

U N I K A S S E L
V E R S I T Ä T

Interessenvertretung im föderalen System: Kommunale
Spitzenverbände in Hessen und Niedersachsen

Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades
Doktor der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Dr. rer. pol.)

vorgelegt im Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der
Universität Kassel
von

Lena Brüsewitz

Groß-Umstadt, März 2017

Lena Brüsewitz

Universität Kassel, Deutschland

Dissertation an der Universität Kassel, Fachbereich Gesellschaftswissenschaften

Tag der Disputation: 17. Mai 2017

Danksagung

Die vorliegende Dissertation bildet den Abschluss einer dreijährigen, abwechslungsreichen und arbeitsreichen Phase. Ich möchte mich bei allen bedanken, die mir in dieser Zeit mit ihren Ideen, Ratschlägen und ihrer Unterstützung zur Seite standen.

Meinem Doktorvater Prof. Dr. Wolfgang Schroeder danke ich herzlich für die engagierte wissenschaftliche Betreuung meiner Dissertation, bei der er mir viel Freiheit ließ und mich immer dann unterstützte, wenn dies notwendig war. Hierbei stand er stets für detaillierte Gespräche zur Verfügung. Außerdem möchte ich Prof. Dr. Sabine Ruß-Sattar herzlich dafür danken, dass sie sich kurzfristig dazu bereit erklärt hat, das Zweitgutachten zu übernehmen.

Mein Dank gilt außerdem allen Kolleginnen und Kollegen des Graduiertenkollegs „Wohlfahrtsstaat und Interessenorganisationen“, in dessen Runde wir in zahlreichen inhaltlichen und theoretischen Diskussionen über unsere Promotionsvorhaben diskutierten. Ebenso bildeten die regelmäßigen Kolloquien am Fachgebiet „Politisches System der BRD – Staatlichkeit im Wandel“ an der Universität Kassel eine hilfreiche und inspirierende Unterstützung im Entstehungsprozess meiner Arbeit. Oliver D’Antonio danke ich für das von ihm übernommene Lektorat und seine klugen Anmerkungen, die abschließend zur Lesbarkeit dieser Arbeit beigetragen haben.

Bedanken möchte ich mich auch bei allen Interviewpartnern, die sich Zeit für ein Gespräch nahmen und mir einen Einblick in den Untersuchungsgegenstand gewährten. Ohne ihre Kooperation wäre diese Studie nicht möglich gewesen.

Zudem möchte ich mich bei der Hans-Böckler-Stiftung bedanken, die meine Arbeit drei Jahre lang finanziell gefördert hat.

Zuletzt danke ich meinem Mann Christoph Brüsewitz, der mir all die Jahre mit Liebe und Geduld zur Seite stand.

Groß-Umstadt, den 3. März 2017

Lena Brüsewitz

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	I
Tabellenverzeichnis	II
Abbildungsverzeichnis	IV
1 Einleitung	1
1.1 Forschungsstand.....	3
1.2 Fragestellung.....	5
1.3 Methode	7
1.4 Fallauswahl	10
2 Theoretische und empirische Verortung	13
2.1 Interessenvertretung und Verbändeforschung	13
2.1.1 Verortung kommunaler Spitzenverbände in der Verbändelandschaft	15
2.1.2 Untersuchungsmerkmale und theoretische Ansätze	18
2.2 Kommunale Spitzenverbände im föderalen System.....	29
2.2.1 Entstehung kommunaler Spitzenverbände in Deutschland	31
2.2.2 Verankerung im heutigen Föderalismus	33
2.2.3 Kommunale Grundrechtsklagen und Konnexitätsprinzip.....	35
3 Kommunale Spitzenverbände in Hessen	39
3.1 Kommunale Landschaft.....	39
3.1.1 Verwaltungsstruktur.....	40
3.1.2 Finanzielle Situation	42
3.2 Struktur: Hessischer Städtetag (HST).....	44
3.2.1 Entstehung	45
3.2.2 Aufgaben und Ziele	46
3.2.3 Mitglieder.....	46
3.2.4 Aufbau	48
3.2.5 Mitglieder und Verband: Mitgliederbindung und Interessenaggregation.....	52
3.3 Struktur: Hessischer Städte- und Gemeindebund (HSGB).....	57
3.3.1 Entstehung	57
3.3.2 Aufgaben und Ziele	59
3.3.3 Mitglieder.....	59
3.3.4 Aufbau	61
3.3.5 Mitglieder und Verband: Mitgliederbindung und Interessenaggregation.....	63
3.4 Struktur: Hessischer Landkreistag (HLT).....	65
3.4.1 Entstehung	65

3.4.2	Aufgaben und Ziele	66
3.4.3	Mitglieder	66
3.4.4	Aufbau	67
3.4.5	Mitglieder und Verband: Mitgliederbindung und Interessenaggregation	69
3.5	Übersicht	74
3.6	Strategie: Interessenvertretung hessischer kommunaler Spitzenverbände.....	75
3.6.1	Anhörungs- und Beteiligungsrechte	75
3.6.2	Interaktion mit Landesregierung und -verwaltung.....	77
3.6.3	Beteiligung im parlamentarischen Verfahren.....	87
3.6.4	Öffentlichkeitsarbeit und Pressemitteilungen	95
3.6.5	Kommunale Grundrechtsklagen.....	102
3.6.6	Zusammenarbeit kommunaler Spitzenverbände	107
4	Kommunale Spitzenverbände in Niedersachsen.....	111
4.1	Kommunale Landschaft	111
4.1.1	Verwaltungsstruktur	111
4.1.2	Finanzielle Situation.....	115
4.2	Struktur: Niedersächsischer Städtetag (NST).....	116
4.2.1	Entstehung	116
4.2.2	Aufgaben und Ziele	117
4.2.3	Mitglieder	118
4.2.4	Aufbau	120
4.2.5	Mitglieder und Verband: Mitgliederbindung und Interessenaggregation	122
4.3	Struktur: Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund (NSGB).....	125
4.3.1	Entstehung	125
4.3.2	Aufgaben und Ziele	126
4.3.3	Mitglieder	127
4.3.4	Aufbau	128
4.3.5	Mitglieder und Verband: Mitgliederbindung und Interessenaggregation	130
4.4	Struktur: Niedersächsischer Landkreistag (NLT)	132
4.4.1	Entstehung	132
4.4.2	Aufgaben und Ziele	133
4.4.3	Mitglieder	133
4.4.4	Aufbau	134
4.4.5	Mitglieder und Verband: Mitgliederbindung und Interessenaggregation	136
4.5	Übersicht	139
4.6	Strategie: Interessenvertretung niedersächsischer kommunaler Spitzenverbände..	140
4.6.1	Anhörungs- und Beteiligungsrechte.....	140

4.6.2	Interaktion mit Landesregierung und -verwaltung	142
4.6.3	Beteiligung im parlamentarischen Verfahren	149
4.6.4	Öffentlichkeitsarbeit und Pressemitteilungen	154
4.6.5	Kommunale Grundrechtsklagen	159
4.6.6	Zusammenarbeit kommunaler Spitzenverbände.....	164
5	Vergleich und Diskussion: Unterschiede und Gemeinsamkeiten kommunaler Spitzenverbände in Hessen und Niedersachsen	167
5.1	Entstehung: Von innerstaatlichen Konfliktlinien und Verbandskonkurrenz.....	167
5.2	Struktur: Zwischen Dienstleistung und Interessenaggregation	169
5.2.1	Mitglieder und Motive der Mitgliedschaft.....	170
5.2.2	Gremienbesetzung, Parteipolitik und ehrenamtliche Mandatsträger.....	175
5.2.3	Geschäftsstellen	184
5.3	Strategie: Zwischen Konflikt und Kooperation – Modi der Interessenvertretung...	188
5.3.1	Formelle und informelle Beteiligung in Ministerien und Landtagen	188
5.3.2	Öffentlichkeitsarbeit, kommunale Grundrechtsklagen und Zusammenarbeit kommunaler Spitzenverbände	195
5.3.3	Instrumente der Interessenvertretung.....	198
6	Funktion: Kommunale Spitzenverbände auf Landesebene	203
7	Fazit.....	209
	Literatur	219
	Anhang	229

Abkürzungsverzeichnis

EU	Europäische Union
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien und des Landes Hessen
GOHLT	Geschäftsordnung des Hessischen Landtags
HGO	Hessische Gemeindeordnung
HLT	Hessischer Landkreistag
HMdIS	Hessisches Ministerium des Innern und für Sport
HMS	Hessisches Ministerium für Soziales und Integration
HSGB	Hessischer Städte- und Gemeindetag
HST	Hessischer Städtetag
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
LWV	Landeswohlfahrtsverband Hessen
MI	Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport
MK	Niedersächsisches Kultusministerium
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
NLT	Niedersächsischer Landkreistag
NSGB	Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund
NST	Niedersächsischer Städtetag
NV	Niedersächsische Verfassung
PAS	politisch-administratives System

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Kommunalrelevante Daten in Hessen und Niedersachsen 2012	11
Tabelle 2: Einordnung kommunaler Spitzenverbände in die Verbändelandschaft.....	15
Tabelle 3: Besonderheiten kommunaler Spitzenverbände.....	17
Tabelle 4: Untersuchungsmerkmale zur Analyse	19
Tabelle 5: Konnexitätsprinzip in den Landesverfassungen	37
Tabelle 6: Städte und Gemeinden in Hessen	41
Tabelle 7: Ordentliche Mitglieder HST	47
Tabelle 8: Präsidiumsmitglieder HST	50
Tabelle 9: Ordentliche Mitglieder HSGB	59
Tabelle 10: Einwohnerreichste Städte im HSGB.....	60
Tabelle 11: Präsidiumsmitglieder HSGB.....	61
Tabelle 12: Ordentliche Mitglieder HLT nach Regierungsbezirken	66
Tabelle 13: Präsidiumsmitglieder HLT.....	68
Tabelle 14: Übersicht hessische kommunale Spitzenverbände	74
Tabelle 15: Vertreter kommunaler Spitzenverbände in anderen Organisationen auf Landesebene in Hessen	84
Tabelle 16: Kommunale Spitzenverbände in Anhörungen des Sozialausschusses (SPA/SIA) im Hessischen Landtag 2010-2015	92
Tabelle 17: Landtagsabgeordnete in Präsidien kommunaler Spitzenverbände Hessens	94
Tabelle 18: Themenbereiche Pressemitteilungen	97
Tabelle 19: Nennungen kommunaler Spitzenverbände bei Google-News	101
Tabelle 20: Kommunale Grundrechtsklagen vor dem Staatsgerichtshof des Landes Hessen (2010-2015).....	103
Tabelle 21: Einwohner kreisfreier Städte (inkl. Göttingen und Hannover) Niedersachsens am 31.12.2011	113
Tabelle 22: Kommunen Niedersachsens	114
Tabelle 23: Ordentliche Mitglieder NST	118
Tabelle 24: Präsidiumsmitglieder NST	120
Tabelle 25: Ordentliche Mitglieder NSGB	127
Tabelle 26: Präsidiumsmitglieder NSGB.....	129
Tabelle 27: Ordentliche Mitglieder NLT nach ehem. Regierungsbezirken.....	134
Tabelle 28: Präsidiumsmitglieder NLT.....	135
Tabelle 29: Übersicht niedersächsische kommunale Spitzenverbände.....	139
Tabelle 30: Vertreter kommunaler Spitzenverbände in anderen Organisationen auf Landesebene in Niedersachsen	147
Tabelle 31: Kommunale Spitzenverbände in Anhörungen des Sozialausschusses (AfSFFUGuM) im Niedersächsischen Landtag 2010-2015	150
Tabelle 32: Landtagsabgeordnete in Präsidien kommunaler Spitzenverbände Niedersachsens	152
Tabelle 33: Nennungen kommunaler Spitzenverbände bei Google-News	159
Tabelle 34: Kommunale Grundrechtsklagen vor dem Staatsgerichtshof des Landes Niedersachsen (2010-2015)	160
Tabelle 35: Strukturmerkmale in kommunalen Spitzenverbänden in Hessen und Niedersachsen – Gemeinsamkeiten und Unterschiede – Teil 1	170
Tabelle 36: Strukturmerkmale in kommunalen Spitzenverbänden in Hessen und Niedersachsen – Gemeinsamkeiten und Unterschiede – Teil 2	176

Tabelle 37: Strukturmerkmale in kommunalen Spitzenverbänden in Hessen und Niedersachsen – Gemeinsamkeiten und Unterschiede – Teil 3.....	182
Tabelle 38: Strukturmerkmale in kommunalen Spitzenverbänden in Hessen und Niedersachsen – Gemeinsamkeiten und Unterschiede – Teil 4.....	185
Tabelle 39: Strategiemerkmale in kommunalen Spitzenverbänden in Hessen und Niedersachsen – Gemeinsamkeiten und Unterschiede – Teil 1.....	189
Tabelle 40: Strategiemerkmale in kommunalen Spitzenverbänden in Hessen und Niedersachsen – Gemeinsamkeiten und Unterschiede – Teil 2.....	195
Tabelle 41: Instrumente der Interessenvertretung kommunaler Spitzenverbände	198

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Kommunale Spitzenverbände auf Landesebene und Mitgliedschaft in Bundesverbänden	10
Abbildung 2: Kreisebene, Sonderstatusstädte und Regierungsbezirke Hessen	40
Abbildung 3: Kassenkredite hessischer Gemeinden und Gemeindeverbände (2005-2015)....	43
Abbildung 4: Pressemitteilungen kommunaler Spitzenverbände in Hessen (2010-2015)	96
Abbildung 5: Themen in Pressemitteilungen kommunaler Spitzenverbände Hessens (2010-2012).....	98
Abbildung 6: Themen in Pressemitteilungen kommunaler Spitzenverbände Hessens (2013-2015).....	99
Abbildung 7: Gemeinsame Pressemitteilungen kommunaler Spitzenverbände Hessens (2010-2015).....	100
Abbildung 8: Kreisebene und große selbstständige Städte in Niedersachsen	112
Abbildung 9: Kassenkredite niedersächsischer Gemeinden und Gemeindeverbände (2010-2015).....	115
Abbildung 10: Pressemitteilungen kommunaler Spitzenverbände in Niedersachsen (2010-2015).....	154
Abbildung 11: Themen in Pressemitteilungen kommunaler Spitzenverbände Niedersachsens (2010-2012)	155
Abbildung 12: Themen in Pressemitteilungen kommunaler Spitzenverbände Niedersachsens (2013-2015)	156
Abbildung 13: Gemeinsame Pressemitteilungen kommunaler Spitzenverbände Niedersachsens (2010-2015)	158
Abbildung 14: Entstehung und Fusionen kommunaler Spitzenverbände in Hessen und Niedersachsen.....	168

1 Einleitung

Das föderale System Deutschlands ist durch ständige Aushandlungsprozesse zwischen den politischen Ebenen geprägt. Staatsrechtlich betrifft das neben der horizontalen Gewaltenteilung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative auch die vertikale Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern. Durch die in Art. 28 Abs. 2 GG garantierte kommunale Selbstverwaltung besteht zusätzlich eine weitere Ebene, die an den Aushandlungen beteiligt ist: die Kommunen.¹ Diese vertreten ihre Interessen gegenüber den staatlichen Ebenen nicht nur eigenständig, sondern auch in Vereinen, den so genannten kommunalen Spitzenverbänden.^{2 3} Obwohl keine formalen Verfassungsorgane, sind sie elementarer Baustein der föderalen Architektur, bündeln die Interessen der Kommunen und sind deren Sprachrohr auf der Landesebene. Sie sind „unentbehrliche Bindeglieder zwischen kommunalen und zentralen Entscheidungsträgern“ (Roters 1976: 360f.) und helfen, die Konfliktlinie zwischen Zentralstaat und kommunaler Selbstverwaltung zu überbrücken (vgl. Reutter 2001: 152f). Neben dem Ermöglichen der Ebenenkommunikation leisten die kommunalen Spitzenverbände einen Beitrag zur Systemerhaltung und Regierbarkeit, indem sie die Expertise der Vollzugsebene auf die staatliche Ebene transferieren und damit effektiveres und effizienteres Regieren ermöglichen. Zusätzlich tragen sie zur Verwaltungsentlastung ihrer Mitglieder bei, indem sie den Erfahrungsaustausch organisieren und Serviceleistungen zur Verfügung stellen.

Unter politikwissenschaftlichen Fragestellungen wurden die kommunalen Spitzenverbände bisher kaum erforscht (vgl. Kapitel 1.1). Grund ist möglicherweise deren schwierige Verortung in der Verbändelandschaft: Zwar sind sie in der Rechtsform eingetragene Vereine, dennoch repräsentieren sie *keine* gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Partikularinteressen. Es handelt sich stattdessen um Einheiten des politisch-administrativen Systems, die sich gegenüber dem Staat organisieren. Damit nehmen sie eine Sonderrolle innerhalb der Interessens- und Verbändeforschung ein (vgl. Reutter 2001: 136, 151). Ebenso unterscheidet sich die Mitglie-

¹ Als „Kommunen“ werden im Folgenden Gemeinden und Gemeindeverbände bezeichnet.

² Die Schreibweise variiert: Großschreibung findet sich z.B. beim Hessischen Landtag, bundesweit wird jedoch meist die Kleinschreibung verwendet (vgl. Henneke 2012). Im Folgenden wird die Schreibweise „kommunale Spitzenverbände“ verwendet. Die Bezeichnung als „Spitzenverbände“ kann dabei irreführend sein, da im Allgemeinen nur die Verbände auf der Bundesebene als Spitzenverband bezeichnet werden, nicht aber die Landesverbände. In Bezug auf die „kommunalen Spitzenverbände“ handelt es sich jedoch um einen fest stehenden Terminus, der für die kommunalen Spitzenverbände auf Landes- und Bundesebene verwendet wird.

³ Unterhalb des Deutschen Städtetags (DST), des Deutschen Städte- und Gemeindebunds (DStGB) und des Deutschen Landkreistags (DLT) als Dachverbände auf Bundesebene existieren auf Länderebene insgesamt 37 eigenständige kommunale Spitzenverbände

derbindung und Organisationsfähigkeit kommunaler Spitzenverbände von klassischen Verbänden und speist sich zum Teil aus einer „erzwungenen“ Loyalität, die im Folgenden näher erläutert wird. Eine weitere Besonderheit sind die speziellen Anhörungs- und Beteiligungsrechte⁴ bei Politikentscheidungen auf der Landesebene. Insgesamt spielen die kommunalen Spitzenverbände auf der Landesebene somit eine bedeutende Rolle (Henneke 2012: 154).

Ziel dieser Arbeit ist es, das Regieren in den Ländern und im föderalen Systems der Bundesrepublik besser zu verstehen. Die kommunalen Spitzenverbände werden hierbei als essentieller Verhandlungs- und Konfliktpartner der Länder betrachtet. Gleichzeitig wird die Bedeutung der Spitzenverbände aus kommunaler Sicht beleuchtet. So sind die Kommunen als Mitglieder zentraler Bestandteil der Untersuchung. In der vorliegenden empirischen Studie werden die kommunalen Spitzenverbände in Hessen und Niedersachsen untersucht. In beiden Bundesländern existieren drei solcher Verbände. Diese sind vereinfacht ausgedrückt ein Städtetag für kreisfreie und große kreisangehörige Städte, ein Städte- und Gemeindebund für alle anderen kreisangehörigen Städte sowie ein Landkreistag für die Landkreise. Im Folgenden werden sowohl deren innere Organisation und verbandsinternen Fragen sowie die Artikulation und Interessenvertretung nach außen thematisiert.

In Kapitel 2 werden zunächst Rezeption und Einordnung kommunaler Spitzenverbände in der Verbändelandschaft dargestellt und ihr besonderer Charakter aufgezeigt. Anschließend werden zentrale Untersuchungsmerkmale und theoretische Ansätze der Verbändeforschung identifiziert, die das spätere Instrumentarium zur Analyse der Verbände in Hessen und Niedersachsen liefern. Die Existenz kommunaler Spitzenverbände kann nicht ohne die Beachtung ihrer Rolle im föderalen System verstanden und erklärt werden, weshalb zusätzlich eine empirische Verortung der Verbände im Föderalismus vorgenommen wird. Hierbei wird zunächst auf die Entstehung der kommunalen Spitzenverbände in Deutschland eingegangen und anschließend ihre rechtliche Einbindung in das System vertikaler Gewaltenteilung aufgezeigt.

In Kapitel 3 und 4 werden die empirischen Studien, basierend auf einer Dokumentenanalyse sowie Experteninterviews mit Vertretern⁵ der Geschäftsstellen, Gremienmitgliedern, Ministeriumsvertretern und Landtagsabgeordneten in Hessen und Niedersachsen analysiert. Dabei werden die sechs kommunalen Spitzenverbände zunächst bezüglich ihrer Organisation und inneren Beschaffenheit charakterisiert. Hierzu werden die Untersuchungsmerkmale Entstehung,

⁴ Die gesetzliche Grundlage variiert je nach Bundesland und findet sich zum Teil in den Landesverfassungen (z.B. Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Niedersachsen) oder auf einfacher gesetzlicher Basis wieder. Grundsätzlich sind die kommunalen Spitzenverbände bei Gesetzen, die Gemeinden unmittelbar berühren, rechtzeitig anzuhören (vgl. Henneke 2010: 106f).

⁵ Zur Förderung der Lesbarkeit wird im Folgenden auf die jeweilige Nennung der weiblichen Form verzichtet.

Aufgaben und Ziele, Mitglieder, organisatorischer Aufbau und Mitgliedschaft einer näheren Betrachtung unterzogen. In den Gremien spielen, wie sich zeigen wird, das angewandte Konsensprinzip sowie eine überparteiliche Ausrichtung eine wichtige Rolle und bilden die Grundlage einer durchsetzungsfähigen Interessenvertretung nach außen.

Im zweiten Schritt wird das nach außen gerichtete Handeln der Verbände in den Kapitel 3.6 und 4.6 untersucht. Zunächst werden die formellen Anhörungs- und Beteiligungsrechte in beiden Bundesländern dargestellt, welche die rechtliche Grundlage der Einflussnahme darstellen. In der anschließenden Betrachtung liegt der Fokus auf der Interaktion der kommunalen Spitzenverbände mit der Landesregierung und dem Landtag, die zentrale Adressaten ihrer Interessenvertretung sind: Welche Formen der Kooperation und Konfrontation gibt es? Wie versuchen sie Einfluss zu nehmen? Für die kommunalen Spitzenverbände sind in diesem Zusammenhang kommunale Grundrechtsklagen, Öffentlichkeitsarbeit sowie die Zusammenarbeit untereinander wichtige Instrumente. In Bezug auf die Zusammenarbeit werden auch die Auswirkungen der in Niedersachsen bestehenden Arbeitsgemeinschaft kommunaler Spitzenverbände analysiert.

Anschließend werden die Ergebnisse in Kapitel 5 verglichen und im Hinblick auf die in Kapitel 2 dargestellten theoretischen Erklärungsansätze diskutiert. Der Vergleich soll Unterschiede und Gemeinsamkeiten in Hessen und Niedersachsen deutlich machen und dazu beitragen, die Einbindung der Kommunen in den Bundesländern besser zu verstehen. Schließlich wird in Kapitel 6 auf die übergeordnete Frage der Funktion kommunaler Spitzenverbände im föderalen System eingegangen. Diese bezieht sich auf alle sechs untersuchten Verbände gleichermaßen und beschäftigt sich noch einmal explizit mit der Funktion und Bedeutung kommunaler Spitzenverbände auf der Landesebene. Dabei werden sowohl Funktionen aus der Theorie als auch von den Experten genannte Funktionszuschreibungen aufgegriffen. In Kapitel 7 werden schließlich die zentralen Erkenntnisse der Arbeit in Thesen zusammengefasst und die in Kapitel 1.2 aufgestellten forschungsleitenden Annahmen beantwortet.

1.1 Forschungsstand

In sozialwissenschaftlichen Arbeiten sind die kommunalen Spitzenverbände bisher kaum behandelt worden (vgl. Reutter 2001 und 2002; Henneke 2010; Jaedicke/Wollmann 1998; Jaedicke et al. 1991; Schlenther 1988). Reutter hat sich der Funktion kommunaler Spitzenverbände aus politikwissenschaftlicher Sicht gewidmet (vgl. Reutter 2001). Dabei bezieht er sich allerdings nur auf die Bundesebene. Er beklagt eine Forschungslücke, die besonders aufgrund der

speziellen Anhörungs- und Beteiligungsrechte kommunaler Spitzenverbände „bei der staatlichen Willensbildung und Entscheidungsfindung“, die ihnen eine „normativ [...] herausgehobene Stellung im System funktionaler Interessenvermittlung“ verleiht, überrasche (Reutter 2001: 135). Diese Lücke bestehe vor allem auch im Fehlen „empirische[r] Befunde über Politik und Einflusschancen kommunaler Spitzenverbände“ (ebd.). Auch Winter und Willems diagnostizieren die Vernachlässigung der Forschung über Interessenvertretung „der Kommunen mit ihren sehr spezifischen Formen der Interessenvermittlung“ (Winter/Willems 2007: 17).

In der Kommunalforschung tauchen die kommunalen Spitzenverbände nur am Rande auf. Sucht man etwa im Standardwerk von Kost und Wehling über die „Kommunalpolitik in den deutschen Ländern“ (2010) nach den kommunalen Spitzenverbänden, so findet man von den Herausgebern lediglich einen Hinweis auf ihre Existenz in Bezug auf die kommunale Interessenvertretung auf Bundesebene (vgl. Wehling/Kost 2010: 8). Ihr Einfluss auf Landesebene wird hingegen nicht thematisiert. In den Abhandlungen der einzelnen Bundesländer finden sich des Weiteren in den Beiträgen über die Kommunalpolitik in Bayern, Hessen und Schleswig-Holstein Hinweise auf die dortigen kommunalen Spitzenverbände (vgl. Fuchs 2010: 44; Dreßler 2010: 185; Kellmann 2010: 330). Auch in den Grundlagenwerken von Bogumil und Holtkamp zur Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung werden die kommunalen Spitzenverbände nur an wenigen Stellen in Verbindung mit anderen Thematiken tangiert (vgl. Bogumil/Holtkamp 2006: 27, 135; 2013: 77; ebenso Naßmacher/Naßmacher 2007: 128, 162). Insgesamt entsteht der Eindruck, dass die Kommunen sehr wohl Forschungsobjekt politikwissenschaftlicher Untersuchungen sind, die *Interessenvertretung* der Kommunen durch ihre Verbände sowie die kommunalen Spitzenverbände selbst hingegen ein Spezifikum darstellen, das bisher kaum wissenschaftliche Beachtung fand.

Betrachtet man die einschlägigen Sammelbände, die sich mit Politik und Regieren in den deutschen Bundesländern befassen, so finden die kommunalen Spitzenverbände im Sammelband „Politik und Regieren in Niedersachsen“ (Nentwig/Werwath 2016) in den Beiträgen über die Landesverwaltung, Niedersachsen im Bund und der EU sowie im abschließenden Kapitel Erwähnung, doch auch hier nur am Rande (vgl. Mehlhorn/Walter 2016: 275; Nitschke 2016: 388; Nentwig 2016: 412). Im Beitrag über die Kommunen Niedersachsens werden die Verbände hingegen nicht genannt. Nentwig selbst weist darauf hin, dass „die Struktur der Verbändelandschaft in Niedersachsen und die Rolle von Verbänden in der Landespolitik“ in der politikwissenschaftlichen Forschung bis heute kaum beachtet wurden (Nentwig 2016: 413). Dies trifft auch auf die kommunalen Spitzenverbände zu. Im Sammelband „Politik und Regieren in

Hessen“ (Schroeder/Neumann 2016) wurde den kommunalen Spitzenverbänden Hessens im Beitrag über die Kommunen eine ausführlichere Betrachtung eingeräumt (vgl. Nothacker/D’Antonio 2016).

Zusätzlich werden die kommunalen Spitzenverbände in juristischen und verwaltungswissenschaftlichen Arbeiten behandelt. Die Autoren haben dabei nicht selten selbst in der Praxis mit den Verbänden zu tun (vgl. Borchmann et al. 2006; Meyer 2006; Geißelmann 1975; Ziebill 1956; Berkenhoff 1975; von der Groeben/von der Heide 1981; Schnell 1970; Henneke 2012; Roters 1976). Die meisten dieser Studien beziehen sich auf die Bundesverbände Deutscher Städtetag (vgl. Ziebill 1956; Schnell 1970; Hofmann 1966), Deutscher Städte- und Gemeindebund (vgl. Berkenhoff 1975) und Deutscher Landkreistag (vgl. von der Groeben/von der Heide 1981) beziehungsweise auf alle drei Verbände (vgl. Püttner 1982). Andere befassen sich hingegen mit der Rolle kommunaler Spitzenverbände im politischen System (vgl. Meyer 2006; Borchmann et al. 2006; Geißelmann 1975; Ziebill 1968). Hervorzuheben ist die Monographie Hennekes über die kommunalen Spitzenverbände, die die Entstehung, Struktur, Interessenvertretung, rechtliche Verankerung und Funktion kommunaler Spitzenverbände darstellt und dabei auch die Landesverbände einbezieht (Henneke 2012). Es handelt sich um eine „juristische und verwaltungswissenschaftliche Aufbereitung“ des Themas verknüpft mit „Insider-Wissen“, das der Autor aus seiner Tätigkeit für den Deutschen Landkreistag seit 1993 sammeln konnte (Henneke 2012: Vorwort). Besonders interessant ist zudem die Lektüre der Juristin Dörte Diemert, die anhand des Landkreistages in Nordrhein-Westfalens Steuerungsprozesse innerhalb eines kommunalen Spitzenverbandes untersucht hat (vgl. Diemert 2005).

1.2 Fragestellung

Die Fragen, denen in der folgenden Arbeit nachgegangen wird, können den Dimensionen *Struktur* (innere Arbeitsweise und Organisation), *Strategie* (Interessenvertretung nach außen) und *Funktion* (Rolle und Beitrag für Gesellschaft und Politik) zugeordnet werden, in denen Alemann den potenziellen politikwissenschaftlichen Erkenntnisgewinn bei der Untersuchung von Verbänden sieht (vgl. 1989: 52f). Diese Unterscheidung ist für die Analyse zweckmäßig, da sie es erlaubt, Aspekte der inneren Organisation, die Interessenvertretung nach außen sowie die Funktion im gesamtpolitischen System zu betrachten. Eine „Verengung der Verbändeforschung auf Interessenvermittlung“ wird dadurch vermieden (Kleinfeld et al. 1996: 4). Stattdessen umfasst die Analyse die Mikroebene, auf der Verbände als kollektive Akteure betrachtet werden,

die Meso-Ebene, auf der ihre Zusammenarbeit und Kooperation mit der staatlichen Sphäre im Fokus steht sowie die Makro-Ebene, in der Kleinfeld et al. insbesondere Fragen der Funktionalität und des Systems verorten (vgl. 1996: 11f.). Naturgemäß gehen die einzelnen Bereiche ineinander über. So bedingen sich zum Beispiel Fragen der inneren Organisation und der Interessenvertretung wechselseitig (siehe Kapitel 2.1.2).

In Bezug auf die *Struktur*-Dimension, also die innerverbandliche Beschaffenheit, wird der Frage nachgegangen, *welche Akteure sich innerhalb der Verbände durchsetzen*. Es geht also um die Einflussnahme der Mitglieder, beziehungsweise ihrer Vertreter in den Gremien. Hierbei liegt die Vermutung nahe, dass große und finanzstarke Städte, wie etwa Frankfurt am Main, über einen höheren Einfluss verfügen als kleine Gemeinden. Neben der ökonomischen Stärke (vgl. Schroeder/Neumann 2016: 3; Banken 2014: 246) zeigt sich die Größe Frankfurts auch in der Stadtverwaltung, die über 13.000 Mitarbeiter und 62 Ämter verfügt.⁶ Es wird davon ausgegangen, dass sich eine solche Sonderstellung innerhalb der kommunalen Landschaft Hessens innerhalb der kommunalen Spitzenverbände fortsetzt. Weiterhin wird davon ausgegangen, dass sich die große Bedeutung von direkt gewählten Bürgermeistern und Landräten ebenfalls innerhalb der Verbände widerspiegelt. So hat die Direktwahl der Hauptverwaltungsbeamten und die damit verbundene Berufung auf den Volkswillen, deren Durchsetzungskraft gestärkt (vgl. Bogumil/Holtkamp 2013: 10; Gehne 2012: 5, 133).

Hinsichtlich der *Strategie*-Dimension wird die Interaktion mit der Landesebene in den Fokus der Betrachtung gerückt: *Mit welchen Instrumenten vertreten die kommunalen Spitzenverbände ihre Interessen und wann wählen sie welchen Modus der Konfliktaustragung?* Dabei wird auch untersucht, wie die Beziehung zwischen Spitzenverbänden und Landesvertretern charakterisiert werden kann. Die Kommunen und ihre Spitzenverbände werden dabei nicht nur als Adressat von „Delegation“ im Mehrebenensystem verstanden (vgl. Stoy 2016: 44, 107), sondern als handelnder Akteur in den Blick genommen. Es wird davon ausgegangen, dass die Kommunen über ihre Spitzenverbände vornehmlich versuchen, Gesetzesvorhaben der Landesebene „abzuwehren“, um so einen größtmöglichen Spielraum für die kommunale Selbstverwaltung zu erhalten. Allgemein wird davon ausgegangen, dass die kommunale Selbstverwaltung durch die „Zentralisierung von Entscheidungskompetenzen“ zunehmend beschnitten wird (Dahme/Wohlfahrt 2010: 38; Backhaus-Maul 1994: 529). Weiterhin wird den kommunalen Spitzenverbänden auf Bundesebene eine „fehlende Konfliktfähigkeit“ sowie „Einflussschwä-

⁶ Vgl. Stadt Frankfurt, <http://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=2717> (letzter Zugriff 21.01.2017).

chen“ zugeschrieben (vgl. Reutter 2001: 150). Dementgegen wird in dieser Arbeit die Hypothese aufgestellt, dass die kommunalen Spitzenverbände auf der Landesebene aufgrund rechtlich verankerter Anhörungs- und Beteiligungsrechte über größere Einflussmöglichkeiten verfügen.

Schließlich wird in Bezug auf die Makro-Ebene gefragt, *welche Funktion die kommunalen Spitzenverbände im föderalen System erfüllen*. Es scheint, dass die Spitzenverbände sich substantiell von klassischen Verbänden unterscheiden und als Funktionsvehikels im Föderalismus fungieren (Roters 1976: 360f). Außerdem wird der Beitrag kommunaler Spitzenverbände zur Systemerhaltung und Regierbarkeit untersucht.

1.3 Methode

Die kommunalen Spitzenverbände der beiden Bundesländer werden in Kapitel 3 und 4 zunächst im Rahmen zweier Fallstudien erfasst, bei denen „das intensive Verstehen des Falles“ im Vordergrund steht (Jahn 2006: 177). Dieses Vorgehen eignet sich, da länderspezifische Prozesse verstanden werden sollen. So stehen bei Fallstudien „Konfigurationen – also das Zusammenspiel von unabhängigen Variablen – im Vordergrund“ (Jahn 2006: 177). „Fälle“ sind definiert als „Vergleichs- oder Untersuchungseinheiten“ und Merkmalsträger (Welzel 2006: 408). Anschließend werden beide Fälle in Kapitel 5 hinsichtlich der zuvor aus der Theorie abgeleiteten Untersuchungsmerkmale verglichen. Durch den Vergleich werden Erkenntnisgewinne in Bezug auf das Funktionieren des Verbundföderalismus und seine divergierenden institutionellen und Interessenstrukturen erwartet. Zusätzlich kann der Vergleich dazu beitragen, das Regieren in den Bundesländern und die Einbindung der Kommunen in das politische Mehrebenensystem besser zu verstehen.

Das empirische Datenmaterial wird aus schriftlichen Quellen der Verbände selbst, wie Geschäftsberichten, Satzungen, Informationen auf Homepages sowie aus anderen Dokumenten, zum Beispiel Vereinbarungen mit dem Land, gewonnen. Analysiert werden dabei vor allem solche Dokumente, „that reflect a position of an actor and do not have analysis in them“ (Vromen 2010: 262). Zudem basiert die vorliegende Studie auf 25 leitfadengestützten Experteninterviews. Die Autorin besuchte außerdem eine Konferenz des Hessischen Landkreistages sowie eine Ausschusssitzung des Schul- und Kulturausschusses des Hessischen Städtetages.⁷

⁷ Strategiekonferenz HLT vom 17. November 2014, Kreishaus Darmstadt-Dieburg sowie 41. Sitzung des Schul- und Kulturausschusses am 18. November 2014 in Gießen mit Staatssekretär Dr. Manuel Lösel.

Aufgrund der in Kapitel 1.1 aufgezeigten Forschungslücke wurde eine explorative und offene Forschungsmethode gewählt (vgl. Kühl et al. 2009: 18), um so grundlegende Funktions- und Arbeitsweisen der Verbände und damit verbundene relevante Fragestellungen in Bezug auf die kommunalen Spitzenverbände zu erkennen. Befragt werden diejenigen Personen, die „im Hinblick auf das jeweilige Forschungsinteresse spezifisches Wissen“ mitbringen, das nicht jedem zugänglich ist (Liebold/Trinczek 2009: 33), sprich Funktionseliten, mit privilegiertem Zugang zu Informationen, Personengruppen und Entscheidungsprozessen (vgl. Meuser/Nagel 1991: 443). Die im Forschungsdesign verfolgte Offenheit zeigt sich unter anderem in der Verwendung eines erzählgenerierenden Leitfadens in den Interviews. Der Leitfaden wurde dabei an die jeweiligen Interviewpartner angepasst, wobei verschiedene Gruppen von Interviewpartnern differenziert wurden (z.B. Abgeordnete), die zur besseren Vergleichbarkeit ähnliche Fragen gestellt bekamen. Die Auswertung der Transkripte erfolgte im Rahmen einer qualitativen Inhaltsanalyse mit einem offenen, für Modifikationen zugänglichen Kategoriensystem unter der Verwendung der Software MAXQDA (vgl. Kuckartz 2014: 77ff.).⁸ Aufgrund der Offenheit der Leitfadeninterviews sind die Ergebnisse dabei nicht „gleichförmig“ und decken nicht immer exakt die gleichen Themen und Aspekte ab. Das dadurch entstandene vielseitige und heterogene Material spiegelt die qualitative Vorgehensweise wider und kommt der Generierung neuer Hypothesen zu Gute.

Die Experten wurden nach ihrem professionellen Status, der Position und der Dauer der Tätigkeit ausgewählt. Es wurden für alle sechs Verbände jeweils Vertreter der Geschäftsstellen sowie Mitglieder befragt. Bei den befragten Mitgliedervertretern handelte es sich in allen Fällen um Personen, die ein Engagement in den Gremien ausübten, das über die Teilnahme an der einmal im Jahr stattfindende an Mitgliederversammlungen hinausging. Um eine Beschränkung auf die Selbstsicht der Verbände zu vermeiden und die Interaktion mit der Landesebene besser erfassen zu können, wurden zudem in beiden Bundesländern Interviews mit Vertretern der Lan-

⁸ Alle Interviews wurden digital aufgezeichnet und voll transkribiert. Bei der Auswertung bzw. der Interpretation von Aussagen wurde auch die mögliche Bedeutung von Kontextbedingungen (Geschlecht, Alter, Status, Milieuzugehörigkeit etc.) reflektiert (Liebold/Trinczek 2009: 40). So sind die Aussagen von Hauptgeschäftsführern, welche die Arbeit ihrer Geschäftsstelle betreffen zum Teil besonders „positiv“ ausgefallen. Diese Passagen wurden daher nicht als umfassende Beschreibung der sozialen Wirklichkeit interpretiert und in der Auswertung in ihrer Bedeutung relativiert.

desebene geführt: Es wurden je zwei Personen aus zwei Ministerien, die häufig mit den kommunale Spitzenverbände zu tun haben⁹ sowie je zwei Abgeordnete des Landtags, aus der Regierungs- sowie Oppositionsfraktionen, befragt (für die vollständige Interviewliste vgl. Anhang Tabelle 1).

⁹ Für Hessen waren dies das Sozialministerium und das Innenministerium, für Niedersachsen das Kultusministerium und das Innenministerium.

1.4 Fallauswahl

Abbildung 1: Kommunale Spitzenverbände auf Landesebene und Mitgliedschaft in Bundesverbänden



Quelle: Eigene Darstellung, Deutschlandkarte von https://de.wikipedia.org/wiki/Deutschland#/media/File:Germany_location_map.svg (letzter Zugriff 15.01.2017).

Für die empirische Studie wurde die Landesebene ausgewählt, da dort, wie bereits beschrieben, besondere Anhörungs- und Beteiligungsrechte kommunaler Spitzenverbände bestehen. Dies lässt erwarten, dass der Einfluss der Landesverbände besonders hoch ist. Umso erstaunlicher ist es, das gerade auf der Landesebene nur wenige empirische Studien durchgeführt wurden (vgl. Borchmann et al. 2006; Diemert 2005).

Es wurden die Flächenländer Hessen und Niedersachsen ausgewählt, da hier ähnliche Konstellationen kommunaler Spitzenverbände und der kommunalen Verwaltungsstruktur existieren. Wie Abbildung 1 zeigt, gibt es in beiden Bundesländern drei kommunale Spitzenverbände, während in den neuen Flächenländern und dem Saarland jeweils nur zwei, in Bayern dagegen vier Verbände bestehen.

Tabelle 1: Kommunalrelevante Daten in Hessen und Niedersachsen 2012

	Hessen	Niedersachsen
Fläche in km ²	21.114	47.614
Bevölkerung am 31.12.2014	6.093.888	7.826.739
Anzahl der Gemeinden	426	1.008
Durchschnittliche Einwohnerzahl pro Gemeinde	14.242	7.855
Anzahl Gemeindeverbände	21	37
Regierungsbezirke	3	-
Kreisfreie Städte	5	8
Konnexitätsprinzip seit	2002	2006
Konnexitätsausführungsgesetz	Nein	Nein

Quelle: Eigene Darstellung nach Landesamt für Statistik Niedersachsen 2016: 52; Bogumil/Holtkamp 2013: 27ff.

Niedersachsen weist, wie Tabelle 1 zeigt, trotz seiner mehr als doppelt so großen Fläche nur knapp 1,8 Millionen mehr Einwohner als Hessen auf. Mit 1.008 Gemeinden, in denen durchschnittlich 7.855 Einwohner leben, ist die Verwaltungsstruktur Niedersachsens deutlich kleinteiliger als in Hessen, wo im Durchschnitt 14.242 Einwohner in den Gemeinden leben. Trotzdem bewegt sich Niedersachsen im Bundesmittel (7.265 Einwohner pro Gemeinde), wohingegen Rheinland-Pfalz (1.736 Einwohner pro Gemeinde) und Schleswig-Holstein (2.540 Einwohner pro Gemeinde) sehr viel kleinteiliger organisiert sind (vgl. Bogumil/Holtkamp 2013: 28).

Nordrhein-Westfalen weist mit 45.064 Einwohnern pro Gemeinde den höchsten Wert auf.¹⁰ Eine weitere Gemeinsamkeit zwischen Hessen und Niedersachsen ist das in beiden Bundesländern bestehende Konnexitätsprinzip in der Landesverfassung ohne weitergehende Regelungen im Rahmen eines Konnexitätsausführungsgesetzes (vgl. Kapitel 2.2.3). Zu den in diesem Forschungszusammenhang wichtigsten Unterschieden zwischen Hessen und Niedersachsen gehört das in Niedersachsen in der Landesverfassung festgeschriebene Anhörungsrecht ebenso wie die dort bestehende Arbeitsgemeinschaft kommunaler Spitzenverbände (vgl. Kapitel 4.6). Die Auswirkungen dieser Unterschiede werden in Kapitel 5 diskutiert.

¹⁰ In Nordrhein-Westfalen besteht zudem die Besonderheit, dass die Landesgeschäftsstelle des Städtetages Nordrhein-Westfalen gleichzeitig als Geschäftsstelle für den Bundesverband fungiert. Damit verbunden ist eine wesentlich größere personelle Ausstattung (Henneke 2012: 99).

2 Theoretische und empirische Verortung

Die theoretische Verortung erfolgt in zwei Bereichen: Erstens der Forschung über Verbände und Interessenvertretung, zweitens wird der Föderalismus herangezogen und die Einbindung der kommunalen Spitzenverbände in das föderale System thematisiert. Die Zugehörigkeit des Akteurs zu beiden Gruppen ergibt sein spezifisches Charakteristikum, weshalb er nur durch die Betrachtung beider Bereiche verstanden werden kann.

2.1 *Interessenvertretung und Verbändeforschung*

Da die kommunalen Spitzenverbände vorwiegend als Vereine organisiert sind (vgl. Henneke 2012: 164f.), muss ihre politikwissenschaftliche Untersuchung die Interessengruppen- beziehungsweise Verbändeforschung einbeziehen.¹¹ Die Verbändeforschung hat eine lange Tradition und weist, nicht zuletzt durch ihre interdisziplinäre Ausrichtung, eine Vielzahl theoretischer Erklärungsansätze auf (Sebaldt 2006). Sie gehört zur allgemeineren Forschung über organisierte Interessen. Vielfalt zeigt sich auch im Hinblick auf die verwendeten Begriffe: So ist von Interessenorganisationen, -verbänden, -gruppen sowie organisierten Interessen die Rede. In dieser Arbeit wird, wenn von den kommunalen Spitzenverbänden die Rede ist, von „Verbänden“ beziehungsweise „Spitzenverbänden“ gesprochen. Bei der Vorstellung der theoretischen Ansätze in diesem Kapitel werden jeweils die von den Autoren genutzten Begriffe verwendet. Unter einem „Verband“ wird in Anlehnung an Max Weber eine „beschränkte oder geschlossene soziale Beziehung“ verstanden, deren Ordnung durch einen „Leiter“ beziehungsweise einen „Verwaltungsstab“, der „normalerweise zugleich Vertretungsgewalt hat“ aufrechterhalten wird (Weber 1976: 26). Die Ordnung wird hierbei durch eine Satzung festgeschrieben, die den Verband unabhängig von den jeweils beteiligten Personen zusammenhält. Dies gilt sowohl für Vereinbarungen die freiwillig, als auch für die, die durch Zwang zustande gekommen sind (vgl. Weber 1976: 27). Diese Definition umfasst damit auch die kommunalen Spitzenverbände, die als eingetragene Vereine freiwillige Zusammenschlüsse von Kommunen sind, die über eine Satzung, darin festgeschriebene Organe und einen hauptamtlich besetzten Verwaltungsapparat verfügen.

¹¹ Ausnahmen hierzu bilden die kommunalen Spitzenverbände Bayerns, die öffentliche Körperschaften sind und der DST, der in der Rechtsform ein nicht eingetragener Verein ist.

Während sich Politikwissenschaftler vornehmlich mit der Frage der Interaktion zwischen Verbänden und Staat befassen, stellen Soziologen Fragen der inneren Organisation und Arbeitsteilung in den Vordergrund. Ökonomen hingegen untersuchen zum Beispiel die Frage, welche Anreizstrukturen für Mitglieder bestehen (Sebaldt/Straßner 2006). In dieser Arbeit werden sowohl Interessenvertretung als auch innere Organisation untersucht. Die theoretischen Ansätze dienen der Erstellung eines Analysegerüsts für die empirische Forschung in Kapitel 3 und 4, anschließend werden sie in Kapitel 5 in der vergleichenden Analyse aufgegriffen. Dabei werden klassische Erklärungsmodelle identifiziert und für die Untersuchung der kommunalen Spitzenverbände nutzbar gemacht.

Grundlage für alle Ansätze sind die Interessen bestimmter Gruppen. Der Begriff Interesse wird dabei sehr unterschiedlich definiert, wobei zwischen einem engeren und einem weiteren Verständnis unterschieden werden kann. Unter „Interesse“ wird hier die „handlungsrelevante Disposition einer Gruppe beziehungsweise Organisation zur Wahrung oder Erlangung eines für erstrebenswert erachteten Gutes oder Zustandes“ verstanden (Rucht 1993: 257).¹²

Grundlegend muss außerdem zwischen individuellem und kollektivem Handeln unterschieden werden. Während es den Kommunen freisteht, ihre Interessen individuell und unorganisiert zu vertreten, entspricht die Interessenvertretung über die kommunalen Spitzenverbände einem kollektiven Vorgehen. Kollektives Handeln ist also nur eine Option der Interessenvertretung:

„Man braucht offensichtlich keine Organisation, wenn individuelles, unorganisiertes Handeln den Interessen des Einzelnen ebensogut oder sogar besser als eine Organisation dienen kann [...]. Wenn aber eine Anzahl von Individuen ein gemeinsames oder kollektives Interesse hat – wenn sie einen bestimmten Zweck oder ein bestimmtes Ziel teilen – so wird individuelles, unorganisiertes Handeln dem gemeinsamen Ziel entweder überhaupt nicht oder nicht in angemessener Weise dienen können“ (Olson 2004: 6).

Olson geht also davon aus, dass kollektive Ziele nur durch kollektives Handeln angemessen erreicht werden können. Wie sich im weiteren Verlauf der Arbeit zeigen wird, vertreten auch Kommunen teilweise ihre Interessen eigenständig, obwohl die kommunalen Spitzenverbände in der Interessenvertretung als strategischer Akteur eine bedeutende Rolle spielen.

¹² Diese weite Definition bietet den Vorteil, dass sie nicht nur auf Interessen im Sinne einer auf Selbsterhaltung und Erlangung eines eigenen Vorteils gerichteten Handlung begrenzt ist. So könnten darunter auch diffusere und altruistische Interessen, wie die Förderung des Allgemeinwohls, gezählt werden.

