



Merlin Franke

Das Projekt der Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein

Ein Vergleich mit der
niedersächsischen Reform
des Jahres 1977



PETER LANG

Das Projekt der Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein

Europäische Hochschulschriften

Publications Universitaires Européennes

European University Studies

Reihe XXXI

Politikwissenschaft

Série XXXI Series XXXI

Sciences politiques

Political Science

Bd./Vol. 617



PETER LANG

Frankfurt am Main · Berlin · Bern · Bruxelles · New York · Oxford · Wien

Merlin Franke

Das Projekt der
Kreisgebietsreform
in Mecklenburg-Vorpommern
und Schleswig-Holstein

Ein Vergleich mit der
niedersächsischen Reform
des Jahres 1977



PETER LANG

Internationaler Verlag der Wissenschaften

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Hamburg, HSU HH, Diss., 2011

D 705

ISSN 0721-3654

ISBN 978-3-631-63234-5 (Print)

ISBN 978-3-653-01411-2 (E-Book)

DOI 10.3726/978-3-653-01411-2

© Peter Lang GmbH

Internationaler Verlag der Wissenschaften

Frankfurt am Main 2012

Alle Rechte vorbehalten.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

www.peterlang.de

Vorwort

In den nördlichsten Flächenländern der Republik kam es in den letzten Jahren zu heftigen Kontroversen um eine Neugliederung der Kreisstruktur. Offensichtlich ist die Kreisgebietsreform ein landespolitisch denkbar „harter Brocken“, der eine Bearbeitung aus politikwissenschaftlicher Perspektive allemal verdient. Herr Franke analysiert in dieser Arbeit die Kreisreform in Niedersachsen, wo sie seit mehr als 30 abgeschlossen ist, ferner in Mecklenburg-Vorpommern, wo sie erst im Herbst 2011 in Kraft getreten ist, und schließlich in Schleswig-Holstein, wo sie inmitten heißer Kontroversen vorerst ausgesetzt wurde.

Jede Kreisgebietsreform geriet zum landespolitischen Kraftakt und zur Machtprobe zwischen den Parteien, in den Parteien selbst sowie zwischen den Landesregierungen und Landräten. Die Diskussion drehte sich hauptsächlich um Kreiszuschnitte und Kreisgrenzen.

Herr Franke führt detailliert vor Augen, dass sich die Bürger bei alledem mit wenigen Ausnahmen passiv verhielten. Hauptsächlich die Betreiber der kommunalen Selbstverwaltung sowie Minister und Landtagsfraktionen beteiligten sich an den Auseinandersetzungen, damit auch die Landesparteien. Neue Kreisformate bedeuten für die Aktiven in den Parteien und für die kommunalen Mandatsträger zwangsläufig den Verlust vertrauter Betätigungs- und Karrierefelder.

Herr Frankes Arbeit bietet sich als Referenzstudie für die Untersuchung von Kreisgebietsreformen in anderen Bundesländern an. Die lebendige Art seiner Darstellung sollte dazu beitragen, weitere Politikwissenschaftler für diesen Aspekt der Landespolitik zu begeistern.

Jürgen Hartmann, November 2011

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	13
1.1. Einführung	14
1.2. Aufbau der Arbeit	17
1.3. Forschungsstand	18
1.4. Zum Begriff der Gebietsreform	20
1.5. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der Gebietsreform	21
1.6. Historische Vorbemerkungen	25
1.6.1. Niedersachsen	25
1.6.2. Mecklenburg-Vorpommern	26
1.6.3. Schleswig-Holstein	27
1.7. Der Policy Cycle als Prozessmodell der Politik	28
1.7.1. Die Phasen des Policy Cycles	29
1.7.1.1. Initiation	30
1.7.1.2. Estimation	31
1.7.1.3. Selektion	32
1.7.1.4. Implementation	32
1.7.1.5. Evaluation	32
1.7.1.6. Termination	33
1.7.2. Stärken und Schwächen eines Phasenmodelles	33
1.8. Die Akteure der Gebietsreformpolitik	33
1.8.1. Politik	34
1.8.2. Verwaltung	35
1.8.3. Kommunale Spitzenverbände	36
1.8.4. Presse/ Medien	36
1.8.5. Bürgerbewegungen	37
 2. Die historische Perspektive: Die vollzogene Gebietsreform der 1970er Jahre in Niedersachsen	 39
2.1. Initiation – Beweggründe für die Reform	39
2.1.1. Historische Betrachtung kommunalen Struktur Niedersachsens	39
2.1.1.1. Gemeinden	40
2.1.1.2. Landkreise	41
2.1.2. Reformbestrebungen in anderen Ländern der Bundesrepublik in den 60er Jahren des 20. Jahrhunderts	45
2.1.3. Politische Ausgangsende in Niedersachsen	49
2.2. Estimation	51
2.2.1. Vorstellungen der Sachverständigenkommission	51

