es sensibler ge-

¹⁵ Vgl. Ministerialrätin *Silvia Corts* vom Hessischen Ministerium des Innern und für Sport auf dem KIKZ-Kongress „Weitergehende interkommunale Zusammenarbeit – Gemeindeverwaltungsverband“ am 8. Oktober 2015 in Buseck

¹⁶ Vgl. Gießener Anzeiger vom 11. Oktober 2016, S. 6 „Ein (unmoralisches) Angebot“

wesen, wenn Paule die bereits vorhandenen Bestrebungen einiger angeschriebener Gemeinden zur Bildung eines Gemeindeverwaltungsverbundes wahrgenommen hätte, aber Nachdenken über größere Einheiten muss schon erlaubt sein dürfen.

Ministerialrätin Corts sagte auf dem KIKZ-Kongress in Buseck, dass der Gemeindeverwaltungsverband eine Alternative zu einer freiwilligen Fusion oder ein Meilenstein auf dem Weg dorthin sein kann.¹⁷ Konsequenter ist in jedem Fall hier weniger der Alternativ-Gedanke, sondern sollte vielmehr der Meilenstein-Gedanke weiterverfolgt werden, denn die Einheitsgemeinde passt besser in das hessische Kommunalrechtssystem, weil ein Gemeindeverwaltungsverband oder eine Verwaltungsgemeinschaft immer noch etwas von einem Provisorium haben, mit dem die aktuell handelnden Personen zwar sehr einverstanden sind, nachkommende Generationen aber wieder eine Auflösung betreiben könnten.

Die Einheitsgemeinde jedenfalls bietet wegen der oben beschriebenen Möglichkeit einer Entschuldungshilfe und einer Besserstellung im Kommunalen Finanzausgleich durch die „Einwohnerveredelung“ ein Anreiz. Und für Machbarkeitsstudien auf dem Weg zur Fusion können schließlich auch IKZ-Mittel akquiriert werden.

Zudem bietet auch nach Ansicht der Hessischen Landesregierung die Einheitsgemeinde die folgenden Vorteile:

- die Bündelung der Finanzkraft,
- verbesserte Handlungsmöglichkeiten,
- leistungsfähige und einheitliche Kommunalverwaltung durch Konzentration und Bündelung,
- größtmögliche Synergieeffekte,
- ggf. Abmilderung von Steuern- und Gebührenerhöhungen.

Dreistufigkeit der Verwaltung

Nach den anstrebenswerten Gemeindefusionen muss aber auch langfristig über die Kreisebene und die Ebene der Regierungspräsidien nachgedacht werden. Auch hier sollte es keine Tabus geben. Stärkere Gemeinden brauchen weniger Landkreise. Große Landkreise brauchen keine Regierungspräsidien. Aus diesem Grund ist es allemal den Aufwand wert, über das Jordan'sche Regionalkreismodell mit einer Ausdehnung auf ganz Hessen nachzudenken, denn anstelle von 3 Regierungspräsidien und 21 Landkreisen könnte man sich durchaus auch mit 7 (etwa wie die Polizeipräsidiumsbezirke) bis 11 Regionalkreise vorstellen, wobei die kreisfreien Städte noch nicht berücksichtigt sind. Dann schließlich könnte dadurch die lange ersehnte Dreistufigkeit der Verwaltung in Hessen erreicht werden.

„Stillstand ist Rückschritt!“ sagte einst der deutsche Industriemanager Rudolf von Bennigsen-Foerder (1926-1989), und in der Tat sollte man allmählich in Hessen die Themen „Kommunale Gebietsreform“ und „Landkreis-RP-Strukturreform“ wieder an-

¹⁷ Vgl. Ministerialrätin *Silvia Corts* vom Hessischen Ministerium des Innern und für Sport auf dem KIKZ-Kongress „Weitergehende interkommunale Zusammenarbeit – Gemeindeverwaltungsverband“ am 08.10.2015 in Buseck.

packen, denn selbst in Mittelhessen sollte das „Lahn-Trauma“ mittlerweile ausgestanden sein.

Man muss offen sein für etwas Neues! – (te)

Fundstelle He 2017/1