2.1.1 Verortung kommunaler Spitzenverbände in der Verbändelandschaft

Insgesamt behandelt die Verbändeforschung „eine unübersichtliche und heterogene Untersuchungslandschaft“ (Reutter 2012: 130). Politikwissenschaftliche Definitionen, die Interessenverbände als „Mittler zwischen Gesellschaft und Staat“ beschrieben (Willems/Winter 2007: 13), schließen kommunale Spitzenverbände aus, da diese nicht Teile der Gesellschaft, sondern Teile des politisch-administrativen Systems vertreten. Willems und Winter argumentieren daher, dass die Festlegung von Nichtstaatlichkeit als Merkmal von Verbänden zu einem Ausschluss kommunaler Spitzenverbände führe (vgl. Willems/Winter 2007: 22). Dagegen ist einzuwenden, dass die Spitzenverbände keine Körperschaften öffentlichen Rechts und damit nicht staatlich kontrolliert sind. Die Unsicherheit bezüglich ihrer Einordnung zeigt sich auch in den jeweils verwendeten Beschreibungen, die je nach Autor und Bezug auf eine spezielle Funktion der kommunalen Spitzenverbände von „Artikulationsforen“ und „Lobbyisten“ bis hin zu „intermediären Organisationen“ reichen (Sturm 2010: 92; Reutter 2001: 148; Ellwein 1983).

Tabelle 2: Einordnung kommunaler Spitzenverbände in die Verbändelandschaft

Autor und Quelle	Einordnung kommunaler Spitzenverbände in die Kategorie
Alemann (1989)	Plädiert für Nicht-Einordnung in organisierte Interessen
Breitling (1955)	„Verbandcharakter des Staates“
Schneider (1979)	„Gruppen mit politischen Zielen“
Ehrlich (1962)	„Politische Gruppen“
Sebaldt/Straßner (2004)	„public interest groups“
Offe (1969)	Verbände im Bereich „allgemeine Bedürfnisse“
Ellwein (1983)	„Vereinigungen von politischen und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts“
Reutter (2012)	„Vereinigungen von Körperschaften des öffentlichen Rechts“

Quelle: Eigene Darstellung.

Hinweise darüber, wie die kommunalen Spitzenverbände in der Politikwissenschaft eingeordnet werden, lassen sich auch durch die Betrachtung gängiger Typologien erlangen.¹³ Häufige Unterscheidungsmerkmale sind Art des Interesses (wirtschaftlich vs. ideell), Handlungsfeld (Wirtschaft, Politik, Soziales etc.), Organisationsform, Reichweite des Interesses (partikulares

¹³ Typologien teilen „eine Menge von Sachverhalten oder Gegenständen nach mehreren zentralen Merkmalen auf“, wobei die meisten keine strenge und eindeutige Zuordnung erlauben (Alemann 1989: 68).

vs. gesamtgesellschaftliches Interesse) und Adressaten (vgl. Alemann 1989: 69; Trietsch/Ockenfels 1995: 22).

Tabelle 2 zeigt, dass die kommunalen Spitzenverbände sehr unterschiedlich eingeordnet werden und einige Autoren eigene Kategorien für sie benannt haben. In jenen Typologien, die nach Themenfeld differenzieren, werden kommunale Spitzenverbände vorwiegend in den Bereich der politischen Gruppen eingeordnet, zu denen zum Beispiel auch Amnesty International zählt (vgl. Sebaldt/Straßner 2004: 128). Ellwein bezeichnet die kommunalen Spitzenverbände als „Sonderfall, weil sie der demokratischen Theorie nach keine ‚eigenen‘ oder ‚Gruppeninteressen‘ repräsentieren“ und sich „hinsichtlich des Mandats der Organe dieser Vereinigungen Schwierigkeiten ergeben können“ (Ellwein 1983: 152). In Bezug auf die Typologie von Ellwein argumentiert Alemann, dass es nicht sinnvoll sei, die Spitzenverbände „unter die organisierten Interessen zu rechnen“, da ihre Existenz vielmehr einem für föderale Staaten nicht ungewöhnlichen „Gegeneinander, Miteinander“ und „Durcheinander von unterschiedlichen Interessen ‚des Staates‘, das heißt also seiner zahlreichen Institutionen auf allen Ebenen“ entspränge (Alemann 1989: 70). Seiner Meinung nach ist es nicht sinnvoll, „den Deutschen Städtetag unter die organisierten Interessen zu rechnen, die Kultusministerkonferenz beispielsweise dagegen nicht, obwohl sie auch einen eigenen Organisationsapparat unterhält, der in der Verfassung so nicht vorgesehen ist“ (Alemann 1989: 70).

Auch Reutter erfasst die kommunalen Spitzenverbände in einem separaten Verbandstyp der „Vereinigungen von Körperschaften des öffentlichen Rechts“. Der Autor gibt aber zu bedenken, dass es fraglich ist, „inwieweit es sich bei solchen Verbänden um Interessenorganisationen“ handle, da sie „keine gesellschaftlichen Interessen, sondern Körperschaften des öffentlichen Rechts organisieren und vertreten“ (Reutter 2012: 148). An anderer Stelle bemerkt Reutter, dass die Verbände nicht „ohne weiteres als integraler Bestandteil des Systems funktionaler Interessenvermittlung qualifiziert“ werden können (Reutter 2001: 135). Claus Offe erfasst die kommunalen Spitzenverbände unter „allgemeine Bedürfnisse“, die im Gegensatz zu Spezialbedürfnissen nur schwer organisierbar sind. Allgemeine Bedürfnisse werden dabei, wenn überhaupt, nicht durch die Bedürfnisträger selbst, sondern „durch Zusammenschlüsse von multifunktionalen juristischen Personen, nämlich Organisationen“ vertreten (Offe 1969: 168; vgl. Kapitel 2.1.2).

Der aufgezeigte Ausschnitt zur Einordnung kommunaler Spitzenverbände in die Verbändelandschaft hat gezeigt, dass diese sehr unterschiedlich vorgenommen wird. Allein die Tatsache, dass einige Autoren eine Sondergruppe für kommunale Spitzenverbände aufmachen, zeigt,

dass hier Besonderheiten vorliegen, die sie von anderen Verbänden unterscheiden. Tabelle 3 zeigt die wichtigsten Besonderheiten auf. So ist das Interesse der kommunalen Spitzenverbände, etwa im Gegensatz zu einem Umwelt- oder Wirtschaftsverband nicht partikular, sondern umfassend beziehungsweise allgemeinwohlorientiert. Weiterhin werden nicht nur Teile sondern aufgrund der hohen Organisationsgerade insgesamt nahezu alle Bürger repräsentiert (vgl. Kapitel 5.2). Die Mitglieder kommunaler Spitzenverbände sind keine Individuen, sondern, ähnlich wie etwa bei Unternehmensverbänden, kollektive Akteure, die allerdings als Gebietskörperschaften Teil des Staates sind und über eine verfassungsrechtlich verankerte Selbstverwaltungsgarantie verfügen.

Tabelle 3: Besonderheiten kommunaler Spitzenverbände

	Verbände im Allgemeinen	Kommunale Spitzenverbände
Art des Interesses	Partikular (z.B. Umwelt)	Umfassend, Allgemeinwohlverpflichtung
Wer wird repräsentiert?	Teile der Gesellschaft	alle Bürger
Besondere Beteiligungsrechte	z.T. (vgl. bspw. § 56 GGO Hessen)	Ja
Mitglieder	Individuen, kollektive Akteure (z.B. Unternehmen)	Verwaltungseinheiten/Gebietskörperschaften
Legitimation der Amtsträger	Verbandsintern gewählt	Verbandsintern gewählt, gewählte Politiker
Staatspolitische Bedeutung	Einspeisung gesellschaftlicher Interessen	Einspeisung kommunaler Interessen, Ebenenkommunikation im Föderalismus

Quelle: Eigene Darstellung.

Zudem verfügen die kommunalen Spitzenverbände über besondere Anhörungs- und Beteiligungsrechte an der Landesgesetzgebung, die sie deutlich von anderen Verbänden unterscheiden (vgl. Kapitel 3.6.1 und 4.6.1). Ihre Amtsträger in den Verbandsorganen sind intern demokratisch gewählt, verfügen zudem aber über eine weitere Legitimierung der Bürger, da es sich um gewählte Politiker handelt. Zuletzt unterscheidet sich die staatspolitische Bedeutung kommunaler Spitzenverbände. Neben der Einspeisung der Verbandsinteressen in das politische System fördern sie die Vernetzung von Kommunen und Land und ermöglichen eine kanalisierte Kommunikation in beide Richtungen.

Trotz dieser Spezifika bietet die Rückbindung an die Verbändeforschung eine sinnvolle und hilfreiche Grundlage zur Analyse. So geht es bei den Spitzenverbänden, wie für Verbände im Allgemeinen in der Forschung angenommen, sowohl um Einflussnahme (externe Funktion), als auch um Dienstleistungsfunktionen, die diese gegenüber ihren Mitgliedern erbringen (interne Funktion) (vgl. Willems/Winter 2007: 13f). Ebenso tragen sie zur Steuerungsfähigkeit bei und setzen politische Programme um (vgl. Reutter 2012: 154.). Zudem ist auch die Mehrzahl kommunaler Spitzenverbände in eigetragenen Vereinen auf Landes- und Bundesebene organisiert, wobei die Mitgliedschaft freiwillig ist. Sie können weiterhin als formelle Organisationen, die über definierte Ziele, eine Satzung, Mitgliedsbeiträge, einen hauptamtlichen Apparat und einen kontinuierlichen Bestand verfügen, beschrieben werden (vgl. Alemann 1989: 160).

2.1.2 Untersuchungsmerkmale und theoretische Ansätze

Zur Analyse kommunaler Spitzenverbände in Hessen und Niedersachsen werden Untersuchungsmerkmale der Interessens- und Verbändeforschung genutzt. Diese werden anhand der von Alemann entwickelten „Leitfragen zur Analyse organisierter Interessen“ in die Bereiche *Entstehung*, *Struktur*, *Strategie* und *Funktion* eingeteilt (1989: 52ff), die hier als Dimensionen bezeichnet werden. Tabelle 4 zeigt Untersuchungsmerkmale, die den folgenden theoretischen Ansätzen entlehnt sind und wesentliche Fragestellungen der Verbändeforschung beinhalten. Da es „bislang an einer übergreifenden systematischen Theorie der Interessenverbände oder der Interessenvermittlung mangelt“, werden im Folgenden unterschiedliche Ansätze genutzt (Winter/Willems 2007: 17). Winter und Willems bemängeln, dass die bestehenden theoretischen Ansätze „teilweise stark normativ geprägt“ sind und sich, wie die Überlegungen von Streck, Offe und Olson, „auf einzelne Aspekte der verbandlichen Wirklichkeit“ konzentrieren (ebd.).

Tabelle 4: Untersuchungsmerkmale zur Analyse

Dimension	Untersuchungsmerkmale
Entstehung	Gesellschaftlicher und historischer Kontext Entwicklung
Struktur	Aufbau (Rechtsform, Organisationsstufe und -prinzip, Gremien und Organe) Mitglieder (Anzahl, Organisationsgrad, Repräsentativität) Aufgaben und Ziele Mitglieder und Verband (Mitgliederbindung, Verbandsleistungen, Interessenaggregation)
Strategie	Interessenvertretung nach außen Kontakte zu Regierung, Verwaltung und Parlament Öffentlichkeitsarbeit Vertretung gegenüber anderen Verbänden
Funktion	Interessenaggregation Interessenselektion Interessenartikulation Rekrutierung Sozialisation Systemerhaltung

Quelle: Eigene Darstellung.

Dimension 1: Entstehung¹⁴:

Die Entstehung von Verbänden befasst sich mit den historischen Kontextbedingungen und der Frage danach, welche Faktoren zur Gründung beigetragen haben beziehungsweise welche Gründungsmotive ausgemacht werden können. Anschließend kann untersucht werden, wie sich ein Verband über die Zeit entwickelt hat. Alemann untergliedert die Genese der Verbände in Deutschland in vier Perioden: 1. Entstehung (1848-1914), 2. Entfaltung (1914-1933), 3. Zwangskorporative Formierung (1933-1945) und 4. Ausdifferenzierung und Etablierung (seit 1945) (vgl. Alemann 1989: 53). Er geht dabei davon aus, dass „neue gesellschaftliche Problemstellungen auch neue Formen der Interessenorganisation und -vermittlung hervorgebracht“ haben, wenngleich bis dato bestehende Formen dadurch nicht ausgelöscht werden (Alemann 1989: 53).

¹⁴ Da der Schwerpunkt in der empirischen Untersuchung nicht auf der historischen Entstehung und Entwicklung der Verbände liegt, wird diese Dimension hier nur knapp behandelt.

Dimension 2: Struktur:

Die Dimension Struktur beinhaltet Fragen des Aufbaus, der Organisation und Arbeitsteilung in Verbänden. Ebenso geht es darum, Machtverhältnisse und Einfluss einzelner Mitglieder oder Gruppen von Mitgliedern auf die Meinungsbildung zu identifizieren (vgl. Alemann 1989: 53, 159): Wer setzt sich intern durch und welche Konflikte bestehen? Wie werden Ziele gebildet? Wie ist das Verhältnis der Basis zum hauptamtlichen Apparat? Dabei geht es auch um die soziale Zusammensetzung sowie die Ausgestaltung innerverbandlicher Demokratie.

Verbände können zunächst einmal in unterschiedlichen Rechtsformen auftreten. Ihre freiwillige Gründung ist in Art. 9 GG – der Vereinigungsfreiheit – garantiert. Die meisten Verbände sind als eingetragene Vereine organisiert.¹⁵ Als Gegenstück von Vereinen können die Körperschaften öffentlichen Rechts ausgemacht werden, die öffentlich-rechtlich organisiert sind und hoheitliche Aufgaben erfüllen. Sie können als „am stärksten institutionalisierte Form organisierter Interessen“ verstanden werden (Alemann 1989: 162). In den meisten Körperschaften öffentlichen Rechts herrscht das Prinzip der Pflicht- oder Zwangsmitgliedschaft, wie in Industrie- und Handelskammern.

Verbände können weiterhin auf verschiedenen Organisationsebenen, zum Beispiel auf lokaler, regionaler, nationaler oder internationaler Ebene organisiert sein (vgl. Alemann 1989: 161). Damit hängt auch ein mehrstufiger beziehungsweise föderaler Aufbau zusammen: So organisiert ein Spitzenverband Einzelverbände und ist oft als Dachverband auf nationaler Ebene tätig. Solche „Verbände von Verbänden“ werden auch als Verbände „höherer Ordnung“ bezeichnet (Behrens 2010: 155). Verbände erster Ordnung bestehen hingegen auf der unteren Ebene. Ihre „Mitgliedereinheiten“ sind zum Beispiel Unternehmen (vgl. Behrens 2010: 159f.).

Grundlegende Merkmale von Verbänden sind die *Anzahl der Mitglieder* und der *Organisationsgrad*. Im Zusammenhang damit werden auch Fragen der Mitgliederbindung vor dem Hintergrund sich verändernder gesellschaftlicher Rahmenbedingungen behandelt (vgl. Amm 2007). Der Organisationsgrad bezeichnet den Anteil tatsächlicher Mitglieder gemessen an der Anzahl potenzieller Mitglieder. Letztere definieren sich an den genannten Zielen der Organisation (vgl. Alemann 1989: 161). Eine hohe Anzahl an Mitgliedern ist aus mehreren Gründen

¹⁵ Vgl. § 21ff. BGB. Sie können aber auch als so genannte nicht eingetragene Vereine konstituiert sein, wie z.B. Gewerkschaften. Diese Rechtsform zeichnet sich dadurch aus, dass sich die Haftung des Vereins auch auf das Privatvermögen der Mitglieder erstrecken kann.

wichtig. Zum einen bilden die Mitglieder die Ressourcenbasis eines Verbandes, indem sie Beiträge, Expertise und Zeit einbringen. Zum anderen kann durch viele Mitglieder die Außenwirkung des Verbandes gesteigert werden.

Kern der *Struktur*-Dimension sind die *Mitglieder und* deren Verhältnis zum *Verband*. Grundlegende Arbeitsteilung zwischen Mitgliedern und Präsidium sowie die Mitgliedsbeiträge sind in der Satzung festgeschrieben (vgl. Alemann 1989: 160). Die Leistungen, die ein Verband für seine Mitglieder erbringt, spielen eine wichtige Rolle bei der Frage, ob potenzielle zu tatsächlichen Mitgliedern werden. Zum Verhältnis zwischen Mitgliedern und Verband werden nun einige theoretische Ansätze vorgestellt.

Nach Mancur Olson sind besonders kleine Gruppen organisationsfähig, da die Mitglieder dort eher bereit sind, die Kosten des Kollektivguts zu Tragen und jedem Mitglied ein hoher Anteil am Gesamtnutzen zukommt (vgl. Olson 2004: 60). Das Erklärungsmodell beruht dabei auf einem methodologischen Individualismus, der soziale Prozess als Ergebnis individuell und nutzenmaximierend handelnder Individuen versteht (vgl. Leuffen 2006: 97). In großen oder „latenten“ Gruppen besteht nach Olson hingegen das Problem, dass sie anonym und individuelle Handlungen weniger präsent sind. Individuen neigen deswegen dazu, die Kollektivgüter der Gruppe als Trittbrettfahrer in Anspruch zu nehmen, ohne sich an den Kosten zu beteiligen (Olson 2004: 3). Dies kann immer dann auftreten, wenn Organisationen Kollektivgüter für ihre Mitglieder bereitstellen, welche außenstehenden Personen nicht vorenthalten werden können (Olson 2004: 13). Eine Möglichkeit, dieses Dilemma zu überwinden, ist das Anbieten von exklusiven Leistungen für Mitglieder, welches als selektiver Anreiz bezeichnet wird. Selektive Anreize können dabei sowohl in positiver als auch negativer Form auftreten: Im ersten Fall werden positive Leistungen für die Mitglieder bereitgestellt, zum Beispiel Vergünstigungen, auf die Außenstehende nicht zugreifen können, wohingegen im zweiten Fall diejenigen, die keinen „Anteil der Lasten der Gruppentätigkeit“ tragen, also die vermeintlichen Trittbrettfahrer, sanktioniert werden (Olson 2004: 50). Dies kann zum Beispiel dadurch erfolgen, dass ein direkter oder indirekter Zwang zur Mitgliedschaft eingeführt wird. So bestehen zum Beispiel in den USA mit so genannten „closed shops“ bestimmte Unternehmen, in denen ausschließlich Gewerkschaftsmitglieder arbeiten dürfen (Olson 2004: 67f.). Selektive Anreize können auch durch sozialen Druck (negativ) oder soziale Anreize positiver Art bestehen. Soziale Anreize sind vor allem in kleinen Gruppen wirksam (vgl. Olson 2004: 60).

Salisbury hingegen gliedert Anreize und Leistungen von Verbänden, die Mitglieder zum Beitritt bewegen, in drei Kategorien: 1. Güter und Dienstleistungen mit materiellem Wert, 2.

Solidarische Anreize, wie die Anerkennung und das gesellschaftliche Leben in der Gruppe und 3. Der Wunsch nach Verwirklichung von höheren Zielen (Salisbury 1969). Damit erweitert er die von Olson genannten Motivationen des nutzenmaximierenden Individuums hinsichtlich eines Verbandsbeitritts entscheidend. Vertreter der Neuen Politischen Ökonomie haben außerdem darauf hingewiesen, dass Konkurrenz um dieselben potentiellen Mitglieder sich auf die Leistungen eines Verbandes auswirken, während als Monopolisten auftretende Verbände ihre „Preise“ weitgehend frei festlegen können, da den Mitgliedern eine Exit-Option fehlt (Hirschman 1974: 21, 28). Hirschman gesteht allerdings ein, dass Mitgliedschaft und mögliche Verbandswechsel nicht allein durch einen rationalen Kosten-Nutzen-Vergleich determiniert werden, stattdessen spiele die Variable „Loyalität“ eine Rolle, die nicht immer ökonomisch begründet werden kann. Demnach kann Mitgliedschaft auch von Gewohnheit und Tradition abhängen (vgl. Hirschman 1974: 66). Bei Unzufriedenheit der Mitglieder haben diese nach Hirschman zwei Möglichkeiten, nämlich Widerspruch oder Abwanderung (vgl. Hirschman 1974: 17). Widerspruch wird von Mitgliedern geübt, die die Organisation nicht verlassen, sondern diese in ihrem Sinne verändern wollen. Ist eine Abwanderung nicht möglich, so wird der Widerspruch zur „einzige[n] Reaktionsweise für unzufriedene Kunden oder Mitglieder“ (Hirschman 1974: 28). Der Widerspruch kann dabei gegenüber Gleichgestellten (horizontal) oder gegenüber Vorgesetzten (vertikal) erfolgen (vgl. Hahne 1998: 252). Zudem kann unterschieden werden, ob der Widerspruch im privaten Raum oder in der Öffentlichkeit stattfindet. Lauter Protest nach außen kann dabei negative Effekte hervorrufen und zu Mitgliederverlusten führen (vgl. Hirschman 1974: 25ff.). Mitglieder, die sich für Widerspruch statt Abwanderung entscheiden, verfügen nach Hirschman in der Regel über ein hohes Maß an Loyalität gegenüber dem Verband. Sie versuchen, wie beschrieben, den Verband in ihrem Sinne zu beeinflussen (vgl. Hirschman 1974: 66ff.). Die Androhung oder tatsächliche Abwanderung ist wichtiger Bestandteil des Einflusses und der Verhandlungsmacht der Mitglieder gegenüber der Organisation (vgl. Hirschman 1974: 70). Bezüglich dieses Konzepts muss ergänzt werden, dass vermeintliche „Loyalität“ auch ein Ausdruck mangelnder Handlungsalternativen sein kann. So können die Kosten für einen Austritt, insbesondere bei mangelnden Konkurrenzverbänden, für Mitglieder sehr hoch sein und die Verhandlungsmacht des Mitglieds gegenüber der Organisation somit beschränken.

Dimension 3: Strategie:

In der *Strategie*-Dimension geht es um die Frage, wie Interessenorganisationen nach außen agieren, welche Instrumente und Kanäle sie nutzen und mit welchen Akteuren sie dabei interagieren. So findet Interessenvertretung zum Beispiel gegenüber der Öffentlichkeit, Konkurrenzverbänden, Parteien oder Teilen des politisch-administrativen Systems statt (Alemann 1989: 53). Ziel ist es, durch „Druck und Beziehungen Einfluß auf staatliche Entscheidungen zu nehmen“ (Alemann 1989: 172). Hierbei empfiehlt Alemann, eine prozessorientierte Sichtweise einzunehmen, die die Interessenvertretung als Form der Kommunikation und Interaktion zwischen organisierten Interessen und ihrem Umfeld begreift und gegenseitige Abhängigkeiten zwischen Staat und organisierten Interessen erkennt (vgl. Alemann 1989: 54). Strategie meint, kurz gesagt, „Mittel, Formen und Methoden der Interaktion organisierter Interessen untereinander und mit ihrem Umfeld“ (Alemann 1989: 172).

Es kann zwischen zwei Arten der Interessenvertretung unterschieden werden: Zum einen können Verbände eine „outside strategy“, auch „pressure“ genannt, wählen, die das Ausüben von öffentlichem Druck durch die Mobilisierung der öffentlichen Meinung über Medien, Demonstrationen oder Streik beinhaltet (Willems/Winter 2007: 35). Auf der anderen Seite wird das „personelle Eindringen“ von Verbandsvertretern in Parteien, Parlamente und Regierungen und eine damit verbundene Einflussnahme im Sinne der Verbandsziele als „lobbying“ oder „inside strategy“ bezeichnet (ebd.; Alemann 1989: 172). In der Regel wenden Interessenorganisationen beide Methoden in unterschiedlicher Gewichtung an. Während die Öffentlichkeit Adressat von *pressure* ist, sind die Adressaten des *lobbying* hauptsächlich Teile des politisch-administrativen Systems, sprich Ministerien, Regierung, Parlamente und Parteien. Einflussnahme durch informelle Kontakte kann als wechselseitiger Informationsfluss zwischen „Verbandsvertretern und Ansprechpartnern im politischen“ System beschrieben werden (Straßner/Sebaldt 2006: 331). Diese informelle Ebene wird auch als „Wirklichkeit jenseits rechtlicher Regeln“ bezeichnet, wobei auch formelle Regelsysteme „stets auf (Inter-) Aktion von Akteuren angewiesen“ sind und formelles damit nicht von informellem Regieren getrennt werden kann (Bröchler/Grunden 2014: 7, 10). Im Folgenden wird unter „formellen“ Formen des Handelns das Handeln im Rahmen der rechtlich vorgesehenen Beteiligung verstanden, während sich informelles Handeln davor, danach oder parallel dazu abspielt und auf Initiative der Akteure zustande kommt.

Ein besonders wichtiger Adressat für die Interessenvertretung von Verbänden ist die Regierung, da sie über die Gestaltungsmacht verfügt. Eine Anlaufstelle sind dabei zum Beispiel

Anhörungen, die die Ministerien „in der Vorphase der Gesetzvorbereitung“ durchführen, ebenso wie der ständige Kontakt zu den Spitzen der Ministerien“ und „den Referenten und Hilfsreferenten, die sich mit bestimmten Einzelfragen beschäftigen“ (Alemann 1989: 175). Neben der Regierung versuchen Verbände, langfristige Kontakte zu den Fraktionen und den für sie maßgeblichen Ausschüssen herzustellen. Hierbei wird tendenziell diejenige Fraktion angesprochen, deren Einstellungen eine inhaltliche Nähe zu den Zielen einer Interessenorganisation aufweisen. Neben Parlament und Regierung spielt die Beeinflussung der Parteien eine wichtige Rolle. Druckpotenzial kann dadurch entstehen, dass Verbände das „Stimpfpaket“ ihrer Mitglieder anbieten oder dessen Entzug androhen (Alemann 1989: 175f).

Besonders hilfreich ist es für Verbände, wenn sich in ihren eigenen Reihen Mitglieder befinden, die gleichzeitig Mitglied in Parlament oder Regierung sind, quasi *personelle Verflechtungen* bestehen. So war beispielsweise Walter Arendt, Verbandsfunktionär der IG Bergbau und Energie unter Bundeskanzler Willi Brandt Sozial- und Arbeitsminister. Solch eine „personalpolitische Durchdringung“ stellt aber die Ausnahme dar (Alemann 1989: 175). Hinsichtlich Bürgermeister und Landräten, die gleichzeitig im Landtag sitzen wird angenommen, dass diese ihren politischen Einfluss zugunsten der eigenen Kommune einsetzen (vgl. Magin/Eder 2008: 201). Demnach würde „ein hoher Anteil von kommunalen Ämterträgern unter den Landespolitikern“ auf „eine Verschiebung des politischen Gewichts in Richtung der Lokalebene“ hindeuten (Magin/Eder 2008: 201). Im Zeitraum von 1990 bis 2005 nahmen die Bürgermeister in Baden-Württemberg mit 6,2 Prozent aller Sitze den größten Anteil in den Landtagen ein. Hessen lag mit 1,2 Prozent unter dem Bundesdurchschnitt von 1,9 Prozent, während in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein gar keine Bürgermeister im Landtag waren (vgl. Magin/Eder 2008: 201).

Lobbying kann besonders von solchen Gruppen erfolgreich eingesetzt werden, „die durch gemeinsame Sozialisation, Interessen und Wertvorstellungen der Akteure und Adressaten charakterisiert sind“ (Alemann 1989: 172). So stehen sozialdemokratische Regierungen gewerkschaftlichen Interessen traditionell aufgeschlossener gegenüber als konservativ geführte Regierungen. Beachtet werden muss dabei, dass sich ein erfolgreicher Einfluss nicht nur in Policy-Entscheidungen, sondern auch in *non-decisions* zeigen kann (vgl. Bachrach/Baratz 1962: 948ff.).

Die meisten Verbände betreiben zudem oder ausschließlich Öffentlichkeitsarbeit, um ihre Positionen zu verbreiten. Diese kann auch darauf abzielen, bestimmte Teilöffentlichkeiten, wie zum Beispiel die eigenen Verbandsmitglieder oder bestimmte gesellschaftliche Gruppen, zu

erreichen (vgl. Alemann 1989: 178). Die verbandsinterne Öffentlichkeit dient dazu, die Mitglieder an den Verband zu binden, deren Information gleichzeitig ihrer „Sozialisation im Interesse der Organisation“ dient (Alemann 1989: 179). Zur Beeinflussung der „externen Öffentlichkeit“ werden zum Beispiel Presseerklärungen, Konferenzen und Demonstrationen genutzt (ebd.).

Die Formen der Interessenvertretung können nicht nur in *lobbying* und *pressure* unterschieden werden, zudem gibt es auch Unterscheidungen je nach Konflikt- oder Kooperationsbereitschaft der Verbände. So unterscheidet Müller-Jentsch in Bezug auf Gewerkschaften zwischen kooperativer, konfliktorischer und Social Contract-Politik (Müller-Jentsch 1982: 420f.). Die „konfliktorische“ Interessenvertretung ist tendenziell darauf gerichtet, Mitgliederinteressen – notfalls durch „Störverhalten“ wie Streiks – durchzusetzen, während die „kooperativer Politik“ sich durch ein „Wohlverhalten“, das „an die Erwartung auf spätere, quasi automatische Wachstumsgewinne oder politische Zugeständnisse gebunden ist“ auszeichnet (Müller-Jentsch 1982: 421). Als dritte Variante nennt Müller-Jentsch die „Social-Contract“-Politik, die eine „Rücksichtnahme auf übergeordnete ökonomische Zwänge und Verzicht auf die Ausübung potentieller Organisationsmacht, unter der expliziten Bedingung, daß im Gegenzug politische und soziale Reformen stattfinden“ beinhaltet (Müller-Jentsch 1982: 421). Zur Beschreibung der Beziehung zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden prägte der Autor den Begriff Konfliktpartnerschaft, der im Gegensatz zur „Sozialpartnerschaft“ das konfliktäre Zusammenspiel zwischen beiden Akteuren betont. Gleichzeitig sind beide Akteure aufeinander angewiesen und können „letztlich nur auf dem Weg von Kooperation und konsensuellen Problemlösungen“ zu effizienten Lösungen gelangen (Müller-Jentsch 2013: 92).

Wie erwähnt, ist die Trennung von *Struktur*- und *Strategie*-Merkmale nicht starr. Grundsätzlich besteht innerhalb von Verbänden immer ein Spannungsverhältnis zwischen einer demokratischen Struktur, die größtmögliche Partizipation der Mitglieder und Transparenz fordert und der Etablierung einer Verbandsspitze. Letztere ist notwendig, um nach außen geschlossen aufzutreten und handlungsfähig zu sein. In Bezug auf die hauptamtliche Leitung eines Verbandes kann die von diesem benötigten Verhandlungsspielraum zu einer sinkenden Transparenz für die Mitglieder und damit zu möglichen Austritten führen. Gleichzeitig können Mitglieder ihrem Verband die Mitarbeit verweigern, wenn sie „nicht die Überzeugung haben, daß ihre Interessen vom Verband wirkungsvoll vertreten werden“ (Triesch/Ockenfels 1995: 29). Die Interdependenz zwischen Mitgliedern und Einfluss kann sich aber auch positiv auswirken. So kann sich die erfolgreiche Interessenvertretung positiv auf die Zahl der Mitglieder auswirken

und die Ressourcenbasis erhöhen (vgl. Amm 2007: 376). Auch Müller-Jentsch beschreibt das Spannungsverhältnis zwischen Mitgliedern und hauptamtlichem Apparat und geht davon aus, dass letzterer durch seine Professionalisierung „sekundäre“, auf die Erhaltung und das Wachstum der Organisation bezogene Ziele entwickelt (1982: 411). Der Autor spricht in diesem Zusammenhang von einer „Dualität von Organisations- und Mitgliederinteressen“ (ebd.). Im Extremfall und mit zunehmender Zentralisierung könne der hauptamtliche Apparat dabei die Organisationsinteressen „selbst gegen den Willen relevanter Mitgliedergruppen“ durchsetzen (ebd.).

Auch die Thesen von Streeck zeigen die Spannungen zwischen internen Prozessen der Mitgliederbindung einerseits und der Interessenvertretung andererseits. Streeck geht davon aus, dass „Widersprüche“ und „Friktionen“ sowohl zwischen intermediären Organisationen und ihrer Basis als auch zwischen Organisationen und ihrer Umwelt vorkommen. Es bestehe daher einerseits eine „Mitgliedschaftslogik“¹⁶, welche „Imperative der Sozialintegration“ umfasse, als auch eine „Einflußlogik“, die den „Imperativen der Systemintegration“ unterläge (Streeck 1987: 473). Interessenvermittlung, so Streeck, könne dabei immer nur durch Einbezug beider Logiken verstanden werden:

„Erst beide Wechselverhältnisse zusammen – das zwischen intermediären Organisationen und ihrer ‚Basis‘ und das zwischen intermediären Organisationen und dem sie umgebenden ‚System‘ – machen den kausalen Kontext aus, in dem sich Interessenvermittlung und gesellschaftliche Integration vollziehen“ (Streeck 1987: 482).

So gehen Organisationen beispielsweise „institutionalisierte Austauschbeziehungen“ mit anderen Organisationen ein, indem sie Informationen austauschen oder sich gegenseitig in der Zielumsetzung unterstützen. Damit können sie zwar der „Problemumwelt“ besser begegnen, gleichzeitig „opfern“ sie so „einen Teil ihrer Autonomie“ (Streeck 1987: 488). Umfassende Organisierung geht also mit dem Verlust von Handlungsfähigkeit einher und führt dazu, dass Organisationen an Identität einbüßen (vgl. Streeck 1987: 489). Dies kann sich wiederum negativ auf die Mitglieder auswirken. Streeck fordert daher von der Forschung, beide Ebenen ernst zu nehmen und mögliche Interaktionseffekte zu berücksichtigen (vgl. 1987: 491).

Nach der Schilderung des Spannungsverhältnisses zwischen Mitgliedern und Verbandsspitze, wird abschließend die Unterscheidung von Claus Offe in Organisations- und Konfliktfähigkeit in den Blick genommen (vgl. Offe 1969: 167ff.). Auch bei diesem Konzept werden innere Organisation und Verbandshandeln nach außen zusammen betrachtet. Nach Offe sind

¹⁶ Streeck spricht synonym verwendet sowohl von „Mitgliedschafts-“ als auch von „Mitgliederlogik“ (Streeck 1987: 473f).

Organisations- und Konfliktfähigkeit die beiden Voraussetzungen, „unter denen sich ein gesellschaftliches Interesse überhaupt verbandsförmig repräsentieren lässt“ (1969: 167). *Organisierbar* sind dabei „nur solche Interessen, die sich als Spezialbedürfnisse einer sozialen Gruppe interpretieren lassen“, wo hingegen „allgemeine Bedürfnisse“, die „der Gesamtheit der Individuen zuzuordnen sind“ schwer oder überhaupt nicht organisierbar sind (Offe 1969: 168). Allgemeine Bedürfnisse werden deshalb am ehesten durch Zusammenschlüsse von „multifunktionalen juristischen Personen, nämlich Organisationen, die durch ihre Funktionsweise den Modus der Bedürfnisbefriedigung schon festlegen und verwalten“ vertreten (ebd.). Hierzu zählt Offe den Städtetag, Rektorenkonferenz, Kultusministerkonferenz und Krankenkassenverbände (vgl. ebd.).

Weiterhin muss ein Verband nach Offe *Konfliktfähigkeit* aufweisen, um seine Interessen erfolgreich vertreten zu können. Unter Konfliktfähigkeit versteht der Autor die Fähigkeit eines Verbandes, seine Interessen mittels einer tatsächlichen oder angedrohten kollektiven Leistungsverweigerung durchzusetzen (vgl. Offe 1969: 169). Dies bedeutet, dass die Androhung oder die tatsächliche Leistungsverweigerung zur Durchsetzung der Interessen führt. So kann beispielsweise eine Gewerkschaft durch Streik Druck auf staatliche Instanzen oder auf andere Interessengruppen, wie Arbeitgeberverbände, ausüben. Dabei muss der Verband in der Lage sein, seine Mitglieder zu mobilisieren.¹⁷ Gruppen, denen „das Sanktionsmittel einer ins Gewicht fallenden Leistungsverweigerung nicht zur Verfügung steht“ sind verfügen über eine geringe Konfliktfähigkeit, wie zum Beispiel Pensionäre oder Hausfrauen (Offe 1969: 169). Sowohl Organisations- als auch Konfliktfähigkeit von Verbänden sind daher strukturell unterschiedlich, weshalb nach Offe von einem asymmetrischen Verbandssystem ausgegangen werden muss. Zuletzt hängt die Durchsetzung der Interessen nach Offe von der generellen Verhandlungsfähigkeit der angestrebten Ziele ab. Demnach müssen „die verbandsförmig artikulierten Ansprüche [...] in diesem Sinne *negotiabel* [Hervorh. i.O.] sein, daß sie konkrete Aussichten auf pragmatische Erfolge bieten“ (Offe 1969: 170). Dabei darf „die Waffe“ der Sanktionsmittel „nicht durch zu häufigen Gebrauch stumpf“ werden, stattdessen muss ihre Anwendung „von allen Beteiligten als Ausnahmefall angesehen“ werden (ebd.).

¹⁷ Müller-Jentsch bezeichnet diese Fähigkeit als „Organisationmacht“, während er die Fähigkeit des Verbandes, seine auf ausgehandelte Vereinbarungen zu verpflichten als „Repräsentationsfunktion“ bezeichnet (1982: 422).

Dimension 4: Funktion:

Die Funktion organisierter Interessen für Gesellschaft und Politik ergibt sich aus deren Beitrag zur „Legitimation, Überlebensfähigkeit und Veränderung einer Gesellschaft“ (Alemann 1989: 183). Wie bereits im letzten Kapitel dargestellt, unterscheiden sich die kommunalen Spitzenverbände von anderen Verbänden durch ihre besondere staatspolitische Bedeutung, die sich durch ihre Rolle im Föderalismus ergibt.

Die *Funktions*-Dimension umfasst sowohl analytische wie auch normative Fragen: Welche Funktionen erfüllen Verbände und welche sollten sie erfüllen? Im Folgenden wird auf die übergeordneten Funktionen eingegangen, die von zentraler Bedeutung für politikwissenschaftliche Betrachtungen sind. Diese sind vornehmlich im Bereich der Staat-Verbände-Beziehung angesiedelt. Zudem erbringen Verbände natürlich auch die im Struktur-Bereich genannten Dienstleistungsfunktionen, die zur Staatserhaltung beitragen und in den letzten Jahrzehnten in der Politikwissenschaft vermehrt untersucht wurden (vgl. Winter/Willems 2007: 16). Als wichtige Funktionen können Interessenaggregation, -artikulation, -selektion sowie Rekrutierung, Sozialisation und Systemerhaltung genannt werden (vgl. Alemann 1989: 187f.).

Interessenaggregation bezeichnet die Aggregation von Bedürfnissen, Wünschen und Forderungen, welche zu „programmatischen Zielsystemen“ zusammengefasst werden (Alemann 1989: 187). Durch das Bestehen einer Interessenorganisation werden Interessen zunächst definiert, wobei ein Bewusstsein darüber entsteht (vgl. Winter/Willems 2007: 25). Heterogene Mitgliedinteressen können es hierbei notwendig machen, einen „kleinsten gemeinsamen Nenner“ zu finden. Die so gewonnene Position ist gleichsam „wirksam ,immunisiert“ gegen Einzelinteressen von Untergruppen“ (Alemann 1989: 188). Dabei findet durch Verbände immer auch eine *Interessenselektion* statt. Nachdem die Interessen der Mitglieder gebündelt sind, müssen diese nach außen artikuliert werden. Die *Interessenartikulation* bezieht sich auf die beschriebene Interessenvertretung im Bereich *Strategie*.

Ebenso soll die Beteiligung von Bürgern in Verbänden dazu führen, dass eine *Sozialisierung* im Sinne der Festigung demokratischer Strukturen einsetzt und Nachwuchs für „gesellschaftliche und politische Positionen“ *rekrutiert* wird (Alemann 1989: 188). Diese demokratiefördernde Wirkung ist dadurch beschränkt, dass in der Regel nur 10 bis 20 Prozent der Mitglieder einer Organisation aktiv am Verbandsleben teilnehmen, wohingegen ein beträchtlicher Teil vor allem „an Serviceleistungen oder an symbolischer Unterstützung interessiert“ ist (Alemann 1989: 190).

Schließlich leisten Verbände auch einen Beitrag zur *Systemerhaltung*, indem sie segregierte Gesellschaften national integrieren (vgl. Alemann 1989: 189). Entscheidend ist dabei nach Alemann, dass sie den Menschen Partizipationsmöglichkeiten bieten und ihnen idealtypischerweise eine Einspeisung ihrer Positionen in das politische System ermöglichen. Dies soll helfen, gesellschaftliche Konfliktlinien zu überbrücken und damit die Systemerhaltung und -anerkennung zu stärken. Gerade die Möglichkeit gegenläufige Interessen in das System einzubringen, schafft dabei die Legitimation des politischen Systems (vgl. Alemann 1989: 190). Systemerhaltung und Demokratie werden auch dadurch gestärkt, dass Verbände Öffentlichkeit herstellen, indem sie ihre Positionen nach außen vertreten (vgl. Alemann 1989: 193). Seitens des Staates kann eine Einbindung von Interessengruppen auch zu einer Entlastung des Systems führen, indem externe Expertise eingebunden wird und Aufgaben im Rahmen korporatistischer Arrangements ausgelagert werden. Dabei leisten die Verbände als Experten einen Beitrag zur Selbstregulierung und erhöhen die Regierbarkeit (Winter/Willems 2007: 14).

2.2 *Kommunale Spitzenverbände im föderalen System*

Deutschland gilt als Prototyp des Verbundföderalismus, der im Gegensatz zum so genannten Trennföderalismus durch „eine fortlaufende, enge Kooperation“ zwischen Bund und Ländern geprägt ist (Kropp 2011: 15). In dieses System der vertikalen Politikverflechtung sind neben Bundes- und Landes- auch die europäische und kommunale Ebene involviert (ebd.). Angesichts einer konstatierten „steigenden Komplexität“ öffentlicher Aufgaben wird davon ausgegangen, dass die „Kooperation der Verwaltungsträger im deutschen Bundesstaat allgegenwärtig“ und notwendig ist (Articus/Söbbeke 2012: 207). Die Kommunen bilden dabei keine eigene Staatsebene, sondern stellen vielmehr eine durch Art. 28 Abs. 2 im Grundgesetz verankerte, Verwaltungsebene dar und sind Teil der so genannten mittelbaren Staatsverwaltung.¹⁸ Dem zweiteiligen Staatsaufbau steht somit ein dreiteiliger Verwaltungsaufbau gegenüber. Diese Struktur wird als „eigenartig“ beschrieben, da sich die verfassungsrechtliche Verankerung nicht adäquat in der „Rolle der Kommunen im Staatsgefüge der Bundesrepublik“ widerspiegelt (Röhl 2008: 368). So fordert Benz den traditionellen Föderalismusbegriff, „der die Gemeinden als Teil der

¹⁸ Mittelbare Staatsverwaltung bezeichnet eigenständige Verwaltungsträger, die durch Bundes- oder Landesgesetz geschaffen werden und denen Aufgaben zur Erledigung übertragen werden (Sommer 2010: 45).

Länder ohne eigenen Staatsqualität begreift“ in der Forschung aus analytischen Gründen aufzugeben (Benz 1985: 56). Durch diese Zugehörigkeit der Kommunen zu den Ländern obliegt es auf Bundesebene den Ländern, „ihre“ Kommunen zu vertreten.¹⁹

Kommunen können im föderalen System „konfliktabsorbierend“ wirken, indem sie Problemlösungen bereitstellen. Voraussetzung dazu ist allerdings, „daß sie über einen genügenden Handlungs- und Entscheidungsspielraum sowie über ausreichende Einflußmöglichkeiten verfügen“ (Benz 1985: 49). Dies kann als Legitimation der kommunalen Spitzenverbände zu einem guten Funktionieren des Föderalismus verstanden werden. Die „aktive Vertretung spezifischer Interessen im gesamtstaatlichen Problemlösungsprozeß“ gehört zu den bestehenden Mustern vertikaler Arbeitsteilung im föderativen System (Benz 1985: 54). Zunehmende „Aufgaben- und Politikverflechtung“ führen dabei seit den 1950ern zu einer stärker werdenden Integration der Kommunen in die Staatsebenen, die sich auch in intensiveren Zuweisungssystemen und rechtlichen Anpassungen manifestiert (Rehm/Matern-Rhem 2010: 29).

Die Legitimation kommunaler Spitzenverbände wird funktionell hergeleitet: So sei die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, die sich eben *nicht* in der Existenz einer dritten Staatsebene ausdrückt, nur durch eine kompensatorische, institutionalisierte politische Beteiligung, wie sie eben durch die Spitzenverbände ausgeübt wird, zu gewährleisten (Reutter 2002: 1573ff). Des Weiteren wird auf die hergeleitete Legitimation durch die Mitglieder und deren Kommunalwahlen hingewiesen (ebd.; vgl. Kapitel 2.1.1). Dennoch gibt es bis heute keine verfassungsrechtlich garantierte Teilhabe der kommunalen Spitzenverbände an der Bundespolitik. Ihre Geschichte, die „durch organisationsextern Entwicklungen und vor allem durch die Strukturen und Funktionsweisen des politisch-administrativen Systems geprägt“ ist, zeigt die besondere Verknüpfung kommunale Spitzenverbände mit dem Staat (Reutter 2001: 145).

Wie diese Arbeit zeigen wird, findet die Einbindung der Kommunen in das föderale System, gerade auf Landesebene, maßgeblich über die kommunalen Spitzenverbände statt. Bevor deren Einbindung in das föderale System der Bundesrepublik dargestellt wird, wird zunächst ihre Entstehung skizziert. Anschließend werden kommunale Grundrechtslagen und das Konnexitätsprinzip und ihre Bedeutung im System vertikaler Gewaltenteilung thematisiert.

¹⁹ Aufgrund unterschiedlicher Interessen von Kommunen und Ländern kann diese Vertretung durchaus problematisch sein. Die Kommunen versuchen deshalb auch über die kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene die Bundespolitik zu beeinflussen. Deren Einfluss ist allerdings durch mangelnde Anhörungs- und Beteiligungsrechte beschränkt.

2.2.1 Entstehung kommunaler Spitzenverbände in Deutschland

Bereits 1863 schlossen sich preußische Städte zu den ersten Städtetagen zusammen. Auf Landesebene gründete sich 1863 als erster der Schlesische Städtetag (vgl. Borchmann et al. 2006: 229). Ziel war es dabei, einen Erfahrungs- und Informationsaustausch zwischen den Bürgermeistern herzustellen (Engeli 1980: 178). Ursprünglich handelte es sich um temporäre Zusammenkünfte und Versammlungen handelte im Gegensatz zu einem Verband mit hauptamtlichen Apparat (Henneke 2012: 69). So setzte der Preußische Städtetag beispielsweise erst im Jahr 1913 den ersten hauptamtlichen Geschäftsführer ein (Henneke 2012: 69).

Von 1870-1914 wurden zunehmend Themen durch die regionalen Städtetage verhandelt, insbesondere im sozialpolitischen Bereich (Reutter 2001: 139). Je mehr Aufgaben den Kommunen übertragen wurden, desto stärker wurden aber auch Zentralisierungstendenzen (ebd.). Im Kaiserreich und auch der Weimarer Republik fehlte es an einer gesetzlichen Norm, die als Legitimation für die Interessenvertretung der Kommunen durch kommunale Spitzenverbände gelten konnte (Henneke 2010: 103). Gründungsmotiv war zudem die steigende „Intensität und Differenziertheit der kommunalen Verwaltungsarbeit und damit die Erkenntnis, dass die Kommunalinteressen nicht mehr auf das Gemeinde-/ Kreisgebiet begrenzt sein könnten“ (Borchmann et al. 2006: 229).

Ab 1910 wurden die Reichsverbände, die Vorläufer der heutigen kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene, gegründet.²⁰ Die bis dahin existierenden kommunalen Zusammenschlüsse mit rein ehrenamtlichen Strukturen wandelten sich zu Verbänden mit hauptamtlichen Geschäftsstellen (Reutter 2001: 140). Der staatliche Einbezug der Kommunen in die Produktion von Lebensmitteln für die Kriegswirtschaft des Ersten Weltkriegs führte zu einer Veränderung der Aufgaben und Strukturen dieser Zusammenschlüsse:

„Die kommunalen Spitzenverbände wandelten sich in ständige Einrichtungen mit kontinuierlicher Organisation und hauptamtlicher Geschäftsleitung, um an der staatlichen Entscheidungsfindung und -umsetzung bei der Kriegsernährungswirtschaft mitzuwirken und die erzielten Ergebnisse gegenüber den jeweiligen Mitgliedern mitzuvertreten“ (Henneke 2010: 103).

Während der Städtetag in Preußen 1896 und auf Reichsebene 1905 gegründet worden war und es für die Gemeinden seit 1881 regionale Vereinigungen gab, schlossen sich die Landkreise erst im Rahmen der Kriegsernährungswirtschaft zusammen (Henneke 2016: 147). Gründungsimpuls war dabei ihre bedeutende Rolle als Nahrungsmittelerzeuger auf der einen und die fehlende

²⁰ Im Jahr 1910 wurde der Reichsverband Deutscher Städte (später Deutscher Städtebund), 1919 der Deutsche Landgemeindetag (ab 1945 Deutscher Gemeindetag) und 1920 der Verband Deutscher Landkreise (ab 1924 Deutscher Landkreistag) gegründet (Reutter 2001: 140).

Interessenvertretung auf der anderen Seite. Die „unzureichende Interessenvertretung stand in eklatantem Missverhältnis zu den wichtigen Aufgaben, die die Kreise im Rahmen der Kriegsernährungswirtschaft erfüllten“ (Henneke 2016: 147). Die Bedeutung der neuen Verbände zeigt sich auch an den steigenden Beitrittszahlen (Reutter 2002: 1579).