2.2.2.	Vorstellungen der Politik	54
2.2.2.1.	Vorstellungen der SPD	54
2.2.2.2.	Vorstellungen der FDP	58
2.2.2.3.	Vorstellungen der CDU	59
2.2.3.	Vorstellungen der Verwaltung.....	62
2.2.4.	Vorstellungen der kommunalen Spitzenverbände	64
2.2.4.1.	Landkreistag	64
2.2.4.2.	Städtetag	66
2.2.5.	Vorstellungen der Bevölkerung.....	66
2.3.	Selektion – Festlegung	67
2.4.	Implementation – Gesetzgebungsverfahren.....	69
2.5.	Evalutaion	72
2.6.	Termination - Intervention des Landesverfassungsgerichtes	75
2.7.	Fazit zur niedersächsischen Kreisgebietsreform.....	76

3. Kreisgebietsreform am Beispiel eines dünn besiedelten

	Flächenlandes: Mecklenburg-Vorpommern	79
3.1.	Initiation – Beweggründe für die Reform.....	79
3.1.1.	Historische Betrachtung der Kreisstruktur Mecklenburg-Vorpommerns	85
3.1.2.	Die abgeschlossene Gebietsreform der 1990er Jahre	86
3.1.3.	Reformbestrebungen in anderen neuen Ländern der Bundesrepublik	91
3.1.4.	Politische Ausgangslage in Mecklenburg-Vorpommern.....	93
3.2.	Estimation	95
3.2.1.	Intervention des Landesverfassungsgerichtes: das Greifswalder Urteil.....	95
3.2.2.	Vorstellungen der Politik	96
3.2.2.1.	Vorstellungen der SPD	96
3.2.2.2.	Vorstellungen der CDU	100
3.2.2.3.	Vorstellungen der PDS/ Linke.....	105
3.2.2.4.	Vorstellungen der FDP	107
3.2.2.5.	Auswirkungen auf das Parteipolitische Spektrum ...	108
3.2.3.	Vorstellungen der Verwaltung und Gebietskörperschaften ...	111
3.2.4.	Vorstellungen der kommunalen Spitzenverbände	118
3.2.4.1.	Landkreistag	119
3.2.4.2.	Städte- und Gemeindetag	124
3.2.5.	Vorstellungen der Bevölkerung.....	125
3.3.	Selektion – Festlegung	126
3.4.	Implementation – Gesetzgebungsverfahren.....	128

3.5. Fazit: Gebietsreform Mecklenburg-Vorpommern	132
4. Umstritten und gegenwärtig: Sachstand und Planungen zur geplanten Kreisgebietsreform in Schleswig-Holstein	135
4.1. Initiation - Beweggründe für die Reform.....	135
4.1.1. Historische Betrachtung der Kreisstruktur in Schleswig-Holstein	137
4.1.2. Die abgeschlossene Reform der 1970er Jahre	140
4.1.3. Politische Ausgangslage in Schleswig-Holstein.....	144
4.2. Estimation	147
4.2.1. Vorstellungen der Politik	147
4.2.1.1. Vorstellungen der CDU	147
4.2.1.2. Vorstellungen der SPD	152
4.2.1.3. Vorstellungen der Grünen	155
4.2.1.4. Vorstellungen der FDP	157
4.2.1.5. Vorstellungen des SSW	157
4.2.1.6. Auswirkungen auf das Parteipolitische Spektrum ...	158
4.2.2. Vorstellungen der Verwaltung.....	161
4.2.3. Vorstellungen der kommunalen Spitzenverbände	163
4.2.3.1. Landkreistag	163
4.2.3.2. Städteverband	165
4.2.3.3. Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag.....	165
4.2.4. Vorstellungen der Bevölkerung	166
4.3. Selektion.....	168
4.4. Fazit: Gebietsreform Schleswig-Holstein	168
5. Ergebnis.....	171
Literaturverzeichnis	175