Durch das Ende des Krieges und der damit verbundenen Rolle der Kommunen als Produzenten in der Kriegsernährungswirtschaft sank die Bedeutung kommunaler Spitzenverbände in der Weimarer Republik zunächst, wobei

„der Einfluss der kommunalen Interessenvertretung auf den staatlichen Willensbildungsprozess mangels allgemeiner normativer Regelung ganz maßgeblich von der Zusammenarbeitsbereitschaft der jeweiligen Regierung, der Ministerialbürokratie und der Parlamente abhing“ (Henneke 2010: 104).

Dennoch hatten sich die neuen Strukturen etabliert und die Spitzenverbände wurden beispielsweise in Beiräten der Reichsministerien in staatliche Entscheidungen einbezogen, bis ihnen sogar ein Anhörungsrecht in den Geschäftsordnungen der Reichsregierung und -ministerien eingeräumt wurde (Henneke 2010: 104). Zudem verfügten sie laut Weimarer Reichsverfassung über das Recht, im vorläufigen Reichswirtschaftsrat teilzunehmen, der die Aufgabe hatte, grundlegende sozial- und wirtschaftspolitische Gesetzentwürfe zu begutachten (Art. 165 Abs. 4 WRV). Trotz dieser Befugnisse versuchten die kommunale Spitzenverbände in der Weimarer Republik, ihre Beteiligung auszuweiten und „eine stärkere, aus der Masse der privaten Interessenverbände herausgehobene institutionelle Einbeziehung in die Willensbildung von Parlament und Regierung“ zu erlangen (Jaedicke/Wollmann 1998: 315). So forderten sie zum Beispiel die Einrichtung eines Kommunalreferats im Reichsinnenministerium, die aber nicht umgesetzt wurde (Henneke 2010: 106). Daraufhin wurde 1929 ein Reichstagsausschuss für kommunalpolitische Angelegenheiten eingerichtet, der allerdings ohne große Wirkung blieb, was auch mit der zunehmenden Schwächung des Parlaments, das über Notverordnungen ausgehebelt wurde, einherging (Henneke 2010: 105f).

Insgesamt fand in der Weimarer Republik eine Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz auf die Reichsebene statt, wodurch die Kommunen immer stärker fremdbestimmt wurden. Zudem wurden ihnen vermehrt Pflichtaufgaben, unter anderem in der Fürsorge, übertragen, die zu erheblichen Kostenfolgen führten und den Spielraum für kommunale Selbstverwaltung stark einengten. Dieser Druck von außen war schließlich maßgeblich an der Institutionalisierung kommunaler Spitzenverbände beteiligt:

„Die Organisation einer kommunalen Interessenvertretung war die Reaktion auf die Herausbildung des modernen Interventionsstaates, der eine massive, sich auf die Kommunen

immer stärker auswirkende Gesetzgebungstätigkeit mit sich brachte, was der überkommenen dualistischen Vorstellung einer Trennung von Staat und kommunaler Selbstverwaltung zunehmen den Boden entzog“ (Henneke 2010: 103).

In den Jahren 1933 bis 1945 kam es zu einer Gleichschaltung von Ländern und Kommunen. Hierbei wurden „durch eine Kombination von Terror und Einschüchterung Bürgermeister und Gemeinderäte zum Rücktritt gezwungen“ und die kommunalen Spitzenverbände zu einem Einheitsverband, dem „Deutschen Gemeindetag“, zwangszusammengeschlossen (Bogumil/Holtkamp 2006: 27).²¹ Nach 1945 bildeten sich die Verbände, orientiert an den Strukturen der Weimarer Republik, neu (Reutter 2001: 141). Im Jahr 1950 wurden schließlich im Innenministerium zwei Kommunalreferate eingerichtet. Diese waren als wichtiger Anlaufpunkt für die kommunalen Spitzenverbände gedacht, entwickelten sich aber zu eher unbedeutenden Einrichtungen (Jaedicke/Wollmann 1998: 315).

2.2.2 *Verankerung im heutigen Föderalismus*

Im Gegensatz zur Situation kommunaler Spitzenverbände in der Weimarer Republik verfügen diese heute über normativ verankerte Beteiligungsrechte auf Landesebene. Im Grundgesetz werden die kommunalen Spitzenverbände nicht genannt. Diese „Nichterwähnung“ hat „in der deutschen Verfassungsgeschichte Tradition“ und zieht sich bereits durch das Kaiserreich und die Weimarer Republik (Henneke 2012: 38). Damit gab und gibt es keine „allgemeine normative Grundlage für die Interessenvertretung der Kommunen durch kommunale Spitzenverbände und ihre Einbindung in den staatlichen Willensbildungsprozess“ (ebd.).

Ihre Anhörungsrechte sind allerdings in vielen Flächenländern in den Landesverfassungen verankert.²² Dies sichert ihnen zwar kein Vetorecht zu, allerdings müssen die Verbände rechtzeitig – schriftlich und zum Teil zusätzlich mündlich – angehört werden, bevor Gesetze oder Rechtsverordnungen beschlossen werden, die die Belange der Kommunen berühren. Weitere Rechte sind in Geschäftsordnungen von Ministerien, Regierung und Parlamenten sowie auf einfacher gesetzlicher Basis festgelegt (Übersicht siehe Anhang Tabelle 2). Dabei stellen Bestimmungen in den Geschäftsordnungen keine einklagbaren Rechte dar (Meyer 2006: 132). Ihre speziellen Anhörungs- und Beteiligungsrechte unterscheiden die kommunalen Spitzenverbände

²¹ Vgl. zum Deutschen Gemeindetag (1933-1945) Henneke 2016: 227ff.

²² Baden-Württemberg (Art. 71 Abs. 4), Bayern (Art. 83 Abs. 7), Brandenburg (Art. 97 Abs. 4), Niedersachsen (Art. 57 Abs. 6), im Saarland (Art. 124), Sachsen (Art. 84 Abs.2) sowie Thüringen (Art 91 Abs. 4).

von anderen Verbänden und können als „privilegierte Machtchancen“ begriffen werden (Triesch/Ockenfels 1995: 26). Von Seiten der kommunalen Spitzenverbände ist es in der Praxis vor allem wichtig, dass die Frist zu Stellungnahme eingehalten wird:

„Unverzichtbar ist aber das Einhalten einer hinreichenden *Frist* [Hervorhebung im Original]. Diese muss so bemessen sein, dass sie eine Beteiligung der Mitglieder und Meinungsbildung in den Gremien des Verbandes, die nicht in Permanenz tagen, ermöglicht“ (Meyer 2006: 132).

Als angemessen gilt dabei eine Frist von sechs Wochen, wobei „der wesentliche Inhalt einer geplanten Vorschrift“ mitgeteilt werden muss (Meyer 2006: 132). Die Ausgestaltung der Anhörungsverfahren ist dabei in der Regel nicht konkretisiert, um eine „notwendige Flexibilität“ zu erhalten (Meyer 2006: 132). Beteiligt werden die kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene außerdem bei der Aushandlung von Rahmenverträgen im Sozialrecht, wo sie zusammen mit den überörtlichen Träger der Sozialhilfe und den Vereinigungen der Träger der Einrichtungen auf Landesebene Rahmenverträge schließen.²³ Damit sind die Verbände an der „Normkonkretisierung“ sowie „der formellen und materiellen Koordinierung der beteiligten Selbstverwaltungsträger“ beteiligt (Schoch/Wieland 2005: 227ff).

Auf Bundesebene ist die Mitwirkung kommunaler Spitzenverbände hingegen kaum institutionalisiert.²⁴ So bestehen hier lediglich Regelungen in den Geschäftsordnungen von Bundestag und Bundesministerien, wonach die kommunalen Spitzenverbände bei der Vorbereitung von Gesetzesvorlagen, die die Länder oder Kommunen berühren, gehört werden sollen (§ 41 GGO). Gegen diese Regelung wird allerdings in der Praxis regelmäßig verstoßen (Henneke 2010: 110). Insgesamt sind die Soll-Vorschriften, die lediglich in Geschäftsordnungen festgelegt sind, als schwach anzusehen, da Geschäftsordnungsbestimmungen „bloßes Innenrecht“ und keine „Rechte und Pflichten externer Dritter“ regeln (Henneke 2010: 112). Werden die Bestimmungen verletzt, folgt keine Sanktionierung. Demnach hängt die Einhaltung von einzelnen Personen und Ministerien ab:

„Vielfach werden kommunale Beteiligungsrechte nicht erkannt oder bewusst ignoriert. Auffällig ist dabei, dass die Unterrichtung durch die einzelnen Bundesressorts höchst unterschiedlich ist“ (Henneke 2010: 112).

In der Geschäftsordnung des Bundestags finden sich ebenfalls Regelungen zur Mitwirkung kommunale Spitzenverbände (§§ 66, 69). Demnach sollen die Ausschüsse die kommunalen

²³ Vgl. §§ 79 SGB XII, 78f. SGB VIII, 13 SGB IX und 75 SGB XI.

²⁴ Die Bundesverbände haben sich auf nationaler Ebene zur „Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände“ zusammengeschlossen, die allerdings nicht über eigene Strukturen, wie zum Beispiel einer separaten Geschäftsstelle verfügt, sondern eher den Charakter einer Arbeitsgemeinschaft unter wechselnder Federführung hat (vgl. Henneke 2012: 132f.).

Spitzenverbände auf Bundesebene anhören, wenn zu beratende Vorlagen deren Belange wesentlich betreffen. In der Praxis werden auch im Bundestag diese Anhörungsregeln sehr unterschiedlich umgesetzt und zum Teil ignoriert (Henneke 2010: 113). Punktuell spielen die kommunalen Spitzenverbände auch im Konjunktur- Finanzplanungs- sowie Stabilitätsrat eine besondere Rolle, da ihre Beteiligung dort gesetzlich vorgeschrieben ist (vgl. Henneke 2010: 116ff).

Auch bei Vorhaben auf EU-Ebene „sollen“ die kommunale Spitzenverbände, wenn ihre Belange berührt werden, frühzeitig beteiligt werden (§ 74 Abs. 5 GGO). Auf EU-Ebene werden die kommunalen Spitzenverbände außerdem im Ausschuss der Regionen repräsentiert und durch die Länderbeauftragten der Landesregierungen. Zudem verfügt die Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände über ein Büro in Brüssel (Henneke 2012: 161). Die steigende Bedeutung der EU zeigt sich in Bezug auf die kommunalen Spitzenverbände vor allem in der Tatsache, dass europäische Vorgaben auf der kommunalen Ebene umgesetzt werden müssen. Für die Verbände, besonders auf Bundesebene, ist die Europaarbeit seit den 1990 Jahren zunehmend wichtiger geworden (Henneke 2012: 229).²⁵

Die heutigen Beteiligungsrechte kommunale Spitzenverbände zeigen insgesamt, dass ihre Bedeutung in Deutschland seit den 1960er Jahren gewachsen ist. Dies wird auf den „zunehmenden kooperativen Föderalismus und die Politikverflechtung der Bundes-, Landes- und Kommunalebene“ zurückgeführt (Jaedicke/Wollmann 1998: 315).

2.2.3 *Kommunale Grundrechtsklagen und Konnexitätsprinzip*

Das Einklagen ihres Rechts auf kommunale Selbstverwaltung vor den Landesverfassungsgerichten im Rahmen von kommunalen Grundrechtsklagen – sowie die Androhung dessen – stellt ein wichtiges Instrument der Interessenvertretung und Element der Konfliktfähigkeit von Kommunen dar (vgl. Kapitel 5.3.3). Der kommunalen Grundrechtsklage kommt in der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte eine „herausgehobene Bedeutung“ zu (Kluth 2009: 337). Die Normkontrolle dient dabei „der Durchsetzung des Vorrangs der Verfassung gegenüber einfachem Gesetzesrecht“, wobei Gesetze, „die im Widerspruch zur Verfassung stehen“ nichtig sind (Sacksofsky 2016: 23). Wie sich in Kapitel 3.6.5 und 4.6.5 zeigen wird, sind die kommunalen Spitzenverbände in das Prozedere kommunaler Grundrechtsklagen stark eingebunden, indem sie die Kommunen in der Durchführung der Verfahren beraten, unterstützen und vertreten. Die Verbände selbst sind nicht befugt, vor den Landesverfassungsgerichten zu klagen.

²⁵ Zur weiteren Bedeutung kommunale Spitzenverbände auf EU-Ebene siehe Henneke 2010:114ff).

Vielmehr müssen kommunale Grundrechtsklagen von einzelnen Kommunen erhoben werden, wobei zunächst einen Beschluss ihrer parlamentarischen Vertretung herbeigeführt werden muss (vgl. HLT 2011: 7).

Durch die Aufnahme so genannter Konnexitätsprinzipien in die Landesverfassungen ist den Kommunen eine neue Rechtsgrundlage an die Hand gegeben worden, die es ihnen ermöglicht kommunale Grundrechtsklagen zu erheben. Das Konnexitätsprinzip selbst ist nicht vor dem Landesverfassungsgericht einklagbar, vielmehr wird in diesem Zusammenhang von den Kommunen die Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung eingeklagt. Die Rechtsprechung zeigt, dass „das Konnexitätsprinzip als Ausprägung des Rechts auf Selbstverwaltung im Rahmen der Kommunalverfassungsbeschwerde gerügt werden kann“ (Badenhop 2010: 284). Bis 1998 verfügten nur die Bundesländer Baden-Württemberg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen über strikte Konnexitätsprinzipien (Henneke 2011: 131). Seitdem wurde das Konnexitätsprinzip verstärkt in die Landesverfassungen eingebaut, so dass jetzt ein Konnexitätsprinzip in allen Flächenländern existiert.

Konnexitätsprinzip (lat. *connexus* = Verknüpfung) bedeutet, dass Handlungs- und Finanzierungsverantwortung verknüpft sind und in einer Hand liegen müssen. Mit anderen Worten: Wer bestellt, bezahlt. Das Prinzip stellt einen Schutzmechanismus für die kommunale Ebene dar, indem es Landesregierungen bereits *vor* einer Aufgabenübertragung dazu bewegt über die Finanzierung eines neuen Gesetzes nachzudenken. So erhofft man sich, dass zum Beispiel Mehrkosten rechtzeitig in der Haushaltsplanung der Landesregierung berücksichtigt werden (Vorsorgefunktion), neue Gesetze aufgrund der hohen Kosten erst gar nicht beschlossen werden (Präventivfunktion) und Aufgaben „für jedermann erkennbar“ auf die Kommunen übertragen werden (Transparenzfunktion) (Engelken 2009: 36).

Der Überblick in Tabelle 5 zeigt, dass in den meisten Ländern ein striktes Konnexitätsprinzip in den Landesverfassungen verankert ist. „Strikt“ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass eine Verfassungsbestimmung existiert, die einen finanziellen Ausgleich für eine Mehrbelastung zum Zeitpunkt der landesgesetzlichen Aufgabenübertragung vorsieht (vgl. Henneke 2011: 131). Weiterhin gilt ein Konnexitätsprinzip dann als „strikt“, wenn es sich „auf alle Arten der Aufgabenzuweisung erstreckt und einen Vollkostenausgleich verlangt“ (Kluth 2009: 339).

Tabelle 5: Konnexitätsprinzip in den Landesverfassungen

Bundesland	Landesverfassung	Ausgestaltung	KonnexAG
Baden-Württemberg	Art. 71 Abs. 3	Strikt	nein
Bayern	Art. 83 Abs. 3	Strikt	ja
Brandenburg	Artikel 97 Abs. 3	Strikt	nein
Hessen	Art. 137 Abs. 6	Ausgleich bei Mehrbelastung der Kommunen „in ihrer Gesamtheit“	nein
Mecklenburg-Vorpommern	Artikel 72 Abs. 3	strikt	nein
Niedersachsen	Art. 57 Abs. 4	Strikt	nein
Nordrhein-Westfalen	Art. 78 Abs. 3	Strikt	ja
Rheinland-Pfalz	Art. 49 Abs. 4 und 5	Strikt	ja
Saarland	Art. 120	eingeschränkt strikt*	nein
Sachsen	Art. 85 Abs. 1 und 2	Strikt	nein
Sachsen-Anhalt	Art. 87 Abs. 3	strikt	nein
Schleswig-Holstein	Artikel 46 und 49	strikt	nein
Thüringen	Artikel 91	eingeschränkt strikt*	nein

KonnexAG = Konnexitätsausführungsgesetz

*eingeschränkt strikt = nur bei der Übertragung staatlicher Aufgaben

Quelle: Eigene Darstellung nach eigenen Recherchen und Henneke 2011: 131.

Umstritten ist unter anderem, ob Bundes- oder EU-Gesetze, die die Länder an die Kommunen weitergeben und bei denen sie keinen Gestaltungsspielraum haben, dem Konnexitätsprinzip unterliegen. Henneke vertritt die Auffassung, dass das Prinzip auch dann gilt, wenn Aufgaben, deren „Inhalt und Umfang materiell-rechtlich abschließend durch Bundes- oder Europarecht bestimmt worden sind“ durch die Länder an die Kommunen weitergegeben wurden (Henneke 2011: 132). Dies wurde auch im KiföG-Urteil des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen entschieden, weshalb dem Urteil eine „gar nicht zu überschätzende Bedeutung“ zukommt (ebd.).²⁶

²⁶ Zu Fragen des Durchgriffsverbots des Bundes auf die Kommunen und landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen vgl. Macht/Scharrer 2008 sowie Huber/Wollenschläger 2009.

3 Kommunale Spitzenverbände in Hessen

Die Gebietskörperschaften Hessens haben sich in drei Verbänden zusammengeschlossen: Dem Hessischen Städtetag (HST), dem Hessischen Städte- und Gemeindebund (HSGB) und dem Hessischen Landkreistag (HLT). Bevor auf diese näher eingegangen wird, wird zunächst ein Blick auf die kommunale Landschaft geworfen: Neben der Struktur von Gebietskörperschaften und Verwaltung wird es dabei auch um die finanzielle Lage hessischer Kommunen gehen, die Grundlage ihrer Handlungsfähigkeit ist.

Anschließend werden HST, HSGB und HLT entlang der in Kapitel 2.1 vorgestellten Untersuchungsmerkmale analysiert. Das Augenmerk liegt auf einer Darstellung des Ist-Zustandes.²⁷ Zunächst werden dabei Entstehungs- und Struktur-Dimension aller drei Verbände dargestellt. Dies erlaubt es, Porträts und Spezifika der einzelnen Verbände darzustellen. Die Eckdaten werden in Kapitel 3.5 in einer Übersicht dargestellt. Anschließend widmet sich Kapitel 3.6 der *Strategie*-Dimension: Wie agieren die kommunalen Spitzenverbände Hessens gegenüber dem Land? Wann gelingt eine Zusammenarbeit? Welches sind die entscheidenden Orte des Zusammentreffens und welche Rolle spielen formelle und informelle Interessenvertretung? Dabei werden auch Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, kommunale Grundrechtsklagen und die Zusammenarbeit der Verbände thematisiert.

3.1 Kommunale Landschaft

Hessen ist ein vielseitiges Flächenland, dessen kommunale Struktur sich durch ländliche Gebiete im Norden und der Mitte sowie durch starke Ballungsregionen im Süden auszeichnet. Obwohl andere Wirtschaftsregionen seit 1990 etwas aufgeholt haben, kann die Rhein-Main-Region nach wie vor als „Motor der hessischen Wirtschaftsentwicklung“ bezeichnet werden (Banken 2014: 246). So erwirtschaftete der IHK-Bezirk Frankfurt im Jahr 2000 knapp 35 Prozent der Bruttowertschöpfung des Landes und stellte knapp 30 Prozent der hessischen Arbeitsplätze.²⁸ Begünstigt wird diese starke wirtschaftliche Stellung durch den Sitz der Notenbank, das Finanzzentrum sowie den Flughafen Frankfurts (vgl. ebd.; Schroeder/Neumann 2016: 2f.).

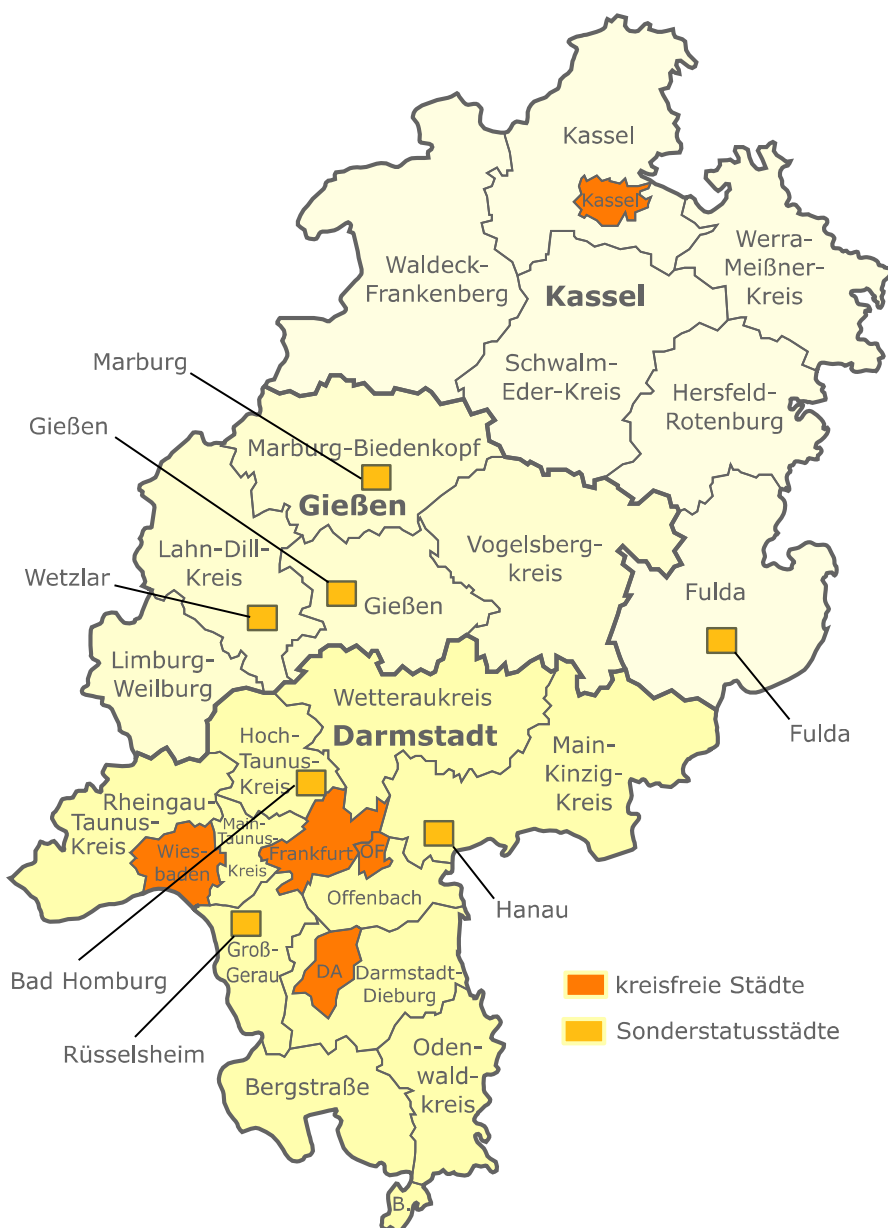
²⁷ Dies stellt einen ersten Schritt dar, da politikwissenschaftliche Analysen bisher fehlen. Längsschnittanalysen wären eine interessante Ergänzung, z.B. im Hinblick auf die sich veränderten Mitgliedszahlen über die Zeit, und sollten Gegenstand weiterer Forschungen sein.

²⁸ Hessisches Statistisches Landesamt: Bruttoinlandsprodukt und Bruttowertschöpfung in Hessen 2000 bis 2007; Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt in Zahlen Beschäftigungsstatistik 2000 bis 2005.

3.1.1 Verwaltungsstruktur

Ein genauerer Blick auf die Gebietskörperschaften zeigt, dass vier der fünf kreisfreien Städte Hessens im Süden liegen: namentlich Frankfurt, Darmstadt, Offenbach und die Landeshauptstadt Wiesbaden. Die einzige kreisfreie Stadt im Norden ist Kassel. Kreisfreie Städte müssen Pflichtselbstverwaltungsaufgaben wie Sozialhilfe-, Schulträgerschaft, Abfallentsorgung oder Rettungsdienst erfüllen (Dreßler 2003: 279).

Abbildung 2: Kreisebene, Sonderstatusstädte und Regierungsbezirke Hessen



Quelle: Eigene Darstellung; Gebietskörperschaften nach dem Hessisches Statistisches Landesamt 2015a, Hessenkarte von https://de.wikipedia.org/wiki/Datei:Hesse,_administrative_divisions_-_colored.svg (letzter Zugriff 08.01.2017).

Abbildung 2 zeigt neben den kreisfreien auch die sieben so genannten Sonderstatusstädte. Hierbei handelt es sich um Städte mit über 50.000 Einwohnern, von denen vier im Zuge der Gebietsreformen von 1972 bis 1977 ihre Kreisfreiheit verloren (vgl. Nothacker/D’Antonio 2016: 135). So waren Fulda, Gießen, Hanau und Marburg ehemals kreisfreie Städte. Allen sieben Städten kommt insofern ein Sonderstatus zu, weil sie einige, eigentlich der Kreisebene zugeordneten, Aufgaben, wie Jugendhilfe, Naturschutz oder Bauaufsicht selbstständig übernehmen (§ 4a HGO).

Tabelle 6 zeigt einen Überblick über die hessischen Städte und Gemeinden. Von den insgesamt 426 Gebietskörperschaften bilden die Gemeinden mit 239 die größte Gruppe. Mit den 21 Landkreisen existieren in Hessen damit 447 Kommunen (Stand 31.12.2014). Im Zuge der Gebietsreform von 1969 wurden die Gemeinden in Hessen von 2642 auf 426 reduziert, während die Landkreise von 39 zu 21 zusammengefasst wurden (vgl. Dreßler 2003: 274).

Tabelle 6: Städte und Gemeinden in Hessen

Gebietskörperschaften	Einwohnerzahl	Anzahl
kreisfreie Städte	> 100 000	5
Sonderstatusstädte	50 000 - 100 000	7
kreisangehörige Städte	< 50 000	175
Gemeinden	< 15 000	239

Quelle: Eigene Darstellung nach Hessisches Statistisches Landesamt 2015b.

Aktuell setzt das Land Hessen eine Mindesteinwohneranzahl von über 15.000 für die Vergabe eines Stadttitels voraus (vgl. § 13 HGO; HST et al. 2011: 8). Nach dieser Vorgabe dürften nur 70 der 175 kreisangehörigen Städte die Bezeichnung „Stadt“ tragen. Die Mehrheit der hessischen Städte ist also sehr klein. Kleinste Stadt war Ende 2014 Schwarzenborn mit 1.412 Einwohnern (vgl. Hessisches Statistisches Landesamt 2015b).

Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden sind in 21 Landkreisen zusammengefasst, die ebenfalls in Abbildung 1 dargestellt sind. Als Landesmittelbehörden bestehen die Regierungspräsidien Darmstadt, Gießen und Kassel. Wie die Abbildung zeigt, umfasst der Regierungsbezirk Darmstadt mit zehn die meisten Landkreise, während die Bezirke Gießen und Kassel nur fünf beziehungsweise sechs Landkreise umfassen. Die Landratsämter bilden zusammen mit den Regierungspräsidien die Behörden der Landesverwaltung. Kreisangehörige Städte und Gemeinden unterstehen hierbei der Aufsicht der Landräte, während Sonderstatus- und kreisfreie

Städte der Aufsicht des Regierungspräsidenten unterstehen (§ 136 HGO). Eine Ausnahme bilden die Städte Wiesbaden und Frankfurt, die der Aufsicht des Innenministers unterliegen (§ 136 HGO). Als einzige Gemeinde wird dabei derzeit Weißenborn im Werra-Meißner-Kreis von einem ehrenamtlichen Bürgermeister verwaltet. Insgesamt könnten nach derzeitiger Rechtslage 5 Gemeinden, nämlich die mit unter 1.500 Einwohnern davon Gebrauch machen.

Die großen Unterschiede der hessischen Kommunen bedingen, neben anderen Faktoren, die Heterogenität der Mitglieder kommunaler Spitzenverbände. So sind sowohl alle kreisfreien Städte und Sonderstatusstädte, als auch kleinere kreisangehörige Städte Mitglied im HST. Die Differenzierung der kreisfreien Städte deutet zudem auf die Sonderstellung Frankfurts innerhalb der kommunalen Landschaft Hessens hin.

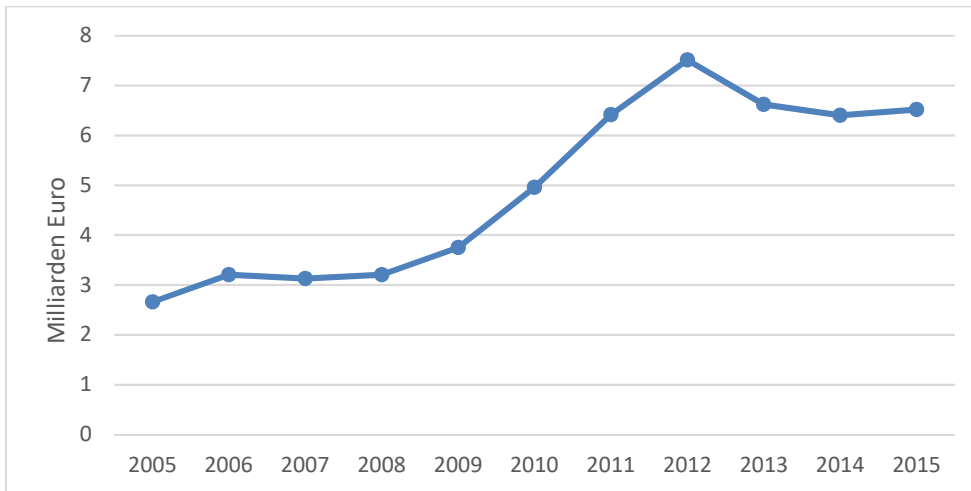
3.1.2 *Finanzielle Situation*

Bundesweit stellt die defizitäre Haushaltslage für die Kommunen „das kommunalpolitisch dominante Thema“ seit Anfang der 1990er dar (Bogumil/Holtkamp 2006: 131).²⁹ Während die Kassenkredite der Kommunen in den alten Bundesländern von 1994 bis 2003 von 2,2 Milliarden Euro auf 15,1 Milliarden anstiegen, sanken die Sachinvestitionen im gleichen Zeitraum von 21,4 auf 16,6 Milliarden Euro (vgl. Bogumil/Holtkamp 2006: 133).

Große Heterogenität besteht auch hinsichtlich der finanziellen Situation hessischer Kommunen. Der Kampf um finanzielle Ressourcen gehört, wie sich im Folgenden zeigen wird, zu den wichtigsten Aufgaben der kommunalen Spitzenverbände. Gleichzeitig sind Finanzverteilung und Aufgabenfinanzierung die konfliktreichsten Felder und Dauerbrennpunkte zwischen Land und Spitzenverbänden (siehe Kapitel 3.6). Im Folgenden geht es nicht um eine umfassende Darstellung der Finanzsituation hessischer Kommunen. Um einen Eindruck der aktuellen Situation zu ermöglichen, werden die Kassenkredite als Indikatoren der finanziellen Situation dargestellt. Sie dürfen nur zur kurzfristigen Liquiditätssicherung aufgenommen werden und müssen von der jeweiligen Aufsichtsbehörde genehmigt werden (§ 105 HGO).

²⁹ Zur Entwicklung der Kommunal Finanzen nach der Deutschen Wiedervereinigung vgl. Bogumil/Holtkamp 2006: 131ff.

Abbildung 3: Kassenkredite hessischer Gemeinden und Gemeindeverbände (2005-2015)



Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung nach Hessisches Statistisches Landesamt (2017): Schuldenstände der hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände 2005 bis 2015, letzte Aktualisierung am 16.11.2016. <https://statistik.hessen.de/zahlen-fakten/finanzen-personal-steuern/finanzen-personal-steuern#Zeitreihen> (letzter Zugriff 08.01.2017).

Wie Abbildung 3 zeigt, sind die Kassenkredite in Hessen von 2007 bis 2012 stark angestiegen. In den Folgejahren sind sie bis 2015 wieder etwas gesunken, bewegen sich aber immer noch auf einem Niveau von über 6 Milliarden Euro.

Hierbei existieren allerdings große Unterschiede zwischen den einzelnen Kommunen. So wiesen 138 der 447 Kommunen im Jahr 2015, darunter Bad Homburg v.d. Höhe und Fulda als einzige Städte mit über 50.000 Einwohnern und kleine Industriestandorte wie Baunatal und Niestetal bei Kassel, gar keine Kassenkredite auf (vgl. Hessisches Statistisches Landesamt 2017). Die höchsten Kassenkredite wies dagegen der Landkreis Offenbach mit 484 Millionen Euro im Jahr 2015 auf, gefolgt von der Stadt Offenbach (402 Millionen) und dem Rheingau-Taunus-Kreis (544 Millionen) (vgl. ebd.). Diese Heterogenität bedeutet auch, dass die Mitglieder der kommunalen Spitzenverbände sich in äußerst unterschiedlichen finanziellen Lagen befinden. Diese Unterschiede werden zum Teil im horizontalen Finanzausgleich abgeschwächt, der aber auch zu Missgunst unter den Kommunen und damit den Mitgliedern der Spitzenverbände führen kann (siehe Kapitel 3.6).

Aufgrund der prekären Lage vieler hessischer Kommunen wurde 2012 der „Kommunale Schutzschirm“ eingerichtet (HMdF 2014: 10). Von 106 berechtigten³⁰ nahmen 100 Kommunen

³⁰ Antragsberechtigt waren Gemeinden, die entweder (1) in den Jahren 2009 und 2010 durchschnittlich über 1.000 Euro Kassenkreditschulden pro Einwohner aufwiesen, (2) von 2005 bis 2009 ein negatives Ordentliches Ergebnis von über 200 Euro pro Einwohner oder (3) von 2005 bis 2009 ein negatives Ordentliches

an dem freiwilligen Programm teil (HMdF 2014: 3). Die betroffenen Kommunen müssen unter anderem Konsolidierungskonzepte umsetzen und bis 2020 ein positives Ordentliches Ergebnis³¹ aufweisen (vgl. HMdF 2012: 21). Bis zur Beendigung des Programms unterliegen sie dabei der Finanzaufsicht der Regierungspräsidien und müssen halbjährlich Bericht über die erreichten Fortschritte sowie die Haushaltsentwicklung erstatten (vgl. § 4 Abs. 3 SchuSG; HMdF 2014: 28 f.). Im Zuge der seit 2011 in der Hessischen Verfassung verankerte Schuldenbremse hat das Innenministerium die Haushaltsvorschriften für die Kommunen insgesamt verschärft. Demnach ist der Ausgleich des Landeshaushalts für das Haushaltsjahr 2020 vorgesehen (Art. 141 HV). Ein Erlass des Innenministeriums vom 29. Oktober 2014 verpflichtet verschuldete Kommunen dazu, spätestens im Jahr 2017 einen ausgeglichenen Haushalt vorzuweisen, wobei Abbaupfade vorgelegt und bestimmte „Mindestinhalte“ umgesetzt werden müssen (HMdF 2014: 6 f.). Dieser Druck auf verschuldete Kommunen, die nicht antragsberechtigt zur Teilnahme am Kommunalen Schutzschirm sind, führt dabei teilweise zu einem Gefühl der Ungleichbehandlung.³²

Insgesamt zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen der Finanzkraft der Kommunen, die deren Meinungsbildung, wie sich noch zeigen wird, erschweren kann. Darüber hinaus ist die konfliktträchtige Lage gegenüber dem Land sichtbar geworden, die durch die prekäre finanzielle Lage zahlreicher Kommunen verschärft wurde.

3.2 Struktur: Hessischer Städtetag (HST)

Hessischer Städtetag
Verband der kreisfreien und kreisangehöriger Städte in Hessen



Der Hessische Städtetag organisiert die großen Städte Hessens und gilt auch als „Lobby der Großstädte“.³³ Sein besonderes Profil ergibt sich durch die Mitgliedschaft der kreisfreien und Sonderstatusstädte, die nur er vertritt.³⁴ Trotzdem sind auch kleine Städte und sogar Gemeinden

Ergebnis sowie 2009 und 2010 durchschnittliche Kassenkredite von über 470 Euro je Einwohner aufwiesen (HMdF 2014: 14). Für die Landkreise galten z. T. unterschiedliche Grenzwerte (ebd.).

³¹ Das Ordentliche Ergebnis dient als Kenngröße zur Bestimmung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen und beinhaltet u. a. den Zinsaufwand, der den Verwaltungshaushalten durch Kredite und Kassenkredite entsteht (HMdF 2014, S. 13; Keilmann et al. 2013: 633).

³² HSGB (1) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt und HST-Mitglied, Fachausschuss, 17.12.2014.

³³ HST (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt, 21.05.2014, Abs. 105.

³⁴ Mit Ausnahme der Stadt Wetzlar, die gleichzeitig Mitglied im HSGB ist.

im Verband organisiert. Hierdurch ergibt sich eine große Heterogenität der Mitglieder, durch die sich der Städtetag auszeichnet. Als weiteres Spezifikum kann eine an Parteizugehörigkeit ausgerichtete Gremienbesetzung genannt werden.

3.2.1 Entstehung³⁵

Die Wurzeln des Hessischen Städtetags reichen bis 1890 zurück, als sich der Verband durch einen Zusammenschluss von 28 Städten erstmals konstituierte. Im Jahr 1933 wurde er dann von den Nationalsozialisten aufgelöst und nach dem Krieg erneut gegründet (vgl. Böhme 2000: 348). Am 15. Dezember 1945 wurde der Hessische Städtetag als Zusammenschluss der neun kreisfreien Städte, zu denen damals neben den heutigen fünf kreisfreien Städten auch Fulda, Gießen, Hanau und Marburg gehörten, gegründet (vgl. Borchmann et al. 2006: 230). Der Verband verfügte dabei über eine kleine Geschäftsstelle im Büro der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Frankfurt, die aber nur nebenamtlich besetzt war.

Neben dem Hessischen Städtetag ist der Hessische Städtebund der zweite Vorgängerverband des heutigen Verbandes. Er wurde am 24. September 1946 in Bad Homburg gegründet, wo sich eine kleine hauptamtliche Geschäftsstelle befand. Mitglieder waren etwa 100 kreisangehörige Städte und Gemeinden (vgl. Borchmann et al. 2006: 230). Vorausgegangen waren der Gründung einige vorbereitende Treffen, wobei sich am 17. Mai 1946 erstmals die Bürgermeister einiger Städte des ehemaligen Regierungsbezirks Wiesbaden in Idstein mit dem Ziel versammelten, einen Verband zur Vertretung der kreisangehörigen Städte Großhessens zu gründen.³⁶ Am 31. Mai wurden alle kreisangehörigen Städte und Gemeinden mit über 10.000 Einwohnern nach Wetzlar eingeladen, um die Gründung eines Vereins vorzubereiten. Erster Vorsitzender wurde der Bürgermeister von Wetzlar.

Im Jahr 1950 schlossen sich der Hessische Städtebund und der Hessische Städtetag zunächst zu einer Arbeitsgemeinschaft zusammen, bevor sie am 1. April 1971 zu einem gemeinsamen Verband mit kreisfreien und kreisangehörigen Städten, dem „Hessischen Städtetag“, fusionierten (vgl. Borchmann et al. 2006: 230). Damit hatte sich die Zahl der in Hessen existierenden kommunalen Spitzenverbände für Städte und Gemeinden von drei auf zwei reduziert. Das Ziel, alle Städte und Gemeinden in einem Verband zu vereinen, konnte nicht erreicht werden, da der HSGB weiterhin eigenständig bleiben wollte und eine Fusion ablehnte. Es wurde

³⁵ Die Informationen zur Geschichte des HST stammen von seiner Homepage (HST-Homepage, letzter Zugriff 24.09.2015).

³⁶ Bad Schwalbach, Bad Camberg, Dillenburg, Eltville, Geisenheim, Herborn, Hochheim, Idstein, Königstein, Kronberg, Limburg, Lorch, Oberursel, Rüdesheim, Usingen, Weilburg und Wetzlar.

eine hauptamtliche Geschäftsstelle in Wiesbaden eingerichtet. Erster Präsident des Verbandes wurde Walter Möller, damaliger Oberbürgermeister von Frankfurt.

3.2.2 Aufgaben und Ziele

Im Folgenden geht es um Ziele und Aufgaben, die sich der Verband selbst gegeben hat. Dies entspricht dem *Struktur*-Element der Zielbildung aus Kapitel 2.1. Welche Funktionen die Verbände damit für das Gesamtsystem erfüllen, wird hingegen in Kapitel 6 diskutiert.

Ziel des HST ist es, die Interessen seiner Mitglieder gegenüber „gesetzgebenden Körperschaften und Verwaltungsbehörden“ zu vertreten sowie den Erfahrungsaustausch unter seinen Mitgliedern zu vermitteln (§ 1 Abs. 1 HST-S³⁷). Zudem sollen die Mitglieder durch die Beobachtung relevanter Gesetzesänderungen und die Aufbereitung und Einschätzung aktueller Entwicklungen informiert und die Verbandsposition durch Öffentlichkeitsarbeit gestärkt werden. Zu den Serviceleistungen zählt auch die Rechtsberatung und -vertretung in Einzelfällen (vgl. HST 2014³⁸).

3.2.3 Mitglieder

Der HST vertritt, wie Tabelle 7 zeigt, neben den kreisfreien und Sonderstatusstädten auch 61 kreisangehörige Städte und Gemeinden. Laut Satzung steht die Mitgliedschaft allen Städten sowie Gemeinden mit „städtischem Gepräge“ offen (§ 2 HST-Satzung). Neben den ordentlichen hat der HST außerdem zehn außerordentliche Mitglieder, zu denen der Landeswohlfahrtsverband Hessen (LWV),³⁹ der Regionalverband FrankfurtRheinMain, die Kommunalen Versorgungskassen Kassel und „ekom 21 – KGRZ Hessen“ gehören (vgl. HST 2014).⁴⁰

³⁷ Im Folgenden: HST-S. Entsprechend für die Satzungen von HSGB, HLT, NST, NSGB und NLT.

³⁸ Die Quelle „HST 2014“ bezieht sich auf die Homepage des HST, deren Seiten am 15.04.2014 ausgedruckt und ausgewertet wurden.

³⁹ Der Landeswohlfahrtsverband Hessen ist ein so genannter Kommunalverband höherer Ordnung und per Gesetz „Träger sozialer Aufgaben von überörtlicher Bedeutung, die ihm durch Gesetz übertragen sind oder die er durch Beschluss seiner Verbandsversammlung übernommen hat“ (§ 1 LWV-Satzung). Ziel des Verbandes ist der soziale Ausgleich und eine gleichmäßige Versorgung mit sozialen Diensten (ebd.).

⁴⁰ Rechte und Pflichten außerordentlicher Mitglieder werden jeweils zwischen dem einzelnen Mitglied und dem Präsidium vereinbart (§§ 4 Abs. 4, 5 Abs. 3 HST-S).

Tabelle 7: Ordentliche Mitglieder HST

	Anzahl
Kreisfreie Städte	5
Sonderstatusstädte	7
Kreisangehörige Städte	59
Gemeinden	2
Mitglieder insgesamt	73

Quelle: Eigene Darstellung nach HST 2014.

Bei einer potentiellen Mitgliederzahl von 187 Kommunen und 73 Mitgliedern weist der Verband einen *Organisationsgrad* von 39 Prozent auf. Mit Schlangenbad und Sulzbach (Taunus) sind allerdings auch zwei Gemeinden Mitglied des HST, die nicht die Bezeichnung „Stadt“ tragen.⁴¹ Zentrales Unterscheidungsmerkmal der kommunalen Spitzenverbände gegenüber anderen Interessenverbänden ist, dass ihre Mitglieder gewählte Volksvertreter sind und damit mittelbar die Bürger vertreten. Die Verbände beanspruchen daher für sich, die Bürger ihrer Mitglieder zu *repräsentieren*. Die im Städtetag vertretenen Mitglieder stehen insgesamt für 53 Prozent der hessischen Bevölkerung.

Der HST ist – wie auch HSGB und HLT – in seiner Rechtsform ein eingetragener Verein mit freiwilliger Mitgliedschaft. Er ist seinerseits sowohl Mitglied des DStGB als auch des Deutschen Städtetags (DST) (vgl. § 1 Abs. 3 HST-S). Grund für die Doppelmitgliedschaft des HST ist die Tatsache, dass er selbst über Mitglieder beider Verbände verfügt.

Insgesamt pflegen 51 kreisangehörige Städte, darunter Wetzlar als einzige Stadt mit über 50.000 Einwohnern, eine Doppelmitgliedschaft in HST und HSGB. Auch die beiden Gemeinden, die Mitglied im HST sind, sind zusätzlich im HSGB. Diese werden im Folgenden als „Doppelmitglieder“ bezeichnet. Insgesamt scheint es für kreisangehörige Städte wichtiger zu sein, Mitglied des HSGB zu sein: So sind von insgesamt 175 kreisangehörigen Städten nur 12 *ausschließlich* im HST; 115 dagegen *ausschließlich* im HSGB vertreten. Grund für die Mitgliedschaft im HST ist neben dem Selbstverständnis als Stadt auch, dass „stadtspezifische“ Themen, wie zum Beispiel eine Stärkung der Mittelzentren, hier besser abgedeckt werden.⁴² Doppelmitglieder nehmen je nach Frage die Dienstleistungen und Kompetenzen des einen oder anderen Verbandes in Anspruch, zuweilen werden, zum Beispiel zur Prüfung von Satzungen

⁴¹ Gemeinden werden hier trotzdem nicht als potentielle Mitglieder einbezogen.

⁴² HSGB (1) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt *und* HST-Mitglied, Fachausschuss, 17.12.2014 Abs. 4, 12.

auch beide Verbände angefragt. Welcher Verband im Einzelfall angesprochen wird, hängt dabei auch von Kontakten zwischen einzelnen Personen, aus der Kommune und den jeweiligen Geschäftsstellen ab.⁴³ Eine Doppelmitgliedschaft lohnt sich auch deswegen, weil die Verbände verschiedene Schwerpunkte haben:

„Bis jetzt haben sich die meisten Doppelmitglieder dafür entschieden, bei beiden Verbänden zu bleiben, weil wir mit verschiedenen Schwerpunkten arbeiten. Der HSGB hat seinen Schwerpunkt weniger im strategischen Bereich, sondern mehr auf Unterstützung und Verwaltungsberatung gelegt. Juristische Beratung machen wir auch, aber wir gehen nur vor Gericht bei den wirklich bedeutsamen Rechtsstreitigkeiten. Wir haben einen größeren Schwerpunkt in der Frage von Gesetzesvorhaben, strategischem Vorgehen und Interessenvertretung.“⁴⁴

Während der Städtetag sich also stärker der Interessenvertretung widmet, liegt der Schwerpunkt des Städte- und Gemeindebunds eher in der Beratung seiner Mitglieder.

3.2.4 Aufbau

Organe des HST sind die Mitgliederversammlung, der Hauptausschuss und das Präsidium. Die *Mitgliederversammlung* ist das oberste Organ und tagt mindestens zweimal in einer Kommunalwahlperiode. Jedes ordentliche Mitglied hat das Recht, je nach Einwohnerzahl eine bestimmte Anzahl von Vertretern zu den Mitgliederversammlungen zu entsenden.⁴⁵ Aktuell besetzen kreisangehörige Städte und Gemeinden 150 von 245 Stimmen.⁴⁶ Die Delegierten der Mitgliederversammlung werden vom Magistrat benannt, den die Geschäftsstelle anschreibt. Wie eine Kommune die Delegierten auswählt, kann diese autonom entscheiden. Oftmals wird diese Frage im Magistrat entschieden, wobei die Bürgermeister die Vertretung selten selbst übernehmen. Bei der Auswahl werden in der Regel die Stadtverordneten mit einbezogen. Oft findet auch eine Kommunikation zwischen Bürgermeister und Stadtverordnetenvorsteher statt, die jeweils zwei bis drei Kandidaten benennen.⁴⁷ Aufgaben der Mitgliederversammlung sind unter anderem die Beschlussfassung über Vorlagen des Präsidiums, Anträge der Mitglieder und Satzungsänderungen (vgl. § 8 HST-S). Außerdem wählt die Mitgliederversammlung den Hauptausschuss und das Präsidium.

⁴³ HSGB (1) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt und HST-Mitglied, Fachausschuss, 17.12.2014 Abs. 12.

⁴⁴ HST (4) Geschäftsstelle, 02.02.2016, Abs. 19.

⁴⁵ Dies sind bei über 20.000 Einwohner zwei, bis 50.000 Einwohner drei und bis 100.000 Einwohner fünf Vertreter. Städte mit über 100.000 Einwohner erhalten 5 Vertreter pro angefangene 100.000 Einwohner (§ 4 Abs. 2 HST-S).

⁴⁶ Eigene Berechnung nach § 4 Abs. 2 HST-S, Bevölkerung nach Hessisches Statistisches Landesamt 2015a (Stand: Oktober 2015).

⁴⁷ HST (4) Geschäftsstelle, 02.02.2016, Abs. 61.

Der *Hauptausschuss* tagt mindestens einmal pro Jahr. Er wird jeweils auf die Dauer der Wahlperiode der Stadtverordnetenversammlungen Hessens, also für fünf Jahre, gewählt. Seine Aufgaben bestehen unter anderem in der Überwachung der Geschäftsführung, der Festlegung der Mitgliedsbeiträge, der Bestätigung der beiden Direktoren sowie der Beschlussfassung über „ihm vom Präsidium vorgelegten Beratungsgegenständen“ (§ 9 HST-S). Zudem wählen die Mitglieder des Hauptausschusses Vertreter, die in den Präsidien, Hauptausschüssen und Fachausschüssen von DST und DStGB gesandt werden (vgl. § 9 Abs. 5g HST-S).