Markus Matthes†

gefallen am 25. Mai 2011 im Distrikt Chahar-Darah - Afghanistan

1. Einleitung

„Die öffentliche Verwaltung besteht nie als reiner Selbstzweck, sie dient der im Staat verfassten Gesellschaft und hat sich infolgedessen an wandelnde Formen und Erfordernisse anzupassen!“

Unterschiedlich stark ausgeprägte Verwaltungs- und Gebietsreformen treten infolge gesellschaftlicher, sozialer, wirtschaftlicher und technologischer Veränderungen auf. Sie reagieren auf zyklisch wiederkehrende Anpassungszwänge und Organisationsentwicklungen innerhalb der öffentlichen Verwaltung.

Gebietsreformen sind ein Thema, das die deutsche Politik seit 1949 begleitet. Standen zunächst die als provisorisch empfundenen Länder im Mittelpunkt, deren Grenzen sich unter anderem an den Besatzungszonen orientierten, so drehten sich nach der Konsolidierung des westdeutschen Staates Neugliederungsdiskussionen ausschließlich um die Gemeinde- und Kreisgrenzen, in den Flächenländern auch um den Zuschnitt und die Existenzberechtigung der Regierungsbezirke. Die Debatte um den Nordstaat lebt immer mal wieder auf. Aber es handelt sich um ein Saisonthema, bei dem sich alle Teilnehmer darin einig sind, dass es dazu wohl nie kommen wird.

Bürgernahe Verwaltung findet auf der Selbstverwaltungsebene statt, in den Kommunen und Kreisen bzw. Landkreisen. Vertraute Wege, Dienststellen und Ansprechpartner stehen auf dem Spiel, wenn Gemeinden oder Kreise fusionieren. Die Zahl der kommunalen Ehrenämter schrumpft, für die Mandatsträger in den Gemeinderäten und Kreistagen verlängern sich die Anfahrtzeiten, ebenso die Wege für Menschen auf dem Lande, besonders für jene, die auf öffentliche Verkehrsmittel angewiesen sind.

Dies sind nur einige der Gründe, die das scheinbar so graue und technokratische Projekt einer Gebietsreform zum einem der kontroversesten Vorhaben der Landespolitik gemacht haben. Fast überall in den westdeutschen Flächenländern sind Kommunal- und Gebietsreformen seit längerer Zeit abgeschlossen. Während aber in Niedersachsen, wo eine höchst kontroverse Reform vonstatten ging, heute kein Neugliederungsbedarf mehr gesehen wird, wurde eine Neugliederung in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein in den vergangenen Jahren umso beharrlicher eingefordert. Hieraus ergibt sich der Gegenstand dieser Arbeit. Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern beherbergen große ländliche Räume, die beiden erstgenannten Länder sind darüber hinaus der staatsrechtliche Ort vieler Vorortgemeinden im Umfeld der Stadtstaaten Bremen und Hamburg.

Im Vergleich der Kreisreform in diesen drei Ländern sollen nun typische Motive, Konflikte und Entscheidungsprozesse herausgearbeitet werden. Niedersachsen dient dabei als Ausgangs- und Referenzpunkt.

1.1. Einführung

Ziel dieser Arbeit ist es, die beabsichtigten Kreisgebietsreformen in den nord-deutschen Flächenländern Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein mit der niedersächsischen Reform der siebziger Jahre zu vergleichen.

Auf dem Gebiet der heutigen Bundesrepublik Deutschland gab es in der Vergangenheit, bedingt durch Verträge, Dekrete, parlamentarische Beschlüsse u.v.m., eine Vielzahl gebietlicher Neuordnungen, bis 1948 vor allem mit Änderungen der Landesgrenzen und nach 1949 für den Bereich der Bundesrepublik mit der Reform nachgeordneter Strukturen wie den Kreis-, Stadt- und Gemeindegrenzen. Dabei spielte die Stadt-Umland- Problematik eine nicht zu unterschätzende Rolle. Allein zwischen den Jahren 1871 und 1910 versechsfachte sich die Zahl der deutschen Großstädte. Dieser Prozess ging mit stadtnahen Eingemeindungen und Einkreisungen einher.

Kommunale Verwaltungs- und Gebietsstrukturen unterliegen bis heute einem laufenden Anpassungsdruck durch die sich ständig verändernden technischen, demographischen und wirtschaftlichen Verhältnisse. Neugliederungen dieser Art bergen stets, je nach Ausmaß, ein zum Teil hohes innenpolitisches oder gesellschaftliches Konfliktpotenzial. Sie sind bis heute Gegenstand vieler politischer Diskussionen.

Die Verwaltungsebenen unterhalb des Zentralstaates haben erst in den letzten 200 Jahren, ausgehend von der Preußischen Städteordnung vom 19. November 1808, in Form von Bezirken, Landkreisen und Kommunen an Bedeutung gewonnen.¹ Bis dahin dienten Grenzen über Jahrhunderte hinweg lediglich zur Markierung kirchlichen Besitzes und der Lehen, in denen der Territorialadel seine Herrschaft ausübte. Mit der Einführung eines einheitlichen Verwaltungssystems änderte sich dies. Beginnend mit den anfänglich noch einfachen Aufgaben der Landkreise und Kommunen, die im wesentlichen darin bestanden, die Sicherheit und Ordnung in ihrem jeweiligen Territorium zu gewährleisten, bis hin zur gegenwärtigen Leistungsverwaltung steigerten sich die Anforderungen

1 Vgl. Hesse, Hans: Zur Entwicklung der Verwaltungs- und Gebietsreform in den ehemaligen Landesteilen Hannover, Oldenburg und Braunschweig. Reformen der niedersächsischen Landesverwaltung in den letzten 150 Jahren. In: Der Landkreis, 1968, S. 411.

an eine moderne öffentliche Administration.² Die öffentliche Verwaltung wird von jeher in hohem Maße mit Blick auf ein Gemeinde- oder Kreisgebiet ausgeübt. Eine Änderung dieser territorialen Grenzen impliziert dementsprechend eine Änderung der beigeordneten Verwaltungsstruktur. Diese ist zugleich häufig das Ziel einer solchen Änderung. Die nicht alltägliche Reform des Kommunalgebiets birgt daher ein hohes politisches und gesellschaftliches Konfliktpotenzial.³

Die Anzahl der Landkreise hat sich seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1949 bis heute stetig verringert. Die junge Republik zählte am 23. Mai 1949 insgesamt 418 Landkreise. Diese Zahl stieg mit der Eingliederung des Saarlandes am 1. Januar 1957 nochmals auf 425 an. Bis zum Beginn der 1970er Jahre hielt sich die Gesamtzahl der Kreise bei etwas über 400. Mit der dann einsetzenden und erst 1980 endenden Reformwelle sank ihre Zahl jedoch erheblich, bis auf gegenwärtig 237. Durch die Wiedervereinigung erreichte die Bundesrepublik einen kurzzeitig neuen Höchststand von 426 Landkreisen, welcher jedoch nur für kurze Zeit Bestand hatte. Nach eingehenden Um-, Ein- und Neugliederungsmaßnahmen der Gebietskörperschaften, vornehmlich innerhalb der neuen Bundesländer, reduzierte sich die Gesamtzahl der Landkreise erneut auf insgesamt 235 (-44% im Vergleich mit 1949).⁴

Ging es Anfang des 19. Jahrhunderts lediglich darum, einheitliche Verwaltungs- und Rechtsverhältnisse zu schaffen, so waren die Ziele bei der Reform dieser Strukturen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wesentlich ambitionierter. Hier standen die Steigerung der Verwaltungseffektivität sowie die Angleichung der allgemeinen Lebensverhältnisse im Vordergrund. Die gesetzliche Grundlage für die bundesweiten Neuordnungsinitiativen der kommunalen Ebenen wurde mit dem Bundesraumordnungsgesetz der Regierung Adenauer vom April 1965 gelegt. Darin heißt es unter anderem, dass: „*gleichwertige Lebens-*

2 Vgl. von Unruh, Georg Christoph: Gebiets und Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein. Das Loschelder-Gutachten – ein realisierbarer Plan. Aus: Die öffentliche Verwaltung, 1969, S. 25f.