Das *Präsidium* bildet die politische Spitze des Verbandes. Seine Mitglieder werden von der Mitgliederversammlung ebenfalls für den Zeitraum der Wahlperiode hessischer Stadtverordnetenversammlungen gewählt. Ihm obliegt die Einsetzung, Besetzung und Auflösung der Fachausschüsse sowie die Errichtung fachlicher und regionaler Arbeitsgemeinschaften. Zudem entscheidet es über die Aufnahme neuer Mitglieder sowie die Anstellung der Direktoren und Referatsleiter (vgl. § 10 HST-S). Das Präsidium wählt einen Präsidenten und mindestens drei Vizepräsidenten aus seiner Mitte (vgl. §10 Abs. 4 HST-S). Dabei wechseln Präsident und Vizepräsident alle zweieinhalb Jahre, immer in der Mitte der Kommunalwahlperiode, das Amt. Die Ämter werden je von einem CDU- und einem SPD-Mitglied besetzt. Aufgrund der gestiegenen kommunalpolitischen Bedeutung der Grünen in Hessen, dürfen diese mittlerweile durchgehend den Ersten Vizepräsidenten stellen.

Wie Tabelle 8 zeigt, besetzen Oberbürgermeister die meisten Sitze im Präsidium. Ehrenamtliche Mandatsträger, wie Stadtverordnete oder ehrenamtliche Stadträte sind nicht vertreten. Die Unterscheidung zwischen Haupt- und Ehrenamt bezieht sich dabei auf das Amt in der Kommune. Die Bedeutung der Ehrenamtlichen innerhalb der Verbände wird in Kapitel 5.2 thematisiert. Neben den in Tabelle 8 genannten Personen dürfen, nach interner Absprache, auch die Vorsitzenden der regionalen Arbeitsgemeinschaften (Süd, Mitte, Nord) an den Präsidiumssitzungen teilnehmen. Ein Stimmrecht haben sie allerdings nicht.⁴⁸ Außerdem nehmen die beiden Direktoren der Geschäftsstelle an den Präsidiumssitzungen teil (§ 10 Abs. 1).

⁴⁸ HST (4) Geschäftsstelle, 02.02.2016, Abs. 57.

Tabelle 8: Präsidiumsmitglieder HST

Amt in der Kommune	Anzahl
Oberbürgermeister	11
Bürgermeister	5
Hauptamtliche Stadträte	3
- (Direktoren)	2
Hauptamtliche gesamt	19
Ehrenamtliche gesamt	0

Eigene Darstellung (HST 2014).

Die durch das Präsidium eingesetzten *Fachausschüsse* „bereiten auf ihren Arbeitsgebieten die Beschlüsse des Präsidiums beziehungsweise die grundsätzlichen Entscheidungen der Geschäftsstelle vor“ (§ 15 Abs. 3 HST-S). Zusätzlich gibt es *fachliche Arbeitsgemeinschaften*, in denen sich die Amtsleiter ca. zweimal im Jahr zum fachlichen Austausch sowie zur Vorbereitung der Treffen der Fachausschüsse treffen. Der Erfahrungsaustausch wird außerdem durch *regionale Arbeitsgemeinschaften* hergestellt, zu denen die kreisangehörigen Städte und Gemeinden zusammengeschlossen sind. Sie können den Organen und Fachausschüssen Anträge und Anregungen unterbreiten und treffen sich drei- bis viermal im Jahr (vgl. § 12 Abs. 2 HST-S; HST 2013: 8).

Für die Besetzung von Hauptausschuss, Präsidium, Fachausschüssen und fachlichen Arbeitsgemeinschaften schreibt die Satzung des HST vor, dass jeder kreisfreien Stadt mindestens ein Sitz zusteht, während Vertretern der kreisangehörigen Städte jeweils mindestens die Hälfte aller Sitze zukommt (vgl. §§ 9 Abs. 1, 10 Abs. 1, 15 Abs. 2 HST-S). Unter dem Vorsitzenden des Hauptausschusses sowie des Präsidenten soll je ein Vertreter der kreisfreien sowie der kreisangehörigen Städte sein; ebenso bei der Ämterbesetzung von Präsident und Erstem Vizepräsident (vgl. § 10 Abs. 4 HST-S). Die Satzung schreibt also ein austariertes Kräfteverhältnis zwischen kreisfreien und kreisangehörigen Städten vor. Außerdem spielt Parteizugehörigkeit eine wichtige Rolle bei der Gremienbesetzung: So werden Präsidium, Hauptausschuss und Fachausschüssen anhand der letzten Kommunalwahlen parteipolitisch besetzt. Aktuell gilt beispielsweise für die Besetzung der Fachausschüsse folgender Schlüssel: CDU 8, SPD 7, Grüne 5, FDP

1 und Freie Wähler 1.⁴⁹ Schließlich spielt auch Fachlichkeit von Personen eine Rolle bei der Gremienbesetzung.⁵⁰

Ehrenamtlich Mandatsträger verfügen über ein eigenes Gremium innerhalb des HST, die *Arbeitsgemeinschaft der Stadtverordnetenvorsteher*. Hier treffen sich die ehrenamtlichen Mandatsträger mindestens einmal im Jahr, wobei es vor allem um den Erfahrungsaustausch und kommunalverfassungsrechtliche Fragestellungen geht (vgl. HST 2013: 8). Laut Verband zeichnen sich die Treffen der Arbeitsgemeinschaft durch eine hohe Teilnehmerquote von durchschnittlich über 98 Prozent aus (vgl. HST 2013: 8). Zu den Vollversammlungen aller Stadtverordnetenvorsteher, die jeweils zum Hessentag stattfinden, werden auch Regierungsvertreter, wie zum Beispiel zum Beispiel Minister oder der Ministerpräsident, eingeladen und politisch bedeutsame Themen diskutiert (ebd.). Für die verbandliche Willensbildung spielt das Gremium dagegen kaum eine Rolle.⁵¹

Die *Geschäftsstelle* ist in zwei Dezernate gegliedert, die insgesamt neun inhaltlich arbeitende Mitarbeitende sowie fünf im Bereich Sekretariat angestellte Personen beschäftigt. Die Leitung obliegt dem so genannten Geschäftsführenden Direktor, der vom Direktor vertreten wird. Geschäftsführender Direktor und Direktor sind politische Ämter, die jeweils von einem CDU- und einem SPD-Vertreter wahrgenommen werden. Diese wechseln alle sechs Jahre das Amt. Die Referenten sind zwar parteilich nicht gebunden, dennoch kann eine parteiliche Nähe ausgemacht werden, die sich auch auf die Themen auswirken kann.⁵² Aufgaben der Geschäftsstelle sind die Pflege des Erfahrungsaustauschs, die Bearbeitung von Anfragen der Mitglieder, die Vorbereitung der Arbeit in Organen und Fachausschüssen, die Ausführung von Beschlüssen, die Auswertung der Ergebnisse sowie die Sammlung und Verbreitung von Informationen (vgl. § 14 HST-S). Neben der Kommunikation mit den Mitgliedern gehört die Kommunikation mit den Ministerien zu den Aufgaben der Mitarbeitenden. Die jeweiligen Geschäftsfelder müssen dabei inhaltlich abgedeckt werden, Stellungnahmen erarbeitet, Gremiensitzungen wahrgenommen und Beschlussvorlagen vorbereitet werden. Themenfelder eines Referenten sind dabei vielfältig und beziehen sich zum Teil auf das gesamte Geschäftsfeld eines Ministeriums. Das Arbeitspensum ist seit Anfang der 1990er deutlich gestiegen, was einer gestiegenen Zahl an Gesetzen, Verordnungen, Richtlinien und Förderprogrammen geschuldet ist.⁵³

⁴⁹ Internes Papier „Wahlen und Normierungen, Beschlussfassung Präsidium“, S.2.

⁵⁰ HST (3) Geschäftsstelle, 18.11.2014, Abs. 5.

⁵¹ HST (4) Geschäftsstelle, 02.02.2016, Abs. 63

⁵² HST (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt, 21.05.2014, Abs. 15; HST (2) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt, 24.06.2014, Abs. 21.

⁵³ HMS (1) Abteilungsleiter, 07.01.2015, Abs. 49.

3.2.5 Mitglieder und Verband: Mitgliederbindung und Interessenaggregation

Rechtsberatung und „bei Bedarf“ Prozessvertretung nehmen nach Angaben des Verbandes einen großen Raum in der Arbeit der Geschäftsstelle ein (vgl. HST 2008: 11; HST 2013: 23). So führte die Geschäftsstelle Prozesse für ihre Mitglieder vor Verwaltungsgerichten, dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof und dem Bundesverwaltungsgericht (vgl. HST 2008: 11). 2013 vertrat der Verband beispielsweise die Stadt Försheim am Main erfolgreich vor dem Verwaltungsgericht Frankfurt am Main gegen eine Anfechtung der Kommunalwahl, da es zuvor Auszählungsfehler in einem Wahlbezirk gegeben hatte (HST 2013: 23). In einem anderen Fall konnte der HST vor dem Verwaltungsgericht Kassel erreichen, dass die Entscheidung einer Stadtverordnetenversammlung, die die Unzulässigkeit eines Bürgerbegehrens festgestellt hatte, bestehen blieb (vgl. ebd.). Insbesondere im Bereich des Steuerrechts spielt die Prozessvertretung des Verbandes eine wichtige Rolle (vgl. HST 2011: 13). Für die Mitglieder spielt die Rechtsberatung eine wichtige Rolle.⁵⁴ Diese bezieht sich oftmals auf die Implementation von Gesetzen. So beriet die Geschäftsstelle ihre Mitglieder im Geschäftszeitraum von 2009 bis 2011 beispielsweise zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie und erstellte dazu einen Leitfaden, der Beispiele aus der Praxis enthielt (vgl. HST 2011: 36). Eine weitere Dienstleistung der Geschäftsstelle für die Mitglieder stellen die von ihr erarbeiteten Satzungsmuster da, die den Kommunen zur Rechtssicherheit verhelfen sollen. So erarbeitete die Geschäftsstelle eine Satzung zur Spielapparatesteuer, die „den Kommunen wieder eine rechtssichere Grundlage für die Erhebung dieser Steuer“ gab, wohingegen zuvor zahlreiche Verwaltungsrechtsstreitigkeiten von den Kommunen geführt werden mussten (HST 2008: 43).

Insgesamt ist die Geschäftsstelle eine wichtige Anlaufstelle für die Verbandsmitglieder, die sich mit Fragen, Beschwerden und Hinweisen an sie wenden.⁵⁵ Aktiv werden Mitglieder oft dann, wenn vor Ort eine Betroffenheit hinsichtlich eines bestimmten Themas vorliegt. Zudem wenden sie sich an den Verband, um zu erfahren, wie andere Städte, Gemeinden oder Landkreise mit einem Thema oder Problem umgehen und welche Lösungen der Verband empfiehlt. Bei der Geschäftsstelle vorgebrachte Hinweise oder Probleme werden zum Teil in Arbeitsgemeinschaften oder Fachausschüssen aufgegriffen. Da die Geschäftsstelle nur über begrenzte Ressourcen verfügt, ist sie auf die Zuarbeit der Städte angewiesen.⁵⁶ So fragt sie vor der Erstellung von Stellungnahmen des Verbandes die Meinung der Mitglieder ab. Gleichzeitig fließt so

⁵⁴ HST (4) Geschäftsstelle, 02.02.2016, Abs. 5.

⁵⁵ HSGB (1) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt und HST-Mitglied, Fachausschuss, 17.12.2014 Abs. 42.

⁵⁶ HST (2) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt, 24.06.2014, Abs. 41.

die Meinung der Mitglieder in die Verbandsposition ein. So wurden 2008 zum Beispiel Informationen über Kosten von Kindertagesstätten oder die Nutzung von regenerativen Energien in den Gemeinden abgefragt (vgl. HST 2008: 12). Vor Ort werden die Anfragen, aber auch Informationsrundschriften der Geschäftsstelle, in der Regel sowohl an die Fachämter als auch an die politische Spitze geleitet (vgl. HST 2011: 6). Dezernenten haben so mehrmals im Monat Kontakt zum Verband, wobei die Häufigkeit der Anfragen, die die Mitglieder erhalten auch von der Aktivität des Landtags abhängt.⁵⁷ Die Rücklaufquote der Mitglieder auf Rundschreiben und Abfragen hängt an der Bedeutung, die eine Anfrage für die einzelne Stadt hat. Der HST versucht den Rücklauf zu erhöhen, indem Anfragen nicht nur an den Bürgermeister, sondern parallel immer auch direkt an das zuständige Amt der Stadtverwaltung adressiert werden.⁵⁸ Somit gehen weniger Anfragen „unter“ und die zuständigen Ämter entwickeln ihre Vorlagen direkt. Bei Entwürfen für Stellungnahmen wird davon ausgegangen, dass keine Antwort Zustimmung bedeutet. Im Geschäftszeitraum von 2011 bis 2013 erstellte die Geschäftsstelle 28 Stellungnahmen und versandte 101 Rundschreiben an die Mitglieder (vgl. HST 2013: 35).

Weitere Aufgabe der Geschäftsstelle ist die Herausgabe der Verbandszeitschrift „Informationen Hessischer Städtetag“ in der aktuelle, kommunalrelevante Gesetzesvorhaben des Landes, wichtige kommunalpolitische Themen sowie Verbandsinterna und Verbandspositionen behandelt werden (vgl. HST 2015). Zudem bietet der Verband Seminare für Kommunalpolitiker und Kommunalverwaltungsangestellte, zum Beispiel zu Themen wie Vergaberecht, Verwaltungskommunikation oder Sozialleistungen an und organisiert Fachtagungen (vgl. HST 2015: 21; HST 2013: 41). Die Geschäftsstelle erstellt zudem Evaluationen von Rahmenvereinbarungen oder Gesetzen. So evaluierte sie im Geschäftszeitraum 2009 bis 2011 die Rahmenvereinbarung Integrationsplatz, das Friedhofs- und Bestattungsgesetz sowie das Kindergesundheitsschutzgesetz (vgl. HST 2011: 29, 32). Im Bereich der Pflege übernahm die Geschäftsstelle ab 2009 die „Koordination der Einführung der landesweiten Software“ für die neu eingerichteten Pflegestützpunkte und wirkte an der Evaluation mit (HST 2013: 40).

In den Gremien hängt die Durchsetzungskraft einzelner Personen unter anderem von deren Engagement, Aktivität und Fachkenntnis ab:

„Wie viel Einfluss man im Städtetag eigentlich hat, hängt auch ein bisschen davon ab, wie man sich einbringt und wie wichtig man diese Vertretungsebene findet. [...] Und wenn man ein gutes Konzept und gute Ideen hat, von denen andere Städte profitieren und lernen

⁵⁷ HST (2) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt, 24.06.2014, Abs. 45.

⁵⁸ HST (4) Geschäftsstelle, 02.02.2016, Abs. 11, 13.

können und man das dort vorstellt und einbringt, dann kann man damit auch Positionierungen bewegen.“⁵⁹

Ehrenamtliche Mandatsträger haben zwar das gleiche Stimmrecht, aber aufgrund der fehlenden eigenen Verwaltung im Rücken weniger Fachwissen und können dadurch in Diskussionen strukturell benachteiligt sein.⁶⁰ Ihre Beteiligung im Verband wird aber auch als Entlastung der Hauptamtlichen gesehen:

„Am Anfang war das gar nicht angedacht, dass Ehrenamtliche in den Fachausschüssen mitarbeiten. Mittlerweile ist man, insbesondere in den großen Städten froh, dass auch Ehrenamtliche diese Sitze wahrnehmen.“⁶¹

Insgesamt können große Städte mehr in den Verband einbringen als kleine, da sie von bestimmten Themen stärker betroffen sind, professionalisierter arbeiten oder über mehr Erfahrung in bestimmten Bereichen verfügen.⁶² So haben große Städte mehr Beamte und somit mehr Erfahrungswerte mit dem Dienstrecht. Bei anderen Themen, die eher kleine Städte betreffen, kann deren Input allerdings besonders wichtig sein, gerade, da diese „einfach auch dichter an der Bevölkerung dran sind.“⁶³ Die Geschäftsstelle des Verbandes sieht in der unterschiedlichen Größe der Mitglieder des HST den Vorteil, dass sie bei Fragen von Mitgliedern „in vielen Fällen nicht nur die abstrakte Rechtslage darlegen, sondern auch auf einen konkreten Gesprächspartner in einer vergleichbaren Kommune hinweisen“ kann (HST 2011: 13).

Die aufgrund der eingegangenen Hinweise von der Geschäftsstelle erarbeiteten Beschlussvorlagen gehen anschließend in die Gremien. Dort wird formal nach dem Mehrheitsprinzip entschieden (vgl. § 9 Abs. 4 HST-S; §§ 12 Abs. 4, 13), faktisch wird aber fast immer ein Konsens erreicht.⁶⁴ Das „Konsensprinzip“ stellt verbandsintern ein „ungeschriebenes Gesetz“⁶⁵ dar, dessen Einhaltung für ein einvernehmliches Auftreten nach außen unabdingbar ist. Andernfalls läuft der Verband Gefahr, von anderen Akteuren nicht ernst genommen zu werden und kann sich nicht durchsetzen:

„Nur, wenn wir als Städte und Gemeinden einvernehmlich auftreten, haben wir überhaupt eine Chance mit unseren Argumenten gegenüber einer Landesregierung oder gegenüber den Landtagsfraktionen Gehör zu finden.“⁶⁶

⁵⁹ HST (2) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt, 24.06.2014, Abs. 29ff.

⁶⁰ HST (2) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt, 24.06.2014, Abs. 84.

⁶¹ HST (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt, 21.05.2014, Abs. 19.

⁶² HSGB (1) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt und HST-Mitglied, Fachausschuss, 17.12.2014 Abs. 46.

⁶³ HST (4) Geschäftsstelle, 02.02.2016, Abs. 17.

⁶⁴ HST (4) Geschäftsstelle, 02.02.2016, Abs. 5.

⁶⁵ HST (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt, 21.05.2014, Abs. 10.

⁶⁶ HST (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt, 21.05.2014, Abs. 10.

Liegen die Interessen der Mitglieder weit auseinander, kommt es – in seltenen Fällen – zu Mehrheitsentscheidungen, niemals jedoch zu „Kampfabstimmungen“.⁶⁷ Allerdings kann es vorkommen, dass eine gemeinsame Positionierung aufgrund sehr gegensätzlicher Interessenlagen scheitert. Ist die Interessenheterogenität der Mitglieder sehr hoch, so hält sich der HST eher „raus“.⁶⁸ Keine Stellungnahme abzugeben, sei „die schlechteste aller Varianten“, denn „das Land benötigt ganz klar und deutlich einen kommunalen Input“.⁶⁹ In solchen Fällen setzt sich die Mehrheitsmeinung durch, wobei manchmal auch ein heterogenes Meinungsbild weitergegeben wird. Insgesamt birgt die Interessenheterogenität innerhalb des HST die Gefahr, dass die Position des Verbandes verwässert wird.⁷⁰ Ebenso kommt es dazu, dass sich die Verbände auf sehr allgemeine Positionen im Sinne der Kommunen zurückziehen. Diese beinhalten vor allem die Forderung, bestimmte Sachfragen selbst regeln zu dürfen sowie die Forderung nach einer besseren Finanzierung durch das Land. Ein solches Zurückziehen auf allgemeine Positionen wird als wenig schlagkräftig und zielführend betrachtet.⁷¹

Die Interessenheterogenität der Mitglieder ergibt sich vor allem durch unterschiedliche Zuständigkeiten und Kompetenzen der Städte. So sind die kreisangehörigen Städte und Gemeinden beispielsweise keine Schulträger und daher von dem Thema nicht betroffen. Ebenso betreffen die Bereiche Jugendhilfeträgerschaft, Jobcenter, Beratungsstellen und Frauenhäuser nur kreisfreie und Sonderstatusstädte. Bei Finanzthemen ist die Kompromissbildung besonders schwierig:

„Gerade zum KFA war es sehr, sehr schwer, einen Kompromiss zu finden, weil wir da auf der einen Seite die abundanten Kommunen haben, also die, die was einzahlen müssen, und auf der anderen Seite solche, die von der Zahlung profitieren.“⁷²

Interessenkonflikte entstehen innerhalb des Verbandes hauptsächlich zwischen sehr kleinen und sehr großen, beziehungsweise kreisfreien und kreisangehörigen Städten.⁷³ Dabei wird den

⁶⁷ HST (2) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt, 24.06.2014, Abs. 29; HLT (1) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt, 02.06.2014, Abs. 52.

⁶⁸ HST (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt, 21.05.2014, Abs. 112.

⁶⁹ HST (4) Geschäftsstelle, 02.02.2016, Abs. 9.

⁷⁰ HSGB (1) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt und HST-Mitglied, Fachausschuss, 17.12.2014; HST (3) Geschäftsstelle, 18.11.2014, Abs. 2.

⁷¹ HST (2) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt, 24.06.2014, Abs. 39; HMS (1) Abteilungsleiter, 07.01.2015, Abs. 40.

⁷² HST (4) Geschäftsstelle, 02.02.2016, Abs. 7.

⁷³ HST (2) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt, 24.06.2014, Abs. 22; HSGB (1) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt und HST-Mitglied, Fachausschuss, 17.12.2014 Abs. 73.

kreisfreien und Sonderstatusstädten eine bedeutende bis „sehr dominante“ Rolle zugesprochen.⁷⁴ Betont wird dabei immer wieder die Sonderrolle Frankfurts, als größter und wirtschaftlich stärkster Stadt Hessens, die weder auf die Interessenvertretung noch auf Serviceleistungen des HST angewiesen ist und sich manchmal kaum vom Verband disziplinieren lässt.⁷⁵

„Frankfurt braucht im Grunde niemanden. Frankfurt bräuchte noch nicht einmal das Land Hessen, weil die von der Verwaltungskraft, von der Bevölkerung und der Wirtschaftskraft her im Grunde genommen in der Lage wären, alles, was ansonsten auf verschiedenen Verwaltungsebene zu erledigen ist, allein zu erledigen. Aber das ist auch die absolute Ausnahme in Hessen.“⁷⁶

Um das Verständnis von Groß und Klein zu fördern, hat der Verband die Vorsitzenden der regionalen Arbeitsgemeinschaften ins Präsidium einbezogen. Dadurch können die kreisfreien Städte „mit ihrem Umland ins Gespräch kommen“ und deren Nöte und Sorgen nachvollziehen.⁷⁷ Letztlich macht die Heterogenität der Mitglieder den Verband aus und bestimmt dessen interne Konflikte. Gleichzeitig zeigt sich hier im Kleinen die Heterogenität der kommunalen Ebene insgesamt:

„Das ist die besondere Qualität des HST. Die Kleineren und die Größeren sind beisammen und kreieren gemeinsam eine Meinung, die für beide in gewisser Weise funktioniert. Das ist schon eine große Leistung. [...] Wir beschreiben für das nicht homogene Land, was die Frage der Größensortierung anbelangt, einen vertretbaren Kompromiss.“⁷⁸

⁷⁴ HST (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt, 21.05.2014, Abs. 94; Hessischer Landtag (1) MdL, ehem., 22.05.2014, Abs. 26; HSGB (1) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt *und* HST-Mitglied, Fachausschuss, 17.12.2014 Abs. 52, 76.

⁷⁵ HST (2) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt, 24.06.2014, Abs. 25; HLT (1) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt, 02.06.2014, Abs. 122; HSGB (1) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt *und* HST-Mitglied, Fachausschuss, 17.12.2014 Abs. 18, 52; HST (3) Geschäftsstelle, 18.11.2014, Abs. 8; HMdIS (1) Referatsleiter, 25.11.2015, Abs. 96.

⁷⁶ Hessischer Landtag (1) MdL, ehem., 22.05.2014, Abs. 28.

⁷⁷ HST (4) Geschäftsstelle, 02.02.2016, Abs. 57.

⁷⁸ HST (4) Geschäftsstelle, 02.02.2016, Abs. 17.

3.3 Struktur: Hessischer Städte- und Gemeindebund (HSGB)



Der HSGB zeichnet sich durch eine bundesweite Besonderheit aus: Nur er übernimmt neben der rechtlichen Beratung auch die Rechtsvertretung seiner Mitglieder vor Sozial-, Finanz- und Arbeitsgerichten. Von anderen wird er auch als „großes Rechtsanwaltsbüro“ oder „Anwaltskanzlei“ beschrieben.⁷⁹ Mit 403 ordentlichen Mitgliedern verfügt er außerdem über deutlich mehr Mitglieder als HST und HLT. Allen Mitgliedern ist eine Eigenschaft gemeinsam: Sie alle sind kreisangehörige Städte oder Gemeinden.

3.3.1 Entstehung

Bereits 1946 fanden erste Gespräche im Regierungsbezirk Darmstadt über „die Bildung eines vorbereitenden Ausschusses zur Gründung des Hessischen Gemeindetags“ statt. Die Wiederbildung eines kommunalen Spitzenverbandes für die Städte und Gemeinden wurde als „wesentliche Voraussetzung für die Fortentwicklung der Kommunalverwaltung“ angesehen (Dey 1956: 173). Im Rahmen des Wiederaufbaus nach dem Zweiten Weltkrieg sollte ein Verband dazu beitragen, die Gemeinden „bei der Unterrichtung über das geltende Recht“, „der Anwendung der zahllosen Gesetzesbestimmungen und Erlaßanweisungen“, „dem Ausbau der öffentlichen Einrichtungen“ sowie dem „Erlaß der Ortsgesetze schnell und zuverlässig zu beraten (ebd.)“. Zudem sollten Erfahrungen anderer Gemeinden „anschaulich“ weitergetragen und für die Praxis nutzbar gemacht werden. Der Verband sollte den Gemeinden durch seine beratende Funktion außerdem gegenüber „den Aufsichtsbehörden, den Ministerien und den Gesetzgebungsorganen“ nützlich sein (ebd.).

Am 17. Mai 1946 schlossen sich schließlich rund 2.600 kreisangehörige Gemeinden zum Hessischen Gemeindetag zusammen (vgl. Borchmann et al. 2006: 230). Die Tatsache, dass sich „fast alle hessischen Gemeinden in kürzester Zeit dem Verband angeschlossen“ haben, kann als Beleg dafür gesehen werden, wie notwendig die Gründung einer Organisation kreisangehöriger Städte und Gemeinden gewesen sei (Klotz 2015: 408). Sitz des neuen Verbandes war Mühlheim am Main. Zum ersten Geschäftsführer wurde Hans Muntzke gewählt, der bis 1976

⁷⁹ NST (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 8; NSGB (2) Geschäftsstelle.

das Amt bekleidete und viel Einfluss auf den Verband entwickelte. Erster Präsident wurde der Mühlheimer Bürgermeister Anton Dey.⁸⁰ Für ihn war die Interessenvertretung gegenüber dem Land ein zentrales Gründungsmotiv:

„Ihm war bewusst, dass die Gemeinden auf Dauer nur gemeinsam über einen schlagkräftigen kommunalen Spitzenverband die Chance hatten, ihre gemeinsamen Interessen und Ziele gegenüber Landesregierung und Landtag wirkungsvoll zu vertreten“ (Klotz 2015: 408).

Inhaltliche Verbandsziele Anton Deys waren unter anderem die rechtliche Verankerung kommunaler Selbstverwaltung, Ausbau des Finanzausgleichs sowie die Sicherung der Gemeindefinanzen durch die Erhaltung des Hebesatzrechts bei den Realsteuern (vgl. Klotz 2015: 408f). Bereits einige Jahre nach der Verbandsgründung wurde auch das „Freiherr vom Stein-Institut“ gegründet, das bis heute besteht und in dessen Rahmen der HSGB zahlreiche Fortbildungen und Schulungen für Mandatsträger, Verwaltungsangestellte und Bürgermeister anbietet. Knapp 20 Jahre nach der Gründung zählte der Gemeindetag 2.621 von 2.706 kreisangehörigen Städten und Gemeinden zu seinen Mitgliedern (vgl. Klotz 2015: 409).

Während der Generalversammlung 1972 wurde, angeregt durch die Fusion von Deutschem Städtebund und Deutschem Gemeindetag auf Bundesebene zum Deutschen Städte- und Gemeindebund (DStGB) vorgeschlagen, den Gemeindetag in „Hessischen- Städte- und Gemeindebund“ umzubenennen. Die Namensänderung sollte helfen, die restlichen 40 kreisangehörigen Städte, die noch nicht Mitglied waren, zum Eintritt zu bewegen:

„Um ihnen ggf. den Übertritt zum Verband der kreisangehörigen Städte und Gemeinden zu erleichtern, aber auch um psychisch der Mitgliedschaft der kreisangehörigen Städte Rechnung zu tragen, wird vorgeschlagen, den Namen des Hessischen Gemeindetages zu erweitern, und zwar in Ableitung des Namens auf der Bundesebene. Der Name des Verbandes soll lauten: Hessischer Städte- und Gemeindebund.“⁸¹

Mit der Annahme dieser Vorlage entstand durch die Umbenennung der heutige HSGB. Gegen einen Zusammenschluss mit dem Städtetag sprach aus Sicht des HSGB die Sorge, dass die kleinen Städte und Gemeinden in einem gemeinsamen Verband nicht adäquat vertreten würden (vgl. Klotz 2015).

⁸⁰ Anton Dey spielte auf Bundesebene eine zentrale Rolle bei der Gründung des Deutschen Gemeindetags, deren erster Vorsitzender er wurde.

⁸¹ Internes Papier HSGB (1972): „Vorlage zu Ziff. 6 der Tagesordnung der Generalversammlung am 13.9.1972“.

3.3.2 Aufgaben und Ziele

Der HSGB benennt als übergeordnetes Ziel die Wahrung und Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung (vgl. § 3 Abs. 1 HSGB-S). Dazu gehören die Beratung von Landtag und Landesregierung sowie sonstiger Stellen bei der „Vorbereitung und Durchführung von Gesetzen, Verordnungen und Erlassen“ (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 HSGB-S). Hierfür hält der Verband „ständige Verbindung zu den Verantwortlichen in Landtag, Landesregierung, Ministerien und zu staatlichen Organisationen“ (HSGB 2015a: 4).

Wie der HST hat auch der HSGB seine Aufgabe weiterhin in der Organisation und Pflege des Erfahrungsaustauschs der Mitglieder, deren Information und Weiterbildung. Hinzu kommen die Unterrichtung der Öffentlichkeit sowie die Förderung moderner Verwaltungsformen. Hinsichtlich der Verwaltungsmodernisierung tritt der Verband auch für den Bürokratieabbau und die Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit ein (vgl. HSGB 2015a: 4). Außerdem ist es seine Aufgabe, die Mitglieder vor Sozial-, Finanz- und Arbeitsgerichten zu vertreten (vgl. § 3 Abs. 1 HSGB-S).

3.3.3 Mitglieder

Dem HSGB gehören ausschließlich kreisangehörige Städte und Gemeinden an (vgl. § 2 HSGB-S). Tatsächlich vertritt er 403 von 421 kreisangehörigen Städten und Gemeinden Hessens, was einem *Organisationsgrad* von 96 Prozent entspricht. Damit *repräsentiert* er 64 Prozent der Einwohner Hessens. Auf Bundesebene ist er Mitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebunds (DStGB).

Tabelle 9: Ordentliche Mitglieder HSGB

	Anzahl
Kreisangehörige Städte	164
Gemeinden	239
Mitglieder insgesamt	403

Quelle: HSGB 2015f.⁸²

⁸² Die Quelle „HSGB 2015f.“ bezieht sich auf die Homepage des HSGB, deren Seiten am 06.03.2015 ausgedruckt und ausgewertet wurden.

Tabelle 9 zeigt, dass Gemeinden mit 239 Mitgliedern den größten Anteil einnehmen. Daneben sind aber auch 164 Städte Mitglied im Verband, von denen Schwarzenborn mit nur 1.093 Einwohnern am kleinsten ist. Mitglieder mit über 30.000 Einwohnern sind in Tabelle 10 dargestellt:

Tabelle 10: Einwohnerreichste Städte im HSGB

Stadt	Einwohner
Bad Nauheim	31.018
Bad Vilbel	32.584
Bensheim	39.551
Dietzenbach	33.127
Dreieich	40.082
Maintal	37.680
Mörfelden-Walldorf	33.159
Neu-Isenburg	36.354
Rodgau	43.607
Viernheim	33.276
Wetzlar	51.262

Quelle: Eigene Darstellung nach Hessisches Statistisches Landesamt (2015): Bevölkerung der hessischen Gemeinden am 31.12.2014. <http://www.statistik-hessen.de/themenauswahl/bevoelkerung-gebiet/regionaldaten/bevoelkerung-der-hessischen-gemeinden/index.html> (letzter Zugriff 13.01.2017).

Es zeigt sich, dass die einwohnerstarken Städte des HSGB besonders im Großraum um Frankfurt und Offenbach liegen. Mit über 50.000 Einwohnern ist Wetzlar das größte Verbandsmitglied.

Zusätzlich gehören dem HSGB 120 außerordentliche Mitglieder an. Berechtigt dazu sind laut Satzung „kommunale Körperschaften des öffentlichen Rechts und juristische Personen des Privatrechts im Lande Hessen, bei denen sich die Anteilsmehrheit in öffentlicher Hand befindet“ (§ 2 HSGB-S). Dazu gehören beispielsweise ca. 60 Abwasserverbände, zahlreiche Zweckverbände, Stadtwerke sowie der Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen, der LWV und „ekom 21 – KGRZ Hessen“ (vgl. HSGB 2015f).

Im HSGB ist der Beitrag nach Einwohnerzahl gestaffelt, wobei kleine Kommunen höhere Beiträge entrichten müssen. Grund dafür ist die Tatsache, dass überwiegend kleine Kommunen

die rechtlichen Serviceleistungen des Verbandes in Anspruch nehmen, so dass diese auch stärker an der Finanzierung beteiligt werden. Eine Stadt wie Rodgau mit über 40.000 Einwohnern bezahlt beispielsweise 50 ct. pro Einwohner, während Gemeinden unter 40.000 Einwohnern ca. 1 Euro pro Einwohner entrichten müssen.⁸³

3.3.4 Aufbau

Die Organe des Verbandes sind die Mitgliederversammlung, der Hauptausschuss und das Präsidium (vgl. § 8 HSGB-S). In die *Mitgliederversammlung* entsenden die ordentlichen Mitglieder jeweils einen Vertreter mit einer Stimme (vgl. § 9 HSGB-S). Wer genau entsendet wird, ist nicht festgelegt. Sie tagt alle zweieinhalb Jahre sowie nach Kommunalwahlen und wählt das Präsidium und den Hauptausschuss. (vgl. § 13 HSGB-S).

Der *Hauptausschuss* berät „besonders wichtige Gesetzesvorhaben“ und fertigt „Stellungnahmen zu grundlegenden kommunalen Fragen“ an (§ 15 Abs. 1 HSGB-S). Hier ist mindestens eine Person aus jedem der 21 Kreisausschüsse vertreten. Wählbar ist dabei, „wer dem Verwaltungs- oder dem Vertretungsorgan eines Verbandsmitgliedes angehört“, wobei die Mitgliedschaft im Organ des HSGB „mit dem Verlust des Amtes oder Mandates“ vor Ort endet (§ 14 HSGB-S).

Tabelle 11: Präsidiumsmitglieder HSGB

Amt in der Kommune	Anzahl
Bürgermeister	8
Hauptamtlicher Stadtrat	1
- (Direktoren)	2
Hauptamtlich gesamt	9
Ehrenamtlich gesamt	0

Quelle: Eigene Darstellung nach HSGB 2015f.

Tabelle 11 zeigt die aktuelle Besetzung des *Präsidiums*. Dieses ist nahezu ausschließlich mit Bürgermeistern besetzt. Ehrenamtliche Mandatsträger sind dagegen nicht vertreten. Präsident und Vizepräsident werden von der Mitgliederversammlung gewählt. Sie müssen ebenfalls Mitglied des Verwaltungs- oder Vertretungsorgans vor Ort sein und wechseln ihre Ämter alle

⁸³ HSGB (2) Geschäftsstelle, 09.03.2015, Abs. 2.

zweieinhalb Jahre (vgl. § 17 Abs. 1 HSGB-S). Nicht gewählt werden kann, „wer dem Präsidium eines anderen kommunalen Spitzenverbandes in Hessen angehört“ (§ 17 Abs. 2 HSGB-S). Damit ist sichergestellt, dass sich das Spitzenpersonal von HST und HSGB nicht überschneidet. Auch die Mitgliedschaft im Präsidium endet „mit dem Verlust des Amtes in einer Mitgliedsstadt oder -gemeinde“ (§ 17 Abs. 3 HSGB-S). Die Partei mit den meisten hauptamtlichen Kommunalpolitikern stellt den Präsidenten.⁸⁴

Ausschüsse und Arbeitsgemeinschaften können „zur Beratung besonderer Aufgaben“ gebildet werden, wobei, anders als beim HST, der Hauptausschuss die Zahl der Mitglieder festlegt (vgl. § 20 HSGB-S). Neben den genannten formellen Kriterien der Funktion sowie regionalen Zugehörigkeit der Vertreter, spielt auch im HSGB die Parteizugehörigkeit bei der Besetzung der Gremien eine Rolle. So orientiert sich die Besetzung der Fachausschüsse an den Ergebnissen der letzten Kommunalwahl.⁸⁵ Stadtverordnetenvorsteher und Vorsitzende der Gemeindevertretungen der Mitglieder sind innerhalb des HSGB in einer Arbeitsgemeinschaft organisiert (vgl. HSGB 2015a: 2).

Aufgrund seiner hohen Mitgliederzahl verfügt der HSGB über eine weitere Organisationsebene, den *Kreisversammlungen*. Die 21 Versammlungen werden jeweils durch die Mitglieder eines Landkreises gebildet. Sie nehmen „die Belange der Mitglieder auf der Kreisebene“ wahr, dienen der Zusammenarbeit und dem Erfahrungsaustausch und sollen „das Verständnis der Bevölkerung für kommunale Anliegen“ stärken (§ 7 HSGB-S). An den Treffen nehmen regelmäßig Vertreter der Geschäftsstelle teil.

Der HSGB verfügt mit 44 Mitarbeitenden, von denen 20 inhaltlich arbeiten und 24 im Bereich „Sachbearbeitung und Sekretariat“ tätig sind, mit Abstand über die größte *Geschäftsstelle* aller kommunalen Spitzenverbände in Hessen und Niedersachsen (HSGB 2015a: 8ff.). Bei den dort angestellten Verwaltungsdirektoren und -räten handelt es sich größtenteils um Juristen, die für spezielle Rechtsgebiete zuständig sind. Rechtsgebiete sind dabei zum Beispiel Gemeindefinanzrecht, Kommunaler Finanzausgleich, Meldewesen, Datenverarbeitung, Forstwesen oder das Beihilferecht der Europäischen Union (vgl. ebd.). Die Besetzung der Geschäftsstelle zeigt deutlich das besondere Profil und die starke Serviceorientierung des Verbandes auf. Die Direktoren wechseln sich, anders als bei HST und HLT, nicht regelmäßig ab. So ist der derzeitige Geschäftsführende Direktor, Karl-Christian Schelzke (SPD) bereits seit 1999 Leiter der

⁸⁴ HSGB (2) Geschäftsstelle, 09.03.2015, Abs. 18.

⁸⁵ HSGB (2) Geschäftsstelle, 09.03.2015, Abs. 18, 22.

Geschäftsstelle, während der Direktor Diedrich Backhaus (CDU) seit 1997 in der Geschäftsführung des HSGB ist (HSGB 2015a: 8). Schelzke war zuvor Bürgermeister der Stadt Mühlheim am Main, während Backhaus zuvor Magistratsrat der Stadt Frankfurt sowie Referatsleiter im Hessischen Justizministerium war (vgl. ebd.).

3.3.5 Mitglieder und Verband: Mitgliederbindung und Interessenaggregation

Die Bindungswirkung an den Verband erreicht der HSGB vor allem über die geschilderte Serviceorientierung. Nicht nur für die ordentlichen, auch für die außerordentlichen Mitglieder spielen die Rechtsberatung und Prozessvertretung eine entscheidende Rolle.⁸⁶ Die rechtliche Beratung und Prozessvertretung macht den HSGB, insbesondere für kleine Mitglieder ohne eigene Rechtsabteilung, zu einem „mehr oder weniger unerlässlichen“ Partner.⁸⁷ Sie umfasst „die Möglichkeit zur Einholung telefonischer Auskünfte, schriftlicher Stellungnahmen und Gutachten bis hin zur Erörterung umfassender Sachverhalte vor Ort“ (HSGB 2015a: 2). Die Prozessvertretung wird durch die Bediensteten der Geschäftsstelle wahrgenommen (vgl. ebd.). Erfolgreiche Prozessvertretungen führte der Verband zum Beispiel in den Bereichen Finanzverfassungs-, Abgabe- und Haushaltsrecht sowie in Wahlanfechtungsverfahren, Bürgerbegehren und Normenkontrollverfahren (vgl. HSGB 2015a: 4).

Bei der Rechtsberatung geht es vor allem darum, kommunale Vorhaben auf ihre Rechtskonformität überprüfen zu lassen und Praxiserfahrungen im Umgang mit Gesetzeslagen einzuholen.⁸⁸ Hierbei spielen vorgeprüfte Mustersatzungen, die die Verbände bereitstellen, eine wichtige Rolle für Kommunen ohne eigene Rechtsabteilung. Nach eigenen Angaben erstellte der HSGB zahlreiche Vertrags- und Satzungsmuster, die hessenweit Anwendung finden (vgl. ebd.). So war etwa im Jahr 2012 die Hundesteuer für gefährliche Hunde Grund zahlreicher Rückfragen der Mitglieder an die Geschäftsstelle (vgl. HST 2013: 18). Der Verband erstellt außerdem Arbeitshilfen für seine Mitglieder, die zum Beispiel die Haushaltsaufstellung der Kommunen betreffen (vgl. HSGB 2015e: 6).

Als weitere Serviceleistung stellt der HSGB Fortbildungsmöglichkeiten im Freiherr vom Stein-Institut zur Verfügung. Das Institut besteht seit 1950 und soll „Grundlagen der demokratischen Kommunalverfassung und Selbstverwaltung“ vermitteln, „staatsbürgerliche Bildungsarbeit“ leisten und „Hilfestellungen bei wichtigen Fragen aus der Kommunalpraxis“ bieten (HSGB 2015a: 3). Hier werden ca. 40 Lehrgänge im Jahr angeboten, die hauptsächlich von den

⁸⁶ HSGB (2) Geschäftsstelle, 09.03.2015.

⁸⁷ HSGB (2) Geschäftsstelle, 09.03.2015, Abs. 2.

⁸⁸ HSGB (1) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt und HST-Mitglied, Fachausschuss, 17.12.2014 Abs. 4.

Mitarbeitenden der Geschäftsstelle gestaltet werden und zum Beispiel die Themen Baurecht, Kommunalverfassungsrecht oder Beamtenrecht umfassen (vgl. HSGB 2011: 75; HSGB 2015a: 3).

Auch die durch den Verband geleistete Information der Mitglieder stellt eine wichtige Dienstleistung dar. Der HSGB veröffentlicht ein- bis zweimal im Monat einen „Eildienst“ zu wichtigen aktuellen Themen, zudem erscheint einmal im Monat die Verbandszeitschrift „Hessische Städte- und Gemeinde-Zeitung (HSGZ)“ (HSGB 2015a: 3). Hier werden Rechtsprechungen, aktuelle Entwicklungen, Entscheidungen der Landesregierungen, neue Gesetze, Praxisbeispiele aus den Kommunen sowie Verbandsinterna und Stellungnahmen des HSGB veröffentlicht und diskutiert (vgl. HSGB 2015b; HSGB 2015c; HSGB 2015d; HSGB 2015e).

Außerdem schätzen die Mitglieder am Verband, dass dieser im Gegensatz zum HST über eine Organisation auf der Kreisebene verfügt. Die monatlichen Treffen der Kreisgruppen, die dem kollegialen Austausch dienen, spielen eine wichtige Rolle für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Dort werden unter anderem der Umgang mit Gesetzeslagen und gemeinsame Stellungnahmen, die an die Geschäftsstelle weitergegeben werden, abgesprochen. Die Teilnahme an diesen regelmäßigen Treffen wird als essentiell beschrieben, weshalb die Mitgliedschaft im HSGB als unverzichtbar eingestuft wird.⁸⁹

Bei der Erstellung von Stellungnahmen verzichtet die Geschäftsstelle des HSGB in der Regel darauf, einzelne Positionen der Mitglieder abzufragen, was nach eigenen Angaben an der hohen Zahl der Mitglieder liegt und verfasst Stellungnahmen weitgehend autonom.⁹⁰ Allerdings führt die Geschäftsstelle Umfragen unter den Mitgliedern auf Anfrage von Ministerien oder anderen Institutionen durch (vgl. Kapitel 3.6.2). So befragte die Geschäftsstelle im Jahr 2015 etwa ihre Mitglieder im Auftrag des Landesfeuerwehrverbandes danach, wie die Leistungen der Einsatzkräfte in den Freiwilligen Feuerwehren in den einzelnen Kommunen anerkannt und gewürdigt werden (vgl. HSGB 2015d: 30). Die Rückbindung der Mitglieder wird durch die Geschäftsstelle zum Beispiel dadurch gesucht, dass die Direktoren an den 21 Kreisversammlungen teilnehmen und dort im direkten Austausch mit den Städten und Gemeinden stehen.⁹¹ Persönliche Kontakte zwischen Mitarbeitenden der Geschäftsstelle und einzelnen Mitgliedern entstehen natürlich auch durch die eingangs geschilderten Anfragen von Mitgliedern an die Geschäftsstelle.

⁸⁹ HSGB (1) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt *und* HST-Mitglied, Fachausschuss, 17.12.2014 Abs. 2, 8.

⁹⁰ HSGB (2) Geschäftsstelle, 09.03.2015.

⁹¹ HSGB (2) Geschäftsstelle, 09.03.2015.

3.4 Struktur: Hessischer Landkreistag (HLT)



Anders als HST und HSGB ist der Landkreistag keiner Konkurrenz um seine Mitglieder ausgesetzt. Auch die Fülle und Heterogenität an Mitgliedern, wie sie die gemeindlichen Verbände kennen, besteht hier nicht. Vielmehr stellt die Zahl von 21 Landkreisen eine überschaubare Mitgliederzahl dar und der Verband kann durch einen Organisationsgrad von 100 Prozent überzeugend behaupten, für die Landkreise Hessens zu sprechen. Eine Herausforderung für die Landkreise und ihren kommunalen Spitzenverband liegt stattdessen darin, immer wieder ihre Existenzberechtigung zu unterstreichen und sich gegenüber den Städten und Gemeinden zu behaupten.

3.4.1 Entstehung

Im Jahr 1946 bildeten die hessischen Landkreise zunächst eine Arbeitsgemeinschaft, die über eine Geschäftsstelle in Ziegenhain verfügte. Vorsitzender war Heinrich Treibert, Landrat von Ziegenhain (vgl. HLT 2008: 24f). In dieser „Landrätekonzferenz“ waren alle 39 Landkreise Hessens vertreten (HLT 2008: 28). Auf der Tagung am 21. Oktober 1948 benannte sich die Arbeitsgemeinschaft in „Hessischer Landkreistag“ um (HLT 2008: 29). In den ersten Jahren gehörte es zu den Aufgaben des HLT, eine funktionierende Verwaltung „auf gesetzlicher Grundlage nachvollziehbar und in allen Kreisen“ zu etablieren (HLT 2008: 32). Ebenso wirkte der Verband bis 1956 an der Ausarbeitung einer neuen Kommunalverfassung mit. Die Geschäftsstelle wurde 1953 an den Sitz der Landesregierung in Wiesbaden verlegt (vgl. HLT 2008: 33f).

Prägend für den Verband war vor allem die Diskussion um den Einbezug von Kreistagsvorsitzenden in die Gremien. So war der vor 1933 bestehende Verband eine reine Landrätevertretung (vgl. HLT 2008: 29, 33). Mit der Verankerung der Kreistagsvorsitzenden in der Satzung im Jahr 1953 war zunächst heftig umstritten. Wie sich im Folgenden zeigen wird, sind Kreistagsvorsitzende heute fester Bestandteil der Gremienbesetzung des HLT. Wichtig war für den Verband außerdem die Kreisreform in den 1970ern, durch die sich die Zahl der Mitglieder von 39 auf 21 reduzierte.

3.4.2 Aufgaben und Ziele

Ziel des HLT ist „der Ausbau der Selbstverwaltung im demokratischen Staat“, die Beratung der Landkreise, die Interessenvertretung sowie die Pflege des Meinungsaustauschs (§ 2 HLT-S). Die „interne Verbandstätigkeit“ zielt außerdem auf eine „Verbesserung der Verwaltungstätigkeit“ ab, die den Bürgerinnen und Bürgern zugutekommen soll (HLT 2014a⁹²). Dazu werden unter anderem Musterverträge, -geschäftsordnungen und -satzungen weitergegeben. Die Mitglieder werden durch Rundschreiben und Publikationen über „aktuelle Fragestellungen mit kommunaler Relevanz“ informiert (ebd.). Außerdem soll „das Verständnis der Öffentlichkeit für die Aufgaben und Einrichtungen der Landkreise“ gefördert werden (ebd.).

3.4.3 Mitglieder

Der HLT vertritt alle 21 hessischen Landkreise und hat damit über einen *Organisationsgrad* von 100 Prozent. Als „beratende Mitglieder“ gehören ihm der LWV und der Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen an (§ 1 HLT-S). Mit 76 Prozent der hessischen Bevölkerung *repräsentiert* der HLT die meisten Menschen unter den hessischen kommunalen Spitzenverbänden.⁹³

Tabelle 12: Ordentliche Mitglieder HLT nach Regierungsbezirken

	Anzahl
Darmstadt	10
Gießen	5
Kassel	6
Mitglieder gesamt	21

Quelle: HLT 2014a.

Tabelle 12 zeigt, dass die meisten Landkreise im Regierungsbezirk Darmstadt liegen. Kleinstes Mitglied ist der Odenwaldkreis mit 96.082 Einwohnern, wohingegen der Main-Kinzig-Kreis mit 407.619 Einwohnern mehr als viermal so viele Einwohner hat (vgl. Hessisches Statistisches

⁹² Die Quelle „HLT 2014a“ bezieht sich auf die Homepage des HLT, deren Seiten am 15.04.2014 ausgedruckt und ausgewertet wurden.