3 Vgl. Kommunal-Info, Magazin für Kommunalpolitiker: Jubel nach "Nikolausurteil". Aus: Sonderausgabe 60 Jahre Kommunalpolitische Vereinigung der CDU Nordrhein-Westfalen, 02/2007, Artikel 13.

4 Vgl. Tagungsbericht: kommunale Gebietsreform in der Bundesrepublik Deutschland. 05. Dezember 2003, Münster. Aus: H-Soz-u-Kult, Internetquelle: <http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/tagungsberichte/id=376&sort=datum&order=down&search=kommunale+Gebietsreform+in+der+Bundesrepublik+Deutschland>, Stand: 20. Juli 2010.

*verhältnisse in allen Teilräumen herzustellen seien“.*⁵ Auch die Ansprüche und Wünsche der Bürger an das öffentliche Gemeinwesen stiegen. Lebensqualität entwickelte sich immer stärker in Abhängigkeit von den Leistungen der kommunalen Körperschaften.⁶

Die Vielschichtigkeit der Interessen einzelner landespolitischer Akteure mit ihren unterschiedlichen Werten und Verpflichtungen konstituiert ein komplexes Beziehungsgeflecht. Es reicht für eine politikwissenschaftliche Prozessstudie nicht aus, die legislative Programmsteuerung nach dem Stufenverlauf: Wahl - Parlament - Gesetz - Bürokratie - Bürger zu betrachten. Akteurskonstellationen, die auch Parteien, Verbände, betroffene Bürger, Mandatsträger und Experten berücksichtigen, sind für ein politikwissenschaftliches Herangehen an die Analyse der Gebietsreform unverzichtbar.⁷ Für die Strukturierung der Vergleichsfälle und den vergleichenden Charakter der Fragestellung dieser Arbeit bietet der Politikzyklus ein bewährtes wissenschaftliches Modell an. Die Betrachtung der drei Gebietsreformen in einzelnen Policy-Phasen ermöglicht darüber hinaus einen besseren Blick auf die Positionierung einzelner Akteure im Beziehungsgeflecht und eventuelle Veränderungen ihres Verhaltens.

Der Politikzyklus wird auch in anderen wissenschaftlichen Arbeiten zur wissenschaftlichen Beobachtung von kommunalen Neugliederungen verwendet. So geht beispielsweise Jürgen Reulecke in seinen „Überlegungen zur Geschichte der Kommunalreform“ ebenfalls auf einen zyklischen Ablauf des kommunalen Reformprozesses ein. Er bedient sich hierzu der nachfolgenden fünf Schritte: Herausforderungslage, Problemerkennung, Mittelsuche, Reformierungsprozess und Wirkung: Er beobachtet in dieser Abfolge die typischen Phasen der kommunalen Neugliederung.⁸ Gebietsreformen sind stets politisch motiviert. Es liegt auf der Hand, sie deshalb anhand einer politikwissenschaftlichen Fragestellung zu analysieren. Auf der einen Seite gilt es zu klären, welche politisch-gesellschaftlichen Entwicklungen diese Reformbemühungen in Gang setzten.

5 Vgl. Raumordnungsgesetz aus dem Jahr 1965 (ROG) § 1 Abs. 2 Satz 6. Anmerkung: in der aktuellen Fassung ist der Sprachgebrauch leicht abgeändert - inhaltlich hat die Herstellung gleicher Lebensverhältnisse in allen Teilräumen weiterhin Bestand.

6 Vgl. Raumordnungsgesetz aus dem Jahr 1965 (ROG) § 1 Abs. 2 Satz 6. Anmerkung: in der aktuellen Fassung ist der Sprachgebrauch leicht abgeändert - inhaltlich hat die Herstellung gleicher Lebensverhältnisse in allen Teilräumen weiterhin Bestand.

7 Vgl. Laux, Eberhard: Erfahrungen und Perspektiven der kommunalen Gebiets- und Funktionalreformen. Aus: Wollmann, Helmut und Roth, Roland: Kommunalpolitik – Politisches Handeln in den Gemeinden, Verlag Leske + Budrich, Bonn 1997, S.137.