⁹³ Eigene Berechnung nach Hessisches Statistisches Landesamt (2015e): Bevölkerung der hessischen Gemeinden am 31.12.2014.

Landesamt 2015a). Der HLT selbst ist auf Bundesebene Mitglied des Deutschen Landkreistages (DLT), dem alle 295 deutschen Landkreise angehören (vgl. § 3 HLT-S).

3.4.4 Aufbau

Organe des Landkreistages sind die Mitgliederversammlung, die Bezirksversammlungen und das Präsidium (vgl. § 6 HLT-S). Die *Mitgliederversammlung* tagt mindestens einmal pro Jahr. Ihre Aufgabe ist unter anderem die Wahl des Präsidenten und seiner drei Stellvertreter auf vier Jahre. In der Beschlussfassung verfügt dabei jeder Landkreis über zwei Stimmen (vgl. § 7 HLT-S). Alle 21 Landkreise verfügen über je zwei Stimmen in der Mitgliederversammlung. Diese werden durch den Kreistagsvorsitzenden sowie den Landrat „oder einem sonstigen Mitglied des Kreisausschusses“ abgegeben (§7 Abs. 6 HLT-S). In der Versammlung sind demnach 21 Kreistagsvorsitzende sowie 21 Landräte beziehungsweise Kreisbeigeordnete vertreten. Kreisbeigeordnete haben allerdings kein Stimmrecht in den Gremien und Organen des Verbandes.⁹⁴

Die *Bezirksversammlungen*⁹⁵ Nord, Mitte und Süd setzen sich aus Landräten, Kreistagsvorsitzenden und hauptamtlichen Kreisbeigeordneten aller 21 Landkreise zusammen (vgl. § 8 Abs. 1 HLT-S). Sie wählen die Mitglieder des Präsidiums, wobei die jeweiligen Vorsitzenden der drei Bezirksversammlungen ebenfalls Mitglied des Präsidiums sind (vgl. § 8 Abs. 3 HLT-S).

Das *Präsidium* tagt in der Regel sechsmal im Jahr und ist, wie Tabelle 13 zeigt, mit 13 Landräten und acht Kreistagsvorsitzenden besetzt. Präsident und Vizepräsident müssen Landräte sein; die beiden anderen Vizepräsidenten hingegen Kreistagsvorsitzende (vgl. § 7 Abs. 5 HLT-S). An den Präsidiumssitzungen nehmen zusätzlich fünf Ehrenmitglieder sowie der LWV und der Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen teil. Bei der Besetzung spielen außerdem Parteizugehörigkeit und Dienstalalter eine Rolle. So werden Personen mit dem höchsten Dienstalalter zuerst in das Präsidium gewählt und das Kräfteverhältnis von CDU und SPD, das sich durch die Landräte und Kreistagsvorsitzenden ergibt, widergespiegelt.⁹⁶

⁹⁴ HLT (3) Geschäftsstelle, 19.01.2016, Abs. 11.

⁹⁵ Die Bezirksversammlungen sind nicht deckungsgleich mit den Regierungsbezirken Hessens. So ist beispielsweise der Landkreis Marburg-Biedenkopf der Bezirksversammlung Nord zugeordnet, gehört aber zum Regierungspräsidium Gießen.

⁹⁶ HLT (2) Mitglied, Präsidium und Fachausschuss, Hauptamt, 14.01.2015, Abs. 4; HLT (3) Geschäftsstelle, 19.01.2016, Abs. 13.

Tabelle 13: Präsidiumsmitglieder HLT

Amt in der Kommune	Anzahl
Landrat	13
Kreistagvorsitzende	8
Hauptamtlich gesamt	13
Ehrenamtlich gesamt	8

Quelle: Eigene Darstellung nach HLT 2014a.

Die *Fachausschüsse* tagen zwei- bis dreimal pro Jahr, wobei ein Vertreter der Geschäftsstelle an den Sitzungen teilnimmt. Ihre Empfehlungen gehen in die Bezirksversammlungen und das Präsidium ein. Bei der Besetzung verfügt jeder Kreis pro Ausschuss über einen Sitz, wobei der Landkreis selbst bestimmt, wer entsendet wird. Entscheidendes Kriterium bei der Auswahl ist in der Praxis die Fachlichkeit. So wird zum Beispiel ein Umweltdezernent eines Landkreises in der Regel in den Umweltausschuss entsandt. Die Fachlichkeit der Personen ist für den Verband entscheidend, um die nötige Expertise der Mitglieder in den Verband zu transferieren.⁹⁷ Außerdem spielt Parteizugehörigkeit eine Rolle. Die Ämter des Vorsitzenden und des stellvertretenden Vorsitzenden wechseln regelmäßig zwischen CDU und SPD.⁹⁸

Die *Konferenz der Kreistagsabgeordneten*, das Gremium der ehrenamtlichen Mandatsträger, dient vor allem dazu, Verfahrensfragen in den Kreistagen zu klären und sich gegenseitig darüber auszutauschen. Es geht also eher um technische Detailfragen, wie zur Sitzungsleitung oder Rechtsfragen, als um politische Themen und Meinungsbildung. Themen sind zum Beispiel Fragen zur HGO-Novellierung, Reisekosten für Kreistagsabgeordnete oder steuerliche Behandlung von Entschädigungen selbiger (vgl. HLT 2014b: 21). Es werden aber auch Exkursionen, zum Beispiel zum LWV oder zum Landtag, unternommen, wodurch Kontakte gepflegt werden sollen.⁹⁹

Auch für die Organe und Gremien des HLT gilt, dass Personen, die ihr „Amt oder Mandat in der Kreisverwaltung oder Kreisvertretung“ verlieren, damit aus den Organen und Ausschüssen ausscheiden (vgl. § 12 Abs. 3 HLT-S). Es sind also nur gewählte Volksvertreter in den Gremien aktiv.

⁹⁷ HLT (3) Geschäftsstelle, 19.01.2016, Abs. 13.

⁹⁸ HLT (1) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt, 02.06.2014, Abs. 11.

⁹⁹ HLT (3) Geschäftsstelle, 19.01.2016, Abs. 29.

In der *Geschäftsstelle* des HLT arbeiten insgesamt 18 Personen, davon zehn inhaltlich.¹⁰⁰ Wie bei HST und HSGB, ist auch die Geschäftsstelle des HLT in zwei Dezernate aufgeteilt, die jeweils von einem Direktor geleitet werden. Geschäftsführender Direktor und Direktor wechseln alle zwei Jahre das Amt. Wie im HST, werden die beiden Ämter paritätisch an einen CDU- und einen SPD-Vertreter vergeben. Die personelle Ausstattung der Geschäftsstelle ist mit den zunehmenden Aufgaben der Landkreise gestiegen.¹⁰¹

3.4.5 Mitglieder und Verband: Mitgliederbindung und Interessenaggregation

Bei Beratungsbedarf rufen die Mitglieder in der Geschäftsstelle an. Dies muss nicht immer über den Landrat oder Kreisbeigeordnete laufen, stattdessen gibt es auch direkte Kontakte zwischen Amtsleitern und Referatsmitarbeitern der Geschäftsstelle.¹⁰² Es kann dabei zum Beispiel um technische Fragen wie die Besoldung von Verwaltungsmitarbeitern gehen, zu der dann Erfahrungswerte der Mitglieder per Email abgefragt werden. Ebenso kommt es vor, dass sich Mitglieder mit politischen Themen an die Geschäftsstelle wenden und den Verband auffordern, eine grundsätzliche Positionierung zu einem bestimmten Thema auszuarbeiten. Dabei spricht ein Landrat etwa die Geschäftsstelle oder den Präsidenten direkt an. Wer ein Thema auf die Agenda bringt, liefert dabei in der Regel zunächst eine eigene Stellungnahme ab.¹⁰³ Neue Themen werden auch durch die Verwaltungsmitarbeiter in den Arbeitsgruppen auf die Tagesordnung gebracht. Die Zusammenarbeit mit den Fachbereichsleitungen ist eine wichtige Experten-Quelle für die Geschäftsstelle.¹⁰⁴

Weiterhin organisiert die Geschäftsstelle den Erfahrungsaustausch unter den Mitgliedern. Mitglieder können so praktisches Wissen im Umgang mit Gesetzeslagen oder Problemen aus anderen Kommunen erlangen.¹⁰⁵ Einzelkontakte zwischen Kommunen könnten diese Struktur dagegen kaum ersetzen:

„Es ist definitiv so, dass da ohne die Koordination über den Verband nicht viel passieren würde. Der direkte Austausch zwischen den Landkreisen ist sehr zufällig und sehr von Personen abhängig.“¹⁰⁶

An die Landkreise herangetragene Umfragen „mit landesweitem Charakter“, sollen grundsätzlich von den Mitgliedern nur beantwortet werden, „wenn die Geschäftsstelle ein

¹⁰⁰ Personen mit zwei Funktionen wurden nur einmal gezählt.

¹⁰¹ HLT (3) Geschäftsstelle, 19.01.2016, Abs. 87.

¹⁰² HLT (1) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt, 02.06.2014, Abs. 17.

¹⁰³ HLT (2) Mitglied, Präsidium und Fachausschuss, Hauptamt, 14.01.2015, Abs. 18, 20.

¹⁰⁴ HLT (1) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt, 02.06.2014, Abs. 41.

¹⁰⁵ HLT (2) Mitglied, Präsidium und Fachausschuss, Hauptamt, 14.01.2015, Abs. 17.

¹⁰⁶ HLT (1) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt, 02.06.2014, Abs. 37.

entsprechendes Votum abgegeben hat.“¹⁰⁷ Aus diesem Grund werden die Mitglieder gebeten, der Geschäftsstelle entsprechende Anfragen zu melden und erst nach der Freigabe durch diese zu bearbeiten.¹⁰⁸ Dies zeigt, dass die Geschäftsstelle eine vorsortierende und kanalisierende Funktion hinsichtlich der Anfragen, die an einzelne Landkreise getragen werden, wahrnimmt. Vorwiegendes Kommunikationsmittel der Geschäftsstelle zu den Mitgliedern sind Rundschreiben. Mitglieder gehen davon aus, dass sie ohne eine Mitgliedschaft „ein erhebliches Informationsdefizit“ aufweisen würden.¹⁰⁹ Die Geschäftsstelle ist teilweise auch inhaltlich pro-aktiv tätig. So erarbeitete der HLT im Jahr 2008 ein Strategiepapier zur Entwicklung des Schulwesens (vgl. HLT 2011: 74). Außerdem evaluiert die Geschäftsstelle die Umsetzung von Gesetzen und Verordnungen auf Bitte von Ministerien (vgl. HLT 2014b: 21; vgl. Kapitel 3.6.2).

Vor der Ausarbeitung einer Stellungnahme fragt der Verband die Positionen seiner Mitglieder ab (vgl. HLT 2013: 21). Vor Ort erarbeiten die Fachabteilungen einen Entwurf, der dem Behördenleiter vorgelegt wird, der diesen inhaltlich und auf politische Konformität prüft.¹¹⁰ Diese wird anschließend an die Geschäftsstelle übersandt. Die Rücklaufquote bei Abfragen per Rundschreiben ist sehr unterschiedlich und hängt von Thema, der Betroffenheit und der Frage ab, wieviel Arbeit die Beantwortung vor Ort macht. Hierbei wird zum Teil verfahren, dass keine Rückmeldung als Zustimmung gewertet wird.¹¹¹

Zwischen den fünf Präsidiumssitzungen im Jahr besteht die Möglichkeit, eilig zu entscheidende Themen im Rahmen des Geschäftsführenden Präsidiums, das aus dem Präsident, dem Vizepräsident und den beiden ehrenamtlichen Vizepräsidenten besteht, abzustimmen. Hierfür werden keine extra Sitzungen einberufen; die Abstimmung findet zum Beispiel telefonisch statt. Eine andere Möglichkeit, Verbandsbeschlüsse ohne formelle Präsidiumssitzung herbeizuführen sind Umlaufbeschlüsse, die durch eine Abfrage per Email abgefragt werden. Außerdem können abgegebene Stellungnahmen notfalls unter Gremienvorbehalt abgegeben werden. Die von der Geschäftsstelle erarbeiteten Stellungnahmen werden dann im Nachhinein von den Gre-

¹⁰⁷ Internes Schreiben des HLT an die Sozialdezernenten, Jugendamtsleiter, Sozialamtsleiter und Leiter der Aufgabenwahrnehmung nach dem SGB II zum Abstimmungsverfahren zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und dem Hessischen Sozialministerium vom 31.01.2007.

¹⁰⁸ Ebd.

¹⁰⁹ HLT (2) Mitglied, Präsidium und Fachausschuss, Hauptamt, 14.01.2015, Abs. 45.

¹¹⁰ HLT (1) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt, 02.06.2014, Abs. 22, 28; HLT (2) Mitglied, Präsidium und Fachausschuss, Hauptamt, 14.01.2015, Abs. 22.

¹¹¹ HLT (3) Geschäftsstelle, 19.01.2016.

mien bestätigt. Ist die Verbandsposition jedoch unklar, lädt die Geschäftsstelle zu einer Sondersitzung der zuständigen Fachausschüsse oder des Präsidiums ein, was allerdings selten vorkommt.¹¹²

Die Themen werden anschließend in den Gremien verhandelt. Dort wird in der Regel so lange diskutiert, bis ein Konsens erreicht ist. Das kann ein langer Prozess sein:

„Bei den Entscheidungen, bei denen Einstimmigkeit herrscht, wurde oftmals Tage und Wochen vorher daran gearbeitet, dass wir alle dahinter bekommen. Aber, dass am Ende was strittig bleibt, ist wirklich ein verschwindend geringer Teil.“¹¹³

Die Konsensfindung wird auch dadurch ermöglicht, dass es im Alltagsgeschäft um „relativ konfliktarme Fragestellungen“ geht.¹¹⁴ Personal- und Budgetfragen werden zudem im Voraus geklärt, so dass es auch hier zu einstimmigen Entscheidungen kommt. Ein einheitliches Auftreten nach außen wird dabei als sehr wichtig für die Glaubwürdigkeit und das Gewicht nach außen eingeschätzt.¹¹⁵ Zu Gegenstimmen kommt es häufig dann, wenn diejenigen, die der Partei der Landesregierung angehören, dieser nicht „auf die Füße treten“ wollen.¹¹⁶ Kann keine Einigung erreicht werden, wird auch mal keine Position nach außen vertreten. Unterschiedliche Positionen ergeben sich thematisch gesehen vor allem bei der Finanzverteilung. Vor allem die ländlich geprägten Landkreise in Nordhessen sind im horizontalen Finanzausgleich auf die Solidarität der wirtschaftlich starken Landkreise angewiesen, was zu Streitigkeiten innerhalb des Verbandes führt:

„Da haben wir auch innerhalb des Hessischen Landkreistages an manchen Stellen einen Dissens, weil die reichen Landkreise rund um Frankfurt natürlich nicht unbedingt gewillt sind, den etwas schwächeren, strukturschwächeren Landkreisen im Norden über den KFA etwas abzugeben. Da streiten wir uns schon auch intern.“¹¹⁷

Das kann auch dazu führen, dass sich innerhalb des Verbandes einzelne Gruppen bilden und sich „ein Stück weit organisieren, um in unserem Verband nochmal die Stimme zu erheben.“¹¹⁸ Bei bestimmten Themen kann zudem die regionale Identität innerhalb Hessens eine Rolle spielen. Das ist zum Beispiel bei Themen wie Agrarförderung oder demografischer Wandel der Fall, wobei die nordhessischen Landkreise tendenziell zusammenhalten.¹¹⁹ In Bezug auf den Gesetzentwurf der Landesregierung zum Landesentwicklungsplan holte der HLT im Jahr 2012

¹¹² HLT (3) Geschäftsstelle, 19.01.2016, Abs. 37, 39.

¹¹³ HLT (3) Geschäftsstelle, 19.01.2016, Abs. 35.

¹¹⁴ HLT (1) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt, 02.06.2014, Abs. 45.

¹¹⁵ HLT (3) Geschäftsstelle, 19.01.2016, Abs. 33.

¹¹⁶ HLT (2) Mitglied, Präsidium und Fachausschuss, Hauptamt, 14.01.2015, Abs. 8.

¹¹⁷ HLT (2) Mitglied, Präsidium und Fachausschuss, Hauptamt, 14.01.2015, Abs. 35.

¹¹⁸ HLT (3) Geschäftsstelle, 19.01.2016, Abs. 51.

¹¹⁹ HLT (1) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt, 02.06.2014, Abs. 143.

die Stellungnahmen seiner Mitglieder ein. Angesichts einer sehr heterogenen Interessenlage war es für die Geschäftsstelle sehr schwierig, eine gemeinsame Position zu erarbeiten:

„Aufgrund der unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten und Interessen erwies es sich verbandsintern als äußerst schwierig, ein einheitliches Meinungsbild des Verbandes zu den einzelnen Argumenten auszubilden“ (HLT 2013: 81).

Im Rahmen der 2013 vom Landtag zum genannten Gesetz durchgeführten mündlichen und schriftlichen Anhörung, startete die Geschäftsstelle erneut eine Umfrage bei ihren Mitgliedern, bei der sich erneut ein sehr heterogenes Meinungsbild zeigte. Schließlich „verzichtete“ der Verband „auf die Abgabe einer detaillierten schriftlichen Gesamtstellungnahme“ (ebd.).

Wer sich in den Gremien durchsetzen kann, hängt von einzelnen Personen und deren Aktivität und Engagement ab. Unterschiede können dabei auch innerhalb eines Landkreises bestehen: „Es kann sein, das Jugendamt aus einem Landkreis ist besonders engagiert und bringt sich viel ein, aber das Sozialamt aus demselben Landkreis interessiert sich weniger für uns.“¹²⁰ So sei der kleine Vogelsbergkreis in vielen Gremien sehr engagiert.¹²¹ Auch die Ersten Beigeordneten, die zwar nicht stimmberechtigt sind, können die Diskussion in den Fachausschüssen mitgestalten. Dabei steigt ihr Einfluss, je länger eine Vertreterin oder ein Vertreter die Gremienarbeit übernimmt, womit in der Regel auch eine steigende Kompetenz einhergeht:

„Es gibt häufig auch das Phänomen, dass sich dann durchsetzt, wer einfach länger dabei ist. Ich habe da zum Beispiel bei bestimmten Themen relativ viel Einfluss gehabt, weil ich einfach sehr kontinuierlich an manchen Sachen dran war. Und wenn ich dann da was gesagt habe, dann war das irgendwie mehr wert, als das von anderen, die da reinkamen.“¹²²

Die Kreistagsvorsitzenden sind bei „politisch-strategischen Entscheidungen“ gleichberechtigt in der Diskussion in den Gremien einbezogen, während sie sich bei detaillierten „Kreisausschuss- oder Verwaltungsthemen“ entweder gut vorbereiten lassen oder eher aus der Debatte raushalten.¹²³ Über ihren Einbezug gab es in der Verbandsgeschichte mehrere Konflikte, wobei dieser heute als wichtig und legitim angesehen wird.¹²⁴ Trotzdem ist ihre Bedeutung in den Verbänden eher gering:

„Die Hauptamtlichen bestimmen eigentlich die Verbandspolitik. Die Ehrenamtlichen, wie die Kreistagsvorsitzenden, spielen da keine große Rolle. Das liegt auch in der Natur der Sache, weil, wenn ein Kreistagsvorsitzender in einem Ausschuss ist, dann kann er oder sie von Berufswegen relativ viel damit zu tun haben, [...] aber so viel wie ein Dezernent oder eine Dezernentin kann er oder sie üblicherweise gar nicht über das Politikfeld wissen. Und deswegen haben die eine strukturell schwache Stellung, wenn es um die Positionierung innerhalb des Verbandes in einem Politikfeld geht. Da sind die nicht stark.“¹²⁵

¹²⁰ HLT (3) Geschäftsstelle, 19.01.2016, Abs. 47.

¹²¹ HLT (3) Geschäftsstelle, 19.01.2016, Abs. 49.

¹²² HLT (1) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt, 02.06.2014, Abs. 45.

¹²³ HLT (3) Geschäftsstelle, 19.01.2016, Abs. 15.

¹²⁴ HLT (3) Geschäftsstelle, 19.01.2016, Abs. 19, 21.

¹²⁵ HLT (1) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt, 02.06.2014, Abs. 133.

Im Rahmen von so genannten Landräteseminaren organisieren sich die Landräte nochmal separat im Verband. Das Landräteseminar 2014 fand in Berlin statt. Hierbei trafen sich die Landräte des HLT mit dem DLT, Vertretern aus dem Bundeskanzleramt sowie dem Finanzministerium, der Bevollmächtigten des Landes Hessen beim Bund und Abgeordneten des Bundestags (vgl. HLT 2014b: 101).

3.5 Übersicht

Tabelle 14: Übersicht hessische kommunale Spitzenverbände

	HST	HSGB	HLT
Gründung	1971	1947	1948
Ordentliche Mitglieder	73	403	21
Außerordentliche/bera- tende Mitglieder	10	120	2
Organisationsgrad	39% ¹	96% ²	100%
Repräsentierte Einwoh- ner ³	53%	64%	76%
Beitragssatz pro Jahr	k.A.	50 ct./EW unter 40.000 EW: 100 ct./EW	k.A.
Anzahl der Mitarbeiter der Geschäftsstelle	14	42	18
Dezernate der Geschäfts- stelle	2	2	2
Sitz der Geschäftsstelle	Wiesbaden	Mühlheim a.M.	Wiesbaden
CDU/SPD-Spitze in der Geschäftsstelle ⁴	Ja	Ja	Ja
CDU/SPD-Spitze im Prä- sidium	Ja	Nein	Ja
Organe	MV, HA, Präs	MV, HA, Präs	MV, Bezirksversamm- lungen, Präs,
Gremien	8 FA, 16 fachliche AG	6 FA, AG, 21 Kreisver- sammlungen	6 FA
Gremium der ehrenamtli- chen Mandatsträger	Arbeitsgemeinschaft der StvV	Arbeitsgemeinschaft der StvV	Konferenz der KTA
Ehrenamtliche Mandats- träger im Präsidium	0/19	0/10	8/21

MV = Mitgliederversammlung, HA = Hauptausschuss, Präs = Präsidium

StvV = Stadtverordnetenvorsteher, KTA = Kreistagsabgeordnete

¹ Potenzielle Mitglieder alle 187 Städte Hessens (Stand September 2015).

² Potenzielle Mitglieder satzungsgemäß alle 421 kreisangehörigen Städte und Gemeinden des Landes Hessen (§ 2 HSGB-S). Eingerechnet sind auch die sieben Sonderstatusstädte, da ihnen eine Mitgliedschaft im HSGB möglich ist.

³ Repräsentativität berechnet nach Bevölkerung der Mitglieder HST (3.237.646), HSGB (3.886.418), HLT (4.633.534) nach Hessisches Statistisches Landesamt 2015a, Stand 31.12.2014.

⁴ Stand: 31.12.2016.

Quelle: Eigene Darstellung.

3.6 *Strategie: Interessenvertretung hessischer kommunaler Spitzenverbände*

„Die großen Erfolge des Hessischen Gemeindetages beruhen zu einem entscheidenden Teil auf der vertrauensvollen Zusammenarbeit mit allen Gesetzgebungs- und Regierungsorganen“ (Dey 1956: 173).

Diese Aussage, die Dey anlässlich der 4. Generalversammlung des Hessischen Gemeindetages am 17. Mai 1956 in Bezug auf den Hessischen Gemeindetag und sein Verhältnis zum Land traf, gilt heute wie früher. Wie sich im folgenden Abschnitt zeigen wird, ist der Erfolg der Interessenvertretung kommunaler Spitzenverbände auf Landesebene vor allem davon abhängig, wie eng diese in die Arbeit des Parlaments und vor allem der Ministerien und Regierung, einbezogen werden.

Im Folgenden wird zunächst die rechtliche Grundlage, sprich Anhörungs- und Beteiligungsrechte kommunaler Spitzenverbände in Hessen dargestellt. Anschließend wird auf die Interaktion mit der Landesregierung sowie auf die Bedeutung freiwilliger Rahmenverträge eingegangen. Es folgt die Beteiligung im parlamentarischen Verfahren, wobei exemplarisch Anhörungen im Sozialausschuss untersucht werden. Anschließend werden personelle Verflechtungen, Öffentlichkeitsarbeit, kommunale Grundrechtsklagen und die Zusammenarbeit der drei Verbände in Hessen betrachtet. Im Rahmen der kommunalen Grundrechtsklagen wird auch das Konnexitätsprinzip das als neue „Spielregel“ zwischen den Akteuren und dessen Bedeutung für die Kommunen thematisiert. Alle genannten Punkte haben sich während des Forschungsprozesses als relevant für die Durchsetzung und Interessenvertretung kommunaler Spitzenverbände herausgestellt. Zudem stellen Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, die Einflussnahme gegenüber Parlament und Regierung sowie personelle Verflechtungen wichtige, in Kapitel 2.1 genannte Untersuchungsmerkmale aus der Verbändeforschung dar.

3.6.1 *Anhörungs- und Beteiligungsrechte*

Der Interessenvertretung kommunaler Spitzenverbände kommt auf Landesebene insofern eine besondere Bedeutung zu, weil die Beteiligung der Verbände dort in den Landes- und Kommunalverfassungen festgeschrieben ist (Übersicht vgl. Tabelle 2 Anhang). In Hessen sind Beteiligungs- und Anhörungsrechte in der Hessischen Gemeindeordnung (HGO), den Geschäftsordnungen von Landesregierung und Landtag und in einem gesonderten Gesetz, dem so genannten Beteiligungsgesetz (BetGes), festgeschrieben (vgl. Tabelle 3 Anhang). Die HGO schreibt allgemein vor, dass Landtag und Landesregierung die Verbindung mit den kommunalen Spitzen-

verbänden „wahren“ und sich von ihnen „in allen Angelegenheiten, die die Belange der Gemeinden und Gemeindeverbände betreffen“ beraten lassen müssen (§ 147 Abs. 1 HGO). Dabei haben die Verbände gegenüber der Landesregierung ein Vorschlagsrecht inne (vgl. § 147 Abs. 1 HGO). Weiterhin sind die kommunalen Spitzenverbände „bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften des Landes, durch die die Belange der Gemeinden und Gemeindeverbände berührt werden“ im Rahmen des Beteiligungsgesetzes zu beteiligen (vgl. § 147 Abs. 2 HGO).

Das seit 1999 geltende „Gesetz über die Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung bei der Gesetzgebung in Hessen“ (Beteiligungsgesetz) enthält weitere, detailliertere Vorschriften zur Beteiligung und Anhörung der Spitzenverbände. Es stellt dabei bundeweit eine Besonderheit dar, da Anhörungs- und Beteiligungsrechte in allen anderen Bundesländern auf Basis der Landes- oder Kommunalverfassungen geregelt sind.¹²⁶ Das Gesetz unterscheidet zunächst hinsichtlich der Quelle des Gesetzentwurfs: Kommt dieser von der Landesregierung, so gelten deutlich strengere Vorgaben, als bei einem Entwurf aus dem Landtag selbst. Es ist als Verpflichtung durch das Parlament angelegt, welches das Vorgehen der Regierung in deren nicht-öffentlichen Anhörungen kontrollieren und eine Beteiligung der Kommunen sicherstellen soll. Demnach sind die Kommunen „zur Wahrung der kommunalen Interessen im Sinne einer gesamtstaatlichen Verantwortung“ an der Landesgesetzgebung zu beteiligen (§ 1 BetGes). Die Landesregierung ist dabei verpflichtet, den Verbänden „Entwürfe von Gesetzen, durch die Belange der Gemeinden und Gemeindeverbände berührt werden, möglichst frühzeitig zur Stellungnahme“ zuzuleiten (§ 2 Abs. 1 BetGes). Weiterhin ist spezifiziert, dass bei dieser Weiterleitung die den Kommunen voraussichtlich entstehenden Kosten der Ausführung des Gesetzes „ausdrücklich“ auszuweisen sind und die Anhörung „in der Regel unter Einräumung einer Frist von mindestens zwei Monaten“ erfolgt (§ 2 Abs. 2 und 3 BetGes). Bei der Einbringung des Gesetzentwurfs in den Landtag durch die Landesregierung hat diese den „wesentlichen Inhalt der Stellungnahme der Kommunalen Spitzenverbände [sic.] wiederzugeben; soweit die Anregungen und Bedenken keine Berücksichtigung finden, ist dies im Einzelnen darzustellen und zu begründen“ (§ 2 Abs. 4 BetGes). Die genannten Regelungen gelten nicht nur für Gesetze, sondern auch für Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften der Landesregierung, (vgl. §§ 3, 4 BetGes). Die Geschäftsordnung des Landes und der Ministerien (GGO) enthält neben den Regelungen des Beteiligungsgesetzes den Zusatz, dass die Nicht-Einhaltung der Zweimonatsfrist zu begründen ist (vgl. § 56 Abs. 4 GGO).

¹²⁶ Eine Ausnahme bildet hier Nordrhein-Westfalen, wo lediglich Richtlinien auf Grundlage der Geschäftsordnung des Landtags existieren (§ 58 GO LT NRW; Drs. 13/1200 LT NRW), vgl. Tabelle 2 Anhang.

Schließlich enthält das Beteiligungsgesetz auch Regelungen für die Beteiligung kommunaler Spitzenverbände durch den Landtag. Handelt es sich um einen Gesetzentwurf, der die Belange der Kommunen berührt und von einer Fraktion eingebracht wird, so hat der „federführende Ausschuss des Landtags vor seiner Empfehlung an das Plenum“ den kommunalen Spitzenverbänden den Entwurf „möglichst frühzeitig zur Stellungnahme zuzuleiten (§ 5 Abs. 1 BetGes). Hier spezifiziert die Geschäftsordnung des Hessischen Landtages (GOHLT), dass dies „insbesondere bei Entwürfen von Gesetzen, die ganz oder teilweise von den Gemeinden oder Gemeindeverbänden auszuführen sind, ihre öffentlichen Finanzen unmittelbar betreffen oder auf ihre Verwaltungsorganisation einwirken“ gilt (§ 93 Abs. 2 GOHLT). Von der Einholung einer Stellungnahme der Verbände kann hingegen abgesehen werden, „wenn aus der Regierungsvorlage die Stellungnahme der Kommunalen Spitzenverbände [sic.] bereits hervorgeht“ (§ 93 Abs. 2 GOHLT). Die zuvor für Regierungsentwürfe genannten weitergehenden Regelungen über die Ausweisung der voraussichtlich entstehenden Kosten für die Kommunen, die Anhörungsfrist von zwei Monaten sowie die Wiedergabe der Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände bei der Einbringung gelten hier nicht. Entscheidet sich der Landtag, die kommunalen Spitzenverbände zu einer mündlichen Anhörung einzuladen, so „soll“ eine „Ladungsfrist von mindestens zwei Wochen eingehalten werden“ (§5 Abs. 3 BetGes). Gleichzeitig ist ihnen bei mündlichen Anhörungen „in der Regel“ als ersten Anzuhörenden das Wort zu erteilen (vgl. ebd.). Der Landtag hat das Recht, die kommunalen Spitzenverbände auch bei der Einbringung von Gesetzen durch die Landesregierung anzuhören (vgl. § 5 Abs. 2 BetGes).

3.6.2 Interaktion mit Landesregierung und -verwaltung

Wie die vorhergehende Darstellung gezeigt hat, ist die Landesregierung verpflichtet, die kommunalen Spitzenverbände in den Prozess der Erstellung von Gesetzentwürfen einzubeziehen. So sollen die Verbände unter der Einhaltung einer Frist von mindestens zwei Monaten zu einer Anhörung in die Ministerien eingeladen werden, wenn sie von einem geplanten Gesetz betroffen sind. Im Folgenden wird die praktische Interaktion kommunaler Spitzenverbände mit der Landesregierung und -verwaltung, in den Ministerien, Arbeitsgruppen und anderen Gremien analysiert. Anschließend wird auf freiwillige Rahmenvereinbarungen, die die kommunalen Spitzenverbände mit der Landesregierung und anderen Organisationen abschließen.

In den Ministerien:

Nach einer Abstimmung der fachlichen mit der politischen Ebene innerhalb eines Ministeriums wird ein Referentenentwurf dem Kabinett vorgelegt. Anschließend gibt die Landesregierung den Entwurf zur Anhörung frei. Dieser wird dann schriftlich an die kommunalen Spitzenverbände und andere Interessenorganisationen mit der Bitte der Stellungnahme innerhalb von zwei Monaten, übermittelt (vgl. HLT 2010b: 63; HLT 2011: 64). Die Frist von zwei Monaten ist dabei eine Regelfrist, die Ausnahmen zulässt. Die eingegangenen Stellungnahmen werden in den Ministerien ausgewertet:

„Und das [Echo] bewerten wir, wir analysieren es, wir gehen in uns, sollen wir unseren Vorschlag ändern, haben die [kommunalen Spitzenverbände] eventuell eine Schwäche bei uns erkannt, haben wir einen Fehler gemacht oder ist es zumindest politisch so, dass es eher eine Sache ist, die sich der Minister durch den Kopf gehen lassen muss, dass er sagt, ok, wir handeln nicht gegen die kommunalen Spitzenverbände, wir hören auf deren Votum.“¹²⁷

Hierbei kommt es vor, dass einzelne Gemeinden unaufgefordert Stellungnahmen an die Ministerien schicken, wenn sie zum Beispiel mit einem Gesetzesvorschlag nicht einverstanden sind. Gründe sind zum Beispiel spezielle Probleme vor Ort. Es kommt aber auch vor, wenn einzelne Kommunen anderer Auffassung als ihr kommunaler Spitzenverband sind.¹²⁸ Nach der schriftlichen kann, je nach Ermessen des Ministeriums, zusätzlich eine mündliche Anhörung durchgeführt werden, bei der die Verbände durch ihre Direktoren vertreten werden.

In der Praxis kann es noch *vor* dieser Anhörung kommunaler Spitzenverbände und anderer Interessenorganisationen durch die hessischen Ministerien zu einer informellen Einbindung kommen. Gemeint ist die Einbindung noch bevor ein Referentenentwurf besteht und vom Kabinett gebilligt wurde. Eine solch frühe Einbindung kommt in der Regel auf Initiative des jeweiligen Ministeriums zustande und hängt auch von einzelnen Referenten ab:

„Es kann durchaus sein, dass wenn ich über ein schwieriges Problem nachdenke oder, wenn ich wissen will, ob ein Problem in der Praxis wirklich eine entscheidende Rolle spielt, dass ich mit den kommunalen Spitzenverbänden schon vorher mal Kontakt aufnehme. Das ist aber informell.“¹²⁹

Hierbei spielen persönliche Kontakte eine entscheidende Rolle. Dabei geht es um Dauer der Zusammenarbeit, Vertrauensbeziehungen und Sympathie. Je intensiver der Kontakt, desto eher werden inoffizielle Informationen ausgetauscht.¹³⁰ So verfügen die Referenten der Kommunalabteilung im Innenministerium über „sehr gute“ Kontakte zu den Referenten aus den Ge-

¹²⁷ HMdIS (1) Referatsleiter, 25.11.2015, Abs. 8.

¹²⁸ HMdIS (1) Referatsleiter, 25.11.2015, Abs. 99, 101.

¹²⁹ HMdIS (1) Referatsleiter, 25.11.2015, Abs. 10.

¹³⁰ HMdIS (1) Referatsleiter, 25.11.2015, Abs. 18.

schaftsstellen von HSGB und HLT. Zum HST besteht hingegen ein weniger ausgeprägter Kontakt, wobei die wechselnde Besetzung seiner Geschäftsstelle eine Rolle spielt.¹³¹ Um ihren informellen Einfluss zu erhöhen und Informationen frühestmöglich zu bekommen, versuchen die kommunalen Spitzenverbände bisweilen Einzelkontakte zu nutzen, indem zum Beispiel Oberbürgermeister oder Landräte einen Minister ansprechen.¹³²

„Wenn wir uns im Präsidium positioniert haben und Zugänge brauchen, also über die offiziellen Zugänge, die Stellungnahmen, hinaus, dann ist es schon so, dass persönliche Kontakte zu einzelnen Mitgliedern aus dem Präsidium zu Ministern, zu Staatssekretären oder zum Ministerpräsidenten im Interesse des HLT genutzt werden.“¹³³

Diese Kontakte laufen vor allem über die Parteizugehörigkeit:

„Da sind natürlich unheimlich viele Kontakte und im Vorfeld von Entscheidungen läuft natürlich viel auch über diese informelle Ebene, entweder über die SPD-Leute oder die CDU-Leute und dann eben auch Einfluss genommen wird auf Entscheidungen des Landes. Also wir aktivieren dann auch die Parteipolitik.“¹³⁴

Für eine erfolgreiche Interessenvertretung kann besonders ein gutes Verhältnis zum Ministerpräsidenten sowie dem Innenminister hilfreich sein. So dankte Dey, der Präsident des Hessischen Gemeindetags, 1956 ausdrücklich dem Ministerpräsidenten Zinn sowie dem Innenminister Schneider für die „von gegenseitiger Anerkennung getragene Zusammenarbeit“, die wesentlich „zur Lösung der großen gemeinsamen Probleme beigetragen“ habe (Dey 1956: 173).

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung zeigte sich, dass die Einbeziehung kommunaler Spitzenverbände in den Ministerien sehr unterschiedlich ist. Eine Rolle spielt hier vor allem, wie stark sich die Themen der Häuser auf die kommunale Ebene auswirken beziehungsweise diese regeln. Große Schnittstellen ergeben sich mit dem Innenministerium und dem Sozialministerium. So formuliert der Abteilungsleiter Bertram Hörauf in Bezug auf das Sozialministerium:

„Das Hessische Sozialministerium als Querschnittsministerium ist gezielter Ansprechpartner für den HST und die Themen Arbeit, Gesundheit, Familie, Soziales und Integration. Der sozialpolitische Ausschuss des HST ist ein wichtiges Gremium [...]. Hieraus gehen Anregungen, Kritikpunkte, Verbesserungsvorschläge und auch Denkanstöße an die Hessische Landesregierung, sprich das HSM.“¹³⁵

¹³¹ HMdIS (1) Referatsleiter, 25.11.2015, Abs. 9.

¹³² HMS (1) Abteilungsleiter, 07.01.2015, Abs. 14.

¹³³ HLT (2) Mitglied, Präsidium und Fachausschuss, Hauptamt, 14.01.2015, Abs. 33.

¹³⁴ HLT (3) Geschäftsstelle, 19.01.2016, Abs. 57.

¹³⁵ Internes Papier „Grußworte des Landes Hessen zur 100. Sitzung des Sozialausschusses des Hessischen Städtetages am 05.06.2013 im Römer, Frankfurt am Main von Ministerialdirigent Bertram Hörauf, Hessisches Sozialministerium“, S. 3.

Laut Hörauf besteht eine „hervorragende und vertrauensvolle Zusammenarbeit“ zwischen dem Sozialministerium und dem HST beziehungsweise dessen Sozialausschuss.¹³⁶ Im Sozialministerium werden die Bereiche SGB II, Jugendhilfe, Sozialhilfe und Arbeitsmarktpolitik geregelt, die eine bedeutende Rolle für kreisfreie Städte und Landkreise spielen. Daher überschneidet sich das Tätigkeitsfeld des Ministeriums häufig mit dem der Mitglieder von HST und HLT. Unter dem derzeitigen Sozialminister existieren feststehende Gesprächstermine mit den kommunalen Spitzenverbänden und eine „vorbildliche“ Vorfeldeinbindung.¹³⁷ Der HSGB hingegen überschneidet sich mit dem Aufgabenbereich des HMS lediglich im Bereich der Kinderbetreuung, da die kreisangehörigen Kommunen in Hessen zu einem großen Teil Träger der Betreuungseinrichtungen sind. Er wird in der Regel nur im schriftlichen Verfahren beteiligt.¹³⁸ Abhängig von der Intensität der Zusammenarbeit sind die Positionen der kommunalen Spitzenverbände in den Ministerien schon bekannt.¹³⁹ Dies bedeutet allerdings nicht, dass diese auch aufgegriffen werden. Anlassbezogen kann es zu einer regelmäßigen und engeren Zusammenarbeit zwischen einem Ministerium und einem oder mehreren kommunalen Spitzenverbänden kommen. So initiierten HSM und HLT angesichts der aktuellen Lage im Jahr 2013 regelmäßige Gespräche zum Thema unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (HLT 2013: 62).

Neben dem Sozialministerium spielt das Innenministerium in Hessen eine wichtige Rolle für die kommunalen Spitzenverbände. Dieses verfügt mit den Kommunalreferaten und der Funktion als oberste Aufsichtsbehörde über direkte Verknüpfungen zu den Kommunen, da hier zum Beispiel Novellierungen der Kommunalverfassung ausgearbeitet werden. Zusätzlich ist das Innenministerium direkt für die Aufsicht der Städte Frankfurt und Wiesbaden zuständig. Die kommunalen Spitzenverbände sind ein „Hauptansprechpartner“ für das Ministerium.¹⁴⁰ Neben Sozial- und Innenministerium bestehen auch häufige Kontakte zum Finanz- und Kultusministerium und kommunalen Spitzenverbänden.¹⁴¹ In Ministerien, in denen kein dauerhafter und persönlicher Kontakt zwischen Referenten und Mitarbeitern der Geschäftsstellen besteht, gibt es kaum eine informelle Einbindung.

¹³⁶ Internes Papier „Grüßworte des Landes Hessen zur 100. Sitzung des Sozialausschusses des Hessischen Städtetages am 05.06.2013 im Römer, Frankfurt am Main von Ministerialdirigent Bertram Hörauf, Hessisches Sozialministerium“, S. 3.

¹³⁷ HST (4) Geschäftsstelle, 02.02.2016, Abs. 33.

¹³⁸ HMS (1) Abteilungsleiter, 07.01.2015, Abs. 2, 6, 11.

¹³⁹ HMS (1) Abteilungsleiter, 07.01.2015, Abs. 8.

¹⁴⁰ HMdIS (1) Referatsleiter, 25.11.2015, Abs. 9, 39.

¹⁴¹ HLT (3) Geschäftsstelle, 19.01.2016, Abs. 59; HST (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt, 21.05.2014, Abs. 15; Hessischer Landtag (2) MdL, Opposition, 22.04.2015, Abs. 43.

Regelmäßig kommt es vor, dass die Ministerien die kommunalen Spitzenverbände bitten, Umfragen unter ihren Mitgliedern, zum Beispiel zum Zwecke der Evaluierung der Umsetzung eines Gesetzes, durchzuführen (vgl. HSGB 2011: 20f.). Um die Erhebung von Daten, zum Beispiel bei landesweiten Umfragen aufgrund von Anfragen des Hessischen Landtages oder Gesetzesevaluationen, zu vereinfachen, hat das Hessische Sozialministerium ein eigenes Abstimmungsverfahren mit den kommunalen Spitzenverbänden vereinbart.¹⁴² Hierbei hatten sich Staatsminister Grüttner und die Direktoren von HST und HLT darauf geeinigt, dass das HSM nach „vorheriger Kontaktaufnahme und im Einvernehmen mit den beiden Geschäftsstellen“ die Mitglieder der Verbände auch „unmittelbar“ kontaktieren darf, um Daten von diesen zu erhalten. Dabei sollte den einzelnen Kommunen mindesten vier Wochen Zeit eingeräumt werden, die Anfrage zu beantworten. Die Ergebnisse sind anschließend durch das Ministerium an die betreffenden kommunalen Spitzenverbände zu senden.¹⁴³ Zuvor hatte der HLT „darauf bestanden, dass solche Anfragen des HSM nur über die Geschäftsstelle des HLT an die Landkreise versandt werden“, woraufhin die Geschäftsstelle die Auswertung übernahm.¹⁴⁴ So bat das Hessische Sozialministerium die Spitzenverbände beispielsweise im Jahr 2011 darum, bei den Landkreisen, kreisfreien Städten sowie den kreisangehörigen Städten und Gemeinden eine Umfrage zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durchzuführen (HST 2013: 35).

Bei brisanten Themen kann es, wenn die Abstimmung innerhalb der Landesregierung noch nicht abgeschlossen ist, zu einer „größeren Zurückhaltung“ hinsichtlich informeller Beteiligung und Informationsweitergabe kommen.¹⁴⁵ So findet eine Einbindung oft erst statt, wenn bereits Referentenentwürfe vorliegen, oder es sich nicht um Gesetzesentwürfe, sondern um geplante Förderprogramme handelt.¹⁴⁶ Auch wenn die Interessendifferenz als zu groß angesehen wird, kann das Land sich gegen eine informelle Beteiligung entscheiden:

„Es gibt natürlich auch Themen, wo das Land sagt, so wollen wir es machen, da kriegen wir euch eh nicht dahinter. Dann laufen die rein förmlichen Beteiligungsverfahren.“¹⁴⁷

¹⁴² Vgl. internes Papier HMS (2012): „Abstimmungsverfahren mit den kommunalen Spitzenverbänden bei landesweiten Umfragen (Kreisen, kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden) aufgrund von Anfragen des Hessischen Landtages, Gesetzesevaluationen etc.“.

¹⁴³ Ebd., S. 2.

¹⁴⁴ Internes Schreiben des HLT an die Sozialdezernenten, Jugendamtsleiter, Sozialamtsleiter und Leiter der Aufgabenwahrnehmung nach dem SGB II zum Abstimmungsverfahren zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und dem Hessischen Sozialministerium vom 31.01.2007.

¹⁴⁵ HMS (1) Abteilungsleiter, 07.01.2015, Abs. 8.

¹⁴⁶ HMS (1) Abteilungsleiter, 07.01.2015, Abs. 8.

¹⁴⁷ HLT (3) Geschäftsstelle, 19.01.2016, Abs. 61.

Eine frühe Einbindung erhöht dabei das Gestaltungspotenzial kommunaler Spitzenverbände.¹⁴⁸ Als Hauptkonflikt zwischen kommunalen Spitzenverbänden und dem Land Hessen wird die ständige Auseinandersetzung um die finanzielle Ausstattung der Kommunen genannt.¹⁴⁹ Besonders konfliktreich, sowohl zwischen den kommunalen Spitzenverbänden als auch zwischen den Verbänden und dem Land, ist die Frage der Finanzverteilung im Rahmen des KFA. Außerdem besteht ein ständiger Konflikt in der Frage, wie stark das Land den Kommunen Aufgaben detailliert vorschreibt beziehungsweise wie groß die kommunale Verantwortung bleibt. So wurde am 7. Oktober 2011 von der Landesregierung zur Verhandlung der Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs eine Mediatorengruppe eingesetzt (HST 2013: 12). Der HST beschrieb die Auseinandersetzung um die geplante Reform als „Abwehrkampf“ (ebd.). Im Städtetag hatten die großen Städte dabei das Anliegen, für ihre Leistungen, die sie auch für das Umland erbringen, in den Schlüsselzuweisungen entschädigt zu werden. Während ein Viertel der Mitglieder des HST durch die KFA-Reform gewann, gehörten insbesondere die einwohnerstarken Städte zu den Verlierern (ebd.). Ein brisantes Beispiel stellt die Neuaushandlung des KFA zum Jahr 2016 dar (vgl. Kapitel 3.6.5).

Im Hinblick auf das zuletzt geschilderte Konfliktpotenzial muss bedacht werden, dass die kommunalen Spitzenverbände und die Landesregierung gut zusammenarbeiten. Jenseits der Zusammenarbeit auf Landesebene kann dies auch auf Bundesebene geschehen. So kann Interaktion mit der Landesregierung auch bedeuten, dass sich die kommunalen Spitzenverbände und das Land zusammenschließen und ihre Interessen gemeinsam gegenüber Dritten vertreten beziehungsweise, dass das Land sich für die Verbände einsetzt. So erreichte die Landesregierung im Jahr 2008 beim Bundesfinanzministerium, dass die geplante stärkere Besteuerung der Einkünfte von Tages- und Vollzeitpflegeeltern nicht wie geplant umgesetzt wurde. Zuvor hatte der HST „die Landesregierung darauf hingewiesen, dass die stärkere Besteuerung den geplanten Ausbau der Kinderbetreuung gefährden würde“ (HST 2008: 58). Weitere Formen der Zusammenarbeit werden im Folgenden dargestellt.

In Arbeitsgruppen und anderen Gremien:

Neben den Regierungsanhörungen treffen Vertreter von Spitzenverbänden und Ministerien auch in Arbeitsgruppen des Landes aufeinander. So wurden in Hessen im Bereich der Arbeits-

¹⁴⁸ HLT (3) Geschäftsstelle, 19.01.2016, Abs. 61.

¹⁴⁹ HST (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt, 21.05.2014, Abs. 171; Hessischer Landtag (1) MdL, ehem., 22.05.2014, Abs. 52; HST (2) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt, 24.06.2014, Abs. 1.

marktpolitik etwa die „Arbeitsgemeinschaft Kommunale Jobcenter“, der „Arbeitskreis Eingliederung“ und der „Arbeitskreis EDV/Statistik“ gegründet, in denen Vertreter von kommunalen Spitzenverbände und dem Sozialministerium teilnehmen.¹⁵⁰ Manche Gremien, in denen kommunale Spitzenverbände und das Land zusammenarbeiten, werden auch von den Verbänden ins Leben gerufen. So besteht aktuell ein Arbeitskreis zum Thema IT- und E-Government, den die drei kommunalen Spitzenverbände initiiert haben, um Themen wie Datensicherheit, Bürgerportale und Cybersicherheit strategisch zu besprechen. Gleichzeitig bietet das Gremium den Vertretern der kommunalen Spitzenverbände die Möglichkeit, Abteilungsleiter aus den Ministerien auf geplante Gesetzgebungen anzusprechen.¹⁵¹ Im Jahr 2014 hat der HSGB zur Gründung einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft zum Thema Projekt „SuedLink“, das den Ausbau von Stromleitungen zum Ziel hat, Mitarbeiter aus dem Hessischen Wirtschaftsministerium sowie der Bundesnetzagentur eingeladen (vgl. HSGB 2015c: 23). Diese Form der Zusammenarbeit auf der Arbeitsebene wird als sehr zielführend angesehen.¹⁵² Die kommunalen Spitzenverbände nehmen ihrerseits auch an Programmen des Landes teil. So installierte die Landesregierung 2013 das Programm „Management Board“ zum Thema IT und E-Government. Durch die Teilnahme, so der HSGB, sei es möglich, die Mitglieder frühzeitig über Gesetzesvorhaben, auch auf Bundesebene, zu informieren (HST 2013: 93). Die Teilnahme dient also auch Informationszwecken.

Ein wichtiges Gremium im Bereich der Sozialpolitik ist die Hessische Vertragskommission. Das Gremium ist für die Aushandlung landesweiter Rahmenverträge in der Eingliederungshilfe zuständig, die zwischen den Leistungserbringern und den örtlichen und überörtlichen Sozialhilfeträgern stattfindet. An den Sitzungen nehmen HST, HLT, die Leistungserbringer und der LWV Hessen teil, der als Kommunalverband höherer Ordnung „Träger sozialer Aufgaben von überörtlicher Bedeutung“ ist, „die ihm durch Gesetz übertragen sind“ (§ 1 LWV-S).¹⁵³ Hierbei besteht grundlegend ein Konfliktpotenzial zwischen Kommunen und LWV, da die Kommunen über eine Umlage für die Finanzierung des LWV aufkommen müssen (vgl. § 14 Abs. 2 LWV-S) und sich somit für geringe Ausgaben einsetzen.

Weitere Kontakte zwischen Landesregierung und -verwaltung und kommunalen Spitzenverbänden bestehen durch die Einladung von Ministeriumsvertretern zu den Gremiensitzungen der kommunalen Spitzenverbände. Diese nehmen zum Beispiel an Fachausschusssitzungen teil

¹⁵⁰ Vgl. internes Papier HMS: „Zusammenarbeit zwischen HSM und KSpV im Bereich KJC/SGB II“ vom 26.10.2012.

¹⁵¹ HST (4) Geschäftsstelle, 02.02.2016, Abs. 33.

¹⁵² HST (4) Geschäftsstelle, 02.02.2016, Abs. 33.

¹⁵³ Der HSGB ist hier nicht vertreten, da nur Landkreise und kreisfreie Städte Sozialhilfeträger sind.

und werden eingeladen, um die Kontakte zur Landesregierung zu stärken. So nahm etwa Ministerialdirigent Bertram Hörauf aus dem Hessischen Sozialministerium am 5. Juni 2013 an der 100. Ausschusssitzung des Sozialausschusses des HST teil.¹⁵⁴ Am 2. Dezember 2014 fand hingegen ein Gespräch zwischen Staatsminister Grütter mit den Direktoren von HST und HLT im Haus der kommunalen Selbstverwaltung statt.¹⁵⁵ Hierbei findet immer auch schon eine Positionierung des Verbandes gegenüber der Landesregierung statt.¹⁵⁶

Tabelle 15: Vertreter kommunaler Spitzenverbände in anderen Organisationen auf Landesebene in Hessen

Beiräte des Landes	Landesbeirat für Brandschutz
	Landesbeirat Allgemeine Hilfe und Katastrophenschutz
	Landesforstauschuss
	Landesbeirat für den Rettungsdienst
	Landesschulbeirat
Andere Organisationen	Verwaltungsrat der Landesbank Hessen-Thüringen
	Sparkassen- und Giroverband Hessen Thüringen
	Hessischer Verwaltungsschulverband
	Hessische Krankenhausgesellschaft
	Hessischer Gemeindeunfallversicherungsverband
	Kommunaler Arbeitgeberverband
	Hessischer Volkshochschulverband
	Landesverband Deutscher Musikschulen
Verwaltungsräte der kommunalen Gebietsrechenzentren	

Quelle: Vgl. § 56 Hessisches Gesetz über den Brandschutz, die Allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz; § 50 Hessisches Forstgesetz; §23 Gesetz zur Neuordnung des Rettungsdienstes in Hessen; § 99a Hessisches Schulgesetz; Borchmann et al. 2006: 236.

Außer in den Arbeitsgruppen sind Vertreter kommunaler Spitzenverbände auch in zahlreichen anderen Organisationen auf Landesebene vertreten. Tabelle 15 zeigt eine Reihe von Landesbeiräten und anderen hessischen Landesverbänden in denen Vertreter kommunaler Spitzenverbände präsent sind. Die Auflistung zeigt, dass die kommunalen Spitzenverbände nicht nur mit dem Land, sondern auch mit anderen Verbänden eng vernetzt sind. Die Teilnahme in externen

¹⁵⁴ Vgl. internes Papier „Grüßworte des Landes Hessen zur 100. Sitzung des Sozialausschusses des Hessischen Städtetages am 05.06.2013 im Römer, Frankfurt am Main von Ministerialdirigent Bertram Hörauf, Hessisches Sozialministerium“.

¹⁵⁵ Internes Papier Hessisches Ministerium für Soziales und Integration.

¹⁵⁶ HLT (2) Mitglied, Präsidium und Fachausschuss, Hauptamt, 14.01.2015, Abs. 2, 33.

Gremien und Organisationen eröffnet den Verbänden Möglichkeiten in den Bereichen Vernetzung, Information und Einflussnahme.

Freiwillige Rahmenverträge:

Zur Umsetzung ihrer Ziele versuchen die kommunalen Spitzenverbände nicht nur, bereits laufende Gesetzgebung zu beeinflussen, sondern schließen auch freiwillige Rahmenverträge, Vereinbarungen und Bündnisse mit der Landesregierung und anderen Akteuren ab. So vereinbarten HST, HSGB und HLT im Jahr 2007 mit dem Land Hessen und dem „Deutschen Hotel- und Gaststättenverband“, in „Fachbereichen von Ordnungsamt, Gaststättenaufsicht, Jugendamt und Schulen“ gemeinsam gegen Alkoholmissbrauch von Jugendlichen vorzugehen und das so genannte Koma-Saufen zu bekämpfen (HST 2008: 54). Mit dem Landessportbund Hessen schlossen HST, HSGB und HLT eine Kooperationsvereinbarung zur Förderung des Sports in den Kommunen (HST 2013: 45). Im Juni 2014 handelten die Verbände eine Rahmenvereinbarung zur Integration von Kindern mit Behinderung in hessischen Kitas mit den Wohlfahrtsverbänden aus.¹⁵⁷ Der Vereinbarung gingen eineinhalb Jahre andauernde Verhandlungen voraus, wobei die Zusage der Landesregierung, „den Kommunen zusätzliche zehn Millionen Euro für die Integration von Kindern mit Behinderung zur Verfügung zu stellen“ maßgeblich zu einer Einigung beitrug.¹⁵⁸ Zu den Rahmenvereinbarungen zählen auch die im SGB vorgeschriebenen Vereinbarungen zwischen kommunalen Spitzenverbänden und Trägern im Bereich der Sozialpolitik. Es handelt sich dabei um eine gesetzlich vorgeschriebene Kooperation:

„Der Gesetzgeber selbst verzichtet zugunsten einer im weiteren Sinne verstandenen Selbstverwaltung und Selbstregulierung auf nähere normative Konkretisierungen und ermächtigt den Verordnungsgeber nur ersatzweise für den Fall des Scheiterns der eigentlich erwünschten einvernehmlichen Regelungen zum einseitigen hoheitlichen Handeln“ (Henneke 2012: 225).

Für den Fall, dass die Rahmenverträge „unmittelbare Rechtspflichten“ der Mitglieder der kommunalen Spitzenverbände zur Folge haben, „bedarf es eines positiven Zustimmungsaktes der einzelnen Kommune“ (Meyer 2006: 142). Diese wird aber in der Regel erteilt:

„Da solche Rahmenvereinbarungen oftmals wirtschaftlich günstige Konditionen für bestimmte Dienstleistungen sichern oder der Vertragspartner gegenüber dem einzelnen Mitglied keine günstigeren Verträge anbieten wird als im Rahmenvertrag vereinbart, besteht zunehmend ein Interesse der Mitglieder, dass der kommunale Spitzenverband gewissermaßen als Treuhänder entsprechende Verträge schließt“ (Meyer 2006: 142).

¹⁵⁷ Pressemitteilung HST/HSGB/HLT/AWO/Caritas/Diakonie/Paritätischer/DRK/Landesverband der Jüdischen Gemeinden in Hessen (2014): „Qualität bei der Betreuung von Kindern mit Behinderung gesichert“, vom 27.06.2014.

¹⁵⁸ Ebd., S. 2.

Die freiwilligen Rahmenverträge werden in der Regel einer gewissen Zeit evaluiert und aktualisiert. So wurde die „Rahmenvereinbarung Integrationsplatz“ im Jahr 1999 fortgeschrieben. Darin haben sich die drei kommunalen Spitzenverbände, der LWV und die Liga der Freien Wohlfahrtspflege auf Maßnahmen zur Integration von Kindern mit Behinderung bis zum Schuleintritt, festgelegt (vgl. HLT 2010b: 41). Die Überarbeitung war durch die „zunehmende Zahl gesetzlicher Neubestimmungen und das Wissen über Unklarheiten beziehungsweise inhaltliche Schwachstellen der Vereinbarung“ notwendig geworden (ebd.). Zunächst wurde dabei eine Arbeitsgruppe aus Praktikern der Landkreise und kreisfreien Städte aus Jugend- und Sozialämtern gebildet, die unter Federführung der HLT-Geschäftsstelle eine Evaluation der vergangenen Rahmenvereinbarung erarbeiteten (HLT 2010b: 42; HLT 2011: 47). Anschließend wurde der Entwurf überarbeitet und die Verhandlungen wiederaufgenommen (HLT 2013: 56). Nachdem diese zunächst scheiterten, kam es durch die im Koalitionsvertrag von CDU und Bündnis 90/Die Grünen zugesicherte Beteiligung an den Mehrkosten durch das Hessische Kinderförderungsgesetz zur Wiederaufnahme der Verhandlungen (vgl. HLT 2014b: 50). Am 1. August 2014 trat die Vereinbarung schließlich in Kraft (ebd.). Das Beispiel zeigt, dass freiwillige Rahmenvereinbarungen zu langfristigen Interaktionsprozessen führen und mit immer wiederkehrenden Verhandlungen verknüpft sind.

Es kann aber auch vorkommen, dass Rahmenvereinbarungen von einem Vertragspartner aufgekündigt werden. So entschied sich der HLT im November 2011 dazu, „nach wiederholten ausführlichen Beratungen sowohl im Sozialausschuss als auch im Präsidium“, die Hessische Rahmenvereinbarung im Bereich der Jugendhilfe, die mit der Liga der Freien Wohlfahrtspflege bestand, zum 31. Dezember 2012 zu kündigen (HLT 2012: 58). Ziel des Verbandes war es dabei, eine neue Vereinbarung mit inhaltlichen Änderungen abzuschließen. In den weiteren Verhandlungen im Jahr 2013 erklärte sich der HST zunächst bereit, die durch den HLT vorgeschlagenen Änderungen bezüglich des Personalschlüssels mitzutragen (vgl. HLT 2013: 63). Schließlich lehnten sowohl HST als auch die Leistungserbringer diese Änderungen während einer gemeinsamen Sitzung der Jugendhilfekommission am 20. September 2013 jedoch ab. Da es dem HLT nicht gelungen war, seine inhaltlich gewünschten Änderungen durchzusetzen, schloss der Verband die Rückkehr zu einer gemeinsamen Rahmenvereinbarung aus (vgl. HLT 2013: 64). Anschließend riefen Geschäftsstelle und Präsidium des Verbandes die einzelnen Mitglieder anschließend dazu auf, „in Einzelverhandlungen vor Ort auf die vom Präsidium vorgeschlagenen Änderungen“ hinzuwirken (ebd.). Ein geschlossenes Auftreten nach außen sei

auch deshalb wichtig, um eine „starke Position für künftige Verhandlungen“ aufrecht zu erhalten (ebd.).

3.6.3 *Beteiligung im parlamentarischen Verfahren*

Nachdem in Kapitel 3.6.2 die Interaktion der kommunalen Spitzenverbände mit der Landesregierung und -verwaltung beschrieben wurde, wird im Folgenden die Beteiligung im Landtag näher betrachtet. Anschließend werden exemplarisch die Anhörungen im Sozialausschuss von 2010 bis 2015 analysiert. Neben der Interessenvertretung im Landtag werden hierbei auch Kontakte zwischen Vertretern kommunaler Spitzenverbände und Abgeordneten personelle Verflechtungen thematisiert.

Kommunale Spitzenverbände in Anhörungen:

Nachdem ein Gesetzentwurf in den Landtag eingebracht wurde, haben die kommunalen Spitzenverbände das Recht, sofern die geplante Gesetzesänderung ihre Belange betrifft, vor dem Landtag angehört zu werden, wenn ihre Position nicht bereits aus der Regierungsvorlage hervorgeht (vgl. § 93 GOHLT). Zudem haben die Ausschüsse die Möglichkeit, die schriftlichen Stellungnahmen der nicht-öffentlichen Regierungsanhörungen anzufordern. Die weiter geleiteten Stellungnahmen werden dann im Ausschuss diskutiert und führen teilweise dazu, dass dieser auf eine eigene Anhörung verzichtet. Dies geschieht in Hessen aber eher selten. So werden die Unterlagen der Regierungsanhörung oft nicht angefordert, während die Opposition darauf besteht, eine eigene Anhörung durchzuführen.¹⁵⁹

Die mündliche Anhörung stellt neben den schriftlichen Stellungnahmen eine wichtige Entscheidungshilfe für die Abgeordneten dar, da die Positionen dort konzentriert vorgetragen werden und ein Dialog entsteht.¹⁶⁰ Hierbei ist festgelegt, dass die kommunalen Spitzenverbände als erste sprechen dürfen (vgl. § 5 BetGes). In den Landtagsanhörungen gilt es für die Experten, die Regierungsfraktion zu überzeugen. Die Opposition ist insbesondere daran interessiert, durch die kommunalen Spitzenverbände mögliche Gegenargumente zu geplanten Gesetzen zu identifizieren, gleichzeitig nutzen die Verbände die Opposition als Sprachrohr für ihre Anliegen, wenn diese von der Regierung nicht „erhört“ wurden.¹⁶¹ Das zeigt, dass die kommunalen Spitzenverbände, insbesondere bei Interessenunterschieden mit der Landesregierung, auch die

¹⁵⁹ Hessischer Landtag (2) MdL, Opposition, 22.04.2015, Abs. 4; HMdIS (1) Referatsleiter, 25.11.2015, Abs. 31.

¹⁶⁰ Hessischer Landtag (2) MdL, Opposition, 22.04.2015, Abs. 14.

¹⁶¹ Hessischer Landtag (3) MdL, Regierung, 02.02.2016, Abs. 4; HST (4) Geschäftsstelle, 02.02.2016, Abs. 53.

Opposition für ihre Belange nutzen. Die kommunalen Spitzenverbände werden bei den Anhörungen in der Regel durch ihre Direktoren vertreten. Es kann vorkommen, dass nur ein Vertreter der drei Verbände spricht, wenn diese einer Meinung sind. In der Regel nehmen sie aber, wie sich bei der Analyse der Anhörungen im Sozialausschuss zeigen wird, eigenständig Stellung. Das hat den Vorteil, dass sie jeweils unterschiedliche Schwerpunkte setzen und „im Grunde nochmal besser ihr Gewicht geben“ können.¹⁶²

Es kommt es auch vor, dass einzelne Landkreise, Städte oder Gemeinden als individuelle Akteure im Anhörungs- und Beteiligungsverfahren auftreten. So werden diese zum Teil zusätzlich zu den kommunalen Spitzenverbänden zu Anhörungen eingeladen. Dies geschieht zum Beispiel dann, wenn vor Ort spezielle Probleme auftreten oder Problemlösungen vorhanden sind. Es kann auch mit dem Willen einer Fraktion zusammenhängen, eine bestimmte Position in die Debatte einzubringen.¹⁶³ Die Teilnahme einzelner Kommunen an den Anhörungen kann für die Verbände ungünstig sein, falls konträre Positionen vorgetragen werden:

„Wir achten da immer bei den Anhörungen darauf. Zumeist nehmen die einzelnen Kreise gar nicht teil, wenn aber welche teilnehmen, nehmen wir Kontakt mit denen auf und versuchen entweder, a), zu sagen, wir nehmen euch Huckepack und wenn die sagen, nein, ich will auch mal gerne vor dem Landtag reden, dann versuchen wir zumindest das so aufzustellen, indem wir nochmal die Unterlagen zukommen lassen, dass nicht ein Landkreis gegen unsere Position spricht. Hatte ich allerdings auch schon, dass ich dann da saß und dann spricht später ein Landrat was ganz anderes, aber ganz selten.“¹⁶⁴

Eine zusätzliche Anhörung durch den Landtag ist relativ zeitintensiv, es müssen in etwa drei Monate einkalkuliert werden. Die Tatsache, dass das aufwändige Beteiligungsverfahren, das die Regierung bei einem von ihr einzubringenden Gesetzentwurf durchlaufen muss, nicht für Entwürfe aus der *Mitte des Landtags* gilt, führt dazu, dass Fraktionsentwürfe gerne als „Abkürzung“ genutzt werden. So sieht das Beteiligungsgesetz für Gesetzentwürfe aus dem Landtag selbst, lediglich die „möglichst frühzeitige“ Zuleitung von Entwürfen sowie eine Ladungsfrist von mindestens zwei Wochen bei mündlichen Anhörungen vor (§ 5 BetGes). Dies eröffnet der Regierung die Möglichkeit, Gesetzentwürfe über ihre Fraktion einzubringen und somit das für Regierungsentwürfe vorgesehene Beteiligungsverfahren zu umgehen. Auf Kosten der Beteiligung wird somit Zeit gespart und Neuregelungen schneller auf den Weg gebracht. Die angesprochene Tatsache, dass das reguläre Verfahren bei Regierungsentwürfen, dadurch, dass oftmals zwei Anhörungen stattfinden, sehr zeitintensiv ist, trägt zur vermehrten Nutzung dieser „Abkürzung“ bei.

¹⁶² Hessischer Landtag (3) MdL, Regierung, 02.02.2016, Abs. 18.

¹⁶³ Hessischer Landtag (3) MdL, Regierung, 02.02.2016, Abs. 30; Hessischer Landtag (2) MdL, Opposition, 22.04.2015, Abs. 39.

¹⁶⁴ HLT (3) Geschäftsstelle, 19.01.2016, Abs. 77.

Für die kommunalen Spitzenverbände bedeutet dieses Vorgehen, dass und Stellungnahmen weniger gründlich ausgearbeitet werden können die Einbindung der Mitglieder schwierig ist. Die vermehrte Nutzung von Fraktionsentwürfen seitens der Regierung wird von den kommunalen Spitzenverbänden insbesondere dann kritisiert, wenn es sich um wichtige Gesetzesänderungen handelt.¹⁶⁵ So wurde die Novellierung der Hessischen Gemeindeordnung im Jahr 2011 statt durch einen Entwurf der Landesregierung durch „unterschiedliche Gesetzentwürfe verschiedener Fraktionen in den Landtag eingebracht“, wobei der Entwurf der Regierungsfractionen von CDU und FDP schließlich beschlossen wurde (HST 2011: 15). Auch der Gesetzentwurf zur Modernisierung des Dienstrechts sowie der Gesetzentwurf zur Änderung des Hessischen Kommunalwahlgesetzes im Jahr 2010 wurde von den Fraktionen der CDU und FDP eingebracht.¹⁶⁶ Besonders kritisiert wird von den Verbänden dabei die verkürzte Anhörungsfrist.¹⁶⁷

Hierbei nutzen die Regierungsfractionen selbstverständlich den Verwaltungsapparat der Regierung, die die so genannten Formulierungshilfen schreiben, welche von der Fraktion als Gesetzentwurf eingebracht werden. Es besteht also praktisch kein inhaltlicher Unterschied, lediglich das Verfahren für Regierungsentwürfe wird verkürzt:

„Ab und zu haben wir die Situation, dass es schon eklatant auffällig wird, dass aus strategischen Gründen bestimmte Anträge von Mehrheiten durch das Innenministerium vorbereitet werden, die Fraktionen im Landtag einfach nur Copy and Paste leisten und das Ganze dann schleunigst beschlossen wird.“¹⁶⁸

Dies kann selbst für die Regierungsfractionen unangenehm sein:

„Sogar die Koalitionsfraktionen sind manchmal alles andere als erfreut über die vielen Formulierungshilfen, die sie bekommen mit dem Auftrag, das bringt ihr jetzt als Fraktionsgesetzentwurf ein. Denn man muss sich natürlich schon sich damit inhaltlich beschäftigen, um eine vernünftige Rede halten zu können.“¹⁶⁹

Insgesamt ermöglicht die Einbringung von Gesetzentwürfen durch Fraktionen also eine Umgehung der ansonsten vorgeschriebenen Einbindung kommunaler Spitzenverbände in den Ministerien.

Zwar wird die Beteiligung an der Gesetzgebung im Rahmen des formellen Verfahrens über Stellungnahmen als wichtiger Faktor für die Interessenvertretung genannt.¹⁷⁰ Insgesamt überwiegt aber die Skepsis darüber, ob es sich dabei um ein schlagkräftiges Instrument handelt.¹⁷¹

¹⁶⁵ HMdIS (1) Referatsleiter, 25.11.2015, Abs. 19.

¹⁶⁶ Vgl. Drucksache 18/2379 sowie Drucksache 18/1626.

¹⁶⁷ HSGB (2) Geschäftsstelle, 09.03.2015, Abs. 10.

¹⁶⁸ HST (4) Geschäftsstelle, 02.02.2016, Abs. 51.

¹⁶⁹ HMdIS (1) Referatsleiter, 25.11.2015, Abs. 28.

¹⁷⁰ Hessischer Landtag (1) MdL, ehem., 22.05.2014, Abs. 44; HSGB (2) Geschäftsstelle, 09.03.2015, Abs. 9.

¹⁷¹ HST (2) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt, 24.06.2014, Abs. 10; HMS (1) Abteilungsleiter, 07.01.2015, Abs. 24.

Zum einen ist der Entwurf schon festgezurr und „was auf dem Papier steht ist schwer zu ändern.“¹⁷² Zum anderen besteht keine Verpflichtung für die Abgeordneten, die Stellungnahmen der Experten einzubeziehen:

„Ich habe immer den Eindruck, wenn ein Gesetz im Innenausschuss, sei es von der Regierung oder der Koalitionsfraktion, vorgelegt wird und wir beschließen dort eine Anhörung dann läuft das formal alles durch, aber das Ergebnis steht vorher schon fest. Also wenn da keine *gravierenden* Mängel sind, oder wenn da nicht reihenweise Experten auftreten und sagen, das geht nicht aus dem und dem Grund, dann wird da nichts mehr geändert, bestenfalls Kleinigkeiten. Die große Linie steht schon von vornerein fest. [...] Und deswegen ist es auch wichtig, dass sich die kommunalen Spitzenverbände in der Phase *davor* einmischen.“¹⁷³

Die entscheidende Einbindung findet also in der Zusammenarbeit mit der Landesregierung und -verwaltung statt. Die Chance, in kleinen Gesprächskreisen mit Regierungsbeamten Gehör zu finden, wird als wesentlich höher eingestuft, als die Chance einer Einflussnahme in einem formalisierten Anhörungsverfahren vor dem Hessischen Landtag.¹⁷⁴ Dies liegt auch daran, dass in einem früheren Stadium „der Gesichtsverlust, etwas ändern zu müssen, nicht da ist.“¹⁷⁵ Die Anhörungen dienen den Verbänden eher dazu, ihre Position noch einmal offiziell darzustellen und einzelne Punkte hervorzuheben. Aus der Sicht von Abgeordneten sind die kommunalen Spitzenverbänden zum Teil „nur“ eine Interessengruppe unter vielen, die zwar relevant ist, „alleine schon auch wegen der Menge, die repräsentiert wird“, aber keine entscheidende Rolle spielt, da man nicht gezwungen ist, ihren Positionen zu folgen.¹⁷⁶

Anhörungen im Sozialausschuss von 2010 bis 2015:

Im Folgenden werden die Anhörungen im Sozialausschuss des Landtags exemplarisch betrachtet, da die Sozialpolitik eine bedeutende Rolle für die Kommunen spielt und vielfältige Verknüpfungen, vor allem im Bereich der Politikimplementation bestehen (vgl. Brüsewitz vorr. 2017).¹⁷⁷ Tabelle 16 zeigt alle Anhörungen, die der Sozialausschuss des Hessischen Landtags von 2010 bis 2015 durchführte und bei denen mindesten ein kommunaler Spitzenverband eingeladen war. Insgesamt wurden insgesamt 31 Anhörungen durchgeführt, davon elf rein schriftlich.¹⁷⁸ Die Themen waren äußerst vielfältig und reichen von der Kinder- und Jugendhilfe über

¹⁷² Hessischer Landtag (3) MdL, Regierung, 02.02.2016, Abs. 32.

¹⁷³ Hessischer Landtag (2) MdL, Opposition, 22.04.2015, Abs. 48.

¹⁷⁴ HMdIS (1) Referatsleiter, 25.11.2015, Abs. 8.

¹⁷⁵ HLT (3) Geschäftsstelle, 19.01.2016, Abs. 75.

¹⁷⁶ Hessischer Landtag (3) MdL, Regierung, 02.02.2016, Abs. 38, 40, 42.

¹⁷⁷ Da die Legislaturperioden in Hessen und Niedersachsen zeitlich versetzt sind, wurde hier ein einheitlicher Zeitraum von fünf Jahren gewählt.

¹⁷⁸ Von 2010 bis 2015 gab es insgesamt zwei Anhörungen im Sozialausschuss des Hessischen Landtags, bei denen die kommunalen Spitzenverbände nicht beteiligt waren, vgl. SPA 18/43 und SPA 18/51.

Pflege und Gleichberechtigung bis hin zum Thema Fluglärm. Die Zahl der Anhörungen pro Jahr bewegt sich im betrachteten Zeitraum zwischen zwei und sieben. Insgesamt wurde der HLT mit 28 Teilnahmen am häufigsten angehört; es folgen der HST mit 26 Anhörungen und der HSGB mit nur 18 Anhörungen. Die deutlich niedrigere Zahl des HSGB ist damit zu erklären, dass der Verband aufgrund seiner Mitgliederstruktur, die geprägt durch die kreisangehörigen Städte und Gemeinden ist, für zahlreiche soziale Aufgaben auf der Kreisebene nicht zuständig ist. In 15 Fällen wurden alle drei kommunalen Spitzenverbände angehört.

Es zeigt sich, dass die Spitzenverbände im Sozialausschuss je nach Betroffenheit angehört wurden und in allen Fällen eigenständig Stellung nahmen. Dies soll die Identität der Verbände bewahren und die Mitglieder befrieden:

„Meistens ist es so, dass wir uns, um die Identität der Verbände zu wahren, abstimmen, aber jeder seine eigene Vorlage macht. [...] wenn nur ein Verband etwas schreibt, vermittelt man seinen Mitgliedern gegenüber möglicherweise den Eindruck, an dieser Stelle nichts getan zu haben.“¹⁷⁹

¹⁷⁹ HST (4) Geschäftsstelle, 02.02.2016, Abs. 27.

Tabelle 16: Kommunale Spitzenverbände in Anhörungen des Sozialausschusses (SPA/SIA) im Hessischen Landtag 2010-2015

Datum Anhörung	Vorgang	Ausschussprotokoll	Angehört
24.09.2010	Fluglärmbelastung	<u>18/28, 18/39</u>	HLT
04.11.2010	Krankenhauswesen	18/31, 18/40	HSGB, HLT
04.11.2010	Rettungsdienst	18/30, 18/41	HLT
02.12.2010	Ausbildungsförderung	18/33, 18/42	HST, HLT
12.04.2011*	OFFENSIV-Gesetz	18/44, 18/46	HST, HLT
20.05.2011*			
01.09.2011	Landesblindengeld	18/45, 18/49	HST, HLT
01.09.2011	Schwangerschaftsberatung	18/46, 18/50	HST, HLT
08.09.2011	Pflegegesetz	18/48, 18/47	HST, HSGB, HLT
03.11.2011	Kinder- und Jugendhilfe	18/52, 18/53	HST, HSGB, HLT
03.11.2011	Therapieunterbringung	18/53, 18/54	HST, HLT
26.04.2012*	Ladenöffnungsgesetz	18/68	HST, HSGB, HLT
15.08.2012*	Betreuungsgesetz	18/70	HST, HSGB
15.08.2012*	Kindergesundheitsschutz	18/76	HST
15.08.2012*	Rechtsvorschriften	18/73-18/75	HST, HSGB, HLT
15.08.2012*	Gesundheitsdienst	18/69	HST, HSGB, HLT
31.10.2012*	Altenpflegegesetz	18/78	HST
07.02.2013	Rettungsdienst	18/69, 18/84	HST, HSGB, HLT
07.03.2013	Kinder- und Jugendhilfe	18/71, 18/85	HST, HSGB, HLT
22.08.2013	Gleichberechtigung	18/78, 18/89	HST, HSGB, HLT
22.08.2013	Krankenhausversorgung	18/77, 18/90	HST, HSGB, HLT
28.10.2013*	Behinderten-Gleichstellung	18/95	HST, HSGB, HLT
28.10.2013*	Patientenmobilität	18/96	HST, HSGB, HLT
28.10.2013*	Transplantationsgesetz	18/97	HST, HLT
08.05.2014	Krankenhausversorgung	19/3, 19/1	HST, HLT
13.11.2014	Kinder- und Jugendhilfe	19/10, 19/18	HST, HSGB, HLT
12.03.2015	Maßregelvollzug	19/17, 19/24	HLT
16.04.2015	Ladenöffnungsgesetzes	19/19, 19/30	HST, HSGB, HLT
10.09.2015	Kinder- und Jugendhilfe	19/26, 19/41	HST, HSGB, HLT
01.10.2015	Gleichberechtigung	19/30, 19/42	HST, HSGB, HLT
12.11.2015	Behinderten-Gleichstellung	19/31, 19/43	HSGB, HLT

* nur schriftliche Anhörung

Quelle: Eigene Darstellung nach Landtagsinformationssystem <http://starweb.hessen.de/>.

Verbindungen zwischen Abgeordneten und kommunalen Spitzenverbänden:

Zwischen Abgeordneten und kommunalen Spitzenverbänden bestehen, neben den Anhörungen, weitere Verbindungen. So führen die Direktoren der kommunalen Spitzenverbände Gespräche

mit allen Fraktionen des Landtags.¹⁸⁰ Orte des Zusammentreffens sind zum Beispiel parlamentarische Abende oder kommunalpolitische Runden, zu denen CDU- und SPD-Fraktion einmal im Monat, jeweils zur Plenarsitzung, einladen. Daran nehmen neben den Geschäftsführern auch die Präsidenten der kommunalen Spitzenverbände teil, wobei in der Regel diejenigen Personen gleicher Parteizugehörigkeit die Vertretung wahrnehmen. Hier werden mit den Fraktionen aktuelle Themen besprochen.¹⁸¹ Es kommt auch vor, dass kommunale Spitzenverbände Abgeordnete einladen, um zum Beispiel vor Koalitionsverhandlungen ihre Positionen darzustellen. Abgeordnete der Regierungs- wie der Oppositionsfraktionen sind um einen guten Kontakt zu den kommunalen Spitzenverbänden bemüht.

Abgeordnete der Regierungsfraktion wissen in der Regel besser über die Position der Spitzenverbände Bescheid und verfügen über einen Informationsvorsprung. Die Zusammenarbeit zwischen Land und Verbänden kann dazu führen, dass Parteikollegen der Kommunalpolitiker aus der Opposition sich ausgeschlossen fühlen:

„Die Kompromissbereitschaft ihrer eigenen Bürgermeister und Landräte wird ab und zu hinter vorgehaltener Hand kritisiert. Wenn zum Beispiel die SPD als große Oppositionspartei eine bestimmte Initiative ergreift und sie den Eindruck hat, sie wird von ihren eigenen Bürgermeistern und Landräten ein bisschen im Regen stehen gelassen, die schon wieder einen Kompromiss mit der Landesregierung ausgehandelt haben.“¹⁸²

In diesem Fall entstehen also Konflikte zwischen Kommunalpolitikern der SPD, die über die Verbände etwas mit der Landesregierung aushandeln auf der einen und SPD-Mitgliedern der Landesebene, die sich in der Opposition befinden, auf der anderen Seite. Insgesamt findet die Zusammenarbeit mit Abgeordneten eher anlassbezogen und unsystematisch statt. Hierbei sprechen vor allem die Direktoren Fraktionsvorsitzende oder parteipolitische Sprecher informell an, weswegen auch der persönliche Kontakt eine wichtige Rolle spielt. Sie nutzen dabei ihre parteipolitischen Kontakte:

„Das ist auch fast die Hauptaufgabe von parteipolitisch sortierten Direktoren, dass sie ihre Kanäle haben, die sie dann bedienen können. Da wird zum Beispiel mal ein Staatssekretär angesprochen, mal ein Fraktionsführer, manchmal auch nur ein Assistent des Fraktionsvorsitzenden.“¹⁸³

Kontakte bestehen auch zu den Grünen und der FDP, zur Linken jedoch kaum, da die Partei keine Gestaltungsmacht hat und kommunalpolitisch nicht sehr stark verankert ist.¹⁸⁴ So wurden beispielsweise Ministerpräsident Roland Koch, Kultusminister Banzer, die Fraktionen von FDP

¹⁸⁰ Hessischer Landtag (2) MdL, Opposition, 22.04.2015, Abs. 24.

¹⁸¹ HLT (3) Geschäftsstelle, 19.01.2016, Abs. 57.

¹⁸² Hessischer Landtag (2) MdL, Opposition, 22.04.2015, Abs. 32.

¹⁸³ HST (4) Geschäftsstelle, 02.02.2016, Abs. 53.

¹⁸⁴ HST (4) Geschäftsstelle, 02.02.2016, Abs. 55.

und Bündnis 90/Die Grünen schon zu Gesprächen in das Haus der kommunalen Selbstverwaltung eingeladen (vgl. HST 2008: 13f.).

Personelle Verflechtung:

Ein weiterer mit dem Einfluss kommunaler Spitzenverbände im Landtag verbundener Aspekt ist die Möglichkeit personeller Verflechtungen. Durch die Änderung von Art. 138 der Hessischen Verfassung im Jahr 1991 wurde in Hessen die Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten eingeführt (vgl. Nothacker/D'Antonio 2016: 139ff.). Die Vereinbarkeit von Amt und Landtagsmandat ist seit 1970 verboten.¹⁸⁵ Ziel einer solchen Unvereinbarkeit ist es, „zu verhindern, daß durch ‚Personalunionen‘ die Kontrolleure der Verwaltung sich selbst kontrollieren und damit die Gefahr von Entscheidungskonflikten und daraus möglicherweise resultierende Verfälschungen abzuwehren“ (Foerstemann 1979: 224).

In der Darstellung der Besetzung der Präsidien in den einzelnen Verbänden (Kapitel 3.2 bis 3.4) ist deutlich geworden, dass kaum ehrenamtliche Mandatsträger in den Präsidien sitzen. So ist nicht verwunderlich, dass, wie in Tabelle 17 gezeigt, nur eine Person, nämlich der Kreistagsvorsitzende Rüdiger Holschuh aus dem Präsidium des HLT gleichzeitig Landtagsabgeordneter ist (vgl. HLT 2014a).

Tabelle 17: Landtagsabgeordnete in Präsidien kommunaler Spitzenverbände Hessens

Präsidium	Anzahl Landtagsabgeordnete
HST	0
HSGB	0
HLT	1

Quelle: Eigene Darstellung, Stand 01.01.2016.

Die Vereinbarkeit von Landtagsmandat und einer hauptamtlichen Tätigkeit als Bürgermeister oder Landrat, wie sie in Baden-Württemberg erlaubt ist, bietet eine „zusätzliche Möglichkeit zum effektiven Schutz der kommunalen Selbstverwaltung in der Landesgesetzgebung“ (Dreßler 2003: 280). Gleichzeitig kann die Möglichkeit Kreistagsabgeordneter, Mitglieder des Landtags zu sein, als Anreiz für die Landkreistage, diese einzubeziehen, gewertet werden.

¹⁸⁵ „Zweites Gesetz über die Unvereinbarkeit von Amt und Mandat für kommunale Wahlbeamte“ vom 31. März 1969, GVBl. I S. 43. Erlaubt ist den Bürgermeistern allerdings, gleichzeitig ein Mandat in einem Kreistag auszuüben (§ 27 HKO).

Vor der Einführung der Direktwahl und der damit einhergehenden Unvereinbarkeit von Amt und Landtagsmandat war der Hessische Landtag stark durch Kommunalpolitiker geprägt (vgl. Schiller 2016: 49). So waren 28 der 96 Abgeordneten des 5. Landtags (1962-1966) Landräte, Bürgermeister oder Stadträte (vgl. Strecker 1966: 55ff.). Sie hatten grundsätzlich die Möglichkeit, Gesetze, die ihrer kommunalen Überzeugung widersprachen, direkt abzulehnen. Auch Anton Dey, erster Präsident des Gemeindetags war Bürgermeister und Landtagsabgeordneter. Insgesamt wurde die Landespolitik vor 1991 stark von Bürgermeistern beeinflusst (vgl. Klotz 2015: 408), was auch Kritik hervorrief und mit einigen Nachteilen verbunden war:

„Dieser Zustand zog vielfache Kritik auf sich, weil Lokalinteressen dominierten, Parteien mit lokalen Amtsträgern Wahlvorteile genossen und der politische Horizont sich auf Verwaltungsperspektiven verengte“ (Schiller 2016: 50).

Seitdem dürfen kommunale Mandatsträger nur noch in Gemeinde- und Kreisparlamenten vertreten sein. Die Zahl der Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, die gleichzeitig ein Landes- oder Bundestagsmandat ausüben, ist dagegen „drastisch“ zurückgegangen (Henneke 2012: 228).

3.6.4 Öffentlichkeitsarbeit und Pressemitteilungen

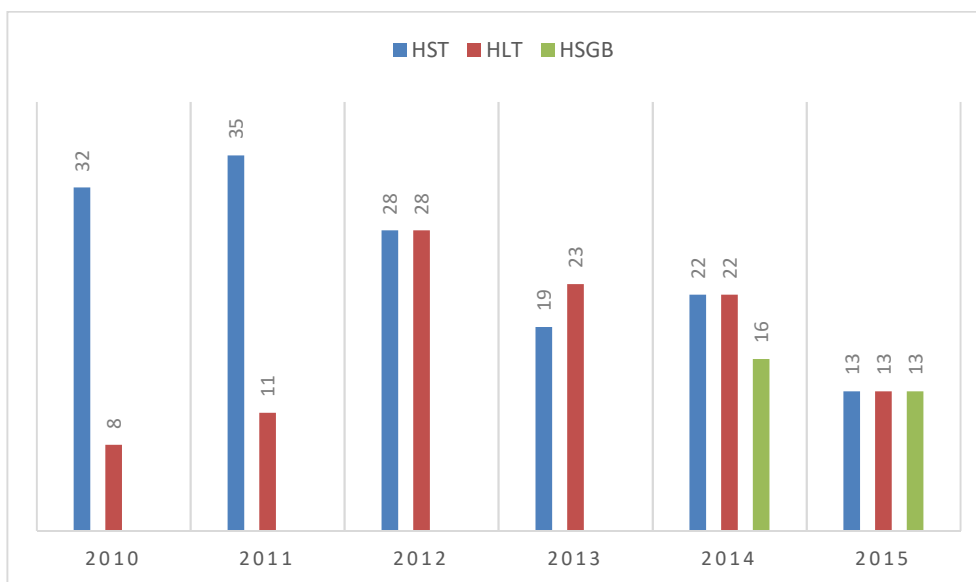
Wie in den vorangegangenen Abschnitten gezeigt, versuchen die kommunalen Spitzenverbände ihre Positionen frühzeitig in die Arbeit der Ministerien und in Arbeitsgruppen und Gremien einzubringen, anschließend im Landtag noch einmal öffentlich darzustellen sowie durch Kontakte mit Abgeordneten Gehör zu finden. Gleichzeitig betreiben die Verbände, wie ihre Aufgaben und Ziele klargemacht haben, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit um ihre Positionen in der Öffentlichkeit sichtbar und bekannt zu machen. Der hiermit zum Teil verbundene öffentliche Widerspruch gegen Positionen des Landes sowie offenkundige Forderungen an dieses können als Strategie verstanden werden, die vor allem dann vermehrt eingesetzt wird, wenn die Interessenvertretung gegenüber Landesregierung und Landtag auf den erstgenannten Wegen gescheitert ist. Die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit wird hier also nicht nur als Informationsinstrument, sondern auch als politisches Druckmittel im Sinne einer *outside strategy* verstanden (vgl. Kapitel 2.1.2).

Wie bereits in den Einzelbetrachtungen der drei hessischen Verbände klar wurde, publizieren diese verschiedenste Zeitschriften etc., die selbstverständlich, sofern sie nicht nur den Mitgliedern zugänglich sind, ebenfalls darauf ausgerichtet sind, die Öffentlichkeit zu erreichen und Positionen zu vermitteln. Der Kontakt zur Presse findet auch statt, wenn Journalisten in der Geschäftsstelle anrufen. Hierbei geben die Verbände Interviews. Pressemitteilungen werden

hingegen eher gemacht, wenn es um eine förmlich verbandspolitische Positionierung geht, durch die auch Themen gesetzt werden können. Zusätzlich veröffentlichen sie Pressemitteilungen, die im Folgenden als Instrument der Öffentlichkeitsarbeit und der Interessenvertretung nach außen betrachtet werden. Außerdem wird eine Google Relevanzanalyse durchgeführt um erste Anhaltspunkte hinsichtlich der Häufigkeit der Nennung der Verbände in der Presse zu generieren.

Abbildung 4 zeigt die Anzahl der Pressemitteilungen für die Jahre 2010 bis 2015.¹⁸⁶ Während der HST in den Jahren 2010 und 2011 deutlich aktiver als der HLT war, hat sich die Anzahl der Pressemitteilungen ab 2012 deutlich angeglichen. Insgesamt ist die Anzahl der Pressemitteilungen von 2012 bis 2015 gesunken.

Abbildung 4: Pressemitteilungen kommunaler Spitzenverbände in Hessen (2010-2015)



Für den HSGB liegen für die Jahre 2010-2013 keine Daten vor.

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Verbände.

Die Themenbereiche, denen die Pressemitteilungen hinsichtlich ihres Inhaltes zugeordnet wurden, werden in Tabelle 18 dargestellt. Sie sind den Zuständigkeitsbereichen der Hessischen Ministerien zugeordnet: So entsprechen die Kategorien 1 bis 8 den acht Ministerien und deren Zuständigkeitsbereichen. Die Kategorien 9 bis 14 wurden zusätzlich erstellt, um Pressemitteilungen zu den Themen Konnexitätsprinzip, Klagen, Wahlen, EU sowie Meldungen über interne Entwicklungen der Verbände zu erfassen.

¹⁸⁶ Die Auswertung bezieht sich auf die auf den Homepages der Verbände veröffentlichten Pressemitteilungen sowie persönlich angefragte Daten und können bei der Autorin eingesehen werden.

Tabelle 18: Themenbereiche Pressemitteilungen

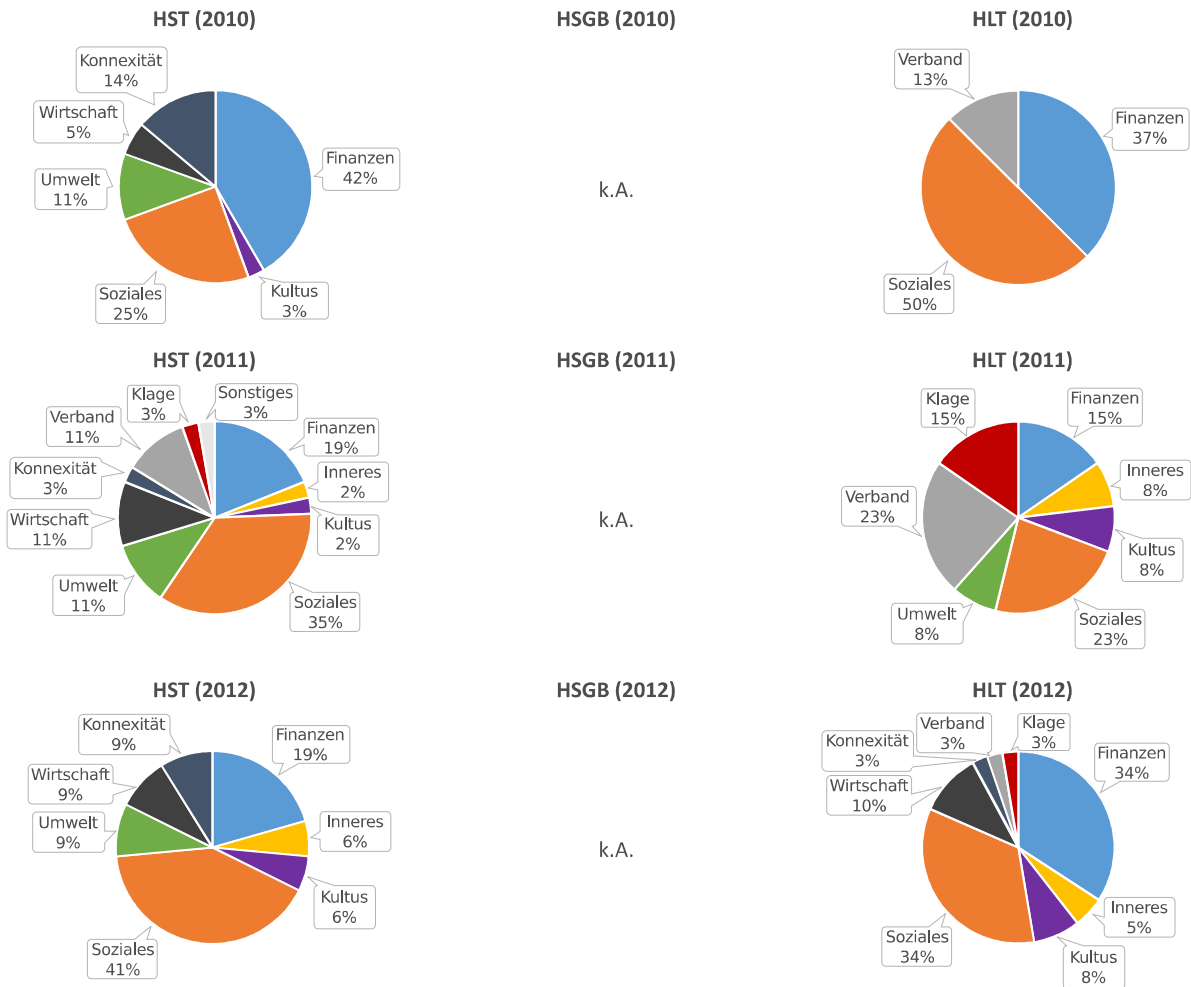
Nr.	Kategorie
1	Finanzen
2	Inneres und Sport
3	Justiz
4	Kultus
5	Soziales und Integration (darunter Arbeitsmarkt und Gesundheit)
6	Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
7	Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung
8	Wissenschaft und Kunst
9	Konnexitätsprinzip
10	Verband intern (interne Verbandsmeldungen, z.B. über Mitgliederversammlungen)
11	Klagen (Planung oder Durchführung von Klagen, meist gegen das Land)
12	Wahlen (Bundes-, Landes-, Kommunal- und EU-Wahlen)
13	EU
14	Sonstiges

Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 5 zeigt die Themen, den die Pressemitteilungen von HST und HLT in den Jahren 2010 bis 2012 zugeordnet werden können.¹⁸⁷ Zunächst fällt auf, dass die Kategorien „Finanzen“ und „Soziales“, außer für den HLT im Jahr 2011, je die zwei größten Anteile ausmachen. Ansonsten zeigt sich ein bunter Strauß an Themen, wobei für die beiden Verbände nicht immer die gleichen Themen in einem Jahr wichtig waren. So verfasste der HST in allen drei Jahren Pressemitteilungen zum Thema „Konnexität“, während der HLT dazu nur im Jahr 2012 eine Pressemitteilung herausgab. Dagegen verfasste der HLT in allen drei Jahren Pressemitteilungen über verbandsinterne Inhalte, während der HST dies nur im Jahr 2012 tat. Innen- und schulpolitische Pressemitteilungen beschäftigten beide Verbände in den Jahren 2011 und 2012.

¹⁸⁷ Für absolute Angaben siehe Tabelle 5 und 6 Anhang.