8 Vgl. Raumordnungsgesetz aus dem Jahr 1965 (ROG) § 1 Abs. 2 Satz 6. Anmerkung: in der aktuellen Fassung ist der Sprachgebrauch leicht abgeändert - inhaltlich hat die Herstellung gleicher Lebensverhältnisse in allen Teilräumen weiterhin Bestand.

Auf der anderen Seite gilt es zu analysieren, welche politischen Gruppierungen an einer Gebietsreform interessiert waren, sie eher skeptisch begleiten und welche sie vollständig ablehnen.

Den Zielsetzungen der Reformen in den im Folgenden untersuchten drei Ländern gilt ein besonderes Augenmerk. Der Policyphase der Estimation⁹ kommt in dieser Arbeit deshalb eine besondere Rolle zu. Hier werden die Interessen, Beweggründe und Ziele betroffener Akteure deutlich, welche den Verlauf und die Ausgestaltung der Gebietsreformen letztendlich entscheidend prägen sollten.

Das vornehmlich deklarierte Ziel der Kreisreform war und ist die Effizienzsteigerung der Verwaltung. Einen Königsweg zur Lösung dieses Problems gibt es allerdings nicht. Vielmehr konkurrieren unterschiedliche Konzepte, um dieses Ziel zu erreichen. Diese Unterschiede sind letztlich der Stoff aller politischen Kontroversen, die Gebietsreformen begleiten.

Am Rande der Prozessanalyse wird auf länderübergreifende Problemfelder und Konfliktpotenziale bei den Kreisgebiets- und Kreisverwaltungsreformen der norddeutschen Flächenländer eingegangen. Der chronologische Abstand der Reformen bietet eine breite temporale Vergleichsgrundlage. Er kann dazu beitragen, fallunabhängige Merkmale der Kreisreformpolitik zu erkennen.

1.2. Aufbau der Arbeit

Die Untersuchung wird sich wie folgt gliedern: Im ersten, einführenden Kapitel wird auf die erkenntnisleitende Fragestellung, Begriffsdefinitionen und den Forschungsstand eingegangen. Ferner wird einleitend eine kompakte Übersicht über die drei unterschiedlichen Reform(vorhaben) der Länder Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern geboten.

Die zu Beginn erfolgende Charakterisierung einer umfassenden und vollends abgeschlossenen Reform der kommunalen Körperschaften am Beispiel Niedersachsens soll es ermöglichen, zunächst die neuralgischen Punkte der Gebietsreform vor Augen zu führen. Gleichzeitig legt sie den inhaltlichen Grundstein für die in Kapitel drei und vier in gleicher Weise aufgebauten Analysen der Reformen in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein. Sowohl Kapitel drei als auch Kapitel vier schließen mit einer zusammenfassenden Bewertung ab.

Anknüpfend an die Inhalte und Bewertungen der drei norddeutschen Fallstudien erfolgt in Kapitel fünf eine Ergebnisdarstellung der drei Reformen. Mit dem Vergleich der jeweiligen Motive, Inhalte und Implementationsverfahren

9 Siehe auch unter Punkt 1.7.1.2.

konzentriert sich dieses Kapitel darauf, verallgemeinernde Ergebnisse im Hinblick auf die Kernfragestellung vorzustellen.

1.3. Forschungsstand

Verwaltungs- und Gebietsreformen sind in der Bundesrepublik Gegenstand akademischer wie politischer Debatten. Ihnen wohnt seit jeher hohe politische Brisanz inne. Vergleichende Abhandlungen zu diesem Thema gibt es kaum, schon gar nicht mit Blick auf Reformvorgänge, die zeitlich auseinander liegen. Dabei ist bspw. festzustellen, dass bei der in etwa synchron verlaufenden Neugliederung der Kommunalstrukturen in den neuen Bundesländern zu Beginn der 1990er Jahre die Reformakteure stets auf die Nachbarländer blickten.¹⁰