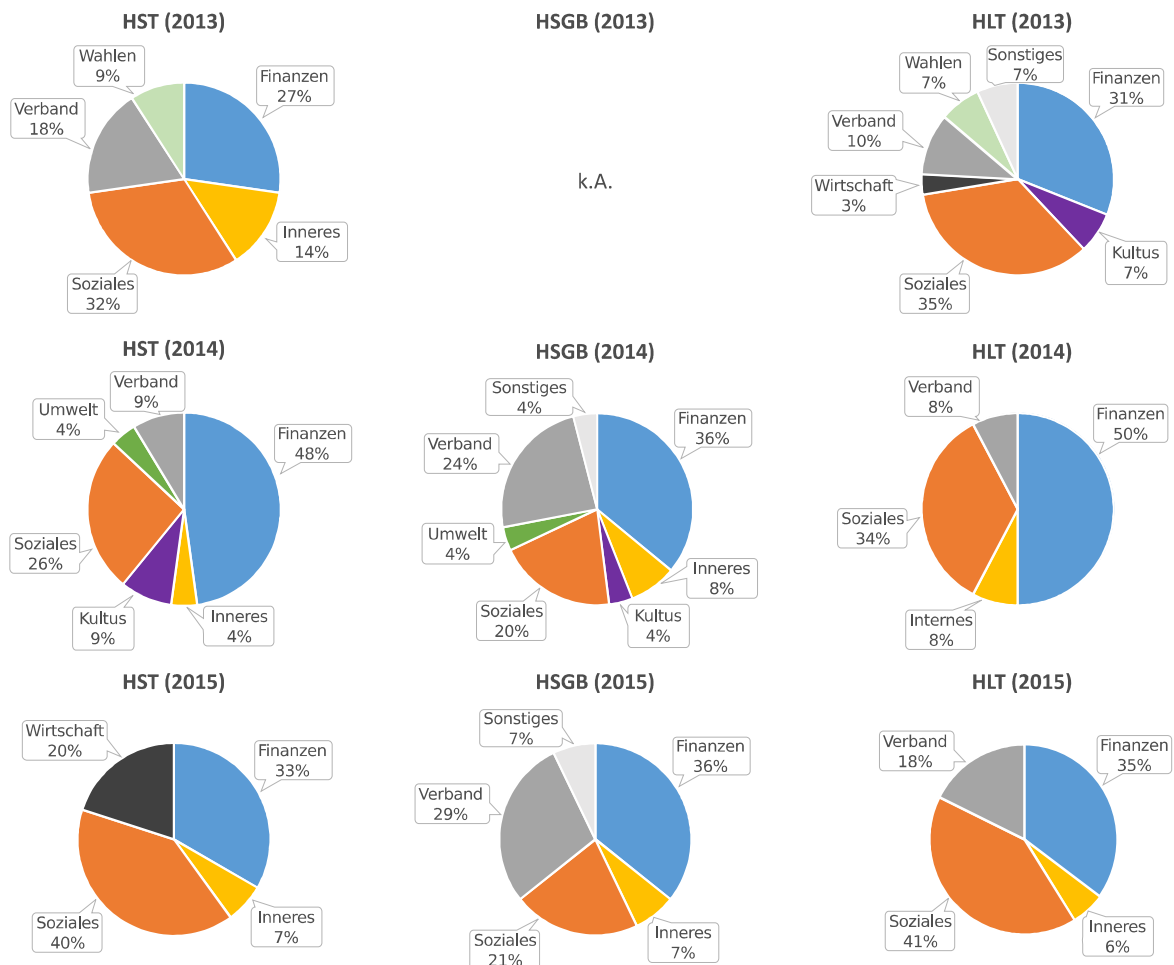
Abbildung 5: Themen in Pressemitteilungen kommunaler Spitzenverbände Hessens (2010-2012)



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Verbände.

Abbildung 6 zeigt die Pressemitteilungen der Jahre 2013 bis 2015. Für diese Jahre zeigt sich ebenfalls eine Konzentration der Pressemitteilungen zu den Themen „Finanzen“ und „Soziales“. Interessanterweise nehmen die Pressemitteilungen des HSGB zum Thema „Soziales“ insgesamt weniger Platz ein, als bei den anderen beiden Verbänden. Dies bestätigt die Ergebnisse aus der Untersuchung der Anhörungen im Sozialausschuss, wonach der HSGB dort deutlich seltener eingeladen wird und kann auch hier auf die geringere Bedeutung sozialpolitischer Themen für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden zurückgeführt werden.

Abbildung 6: Themen in Pressemitteilungen kommunaler Spitzenverbände Hessens (2013-2015)



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Verbände.

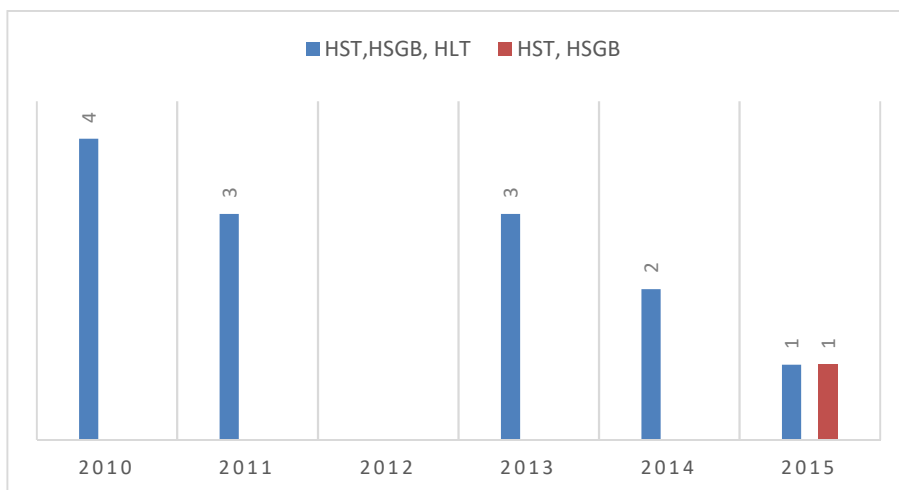
Weiterhin nahmen Pressemitteilungen zu verbandsinternen Themen beim HSGB in den Jahren 2014 und 2015 deutliche mehr Raum ein, als bei den beiden anderen Verbänden. So veröffentlichte der HSGB im März 2014 allein vier Pressemitteilungen, die sich mit seiner Mitgliederversammlung sowie dem dort gewählten neuen Personal beschäftigten.¹⁸⁸ Weiterhin zeigt sich, dass die Landtagswahlen 2013 für den HST und HLT eine Rolle spielten. Während der HST in den Jahren 2010 bis 2012 noch regelmäßig Pressemitteilung zu den Themen „Wirtschaft“ und „Umwelt“ verfasste, wurde das Thema Wirtschaft erst 2015 wieder relevant. Das Thema „Umwelt“ spielt von 2013 bis 2015 für den Verband dagegen kaum eine Rolle.

¹⁸⁸ Vgl. vier Pressemitteilungen vom 27.03.2014.

Ein näherer Blick in die Pressemitteilungen zeigt, dass diese oftmals explizit „Forderungen“ enthalten, die meist an die Landesregierung adressiert sind.¹⁸⁹ Sie können aber auch Lob und Kritik bezüglich neuer Gesetze¹⁹⁰ oder explizite Meinungsdarstellungen enthalten.¹⁹¹

Nachdem die einzelnen Verbände betrachtet wurden, werden nun die gemeinsamen Pressemitteilungen der hessischen kommunalen Spitzenverbände von 2010 bis 2015 dargestellt. Abbildung 7 zeigt, dass im angegebenen Zeitraum zwischen null und vier gemeinsame Pressemitteilungen veröffentlicht wurden. Im Jahr 2015 gab es neben einer Presseerklärung aller drei Verbände eine weitere Presseerklärung von HST und HSGB zum Thema Finanzen.¹⁹²

Abbildung 7: Gemeinsame Pressemitteilungen kommunaler Spitzenverbände Hessens (2010-2015)



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Verbände.

Sowohl einzeln als auch gemeinsam organisieren die kommunalen Spitzenverbände Hessens Pressekonferenzen, um ihre Positionen in die Öffentlichkeit zu tragen (vgl. HLT 2011: 24). Am 31. März 2010 hielten alle drei Verbände eine gemeinsame Landespressekonferenz anlässlich der „Kürzungsbestrebungen des Landes im Kommunalen Finanzausgleich“ ab (HLT 2010b: 25). Diese führte laut HLT zu „starker medialer Resonanz“ in Zeitungen, Hörfunk und Fernsehen (ebd.). Am 19. Dezember 2011 wurde im Rahmen der Einreichung der Klage beim Staatsgerichtshof bezüglich des Kommunalen Finanzausgleichs im Haus der kommunalen Selbstverwaltung erneut eine Landespressekonferenz abgehalten (vgl. HLT 2012: 27). Am 28.

¹⁸⁹ Vgl. Pressemitteilung HST vom 08.03.2012, 15.03.2012, 20.12.2013, 12.11.2015, 01.06.2011.

¹⁹⁰ Vgl. Pressemitteilung HST vom 08.06.2011, 07.03.2013

¹⁹¹ Vgl. Pressemitteilung HST vom 09.02.2011, 21.02.2011, 25.11.2011, 05.07.2012, 17.02.2012.

¹⁹² Vgl. Pressemitteilung HST und HSGB vom 15.04.2015.

August 2012 hielten die kommunalen Spitzenverbände eine weitere Landespressekonferenz anlässlich des Abschlusses einer Kooperationsvereinbarung mit dem Landessportbund ab (vgl. ebd.). Auch vor Wahlen halten die kommunalen Spitzenverbände Landespressekonferenzen ab, um ihre Forderungen an den neuen Landtag und die Landesregierung publik zu machen (vgl. HLT 2013: 24). Insbesondere Präsidenten und Geschäftsführer stellen die Position ihrer Verbände in Rundfunk, Fernsehen oder Printmedien dar (vgl. HSGB 2011: 69). Journalisten werden von den Geschäftsstellen mit Materialien, Daten, Interviews und Hintergrundgesprächen bedient (vgl. ebd.).

Nach der Betrachtung der Pressemitteilungen wird nun die Nennung der drei hessischen kommunalen Spitzenverbände in den Medien annäherungsweise betrachtet. Tabelle 19 zeigt die Anzahl der Nennungen von „Hessischer Städtetag“, „Hessischer Städte- und Gemeindebund“ und „Hessischer Landkreistag“ bei Google-News am 26. August 2016, 20. November 2016 und 15. Januar 2017. Das Programm zählt die Nennungen in über 700 Nachrichtenquellen aus dem deutschsprachigen Raum.

Tabelle 19: Nennungen kommunaler Spitzenverbände bei Google-News

Verband	Nennungen am 26.08.2016	Nennungen am 20.11.2016	Nennungen am 15.01.2017
HST	1 340	1 690	1 130
HSGB	1 800	1 510	1 780
HLT	559	437	1 190

Quelle: Google-News, deutsche Version mit über 700 Nachrichtenquellen aus dem deutschsprachigen Raum.

Diese sehr eingeschränkten und unsystematischen Daten sollen lediglich einen ersten Eindruck über die Häufigkeit der Rezeption der kommunalen Spitzenverbände Hessens in den Medien liefern. An zwei von drei Zeitpunkten wurde überraschenderweise der HSGB am häufigsten genannt, während der HLT am 26. August und 20. November 2016 deutlich seltener genannt wurde.

Eine außergewöhnliche Form der Öffentlichkeitsarbeit nutzen die drei kommunalen Spitzenverbände Hessens im November 2010, als sie erstmals demonstrierten. Dies stellte ein „Novum in der Geschichte der kommunalen Spitzenverbände“ dar (HST 2011: 5). Grund war der seitens des Landes geplante Entzug von jährlich 350 Millionen Euro aus der Finanzausgleichsmasse. An der Demonstration vor dem Hessischen Landtag nahmen über 300 Bürgermeister,

Oberbürgermeister, Landräte und ehrenamtliche Kommunalpolitiker teil (vgl. HST 2011: 5, 10; vgl. HSGB 2011: 70). In diesem Fall hat „die desolate Situation der Kommunalfinanzen“ die drei Verbände dazu veranlasst, gemeinsame „Protest- und Informationsveranstaltungen medienwirksam zu organisieren“ (HSGB 2011: 70). Der Einschnitt führte, wie in Kapitel 3.6.5 beschrieben, dazu, dass die Kommunen, unterstützt durch ihre kommunalen Spitzenverbände, Verfassungsklage erhoben.

3.6.5 Kommunale Grundrechtsklagen

Wie in Kapitel 2.2.3 bereits erwähnt, können die Kommunen kommunale Grundrechtsklage erheben, „wenn Hessisches Landesrecht die Vorschriften der Verfassung des Landes Hessen über das Recht der kommunalen Selbstverwaltung verletzt.“¹⁹³ Inhaltlich geht es dabei vor allem um Gebiets- und Funktionalreformen und die Übertragung neuer Aufgaben vom Land auf die Kommunen (vgl. Kluth 2009: 337). Seit ca. 15 Jahren steigt die Zahl der Verfahren im Rahmen kommunaler Grundrechtsklagen, bei denen das Konnexitätsprinzip im Zentrum steht (vgl. ebd.). Wie sich zeigen wird, führen auch Streitigkeiten in Finanzfragen zwischen Land und Kommunen dazu, dass diese den Staatsgerichtshof anrufen.¹⁹⁴

In Hessen ist eine kommunale Grundrechtsklage gegen „eine Rechtsvorschrift oder gegen einen sonstigen Hoheitsakt“ binnen eines Jahres nach In-Kraft-Treten selbiger zu erheben (§ 45 Abs. 2 StGHG).¹⁹⁵ Nach Angaben des Hessischen Staatsgerichtshofs traf dieser von 2009 bis 2015 fünf Entscheidungen im Bereich kommunale Grundrechtsklagen, die in Tabelle 20 dargestellt sind. Davon waren drei Beschlüsse, wobei einer die Zulassung eines kommunalen Spitzenverbandes als Beistand vor Gericht betraf. Den Urteilen vom 6. Juni 2012 und 21. Mai 2013 kommt eine herausgehobene Bedeutung zu. Sie werden im Folgenden näher betrachtet.

¹⁹³ Staatsgerichtshof des Landes Hessen (2016): Grundrechtsklage. <https://staatsgerichtshof.hessen.de/organisation/grundrechtsklage>, letzter Zugriff 30.12.2016.

¹⁹⁴ Grundsätzlich können die Kommunen in diesen Fällen zwar auch kommunale Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht einlegen, diese Möglichkeit ist aber „subsidiär“ (Sacksofsky 2016: 29; Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG).

¹⁹⁵ Gesetz über den Staatsgerichtshof (StGHG) GVBl. 2001, S. 78 vom 25.01.2001.

Tabelle 20: Kommunale Grundrechtsklagen vor dem Staatsgerichtshof des Landes Hessen (2010-2015)¹⁹⁶

Datum	Entscheidungsform	Inhalt
6.12.2010	Beschluss	Beschluss über die Zulassung eines kommunalen Spitzenverbands als Beistand von Kommunen im Grundrechtsklageverfahren
11.5.2011	Beschluss	Verfristete kommunale Grundrechtsklage gegen eine Rechtsvorschrift
6.6.2012	Urteil	Unzulässige kommunale Grundrechtsklage gegen die Verordnung über Mindestvoraussetzungen in Tageseinrichtungen für Kinder
21.5.2013	Urteil	Urteil in dem kommunalen Grundrechtsklageverfahren der Stadt Alsfeld zur Unvereinbarkeit wesentlicher Teile des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 mit der Hessischen Verfassung
12.2.2014	Beschluss	Beschluss über die Auslagerstattung nach Erledigung eines kommunalen Grundrechtsklageverfahrens

Quelle: Eigene Darstellung nach Staatsgerichtshof des Landes Hessen (2016): Entscheidungen des Staatsgerichtshofs. <https://staatsgerichtshof.hessen.de/print/8>, letzter Zugriff 30.12.2016.

Das Urteil vom 6. Juni 2012 bezieht sich auf das Konnexitätsprinzip, welches 2002 durch eine Volksabstimmung in die Hessische Verfassung aufgenommen wurde. Demnach ist „ein entsprechender Ausgleich zu schaffen“, wenn „die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender eigener oder übertragener Aufgaben zu einer Mehrbelastung oder Entlastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände in ihrer Gesamtheit“ führt (Art. 137 Abs. 6 HV).¹⁹⁷ In der Praxis wurde eine Konnexitätskommission¹⁹⁸ eingerichtet, die dem Landtag und der Landesregierung jährlich einen Bericht über konnexitätsrelevante Mehrbelastungen oder Entlastungen der Kommunen vorlegt, über die zwischen kommunalen Spitzenverbänden und dem Land bisher kein Einvernehmen hergestellt werden konnte (vgl. Henneke 2012: 213; HLT 2012: 20;

¹⁹⁶ Kommunale Grundrechtsklagen sind in Hessen seit dem Dezember 1994 in der Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs in Wiesbaden. Die Darstellung ab 2009 ist der Verfügbarkeit der Daten geschuldet.

¹⁹⁷ Die Formulierung erlaubt dabei im Gegensatz zu den Regelungen in anderen Bundesländern, eine Kostenfolgeregelung erst innerhalb des folgenden Kommunalen Finanzausgleichs zu treffen (Jensen 2009, S. 84 ff.). Das bedeutet, dass ein Kostenausgleich nicht unmittelbar im gleichen Gesetz geregelt werden muss, sondern „verschoben“ werden kann. Einige Juristen beklagen, dass Aufgabenübertragung und Kostendeckungsregelung damit nicht ausreichend verknüpft seien (Jensen 2009: 84 ff.; Kluth 2009: 341). Außerdem ist im Gesetzestext lediglich von „Kostenfolgen“ die Rede, während in Bayern oder Schleswig-Holstein die „Kostendeckung“ geregelt werden muss (Jensen 2009: 84). Die genannten Ausprägungen führen dazu, dass das hessische Konnexitätsprinzip, im Vergleich mit den Regelungen in anderen Bundesländern, als schwach anzusehen ist.

¹⁹⁸ Die Konnexitätskommission besteht aus dem Präsidenten des Rechnungshofes, der den Vorsitz innehat, je einem Mitglied der drei kommunalen Spitzenverbände Hessen, drei von der Landesregierung entsandten Mitgliedern und zwei externen Sachverständigen (HeGVBl. 2002: 654).

HLT 2013: 18). In den Jahren 2011 und 2012 wurden beispielsweise sieben Vorgänge von den kommunalen Spitzenverbänden für konnexitätsrelevant befunden (vgl. HLT 2012: 20f.).¹⁹⁹ Das Land muss den Bericht bei der Ausgestaltung des Kommunalen Finanzausgleichs berücksichtigen (vgl. Henneke 2012: 2013).

Im Rahmen des Urteils vom 6. Juni 2012 hatten 39 Kommunen gegen eine Verordnung der Landesregierung, in Folge derer die Mindestvoraussetzungen in Tageseinrichtungen für Kinder deutlich angehoben wurden, geklagt. Durch die vorgeschriebenen kleineren Gruppengrößen entstanden den Kommunen dabei höhere Personalkosten.²⁰⁰ Dem voraus ging die Anrufung der Konnexitätskommission durch die drei kommunalen Spitzenverbände im Jahr 2010, um einen Ausgleich der finanziellen Mehrbelastungen im Rahmen der Mindestverordnung vom 17. Dezember 2008 zu erreichen (vgl. HLT 2010a: 3). Der von den Verbänden erhoffte Kostenausgleich, in dessen Falle eine Zurücknahme der Grundrechtsklage geplant war, trat jedoch nicht ein (vgl. HST 2011: 30). Ende 2010 wurde der HSGB vom Staatsgerichtshof als Rechtsbeistand der klagenden Gemeinde Nieste zugelassen (vgl. HSGB 2011: 10). Der Staatsgerichtshof urteilte daraufhin, dass die Verordnung an sich zwar nicht verfassungswidrig sei, allerdings stellte das Gericht fest, dass diese eine den Gemeinden obliegende Aufgabe verändere und zu einer Mehrbelastung der Gemeinden in ihrer Gesamtheit führe. Somit sei ein Ausgleich gemäß Art. 137 Abs. 6 Satz 2 HV zu schaffen.²⁰¹ In der Folge handelten die kommunalen Spitzenverbände mit dem Land einen Kostenausgleich in der Höhe von rund 455 Millionen Euro für die Kommunen aus (vgl. HST 2013: 14). Hierüber wurde im Herbst 2012 eine Vereinbarung zwischen der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden beschlossen (vgl. HSGB 2013: 15).

Durch diese erste, formal zwar abgewiesene, im Ergebnis aber erfolgreiche Konnexitätsklage hat sich gezeigt, dass das Konnexitätsprinzip Hessens „in der Hand der Kommunen durchaus (doch) ein ‚scharfes Schwert‘ in der juristischen Auseinandersetzung sein kann“ (Dreßler 2014: 265). Der HST bezeichnete das Urteil des Staatsgerichtshofs als „einen sensationellen Sieg“ für die Kommunen und deren Spitzenverbände (HST 2013: 14).

Motiviert durch diese erste Klage strengten sechs Kommunen noch im gleichen Jahr, begleitet durch die Geschäftsstelle des HSGB, eine zweite kommunale Grundrechtsklage an, um die vollständige Finanzierung der Umsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz für

¹⁹⁹ Unter anderem Mehrbelastungen im Rahmen des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch, neue Standards durch das Bundeskinderschutzgesetz oder im Therapieunterbringungsgesetz (HLT 2012: 21).

²⁰⁰ GVBl. I S. 1047.

²⁰¹ Hess. StGH, Ur. v. 6.6.2012.

ein- bis dreijährige Kinder zu erreichen (vgl. HSGB 2013: 15f.). Diese wurde allerdings zurückgewiesen.²⁰²

Das zweite Urteil vom 21. Mai 2013 bezieht sich auf eine Klage von drei Landkreisen, 14 Städten und einer Gemeinde, die ihre kommunale Selbstverwaltung im Rahmen des Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011 als verletzt ansahen. Nach dem Beschluss begann die einjährige Klagefrist. Durch den HLT wurden zunächst zwei Gutachter mit der Prüfung einer Verfassungsklage beauftragt (vgl. HLT 2011: 6).²⁰³ Deren Aufgabe war es auch, die Kämmerer der klagenden Landkreise beim Zusammentragen der statistischen Daten zu unterstützen, wobei auch die HLT-Geschäftsstelle beteiligt war (vgl. HLT 2013: 6f.). Stellvertretend für alle Landkreise erhoben schließlich die Landkreise Bergstraße, Waldeck-Frankenberg und Werra-Meißner im Dezember 2011 Klage vor dem Staatsgerichtshof. Sie waren auf Vorschlag des Gutachters und Finanzwissenschaftlers Prof. Junkernheinrich ausgewählt worden, da dort „die größte Wahrscheinlichkeit eines Klageerfolges unterstellt werden“ könne (HLT 2012: 6). Der HLT erhoffte sich zudem „Unterstützung“ durch die Entscheidung des Landesverfassungsgerichts in Rheinland-Pfalz, das im Februar 2012 den dortigen KFA für verfassungswidrig erklärte (ebd.).

Auch die klagenden Mitglieder des HSGB, die Städte Alsfeld, Niedenstein und die Gemeinde Hofbieber, wurden von ihrer Geschäftsstelle unterstützt (vgl. HSGB 2013: 13). Schließlich wurde der HSGB vom Staatsgerichtshof als Beistand der Antragsteller zugelassen (vgl. HSGB 2013: 14). Zwölf weitere Städte wurden in ihrer Klage vom HST betreut (vgl. ebd.). In seinem Urteil vom 21. Mai 2013 stellte der Staatsgerichtshof schließlich die Unvereinbarkeit wesentlicher Teile des Finanzausgleichsänderungsgesetzes von 2011 mit der Hessischen Verfassung fest und gab dem Gesetzgeber vor, den Kommunalen Finanzausgleich bis zum Jahr 2016 neu zu ordnen und im Zuge dessen den tatsächlichen Finanzbedarf der Kommunen zu ermitteln.²⁰⁴ Der HSGB beschreibt das Urteil als Ergebnis, das „alle realistischer Weise gehegten Erwartungen“ übertraf (HSGB 2013: 14).

Die Betrachtung der kommunalen Grundrechtsklagen von 2010 bis 2015 hat gezeigt, dass die kommunalen Spitzenverbände vor dem Staatsgerichtshof eine unterstützende Funktion für die Kommunen einnehmen, indem sie Klagen vorbereiten und als Beistand fungieren. Der HSGB versuchte bisher vergeblich zu erreichen, dass die kommunalen Spitzenverbände im Rahmen einer „Sondervorschrift für Klagen unter dem Gesichtspunkt des Konnexitätsprinzips“

²⁰² Hess. StGH, Beschluss vom 14.08.2013.

²⁰³ Prof. Junkernheinrich und Prof. Wieland.

²⁰⁴ Hess. StGH, Urteil verkündet am 21. Mai 2013, P.St. 2361.

in das Gesetz über den Staatsgerichtshof explizit aufgenommen werden (HST 2013: 16). So tauchen die kommunalen Spitzenverbände nicht im Gesetz über den Staatsgerichtshof auf.²⁰⁵

Weiterhin hat sich gezeigt, dass das Konnexitätsprinzip den Kommunen neue Klagemöglichkeiten eröffnet hat. Vertreter der kommunalen Spitzenverbände sehen es als ihre Aufgabe an, die Konnexitätsvorschrift gegenüber dem Gesetzgeber immer wieder einzufordern und notfalls auch einzuklagen (vgl. HST et al. 2013: 2, 2011: 6; HSGB 2011: 9).²⁰⁶ Auch, wenn das Prinzip in Hessen juristische Schwächen aufweist, wird seine Einführung von den befragten Experten insgesamt als Verbesserung der Situation für die Kommunen wahrgenommen.²⁰⁷ So habe sich durch seine Einführung die politische Wirklichkeit verändert:

„Das Konnexitätsprinzip hat ein Umdenken in den Köpfen bewirkt: Wir können so nicht weitermachen, wir müssen, wenn wir Aufgaben verschieben, auch Finanzen verschieben. Was in Hessen tatsächlich in Art. 137 Abs. 6 HVerf. drin steht und dass das Konnexitätsprinzip dort mit dem Weichzeichner geschrieben ist, interessiert keinen Menschen.“²⁰⁸

Für die Kommunen ist es nun einfacher „mit dem Verfassungsgrundsatz im Rücken“ gegenüber Landesregierung und Landtag aufzutreten.²⁰⁹ Allerdings wird es als eher schwaches Instrument bewertet, da das Land verschiedene Umgehungsstrategien entwickelt hat.²¹⁰ So werden zum Beispiel vermehrt „Vorschläge“ zur Umsetzung bestimmter Vorhaben an die Kommunen gemacht, um aus der Finanzierungsverantwortung zu entkommen. Denn gibt es keine gesetzlichen Regelungen, gilt auch kein Konnexitätsprinzip. Der HST bemerkt 2008 in Hinblick auf ein mögliches Gesetz zum Hessischen Bildungs- und Erziehungsplan:

„Um der in der Landesverfassung verankerten Konnexitätsregelung zu entgehen, hat das Land Hessen es nicht in Betracht gezogen, die Verbindlichkeit der Umsetzung des Hessischen Bildungs- und Erziehungsplans über ein Gesetz oder eine Verordnung zu regeln“ (HST 2008: 57).

Zuvor hatten das Hessische Kultusministerium und das Hessische Sozialministerium im Dezember 2007 den Bildungs- und Erziehungsplan, zur Förderung der kindlichen Entwicklung von 0 bis 10 Jahren, erarbeitet. Anschließend hatte das Land im März 2008 Gespräche zur Umsetzung des Plans mit den kommunalen Spitzenverbänden aufgenommen (HST 2008: 56f.). Ähnlich ist die Strategie des Landes einzuordnen, freiwillige Modellprojekte zu initiieren, eine landesweite Umsetzung und Finanzierung aber den Kommunen zu überlassen. Die im Rahmen

²⁰⁵ Vgl. Gesetz über den Staatsgerichtshof (StGHG) GVBl. 2001, S. 78 vom 25.01.2001.

²⁰⁶ HSGB (1) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt und HST-Mitglied, Fachausschuss, 17.12.2014 Abs. 31.

²⁰⁷ HST (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt, 21.05.2014, Abs. 175; HST (2) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt, 24.06.2014, Abs. 7; HLT (1) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt, 02.06.2014, Abs. 114; HSGB (1) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt und HST-Mitglied, Fachausschuss, 17.12.2014 Abs. 31.

²⁰⁸ HMdIS (1) Referatsleiter, 25.11.2015, Abs. 84.

²⁰⁹ Hessischer Landtag (1) MdL, ehem., 22.05.2014, Abs. 48.

²¹⁰ HST (2) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt, 24.06.2014, Abs. 3; HLT (2) Mitglied, Präsidium und Fachausschuss, Hauptamt, 14.01.2015, Abs. 49; HSGB (2) Geschäftsstelle, 09.03.2015, Abs. 30.

der Modellprojekte in einigen Kommunen gewährten Extraleistungen können dabei einen Druck auf andere Kommunen erzeugen, diese ebenfalls einzuführen.²¹¹ Strittig ist oft auch, ob es sich tatsächlich um eine neue oder bereits bestehende Aufgaben handelt, da nur neue Aufgaben konnexitätsrelevant sind. Auf der anderen Seite wird argumentiert, dass Gestaltungsspielraum und „Innovationsfähigkeit“ der Landesregierung durch die Einführung des Konnexitätsprinzips gesunken sind:

„Also früher konnte man mal was starten und hat ein bisschen Geld für irgendwas ausgegeben und dann hat man etwas anschieben können. Heute ist man gezwungen, erstmal die Frage zu klären, was hat das für finanzielle Auswirkungen. Das führt zu mehr Klarheit, mehr Ehrlichkeit in der Debatte, nimmt der Landesregierung aber tendenziell Gestaltungsmöglichkeiten an manchen Stellen.“²¹²

Zudem sind die Debatten durch das Konnexitätsprinzip insgesamt schärfer und aufwändiger geworden. Ob das Prinzip zum Tragen kommt, hängt auch „vom politischen Geschick und der Gesamtgemengelage“ ab: „Das ist dann gelegentlich auch ein Geben und Nehmen, dass man sagt, ok, an der Stelle gibt das Land nach und an der Stelle geben die Kommunen nach.“²¹³

3.6.6 Zusammenarbeit kommunaler Spitzenverbände

Drei- bis viermal im Jahr treffen sich die Direktoren von HST, HSGB und HLT „mit dem Ziel, den Einfluss der kommunalen Spitzenverbände auf die hessische Landespolitik zu stärken“ (HST 2008: 14). Seit 2008 treffen sich zusätzlich die Präsidenten zweimal jährlich, wobei die Treffen vom jeweils federführenden Verband, der jährlich wechselt, organisiert werden (vgl. HST 2008: 14). Bei den Treffen werden Strategien zu den wichtigsten Gesetzesvorhaben besprochen sowie gemeinsame Interessen und mögliche Interessenkonflikte ausgelotet.²¹⁴

Neben solchen förmlich organisierten Treffen findet eine Abstimmung und informelle Zusammenarbeit auch durch die Teilnahme an denselben Terminen statt, wo sich die Beteiligten im Alltag häufig treffen. Hier sind zum Beispiel Anhörungen, Empfänge und Veranstaltungen des Landes zu nennen. Vor und nach solchen Treffen findet eine informelle Abstimmung statt:

„Es wird auch zwischen Häppchen und Kännchen gesprochen. Ich glaube, dass dieser ständige Kommunikationsfluss, in dem man auch erfährt, wenn jemand unter der Hand eine Gesetzesvorlage bekommen hat, ganz wichtig ist. Wir haben ja alle ein Ziel: nämlich die Interessen der Kommunen zu vertreten. Wenn wir anfangen würden, diese bilaterale Ebene zu verlassen und jeder seinen Einzelkopf durchsetzen würde, dann wären wir verloren. Wir

²¹¹ HSGB (2) Geschäftsstelle, 09.03.2015, Abs. 31.

²¹² HLT (1) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt, 02.06.2014, Abs. 116.

²¹³ Hessischer Landtag (1) MdL, ehem., 22.05.2014, Abs. 48.

²¹⁴ HST (4) Geschäftsstelle, 02.02.2016, Abs. 19.

haben ausreichend Schauplätze, wo wir nicht einer Meinung sind; umso wichtiger ist es, dass wir da zusammenarbeiten, wo es möglich ist."²¹⁵

Die Zusammenarbeit erstreckt sich auch auf die gemeinsame Ausrichtung von Fachveranstaltungen. So richteten HST und HLT am 26. Februar 2008 zusammen mit dem Deutschen Institut für Jugendhilfe und Familienrecht einen Fachtag zum Thema Kindergesundheitsschutz aus, mit dem Ziel, die Jugend- und Gesundheitsämter der kreisfreien Städte und Landkreise fortzubilden sowie deren Erfahrungsaustausch zu ermöglichen (vgl. HST 2008: 55). Im Jahr 2011 organisierten HST und HLT eine Informationsveranstaltung zur Umsetzung der am 29. März 2011 beschlossenen Änderungen im SGB II (vgl. HST 2011: 23). Die Zusammenarbeit zwischen einzelnen kommunalen Spitzenverbänden kann sich auch auf bestimmte Bereiche beziehen. So haben HST und HLT im Jahr 2007 eine Kooperationsvereinbarung abgeschlossen, in der sie sich auf eine Zusammenarbeit im Bereich der Kinder und Jugendhilfe einigten (vgl. HST 2008: 53f.).

Die Zusammenarbeit zwischen HST und HLT wird auch dadurch vereinfacht, dass die beiden Verbände im Haus der kommunalen Selbstverwaltung in Wiesbaden ihren Sitz haben, während der HSGB seine Geschäftsstelle in Mühlheim am Main hat. Geplant war ursprünglich, dass alle drei kommunale Spitzenverbände im Haus der kommunalen Selbstverwaltung einziehen sollten, was der HSGB ablehnte. Dort befinden sich unter anderem eine Bibliothek, Tagungs- und Sitzungsräume, die HST und HLT gemeinsam nutzen (vgl. HST 2008: 13). Laut Aussage des HST „konnte die Zusammenarbeit der Spitzenverbände untereinander im gemeinsamen Haus verbessert werden“ (ebd.). Dadurch, dass HST und HLT ihre Geschäftsstellen in einem Haus haben, „sieht man sich öfters“.²¹⁶

Besonders wichtig ist die Zusammenarbeit der kommunalen Spitzenverbände im Rahmen ihrer Interessenvertretung nach außen: Treten sie beispielsweise in Anhörungen oder in Ministerien gemeinsam auf? Wie die Analyse in 3.6.3 gezeigt hat, ist das vor dem Landtag kaum der Fall. Stattdessen treten die Verbände in der Regel eigenständig auf. Es gibt aber auch Fälle, in denen die kommunalen Spitzenverbände in Hessen im Rahmen der Interessenvertretung stärker zusammenarbeiten. So trugen die Geschäftsstellen von HST, HSGB und HLT ihre Änderungswünsche im Rahmen der geplanten Novellierung der Hessischen Gemeindeordnung im Jahr 2010 auf Initiative des HST *gemeinsam* im Hessischen Innenministerium vor (HST 2011: 15). Dies mag mit der enormen Bedeutung einer Kommunalverfassungsänderung für die Kommunen zusammenhängen. Ebenso verfassen sie zuweilen gemeinsame Stellungnahmen oder

²¹⁵ HST (4) Geschäftsstelle, 02.02.2016, Abs. 23.

²¹⁶ HLT (3) Geschäftsstelle, 19.01.2016, Abs. 109.

Pressemitteilungen mit gemeinsamen Briefkopf. Dies geschieht etwa bei der Veröffentlichung gemeinsamer Forderungen an die nächste Landesregierung und den nächsten Landtag.²¹⁷ Gemeinsame Stellungnahmen kommen nur zustande, wenn alle drei Verbände übereinstimmen. Der HLT formuliert im Hinblick auf das Ausführungsgesetz zur Schuldenbremse auf Landesebene:

„Auf Grundlage einer Befragung seiner Mitglieder hat die Geschäftsstelle eine Positionierung des Verbandes erarbeitet. Da diese sich mit den Positionen der beiden anderen Verbänden gedeckt hat, haben der HLT, der HST und der HSGB in einer gemeinsamen Stellungnahme gegenüber dem Hessischen Landtag zu dem Gesetzentwurf Stellung genommen“ (HLT 2013: 21).

Die Zusammenarbeit ist also von den einzelnen Verbandspositionen abhängig. Gleichzeitig spielt auch Sympathie zwischen Einzelpersonen und die Frage, wer mit wem „schon wie lange“ zusammenarbeitet, eine Rolle.²¹⁸

Die bisherige Darstellung zeigt, dass die Zusammenarbeit kommunaler Spitzenverbände in Hessen tendenziell situationsbezogen und unsystematisch stattfindet. Dies kann angesichts der Tatsache, dass eine Zusammenarbeit seitens der Beteiligten als wichtiger Faktor zur Verstärkung des Gewichts gegenüber der Landesregierung angesehen wird, erstaunen.²¹⁹ Es besteht der Wunsch, dass „häufiger noch eindeutiger alle drei Spitzenverbände gemeinsam Position beziehen würden.“²²⁰

„Also Einigkeit macht stark. [...] Wir haben eine Landesregierung, die regelmäßig betont, dass, wenn die kommunalen Spitzenverbände sich einig sind, sie eher geneigt ist, etwas zu tun. Wenn wir uns uneinig sind, werden wir untereinander ausgespielt. Dann macht das Land was es will.“²²¹

In Hessen sind die Versuche, eine Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände zu etablieren, bisher „an den Identitätsansprüchen jedes einzelnen Verbandes immer wieder gescheitert“, wenngleich „die Nützlichkeit eines derartigen Zusammenschlusses“ auf der Hand liegt, da die kommunale Position gegenüber der Landesregierung gestärkt würde (Borchmann et al. 2006: 236). Stattdessen zeigt sich, dass es für die Verbände in Hessen eine wichtige Rolle spielt, die eigene Verbandsidentität zu wahren und den Mitgliedern gerecht zu werden:

„Meistens ist es so, dass wir dann schon sagen, einfach um die Identität der Verbände zu wahren, dass wir uns dann abstimmen aber jeder seine eigene Vorlage macht. [...] Weil

²¹⁷ Vgl. HST/HSGB/HLT (2014): Forderungen der kommunalen Spitzenverbände an den 19. Hessischen Landtag und die Landesregierung für die Jahre 2014 bis 2019.

²¹⁸ HST (2) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt, 24.06.2014, Abs. 57.

²¹⁹ HST (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt, 21.05.2014, Abs. 28; Hessischer Landtag (1) MdL, ehem., 22.05.2014, Abs. 62; HSGB (1) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt und HST-Mitglied, Fachausschuss, 17.12.2014 Abs. 18.

²²⁰ HLT (2) Mitglied, Präsidium und Fachausschuss, Hauptamt, 14.01.2015, Abs. 33.

²²¹ HST (4) Geschäftsstelle, 02.02.2016, Abs. 31.

wenn nur ein Verband was schreibt, man seinen Mitgliedern gegenüber möglicherweise den Eindruck vermittelt, an dieser Stelle nichts getan zu haben.“²²²

Insbesondere in der Frage der Finanzausstattung wird ein gemeinsames Auftreten als „überlebenswichtig“ beschrieben, damit die Verbände vom Land nicht gegeneinander ausgespielt werden können.²²³ Gerade hier ist die Konkurrenz zwischen den Verbänden aber sehr hoch und eine Abstimmung kaum möglich. Dies zeigte sich zum Beispiel bei der Verteilung des Schuttschirmkontingents im Zuge des Entschuldungsprogramms. Hier vertraten HST und HSGB die Position, dass die bestehenden Restkontingente ausschließlich den Städten und Gemeinden zuständen, da die Landkreise ihr Kontingent bereits ausgeschöpft hätten, während der HLT weitere Hilfen für die Landkreise anstrebte (vgl. HLT 2013: 15). Eine Nicht-Einigung ging hierbei zulasten aller Kommunen, da in diesem Fall rund 27,3 Millionen Euro im Landeshaushalt verblieben (vgl. ebd.).

Uneinigkeit innerhalb der „kommunalen Familie“ kann für das Land einerseits eine Entschuldigung sein, nicht im Sinne der Kommunen zu handeln und seine eigenen Interessen durchzusetzen. Andererseits können unterschiedliche Positionen dem Land die Entscheidungsfindung erschweren und sind nicht unbedingt erwünscht:

„Dabei möchte ich an dieser Stelle auch dafür appellieren, dass die kommunale Familie sich, zumindest im Sozialbereich, in der Sache, trotz unterschiedlicher Ausrichtungen, als Einheit aufstellt. Nur mit dem ‚anderen Teil der kommunalen Familie‘, den Landkreisen, werden die Kommunen vom Land und Bund als Ganzes gesehen.“²²⁴

Dies zeigt, dass die Vielfalt kommunaler Gebietskörperschaften und deren Interessen Grenzen der Zusammenarbeit determiniert: „Die Interessenlagen sind nun mal sehr unterschiedlich. Von daher muss man gucken, wer am Ende auch welche Stärke hat und sich durchsetzen kann.“²²⁵ Bei stark ausgeprägter Interessensheterogenität zwischen den drei Verbänden kommt es entweder dazu, dass diese ihre eigenen Interessen vertreten oder sie, ähnlich wie bereits aus innerverbandlicher Sicht geschildert, sich auf allgemeine Forderungen zurückziehen. So werden zum Beispiel die Finanzausstattung und eine überbordende Bürokratie insgesamt beklagt.²²⁶

²²² HST (4) Geschäftsstelle, 02.02.2016, Abs. 27.

²²³ HST (2) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt, 24.06.2014, Abs. 58; HSGB (1) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt und HST-Mitglied, Fachausschuss, 17.12.2014 Abs. 18; HMS (1) Abteilungsleiter, 07.01.2015, Abs. 30.

²²⁴ Internes Papier „Grußworte des Landes Hessen zur 100. Sitzung des Sozialausschusses des Hessischen Städtetages am 5. Juni 2013 im Römer, Frankfurt am Main von Ministerialdirigent Bertram Hörauf, Hessisches Sozialministerium“, S. 7.

²²⁵ HLT (2) Mitglied, Präsidium und Fachausschuss, Hauptamt, 14.01.2015, Abs. 33.

²²⁶ HST (2) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt, 24.06.2014, Abs. 10.

4 Kommunale Spitzenverbände in Niedersachsen

Auch im Flächenland Niedersachsen haben sich die Kommunen zu drei Spitzenverbänden zusammengeschlossen: Dem Niedersächsischen Städtetag (NST) für große und kleine Städte, dem Niedersächsische Städte- und Gemeindebund (NSGB) für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie dem Niedersächsischen Landkreistag (NLT) für die Landkreise. Die Verbandsprofile werden in Kapitel 4.2 bis 4.4 dargestellt, nachdem in Kapitel 4.1 ein kurzer Überblick über die kommunale Landschaft Niedersachsens gegeben wird. Anschließend wird, wie für Hessen geschehen, in Kapitel 4.6 die *Strategie*-Dimension, also die Interessenvertretung der Verbände, deren rechtliche Grundlage sowie Öffentlichkeitsarbeit, kommunale Grundrechtsklagen und Zusammenarbeit der Verbände thematisiert.

4.1 Kommunale Landschaft

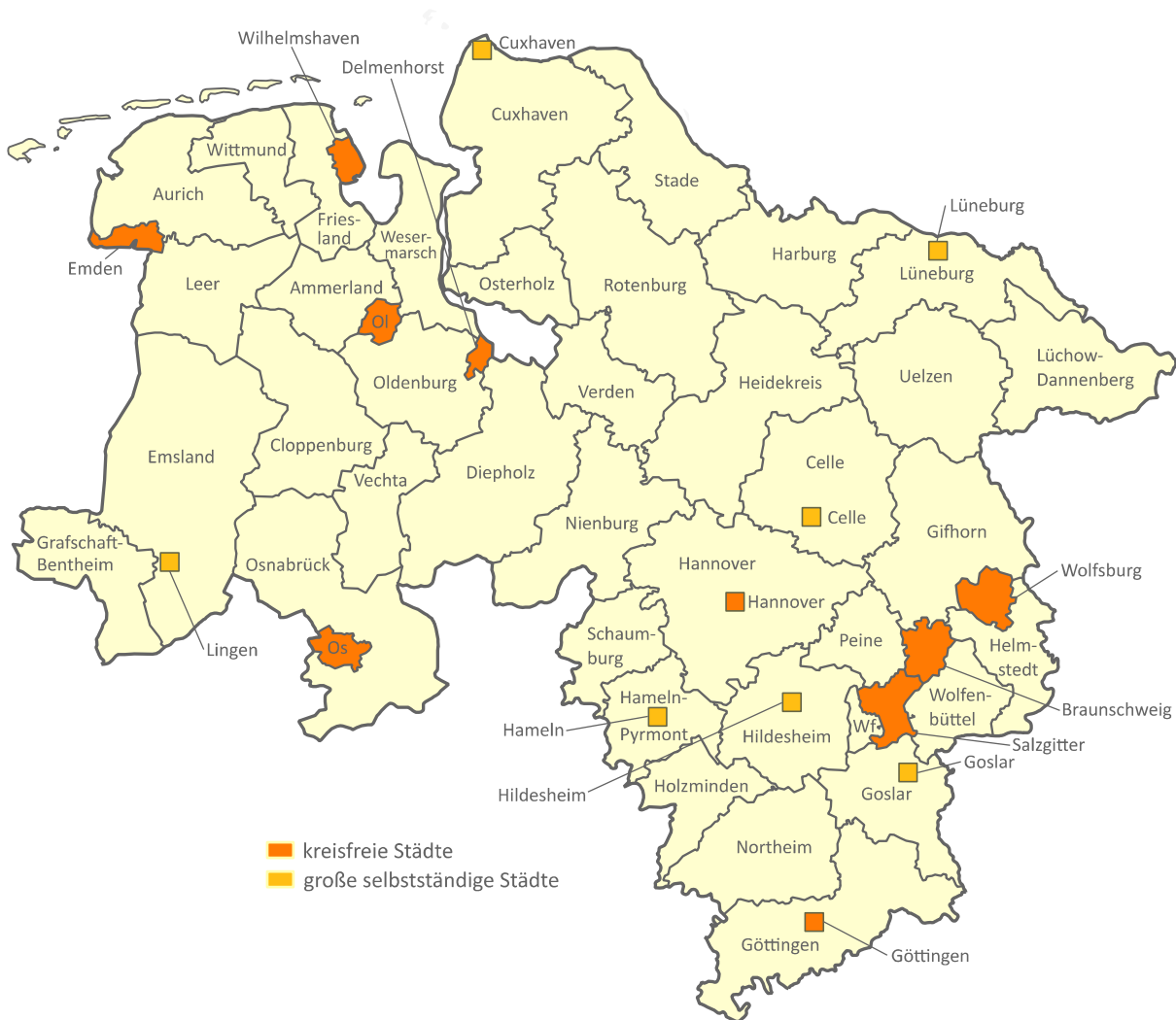
In Niedersachsen unterscheiden sich die einzelnen Regionen ähnlich stark wie in Hessen: Dem „boomenden“ Hamburger Umland, stehen im Osten des Bundeslandes Gebiete mit schwindender Bevölkerung und drohender Verödung gegenüber (NST 2013: 4). Ländlich und landwirtschaftlich geprägt sind vor allem die Gebiete Ostfriesland, Emsland, das Alte Land und das Lüneburger Umland, wo vor allem die Massentierhaltung eine bedeutende Rolle spielt (Naßmacher 2016: 285). Neben den traditionellen Schiffsbaustädten Wilhelmshaven, Emden und Papenburg spielt in industrieller Hinsicht vor allem die Automobilindustrie eine wichtige Rolle, die insbesondere in Wolfsburg, Hannover und Emden angesiedelt ist (ebd.).

4.1.1 Verwaltungsstruktur

Die kommunale Verwaltungsstruktur Niedersachsens ist sehr vielfältig. Abbildung 8 zeigt die acht kreisfreie Städte. Die Landeshauptstadt Hannover ist eine regionsangehörige Gemeinde, hat aber die Rechtsstellung einer kreisfreien Stadt (§ 15 NKomVG).²²⁷ Auch auf die Stadt Göttingen sind die für kreisfreie Städte geltenden Vorschriften anzuwenden, obwohl die Stadt dem Landkreis Göttingen angehört (§ 16 NKomVG). Damit gilt für Hannover und Göttingen, ebenso wie für die anderen acht kreisfreien Städte, dass diese „in ihrem Gebiet alle Aufgaben der Landkreise“ erfüllen (§ 18 NKomVG).

²²⁷ 2010 wurde die Niedersächsische Kommunalverfassung durch das Gesetz zur Zusammenfassung und Modernisierung des niedersächsischen Kommunalverfassungsrechts, vom 8. Dezember 2010 in ein Gesetz zusammengefasst. Zu den inhaltlichen Veränderungen vgl. Mehde 2011.

Abbildung 8: Kreisebene und große selbstständige Städte in Niedersachsen



Quelle: Eigene Darstellung, Karte verändert von https://de.wikipedia.org/wiki/Datei:Lower_Saxony,_administrative_divisions_-_de_-_colored.svg (letzter Zugriff 26.01.2017).

Sie sind zum Beispiel für Katastrophenschutz, Bauaufsicht, Tierseuchenbekämpfung und wasserrechtliche Regelungen zuständig (vgl. Hoffmann 2010: 209). Im Vergleich zu Hessen fällt auf, dass die kreisfreien Städte Niedersachsens durchschnittlich deutlich weniger Einwohner haben als die kreisfreien Städte Hessens. Während kreisfreie Städte in Hessen mindestens 100.000 Einwohner haben müssen, liegen Salzgitter, Wilhelmshafen, Delmenhorst und Emden, wie Tabelle 21 zeigt, unter dieser Grenze. Kleinste kreisfreie Stadt ist Emden mit 49.848 Einwohnern.

Tabelle 21: Einwohner kreisfreier Städte (inkl. Göttingen und Hannover) Niedersachsens am 31.12.2011

Stadt	Einwohner
Braunschweig	243.829
Oldenburg	157.706
Osnabrück	154.513
Wolfsburg	120.889
Salzgitter	98.588
Wilhelmshaven	76.926
Delmenhorst	73.364
Emden	49.848
Göttingen	248.025
Hannover	116.052

Quelle: Eigene Darstellung nach Landesamt für Statistik Niedersachsen (2017): Bevölkerung in den Landkreisen und kreisfreien Städten am 9. Mai und 31. Dezember 2011. www.statistik.niedersachsen.de/download/78254 (letzter Zugriff 22.01.2017).

Die Städte Celle, Cuxhaven, Goslar, Hameln, Hildesheim, Lingen (Ems) und Lüneburg sind so genannten großen selbstständige Städte (§ 14 Abs. 5 NKomVG). Ihnen kommen, ebenso wie den selbstständigen Gemeinden weitere Aufgaben, die über die Aufgaben der kreisangehörigen Gemeinden hinausgehen, zu: Sie erfüllen „alle Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der Landkreise, soweit Rechtsvorschriften dies nicht ausdrücklich ausschließen“ (§ 17 NKomVG). Ähnlich wie die Sonderstatusstädte in Hessen waren die großen selbstständigen Städte vor der Gebietsreform der 1970er kreisfreie Städte oder Kreisstädte (Naßmacher 2016: 284).