Für den Bereich der komparativen Analyse von Gebietsreformen liegen nur wenige und zudem sehr spezielle Arbeiten vor. Weitaus geringer ist die Zahl der Werke, welche sich der Untersuchung von mehreren zeitlich voneinander unabhängigen Verwaltungs- und Gebietsreformen widmen. An dieser Stelle ist vor allem die Studie von Franz Ludwig Knemeyer, *Gebietsreform und Landesplanung*¹¹ zu nennen, welche die Gebietsreformen in Bayern, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen betrachtet. Diese Veröffentlichung erschien in der Schriftenreihe *Die kommunale Gebietsreform*, die sich neben den Grundlagen, Voraussetzungen und Durchführungen der Reformen hauptsächlich mit deren Auswirkungen auf die Bürger, die Finanzwirtschaft, das Personalwesen, die gemeindeübergreifenden Effekte sowie die Auswirkungen auf öffentliche Einrichtungen konzentriert.

Die überwiegende Mehrzahl der in dieser Reihe veröffentlichten Arbeiten ist vor 15 bis 25 Jahren erschienen. Sie hat für aktuelle Entwicklungen und Diskussionsansätze begrenzten Wert. Diese hier unternommene Untersuchung orientiert sich daher inhaltlich eher an sehr unterschiedlichen Publikationen zum Thema der Verwaltungs- und Gebietsreformen innerhalb der Bundesrepublik.

Neuere Veröffentlichungen zum Themenkomplex kommunaler Gebietsreformen sind beispielsweise am Westfälischen Institut für Regionalgeschichte (WIR) des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe erschienen. Das WIR führte

10 Vgl. u.a. Püttner, Günter: Kommunale Gebietsreform in den neuen Ländern? - Einführende Bemerkungen. Aus: Bernet, Wolfgang: Verwaltungsaufbau und Verwaltungsreform in den neuen Ländern – Beiträge zum deutsch-deutschen Verwaltungsrechtskolloquium am 21. Und 22. Juli 1991, in Tübingen. Heymann, Köln, 1992.

11 Vgl. Knemeyer, Franz-Ludwig: Gebietsreform und Landesplanung. Aus: von Oertzen, Hans Joachim und Thieme, Werner: Die kommunale Gebietsreform Bd. 5., Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1980.

im Jahr 2003 einen wissenschaftlichen Austausch zum Thema „kommunale Gebietsreformen in Deutschland“ durch. In der Zusammenarbeit mit der Freiherr von Stein-Gesellschaft, dem Institut für Schleswig-Holsteinische Zeit- und Regionalgeschichte (Schleswig), dem Westfälischen Institut für Regionalgeschichte sowie den Universitäten Münster und Siegen wurden dabei verschiedene Aspekte der Eingemeindung und der Zusammenschlüsse von Kreisen und Gemeinden betrachtet.¹² Da die Forschungsgruppe anhand ausgesuchter Fallbeispiele sehr unterschiedliche Aspekte der Gebietsreform untersuchte und die Fälle darüber hinaus auch nicht nach einheitlichen Kriterien untersucht wurden, ist der unmittelbare Nutzen ihrer Ergebnisse für diese Arbeit gering. Allerdings belegt die Studie, dass Gebietsreformen auch gegenwärtig noch Gegenstand der Forschung sind.

Die für diese Arbeit herangezogene Literatur lässt sich zusammenfassend in vier Gruppen einteilen. Besonders wichtig sind hierbei die Gutachten und Ergebnisberichte der Sachverständigen, Arbeitsgruppen und Kommissionen, die mit der Erarbeitung eines Reformentwurfes beauftragt wurden. Diese Quellenbasis gibt bereits Aufschluss über Ablauf, Absichten und Fahrplan des betreffenden Reformvorhabens. Daneben enthält sie zudem wertvolles statistisches Material.¹³

Die zweite Gruppe besteht aus Gesetzestexten, Verordnungen und Neugliederungsentwürfen. Hierzu zählt überdies Archivmaterial in Form von Landtags- und Ausschussprotokollen.

Die dritte Gruppe bilden die bereits oben genannten Publikationen zur Problematik der Verwaltungs- und Gebietsreform im Allgemeinen. Sie bieten einen Ansatzpunkt zur länderspezifischen Analyse. Ihr Blickwinkel ist wissenschaftlich und hält Distanz zu den politischen Motiven der Reformvorhaben.

Die vierte und letzte Gruppe bilden Quellen, aus denen sich die Reaktionen der politischen Öffentlichkeit erschließen. Hierunter fallen aktuelle Zeitungs- und Zeitschriftenartikel, Internetforen und Blogs, aber auch Archivmaterial. Schrifttum und Rechtsprechung sind in dieser Arbeit bis Mai 2009 berücksichtigt.

12 Vgl. Tagungsbericht: kommunale Gebietsreform in der Bundesrepublik Deutschland. 05. Dezember 2003, Münster. Aus: H-Soz-u-Kult, Internetquelle: <http://hsozkult.geschichte.huberlin.de/tagungsberichte/id=376&sort=datum&order=down&search=kommunale+Gebietsreform+in+der+Bundesrepublik+Deutschland>, Stand: 20. Juli 2010.

13 Vgl. hierzu u.a. Hesse, Joachim-Jens: Verwaltung erfolgreich modernisieren – Das Beispiel einer Kreisgebietsreform. Aus: Hesse, Joachim-Jens: Staatsreform in Deutschland und Europa – Der öffentliche Sektor im nationalen und internationalen Vergleich. Bd. 11, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2008/2009.

1.4. Zum Begriff der Gebietsreform

Der Begriff der Gebietsreform bezieht sich auf die territoriale Veränderung gesetzlich festgelegter Raumgrößen. Im Mittelpunkt dieser Arbeit steht die Reform der Landkreise. Daran gekoppelte Gemeindegebietsreformen, wie sie beispielsweise in Niedersachsen betrieben wurden, werden lediglich am Rande mit behandelt. Das entscheidende Ziel jeder Gebietsreform ist es, die Effektivität und Effizienz der Verwaltungen - kurzum, die Leistungsfähigkeit der Kommunen zu steigern. Folglich stehen Verwaltungs- und Gebietsreformen in einem engen Zusammenhang. Dennoch unterscheiden sich beide Formen anhand ihrer Charakteristik. So benötigt eine Gebietsreform immer viel Zeit, um zu reifen und sich auf der Basis vorangegangener Beschlüsse zu konsolidieren. Demgegenüber finden kleinere Funktionalreformen und Anpassungen innerhalb der öffentlichen Verwaltung nahezu permanent statt.

Gebiets- und Verwaltungsreformen stehen grundsätzlich im Dilemma, historisch gewachsene und verwurzelte Kommunen durch größere, rational geplante und leistungsfähigere Einheiten zu ersetzen. Anzumerken ist an dieser Stelle, dass auch landesplanerische Überlegungen eine nicht zu unterschätzende Rolle spielen.¹⁴ Für ein Bundesland bietet es sich an, neben einer reinen Gebiets- und Verwaltungsreform der Landkreise auch Probleme wie die großräumige Landesraumplanung, die Struktur der kommunalen Aufgabenträger und Zuständigkeiten in der Jurisdiktion des Landes, im Rahmen einer Reform in Angriff zu nehmen.¹⁵

Letztendlich obliegt es dem betreffenden Landtag, die Neuordnung der Gebietsstruktur zu beschließen.¹⁶ So wurden in der Vergangenheit nahezu im ganzen Bundesgebiet Kreise umbenannt, zusammengelegt oder gar völlig neu gebildet. Dabei handelte es sich im Vergleich mit anderen Gesetzgebungsverfahren stets um äußerst langwierige gesetzgeberische Prozesse. Eine Vielzahl von Einzelgesetzen muss beschlossen werden, die darüber hinaus im fortlaufenden Gesetzgebungsprozess noch verändert werden oder sich auf neue politische Rahmenbedingungen einstellen müssen.¹⁷ Es handelt sich bei der Gebietsreform

14 Vgl. Knemeyer, Franz: Gebietsreform und Landesplanung. Aus: von Oertzen, Hans Joachim und Thieme, Werner: Die kommunale Gebietsreform Bd. 5., Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1980, S. 12f.

15 Vgl. ebd., S. 11.

16 Vgl. die jeweiligen Landesverfassungen von Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Mecklenburg -Vorpommern.

17 Vgl. Innerhalb der 13 Jahre (1965-1979) der Niedersächsischen Gebietsreform kam es zu diversen Regierungskonstellationen. In der Folge setzte jede Regierung ihre eigenen