Im Gegensatz zu Hessen gibt es in Niedersachsen neben kreisfreien und kreisangehörigen Städten und Gemeinden zusätzlich Samtgemeinden und Einheitsgemeinden. Die Samtgemeinde hat eine lange Tradition und ihre Wurzeln in Vogteien und Kirchspielverbänden im 19. Jahrhundert, wo sich bereits Gemeinden mit dem Ziel der gemeinsamen Aufgabenerledigung zusammenschlossen (vgl. Hoffmann 2010: 218). Heute ist die Samtgemeinde ein Gemeindeverband, der bestimmte öffentliche Aufgaben für seine Mitgliedsgemeinden ausführt, wenngleich seine Gliedgemeinden rechtlich eigenständig sind. Kreisangehörige Gemeinden mit mindestens 400 Einwohnern können sich durch die Vereinbarung einer Hauptsatzung zu einer Samtgemeinde zusammenschließen, wobei diese mindestens 7.000 Einwohner und maximal zehn Mitgliedsgemeinden umfassen soll (vgl. Hoffmann 2010: 219). Die Bürgermeister der

Mitgliedsgemeinden sind ehrenamtlich tätig, obwohl ihre Kompetenzen denen eines hauptamtlichen Bürgermeisters entsprechen (vgl. ebd.). Aktuell haben die Samtgemeinden zwischen 3.000 und 50.000 Einwohner (vgl. Naßmacher 2016: 284). Von den 991 Gemeinden Niedersachsens sind 703 in 126 Samtgemeinden zusammengeschlossen. Aufgaben von Samtgemeinden sind zum Beispiel die Bereich Abwasser, Feuerwehr, Friedhof, Trägerschaft von Grundschulen, Büchereien und Sportstätten (vgl. § 98 Abs. 1 NKomVG).

Tabelle 22: Kommunen Niedersachsens

Gebietskörperschaft	Anzahl
kreisfreie Städte (inkl. Göttingen und Hannover)	8 + 2
Große selbstständige Städte	7
Gemeinden	991
davon in Samtgemeinden	703
davon in Einheitsgemeinden	288
Städte und Gemeinden gesamt	1.008
Landkreise (inkl. Region Hannover)	36 + 1
Kommunen gesamt	1.045

Quelle: Eigene Darstellung nach Naßmacher 2016: 284.

Einheitsgemeinden hingegen sind Verwaltungsgemeinschaften, die Umlagen von den Mitgliedern erheben können (Naßmacher 2016: 284). Das staatliche Ziel, Samtgemeinden im Rahmen der Gemeindereform von 1971 bis 1974 auf freiwilliger Basis in Einheitsgemeinden umzuwandeln, wurde nicht erreicht, da sich nur sehr wenige Samtgemeinden zu diesem Schritt entschieden (vgl. ebd.; Hoffmann 2010: 218f.).

Wie Abbildung 8 zeigt, bestehen in Niedersachsen keine Regierungsbezirke als Mittelbehörden. Diese wurden im Rahmen einer Verwaltungsreform 1978 abgeschafft. Stattdessen bestehen heute vier Ämter für regionale Landesentwicklung für die Regionen Braunschweig, Lüneburg, Leine-Weser und Weser-Ems. Durch sie soll die staatliche „Präsenz in der Fläche Niedersachsens“ verstärkt werden sowie Aufgaben der Regionalplanung, Raumordnung, Stadt- und Landentwicklung sowie Wirtschafts- und EU-Förderung erbracht werden.²²⁸

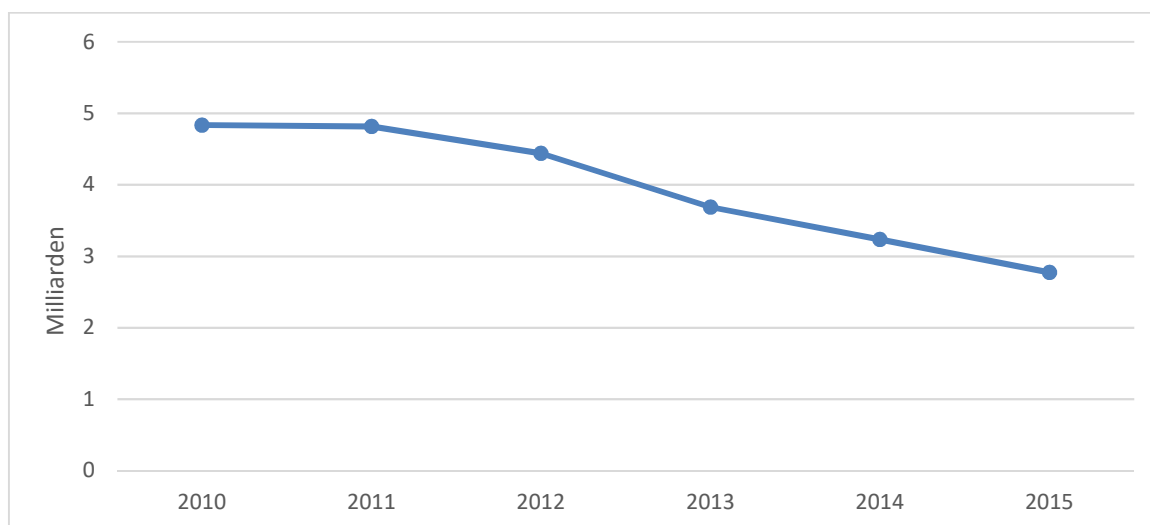
²²⁸ Vgl. Niedersächsische Staatskanzlei vom 18.08.2015, <http://www.stk.niedersachsen.de/aktuelles/presseinformation/gemeinsame-finanzkommission-wird-eingerichtet-land-und-kommunen-arbeiten-kuenftig-noch-enger-zusammen-136235.html> (letzter Zugriff: 21.01.2017).

Während in Hessen nur Wiesbaden und Frankfurt direkt der Aufsicht des Innenministeriums unterliegen, trifft dies in Niedersachsen auf alle kreisfreien und großen selbstständigen, also insgesamt 17 Städte zu. Kreisangehörige Gemeinden werden auch hier von den Landkreisen beaufsichtigt (vgl. Hoffmann 2010: 209).

4.1.2 Finanzielle Situation

Auch für Niedersachsen werden die Kassenkredite, als „besonders wichtiger Indikator für die Finanznot der Kommunen“ betrachtet (NST 2011: 7). Wie Abbildung 9 zeigt, sind die Kassenkredite der Gemeinden und Gemeindeverbände von 2010 bis 2015 kontinuierlich gesunken. Während sie von 2010 (4,84 Milliarden) auf 2011 (4,82 Milliarden) kaum sanken, zeichnet sich in den Folgejahren ein deutlicher Abwärtstrend ab, wobei die Kassenkredite 2015 nur noch rund 2,8 Milliarden Euro betragen.

Abbildung 9: Kassenkredite niedersächsischer Gemeinden und Gemeindeverbände (2010-2015)



Quelle: Eigene Darstellung nach Landesamt für Statistik Niedersachsen (2001-2016): Schulden der Kernhaushalte nach Arten (Gebietsstand 1.1.2015). Öffentliche Haushalte der Gemeinden/Gemeindeverbände. <http://www1.nls.niedersachsen.de/statistik/html/mustertabelle.asp> (letzter Zugriff: 22.01.2017).

Zur Verringerung der Kassenkredite hat der so genannte Zukunftsvertrag beigetragen, der 2009 als Entschuldungsprogramm für Kommunen zwischen der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden vereinbart wurde.²²⁹ Demnach können verschuldete Kommunen Zins- und Tilgungshilfen von bis zu 75 Prozent ihrer bis zum 31. Dezember 2009 bestehenden Kas-

²²⁹ Zukunftsvertrag des Landes Niedersachsen mit den kommunalen Spitzenverbänden vom 17. Dezember 2009.

senkredite vom Land erhalten. Mit dem Zukunftsvertrag wurde ein Rahmen festgelegt, innerhalb dem das Innenministerium anschließende Verträge mit den einzelnen Kommunen abschloss. Die Vereinbarung fand anschließend Eingang in das niedersächsische Finanzausgleichsgesetz.²³⁰

Ziel des Entschuldungsprogramms war es zudem, verschuldete Gemeinden zu freiwilligen Gebietsreformen anzuregen. Tatsächlich kam es im Rahmen des Zukunftsvertrags zu der bemerkenswerten, freiwilligen Fusion der Landkreise Göttingen und Osterode am Harz, die zum 1. November 2016 vollzogen wurde.²³¹ Damit konnten die Landkreise Entschuldungshilfen des Landes in Höhe von ca. 80 Millionen Euro in Anspruch nehmen. Im Gegenzug ist der neue Landkreis dazu verpflichtet, zehn Jahre lang ausgeglichene Haushalte vorzulegen. Ursprünglich war außerdem der Landkreis Northeim an den Fusionsgesprächen beteiligt, dieser sprach sich allerdings nach kurzer Zeit gegen eine Fusion aus.²³²

4.2 Struktur: Niedersächsischer Städtetag (NST)



Der NST, auch als Der „Club der Großstädte“²³³ bezeichnet, vereint unter seinen rund 100 Mitgliedern neben den großen Städten Niedersachsens auch kleine Gemeinden und Samtgemeinden. Er zeichnet sich gegenüber NSGB und NLT durch eine stärker parteipolitische Ausrichtung aus.

4.2.1 Entstehung²³⁴

Vor der Gebietsreform existierten in Niedersachsen drei gemeindliche Verbände: der Städtetag für kreisfreien Städte, der Städtebund für kreisangehörige Städte und der Landgemeindetag für alle kleinen, hauptsächlich ehrenamtlich verwalteten Gemeinden. Der NST entstand 1972 durch

²³⁰ Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich (NFAG) vom 14.09.2007, zweiter Abschnitt.

²³¹ „Landkreis Osterode: Neu, größer, Göttingen“, NDR.de vom 01.11.2016.

²³² „Zukunftsvertrag unterzeichnet. Kreisfusion Göttingen und Osterode kommt zum 1. November 2016“, Göttinger Tageblatt vom 15.08.2013.

²³³ NSGB (2) Geschäftsstelle, 17.11.2015, Abs. 68.

²³⁴ Quelle des Unterkapitels ist das interne Papier „25 Jahre Niedersächsischer Städtetag“ der Geschäftsstelle.

eine Fusion des Niedersächsischen Städtebundes mit dem Niedersächsischen Städtetag, wobei der neu entstandene Verband zunächst „Niedersächsischer Städteverband (NSTV)“ hieß. Erst 1984 wurde der Verband schließlich in „Niedersächsischer Städtetag“ umbenannt. Die Fusion auf Landesebene wurde dabei durch die Fusion des „Deutschen Gemeindetags“ und des „Deutschen Städtebunds“ zum „Deutschen Städte- und Gemeindebund“ auf Bundesebene ausgelöst.

Der neu entstandene Verband umfasste sehr heterogene Mitglieder: Neben den 13 kreisfreien und 21 selbstständigen Städten zählte er auch 120 kreisangehörige Städte, Gemeinden und Samtgemeinden zu seinen Mitgliedern. Nach der Gebietsreform verringerte sich die Mitgliederzahl um 17 Städte, die Zahl der durch den Verband repräsentierten Einwohner stieg jedoch von rund 3,8 Millionen (1973) auf 4,7 Millionen (1998) an. 1982 wurde die Geschäftsstelle mit 17 Mitarbeitenden in die Innenstadt von Hannover verlegt.

Auch damals gab es schon eine Konkurrenz um die Mitglieder zwischen den zwei verbliebenen gemeindlichen Verbänden: So sollte eine Verhandlungskommission den Niedersächsischen Gemeindetag, Vorläufer des NSGB, davon abhalten, die Bezeichnung „Städtebund“ anzunehmen, wodurch eine Abwerbung kleinerer Städte befürchtet wurde. Bereits 1973 versuchte der neue Verband eine Fusion mit dem Niedersächsischen Gemeindetag herbeizuführen, um einen einheitlichen gemeindlichen Spitzenverband zu schaffen. Die Aufnahme der Verhandlungen wurde allerdings vom Gemeindetag abgelehnt, was vom Städtetag als Brückierung empfunden wurde und zu einer Verstimmung zwischen beiden Verbänden führte. In der Folgezeit verbesserten sich die Beziehungen langsam wieder, obwohl der Städtetag nach wie vor auf eine Fusion hoffte.

4.2.2 Aufgaben und Ziele

Nach seinem Selbstverständnis vertritt der NST „öffentliche Anliegen zum Wohle der Einwohner in den Städten und Gemeinden“ (NST 2015b²³⁵). Seine Aufgaben sind die Beratung seiner Mitglieder, die Vermittlung des Erfahrungsaustauschs sowie die Vertretung der gemeinsamen Belange gegenüber Landtag und Landesregierung (§ 1 NST-S). Hinsichtlich der Interessenvertretung ist auch die Zusammenarbeit mit den anderen beiden Verbänden in der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens Aufgabe des Verbandes (NST 2015b). Durch die Einbringung des „kommunalen Sachverständs“ in die „Vorbereitung von Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften, die die Kommunen betreffen oder von

²³⁵ Die Quelle „NST 2015b“ bezieht sich auf die Homepage des NST, deren Seiten am 20.04.2015 ausgedruckt und ausgewertet wurden.

ihnen ausgeführt werden müssen“, soll eine „praxisgerechte, bürgernahe und effiziente Verwaltung ermöglicht werden“ (ebd.).

4.2.3 Mitglieder

Der NST hat 126 ordentliche Mitglieder (Stand: 01.01.2016), unter denen sich Gemeinden aller Größenordnungen finden. So sind neben den kreisfreien und großen selbstständigen Städten auch kleine Gemeinden und Samtgemeinden Mitglied. Neben den ordentlichen Mitgliedern sind der Zweckverband Großraum Braunschweig, die Region Hannover sowie die Seestadt Bremerhaven außerordentliche Mitglieder des Verbandes. Der NST selbst ist als Landesverband Mitglied im DST und DStGB (NST 2015b, § 1 NST-S).

Tabelle 23: Ordentliche Mitglieder NST

Mitglieder	Anzahl
Kreisfreie Städte	10
Große selbstständige Städte	7
Selbstständige Städte und Gemeinden	48
Kreisangehörige Städte und Gemeinden	55
Samtgemeinden	6
Ordentliche Mitglieder gesamt	126

Quelle: NST 2015b.

Wie in Hessen, gibt es auch in Niedersachsen Doppelmitglieder, also Gemeinden, die bei NST und NSGB Mitglied sind. Dies trifft auf 40 bis 50 Gemeinden zu,²³⁶ wobei es zwischen den Verbänden ab und zu zu wechselnden Mitgliedern kommt. So sind in den letzten 10 Jahren drei Mitglieder vom NST zum NSGB gewechselt, während ein Mitglied des NSGB zum NST gewechselt ist.²³⁷ In den 1990er Jahren gab es Wechsel in größerem Umfang.²³⁸ In den letzten 30 Jahren hat der NST ca. 35 Mitglieder verloren, durch den Hinzugewinn einiger mittelgroßer Städte ist die Zahl der repräsentierten Einwohner aber ungefähr gleich geblieben.²³⁹ So wechseln zum Beispiel sehr kleine Mitglieder des NST zum NSGB oder Mittelzentren zum NST. Es

²³⁶ Keine genaue Angabe möglich, da der NSGB seine Mitgliederliste nicht veröffentlicht.

²³⁷ NST (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 2.

²³⁸ Internes Papier „25 Jahre Niedersächsischer Städtetag“ der Geschäftsstelle.

²³⁹ NST (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 4.

kann aber auch die parteipolitische Präferenz eine Rolle spielen, da der NST eher als SPD-nah und der NSGB eher als CDU-nah gilt.²⁴⁰

Ob eine Mitgliedschaft im NST oder NSGB beziehungsweise aufrechterhalten wird, hat zum Teil auch historische Gründe. So ist der NST traditionell im Harz stark vertreten, obwohl die Städte hier, zum Beispiel Clausthal oder Bad Sachsa, sehr klein sind. Auch zwischen Samtgemeinden und ihren Gliedgemeinden kommt es zu differierenden Mitgliedschaften. Manche Samtgemeinden sind beispielsweise im NSGB, während einzelne Gliedgemeinden, zum Beispiel aus historischen Gründen, im NST Mitglied sind. Eine Mitgliedschaft im NST wird auch aus Status- und Prestige Gründen angestrebt.²⁴¹ Die Doppelstruktur wird seitens des NST als Konfliktpotenzial und hinderlich in der Interessenvertretung angesehen:

„Die Mitglieder des Städtetages variieren im Moment zwischen knapp 5.000 und 500.000 Einwohnern, die des NSGB zwischen 500 und 40.000, das heißt wir haben ein ganz breites Spektrum, das wir gemeinsam abdecken. Und auch wir sind eben der Verband der kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Und da gibt es eben eine ganze Reihe von Auseinandersetzungen gegenüber den Landkreisen und auch von der Funktion der kreisangehörigen Städte und Gemeinden her, wo wir sehr stark Interessenparallelitäten mit dem NSGB haben. Und da schwächen zwei Verbände natürlich die Interessenwahrnehmung. Deshalb ist das eine Pest.“²⁴²

Der NSGB hingegen steht einer Fusion ablehnend gegenüber. Seine Mitglieder befürchten durch den NST nicht ausreichend vertreten zu werden.²⁴³ Um kleinen Städten, die Mitglied im NST sind, einen Anreiz zur Doppelmitgliedschaft oder einem Wechsel zu bieten, hat der NSGB eine Probemitgliedschaft eingerichtet, die für 1.800 Euro abgeschlossen werden kann.²⁴⁴

Da der NST durch die Fusion mit dem Städtebund auch dessen sehr kleine Mitgliedsstädte organisiert, sind auch in der Satzung keine Größengrenzen für Mitglieder vorgesehen. Aufgrund dieser Offenheit der Satzung ist es kaum möglich, einen potenziellen Mitgliederkreis für den Verband festzulegen und daraufhin dessen *Organisationsgrad* zu bestimmen. So könnte man beispielsweise die hauptamtlich verwalteten Gemeinden als potenzielle Mitglieder zählen oder alle Gemeinden einschließlich der Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden. Je nachdem variiert der Organisationsgrad zwischen 13 und 77 Prozent. Aufgrund dieser Problematik bei der Berechnung eines Organisationsgrades ist für die Geschäftsstelle des NST maßgeblich, wie

²⁴⁰ MK (1) Abteilungsleiter, 27.01.2016, Abs. 49; NSGB (2) Geschäftsstelle, 17.11.2015, Abs. 38.

²⁴¹ NSGB (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt, 18.02.2016, Abs. 12.

²⁴² NST (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 6.

²⁴³ NSGB (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt, 18.02.2016, Abs. 78.

²⁴⁴ Niedersächsischer Landtag (1) MdL, Regierung, 03.02.2016, Abs. 66.

viele Einwohner der Verband insgesamt *repräsentiert*.²⁴⁵ Dies sind insgesamt rund 4,7 Millionen Einwohner, was 60 Prozent der Einwohner Niedersachsens entspricht (NLT 2014a). Pro Einwohner verlangt der NST jährlich 45 ct. von seinen Mitgliedskommunen.²⁴⁶

4.2.4 Aufbau

Satzungsgemäße Organe des NST sind die Mitgliederversammlung, die auch als Städteversammlung bezeichnet wird und das Präsidium (§ 6 NST-S). In der *Städteversammlung*, die zweimal innerhalb einer Kommunalwahlperiode tagt, werden die Mitglieder je nach Einwohnerzahl durch eine bestimmte Anzahl von Delegierten vertreten.²⁴⁷ Hier werden die Wahl des Präsidiums und Satzungsänderungen beschlossen (§ 7 NST-S).

Das *Präsidium* tagt ca. sieben Mal pro Jahr. Die dazwischen notwendige politische Abstimmung findet innerhalb des Geschäftsführenden Präsidiums statt, das aus dem Hauptgeschäftsführer, Präsident und Vizepräsident besteht (§ 9 NST-S). Die Kommunikation findet per Email und Telefon ein- bis zweimal wöchentlich statt.²⁴⁸

Tabelle 24: Präsidiumsmitglieder NST

Amt in der Kommune	Anzahl
Oberbürgermeister	7
Bürgermeister	12
Stellvertretender Bürgermeister	1
Hauptamtlich gesamt	19
Ehrenamtlich gesamt	1

Eigene Darstellung nach NST 2015b.

Laut Satzung können Oberbürgermeister, Bürgermeister, ihre repräsentativen Vertreter oder Wahlbeamte Mitglied im Präsidium sein (§ 8 NST-S). Außerdem „soll auf eine ausgewogene regionale Verteilung geachtet werden“ (§ 8 Abs. 1 NST-S). Neben seinen 20 Mitgliedern gehören dem Präsidium die beiden Geschäftsführer an (§ 8 Abs. 2 NST-S). Wie Tabelle 24 zeigt, ist nur eine stellvertretende Bürgermeisterin als einzige ehrenamtliche Mandatsträgerin in dem

²⁴⁵ NST (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 12.

²⁴⁶ NST (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 54.

²⁴⁷ Bis 10.000 EW eine Stimme, bis 30.000 EW zwei Stimmen, bis 50.000 Einwohner 3 Stimmen, bis 100.000 EW sieben Stimmen, darüber für je angefangene 100.000 EW sieben weitere Stimmen (§ 7 Punkt 5 NST-S).

²⁴⁸ NLT (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 17.

Organ vertreten. Dem Präsidium obliegt die Festsetzung des Mitgliedsbeitrags, die Wahl des Präsidenten sowie des Hauptgeschäftsführers (§ 10 NST-S). Die Mitglieder werden auf fünf Jahre gewählt, „jedoch nicht über die Dauer ihres Hauptamtes oder Mandates hinaus“ (§ 8 Abs. 3 NST-S).

Das Präsidium wählt aus seiner Mitte Präsident und Vizepräsident (§ 8 Abs. 4 NST-S). Diese sind jeweils paritätisch von CDU- und SPD-Vertretern besetzt und wechseln alle zweieinhalb Jahre, immer in der Mitte einer Kommunalwahlperiode, das Amt. Aktuell stehen die Oberbürgermeister aus Lüneburg, Ulrich Mädge, und Salzgitter, Frank Klingebiel, an der Spitze des Verbandes. Die Vorentscheidung über Präsidentschaftskandidaten findet bereits in den Fraktionen, die jeweils vor dem Präsidium tagen, statt.²⁴⁹ Auch bei der Besetzung aller anderen Sitze im Präsidium spielt die Parteizugehörigkeit eine Rolle:

„2006 kriegte ich auf einmal ein Schreiben von der Geschäftsstelle in Hannover, dass ich jetzt Mitglied im Präsidium bin [...]. Dann habe ich gedacht, was ist das überhaupt, NST, und habe erstmal in meiner Stadt beim Bürgermeister angerufen [...]. Und dann sagt er, ja, unsere Stadt ist eigentlich dran, einen Vertreter zu schicken. Und er war parteilos, konnte also nicht genommen werden und da hat er mich vorgeschlagen, weil das hat gepasst mit der Abwägung, wie viele SPD-ler, wie viele CDU-ler. So bin ich da rein gerutscht.“²⁵⁰

Die Schilderung zeigt, dass Parteizugehörigkeit bei der Besetzung des Präsidiums ein wichtiger Faktor ist, gleichzeitig wird aber auch deutlich, dass die kommunalen Spitzenverbände bei den Ratsmitgliedern teilweise eher unbekannt sind.

Zur Vorbereitung der Entscheidungen des Präsidiums unterhält der NST sieben *Fachausschüsse* und 23 *fachliche Arbeitskreise* (NST 2015b; §§ 14, 15 NST-S). Außerdem bilden die Mitglieder der ehemaligen Regierungsbezirke *Bezirkskonferenzen*, um den Erfahrungsaustausch auf regionaler Ebene zu pflegen (§ 16 NST-S). Aktuell bestehen die Bezirkskonferenzen Braunschweig, Hannover, Lüneburg, Oldenburg/Osnabrück und Ostfriesland, die zwei- bis dreimal jährlich tagen (NST 2015b).

Die *Geschäftsstelle* ist in fünf Referate gegliedert, in denen insgesamt 13 Mitarbeitende beschäftigt sind, von denen acht inhaltlich arbeiten (vgl. NST 2015b). Der NST erhebt 45 ct. pro Einwohner von seinen Mitgliedern, womit vor allem die Personalkosten der Geschäftsstelle gedeckt werden. Anders als in Hessen werden die beiden Geschäftsführer in Niedersachsen nicht als Direktoren bezeichnet, stattdessen werden die Geschäftsstellen vom „Hauptgeschäftsführer“ und seinem Vertreter, dem „Geschäftsführer“ geleitet.

²⁴⁹ NST (1) Mitglied, Präsidium, Ehrenamt, 16.02.2016, Abs. 2, 26.

²⁵⁰ NST (1) Mitglied, Präsidium, Ehrenamt, 16.02.2016, Abs. 12.

Bei der Besetzung der Geschäftsstelle spielt Parteizugehörigkeit eine nicht unbedeutende Rolle. Gerade im Hinblick auf Hauptgeschäftsführer und Geschäftsführer findet ein Wechsel zwischen CDU und SPD statt. Wird beispielsweise ein SPD-Hauptgeschäftsführer durch einen der CDU ersetzt, so muss der Geschäftsführer von der CDU, um die Parität zu wahren, sein Amt für einen SPD-Geschäftsführer freimachen. Dies führt auch dazu, dass „kompetente Kollegen unter die Räder“ kommen.²⁵¹ Der Wechsel in der Spitze der Geschäftsstelle des NST findet, nicht wie beim HST, alle sechs Jahre statt, stattdessen wechselt „die Farbe“ mit der Person. Die Geschäftsführer werden grundsätzlich für die Dauer von acht Jahren eingestellt. Alle weiteren Stellen in der Geschäftsstelle werden zwar politisch, nicht aber parteipolitisch besetzt: „Das muss schon jemand sein, der politisch denkt, aber sie [die Referentenstelle] wird nicht parteipolitisch besetzt.“²⁵² Insgesamt wird aber darauf geachtet, „dass die Geschäftsstelle nicht in die eine oder andere Richtung kippt“, da sich alle im Verband wiederfinden müssen, weshalb eine „politische Ausgewogenheit“ in der Geschäftsstelle angestrebt wird.²⁵³

4.2.5 Mitglieder und Verband: Mitgliederbindung und Interessenaggregation

Bei der Beratung der Mitglieder stehen insbesondere kommunalrechtliche oder bauplanungsrechtliche Fragen im Mittelpunkt, wegen derer Mitglieder in der Geschäftsstelle anrufen.²⁵⁴ Ratsmitglieder schätzen es, dass sie durch Rundschreiben aktuell informiert werden und diese in ihre Arbeit in den Räten einbringen können.²⁵⁵ Um ihre Einbindung in den Verband zu fördern, findet einmal im Jahr eine Ratsmitgliederkonferenz statt. Über den Verband können die Mitglieder Probleme vor Ort einbringen und mögliche Lösungen von anderen Städten erhalten:

„Das ist einfach das große Plus des Städtetags, dass einfach die Probleme vor Ort, in den Städten, aufgenommen und aufgearbeitete werden und dann gemeinsam eine Lösung gesucht wird und das dann auch weiter zum Land transportiert wird.“²⁵⁶

Im Rahmen der „Innovative Stadt GmbH“, die zum NST gehört, bietet der Verband Seminare für Mandatsträger und Mitarbeiter der Kommunen an. So wurden im Jahr 2015 insgesamt zehn Seminare, etwa zur Vergabe von Planungsleistungen oder der „Vermeidung von Haftungsrisiken bei der Umsetzung von Ü1 bei der Kinderförderung“ (NST 2015a: 24).

Vor der Ausarbeitung von Stellungnahmen wendet sich die Geschäftsstelle an die Mitglieder mit der Bitte um Hinweise. Eine standardmäßige Rücklaufquote liegt bei ca. 15 Prozent,

²⁵¹ NSGB (2) Geschäftsstelle, 17.11.2015, Abs. 6.

²⁵² NST (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 48.

²⁵³ NST (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 50.

²⁵⁴ NST (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 14.

²⁵⁵ NST (1) Mitglied, Präsidium, Ehrenamt, 16.02.2016, Abs. 62.

²⁵⁶ NST (1) Mitglied, Präsidium, Ehrenamt, 16.02.2016, Abs. 44.

bei „bewegenden“ Themen bei 30 bis 50 Prozent und in Ausnahmefällen, wie der aktuellen Flüchtlingsproblematik, bei bis zu 80 Prozent.²⁵⁷ Dabei ist es in der Regel so, dass Mitglieder mit größeren Verwaltungen mehr einbringen, „einfach deshalb, weil die die Fachabteilungen haben, die natürlich ganz anders in den Problemen drin stecken.“²⁵⁸ Es kommt aber auch vor, dass sehr kompetente und engagierte Verwaltungsmitarbeiter aus eher kleineren Gemeinden wichtige Ansprechpartner der Geschäftsstelle sind. Wichtig sind hierbei Expertise und Aktivität von Einzelpersonen:

„Sehr lange war der Bauverwaltungsamtsleiter einer 15.000-Einwohner-Gemeinde einer der wichtigsten Ansprechpartner in Sachen Baurecht, weil der sehr aktiv war und sich eingebracht hat.“²⁵⁹

So aktiviert die Geschäftsstelle je nach Thema und Fachkompetenz die Ressourcen beziehungsweise Ansprechpartner in den Verwaltungen der einzelnen Mitglieder. Bei Fragen rund um das Thema Kommunalsteuer wird beispielsweise „immer“ die Landeshauptstadt kontaktiert, da diese über eine eigene Kommunalsteuerabteilung verfügt.²⁶⁰ Je größer die Verwaltungen, desto häufiger kommt es vor, dass Vertreter einer Mitgliedskommune mehrere Stellungnahmen an die Geschäftsstelle senden, da die einzelnen Ämter separat auf die Anfrage antworten. Stattdessen werden Stellungnahmen in kleineren und mittleren Städten in der Regel durch den Bürgermeister gebündelt. Alle eingehenden Hinweise und Stellungnahmen werden von der Geschäftsstelle aufgenommen und in eine einheitliche Positionierung beziehungsweise eine Beschlussvorlage „gegossen“:

„Wir gucken, was passt zusammen, welche Hinweise gehen in welche Richtung und versuchen dann zu gucken, was passt denn in die bisherige Beschlusslinie des Verbandes; was vermuten wir, würde das Präsidium beschließen nach dem, was es bisher so beraten hat und basteln dann danach als Geschäftsstelle eine Stellungnahme.“²⁶¹

Die Stellungnahmen werden anschließend im Präsidium beschlossen, bevor sie nach außen getragen werden. Hier wird in der Regel ein Konsens erreicht, Gegenstimmen gibt es sehr selten.²⁶² Können einzelne Mitglieder bestimmte Beschlüsse, zum Beispiel aufgrund ihrer parteipolitischen Zugehörigkeit, nicht mittragen, enthalten sie sich.

Trotz des aufgezeigten fachlichen Einflusses kleiner Mitglieder wird der NST als von den kreisfreien Städten als „faktisch geführt und geprägt“ beschrieben, wobei der Landeshauptstadt Hannover ein besonderer Einfluss zugesprochen wird.²⁶³ Kleine Städte fühlen sich hingegen im

²⁵⁷ NST (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 22.

²⁵⁸ NST (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 26.

²⁵⁹ NST (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 28.

²⁶⁰ NST (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 30.

²⁶¹ NST (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 26.

²⁶² NST (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 38; NST (1) Mitglied, Präsidium, Ehrenamt, 16.02.2016, Abs. 4.

²⁶³ NSGB (2) Geschäftsstelle, 17.11.2015, Abs. 68.

NST zunehmend „schlecht aufgehoben.“²⁶⁴ Dies zeigt sich auch darin, dass innverbandliche Zirkel bestehen, die sich zunächst untereinander abstimmen, bevor sie im Verband eine Position beziehen. So treffen sich die Oberbürgermeister beispielsweise vor Mitgliederversammlungen, um sich im Vorfeld abzustimmen.²⁶⁵ Auch die Geschäftsstelle sieht die Notwendigkeit, die kreisfreien Städte hinreichend einzubeziehen:

„Wenn es um Stellungnahme gegenüber dem Land geht, wird sich ein Verband, der wie unserer strukturiert ist, gegen eine einhellige Stellungnahme der Oberbürgermeister kaum durchsetzen können. Das muss man mal platt sagen. Die stellen 40 Prozent der Mitglieder hier, die sieben größten Städte, wenn die sagen, da mache ich meinen eigenen Verband auf, dann mache ich den Laden hier zu, das ist relativ einfach.“²⁶⁶

Dies deutet auf eine bedeutende verbandsinterne Verhandlungsmacht der kreisfreien Städte hin. Hinsichtlich der Bindung an den Verband ergeben sich ebenfalls Unterschiede zwischen großen und kleinen Mitgliedern. Zum einen sind die großen Städte weniger auf Serviceleistungen wie Beratung und Information des Verbandes angewiesen, zum anderen könnten sie auch ihre Interessenvertretung teilweise selbst wahrnehmen und tun dies auch:

„Wenn der Oberbürgermeister von Hannover anruft, dann ruft er auch nicht den Innenminister an, sondern den Ministerpräsidenten. Ganz egal, wer regiert. Auch Osnabrück, Braunschweig, Oldenburg, bis 70.000 Einwohner runter, die glaube ich könnten ihre Interessenvertretung auch weitgehend selber organisieren. Darunter wird es dann schwierig; da brauchen die dann schon den geballten Verband.“²⁶⁷

Dass die kreisfreien Städte trotzdem Mitglied im NST sind, wird auch mit der Solidarität gegenüber anderen Städten und Gemeinden erklärt.²⁶⁸ Zwar haben alle Oberbürgermeister der Landeshauptstadt schon mal mit dem Austritt aus dem Verband gedroht, realisiert wurde dies jedoch nie. „Das war eher keine Austrittsdrohung, sondern vielmehr das Zeichen, ich bin groß und stark.“²⁶⁹

Eine Positionierung in Fragen der Finanzverteilung könnten hingegen „den Verband sprengen“, weshalb im Präsidium „völlige Einigkeit“ herrscht, sich zu dieser Frage nicht zu positionieren.“²⁷⁰ Innerverbandliche Konflikte bestehen vor allem zwischen den großen kreisangehörigen und den kleinen kreisangehörigen Städten. So fordern die großen selbstständigen Städte Hameln, Hildesheim und Lüneburg aufgrund ihrer zusätzlichen Aufgaben ähnlich wie die Son-

²⁶⁴ Niedersächsischer Landtag (1) MdL, Regierung, 03.02.2016, Abs. 23.

²⁶⁵ Niedersächsischer Landtag (1) MdL, Regierung, 03.02.2016, Abs. 29.

²⁶⁶ NST (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 32.

²⁶⁷ NST (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 68.

²⁶⁸ NST (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015.

²⁶⁹ NST (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 70, 72.

²⁷⁰ NST (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 32.

derstatusstädte in Hessen bei der Kreisumlage entlastet zu werden. Dies würde mit einer direkten Mehrbelastung der kreisangehörigen Städte einhergehen, weshalb erhebliches Konfliktpotenzial besteht.

Ehrenamtliche Mandatsträger im Präsidium des NST „sind fast immer da, sagen aber eben einfach sehr wenig“, da sie „nicht die Steuerungspolitiker ihrer Städte“ seien.²⁷¹ Allerdings sind sie näher an der Praxis und den Bürgern und können so wichtigen Input einbringen.²⁷² Durch ihre Arbeit in einem kommunalen Spitzenverband können sie sich einen Informations- und Wissensvorsprung gegenüber ihren Kollegen in der Gemeindeversammlung beziehungsweise im Gemeinderat erarbeiten, der auch der Kommune zu Gute kommt:

„Und dann ist man auch vor Ort stark mit seinem Wissen. Das habe ich für mich auch oft gedacht: Wenn ich vom NST zurückkomme und dann weiß, das wird so und so gehandhabt und überlegen, können wir das auch umsetzen oder wir suchen einen anderen Weg.“²⁷³

4.3 Struktur: Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund (NSGB)



Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund

Der NSGB ist „flächendeckend tätig“.²⁷⁴ Sein Verbandsprofil unterscheidet sich von allen anderen in dieser Arbeit betrachteten Verbänden insofern, dass die Ämter Präsident und Geschäftsführer in einer Person vereint sind. Im Gegensatz zu HST, HSGB und NST zeichnet sich seine Satzung außerdem dadurch aus, dass sie eine Beteiligung von Ehrenamtlichen im Präsidium fordert (§ 17 Abs. 6 NSGB-S).

4.3.1 Entstehung²⁷⁵

Vorläufer des heutigen NSGB ist der Niedersächsische Landgemeindetag. Er wurde am 20. August 1948 gegründet und hat seine Wurzeln im Preußischen Landgemeindetag. Ziel war unter anderem die Wiederherstellung einer freien Selbstverwaltung. Bereits zu Beginn gehörten

²⁷¹ NST (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 94.

²⁷² NST (1) Mitglied, Präsidium, Ehrenamt, 16.02.2016, Abs. 10.

²⁷³ NST (1) Mitglied, Präsidium, Ehrenamt, 16.02.2016, Abs. 92.

²⁷⁴ NSGB (2) Geschäftsstelle, 17.11.2015, Abs. 8.

²⁷⁵ Quelle des folgenden Unterkapitels ist ein nicht veröffentlichter Entwurf einer Chronik des NSGB, weitergegeben durch die Geschäftsstelle.

dem Verband 2.100 der über 4.000 Gemeinden Niedersachsens an. In den Folgejahren stieg die Mitgliederzahl kontinuierlich bis auf 3.883 im Jahr 1964 an.

Die Fusion von Städtetag und Städtebund wurde vom Gemeindetag nicht gerne gesehen, da der Verband selbst gerne mit dem Städtebund fusioniert wäre, um den kreisangehörigen Raum gegenüber den kreisfreien und selbstständigen Städten zu stärken. Dieser Möglichkeit standen persönliche Animositäten und Rivalitäten entgegen, so dass dem Gemeindetag nur noch die Möglichkeit blieb, dem Angebot der anderen gemeindlichen Verbände, zu einem einzigen Verband zu fusionieren, zuzustimmen. Einem großen Gesamtverband beizutreten, kam für den Gemeindetag allerdings nicht in Frage, da die Interessenheterogenität zwischen großen Städten und Gemeinden als zu groß eingeschätzt wurde. Als direkte Folge der Fusion bildete der Gemeindetag zusammen mit dem Landkreistag eine „Aktionsgemeinschaft“, um den kreisangehörigen Raum zu stärken. Dieses Bündnis war allerdings nicht von Dauer. Um seinen Einfluss gegenüber dem Städteverband zu stärken, versuchte der Gemeindetag, kurz vor der Gründung des neuen Städteverbands 1972, durch eine Umbenennung in „Städte- und Gemeindebund“ vermehrt große Städte anzuziehen. Die Umbenennung führte zu einem heftigen Streit mit dem Städteverband, da der neue Name des Gemeindetags den Eindruck erweckte, der Nachfolger des ehemaligen Städtebundes zu sein.

Dieser Blick in die Geschichte zeigt die schwierige und immer wieder umstrittene Zuordnung der Städte und Gemeinden in kommunalen Spitzenverbänden. Insbesondere die Konkurrenz um Mitglieder sowie kostspielige Doppelstrukturen sind dabei auch heute noch aktuelle Probleme.

4.3.2 Aufgaben und Ziele

Übergeordnetes Verbandsziel ist die „Stärkung der freien Selbstverwaltung in den Städten und Gemeinden“ sowie die Wahrnehmung der Interessen „des ländlichen Raums und des Ballungsraumes“ (NSGB 2015²⁷⁶). Erreicht werden sollen diese Ziele durch Öffentlichkeitsarbeit und Interessenvertretung innerhalb der Arbeitsgemeinschaft kommunaler Spitzenverbände gegenüber Landtag, Landesregierung und anderen zuständigen Stellen „bei der Vorbereitung und Durchführung von Gesetzen, Verordnungen und Erlassen“ (§ 2 Abs. 1 NSGB-S). Dazu kommen Aufgaben, die der Verband für seine Mitglieder erfüllt: Einzelberatung, Herstellung eines

²⁷⁶ Die Quelle „NSGB 2015“ bezieht sich auf die Homepage des NSGB, deren Seiten am 13.10.2015 ausgedruckt und ausgewertet wurden.

Erfahrungsaustauschs sowie die Information der „in den Räten und Verwaltungen der Mitglieder Tätigen“ (§ 1 Abs. 1 NSGB-S). Hier finden ehrenamtliche Mandatsträger somit ausdrücklich Berücksichtigung.

4.3.3 Mitglieder

Der NSG organisiert 395 kreisangehörige Gemeinden und Samtgemeinden unter seinem Dach.²⁷⁷ Neben den ordentlichen Mitgliedern sind auch hier, ähnlich wie im HSGB, zahlreiche Zweckverbände, wie Wasser- und Bodenverbände, als außerordentliche Mitglieder im Verband (§ 3 Abs. 2 NSGB-S).

Tabelle 25: Ordentliche Mitglieder NSGB

Mitglieder	Anzahl
Kreisangehörige Städte	198
Samtgemeinden	125
Gemeinden	72
Ordentliche Mitglieder gesamt	395

Quelle: NSGB 2015.

Die Mitgliedschaft von Samtgemeinden umfasst gleichzeitig die Mitgliedschaft ihrer Gliedgemeinden, es sei denn diese schließen das ausdrücklich aus (§ 3 Abs. 1 NSGB-S). Unter den Mitgliedern des NSGB befinden sich auch Gemeinden, die eine eigene Mitgliedschaft pflegen, obwohl ihre Samtgemeinde auch im Verband ist. Dies trifft auf ca. 50 bis 60 Mitgliedsgemeinden zu. Grund hierfür ist zum Beispiel, dass die Gemeinden „politisch mitreden“ wollen.²⁷⁸

Bei insgesamt 994 kreisangehörigen Städten und Gemeinden weist der NSGB einen *Organisationsgrad* von 40 Prozent auf. Seine Mitglieder *repräsentieren* 3,4 Millionen Einwohner (NSGB 2015). Neben einem fixen Grundbeitrag von 200 Euro verlangt der NSGB von den Mitgliedern jährlich 39 Cent pro Einwohner.²⁷⁹ Auf Bundesebene ist der NSGB Mitglied im DStGB.

²⁷⁷ Mitgliederliste nicht veröffentlicht.

²⁷⁸ NSGB (2) Geschäftsstelle, 17.11.2015, Abs. 42, 44.

²⁷⁹ NSGB (2) Geschäftsstelle, 17.11.2015, Abs. 36.

4.3.4 Aufbau

Organe des NSGB sind die Mitgliederversammlung, das Präsidium sowie das so genannte Geschäftsführende Präsidium (§ 6 NSGB-S). Die *Mitgliederversammlung* tagt mindestens einmal jährlich, wobei jedes Mitglied zwei Vertreter entsendet, die je angefangene 100 Einwohner eine Stimme haben (§ 4 NSGB-S). In dem Organ sind neben den Bürgermeistern auch vor Ort gewählte Vertreter aus den Gemeinderäten vertreten.

Die Vorbereitung der Meinungsbildung findet in sieben ständigen *Ausschüssen* statt (§ 14 NSGB-S). Außerdem werden bei Bedarf *Arbeitskreise* zur Abstimmung in bestimmten Themen, zum Beispiel Kindergärten oder Abwasser, gebildet.

Der Landesverband gliedert sich nach unten in die *Bezirksverbände* Braunschweig, Hannover, Lüneburg-Stade, Weser-Ems Nord und Weser-Ems Süd (§ 8 Abs. 1 NSGB-S). Sie haben die Aufgabe, Mitglieder in das Präsidium sowie die ständigen Ausschüsse zu wählen. Zudem sollen auch sie Interessenvertretung auf regionaler Ebene ausüben und den Erfahrungsaustausch organisieren (§ 8 Abs. 2 NSGB-S). Den Bezirken werden entsprechend ihrer Einwohnerzahl Sitze in Präsidium und Ausschüssen zugeteilt. Eine Personifizierung erfolgt in den Kreisverbänden, die Kandidaten nominieren, die dann in den Bezirksverbänden bestätigt werden.

Unter der Bezirksebene sind die Mitglieder in 38 *Kreisverbänden* organisiert, die jeweils über eigene Vorstände und ehrenamtliche Geschäftsführer verfügen. Ihnen obliegt es, die Mitglieder ihres Kreisverbandes gegenüber den Organen des jeweiligen Landkreises zu vertreten (§ 7 NSGB-S). Hierbei geht es vor allem um finanzielle Belange, wie die Kreisumlage. Weitere Aufgabe der Kreisverbände ist die Stärkung des Erfahrungsaustauschs und der Zusammenarbeit unter den Mitgliedern. Kreisversammlungen finden mindestens einmal im Jahr statt, bei aktuellen Themen und erhöhtem Abstimmungsbedarf, wie zum Beispiel der Fusion des Landkreises Göttingen, aber auch deutlich öfter.²⁸⁰ An den Sitzungen nimmt in der Regel ein Vertreter der Geschäftsstelle teil.²⁸¹ Bei den Tagungen von Bezirks- und Kreisverbänden entsendet jedes Mitglied mindestens zwei Vertreter, unter denen neben dem Hauptverwaltungsbeamten auch ein Abgeordneter sein muss (§ 4 Abs. 2 NSGB-S).

Wie beschrieben, werden die Mitglieder des *Präsidiums* durch die Bezirksverbände gewählt. Vorher beschließt das Präsidium allerdings, „wie viele Abgeordnete und Hauptverwaltungsbeamte jeweils von den Bezirksverbänden zu wählen sind“, dabei soll „eine angemessene Zusammensetzung des Präsidiums“ gewährleistet werden (§ 10 Abs. 3 NSGB-S).

²⁸⁰ NSGB (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt, 18.02.2016, Abs. 74.

²⁸¹ NSGB (2) Geschäftsstelle, 17.11.2015, Abs. 18, 20.

Tabelle 26: Präsidiumsmitglieder NSGB

Amt in der Kommune	Anzahl
Bürgermeister	13
Samtgemeindebürgermeister	3
Stellvertretender Bürgermeister	1
Ratsmitglied	2
- (Präsident/Geschäftsführer)	1
Hauptamtlich gesamt	16
Ehrenamtlich gesamt	3

Eigene Darstellung nach NSGB 2015.

Die in Tabelle 26 dargestellte aktuelle Besetzung des Präsidiums zeigt allerdings, dass diese „angemessene“ Berücksichtigung sich in nur drei Ehrenamtlichen von 19 Sitzen widerspiegelt. Diese soll verhindern, „dass wir nicht verkommen zu einer Bürgermeistergewerkschaft“, stattdessen soll die „verfassungsrechtlichen Glaubwürdigkeit“ aufrechterhalten werden.²⁸² Die Gefahr wird darin gesehen, dass Außenstehende den NSGB „nicht als Repräsentanten der Kommunen ernst nehmen. Allerdings sei es schwierig, ausreichend Ehrenamtliche für die Ämter zu finden.“²⁸³ Neben den Bestimmungen der Satzung zur Besetzung des Organs gelten als „ungeschriebene Regelungen“, dass die Besetzung des Präsidiums das Ergebnis der letzten Kommunalwahl widerspiegeln soll und Frauen vertreten sein sollen.²⁸⁴ Zur Bearbeitung tagesaktueller Probleme besteht auch im NSGB zusätzlich ein *Geschäftsführendes Präsidium*, das aus dem Präsidenten und seinen fünf Vizepräsidenten besteht (§ 13 NSGB-S).

Die *Landesgeschäftsstelle* mit Sitz in Hannover gliedert sich in sechs Referate, die Beschlüsse der Organe vorbereiten und durchführen. Von den 20 Mitarbeitenden der Geschäftsstelle arbeiten 12 inhaltlich, während acht im Bereich Sekretariat tätig sind (NSGB 2015). Unter den Mitarbeitenden befinden sich mehrere Personen, die schon über 25 Jahre lang beim Verband sind. Dies lässt auf eine hohe Kontinuität schließen. Bei der Einstellung der Mitarbeiter spielt auch parteipolitische Zugehörigkeit eine Rolle.²⁸⁵ Die Geschäftsstelle wird vom Präsi-

²⁸² NSGB (2) Geschäftsstelle, 17.11.2015, Abs. 12.

²⁸³ NSGB (2) Geschäftsstelle, 17.11.2015, Abs. 16.

²⁸⁴ NSGB (2) Geschäftsstelle, 17.11.2015, Abs. 10; NSGB (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt, 18.02.2016, Abs. 8.

²⁸⁵ NSGB (2) Geschäftsstelle, 17.11.2015, Abs. 6.

dentem geleitet, der von einem Geschäftsführer vertreten wird (§ 18 NSGB-S). Somit sind geschäftliche und politische Führung des Verbandes in einer Person vereint. Dies wurde Anfang der 2000er Jahre eingeführt, wobei der Verband damit den Wechsel zur Eingleisigkeit in der Kommunalverfassung auch auf seine interne Struktur übertragen wollte. Ziel war es, durch eine „einheitliche Verwaltungs- und Politikspitze“ einen zentralen Ansprechpartner nach außen und innen zu haben und so „politisch schneller sprachfähig“ zu sein.²⁸⁶ Von außerhalb des Verbandes wird es zum Teil als Nachteil angesehen, dass der Hauptgeschäftsführer kein direkt gewählter Politiker ist und damit „viel zu wenig politisch“ sei und nicht die Repräsentativität seiner Einwohner im Rücken habe.²⁸⁷

4.3.5 Mitglieder und Verband: Mitgliederbindung und Interessenaggregation

Die rechtliche Beratung des Städte- und Gemeindebunds ist insbesondere für seine kleinen Mitglieder essentiell.²⁸⁸ Hierbei übernimmt der NSGB allerdings keine juristische Einzelvertretung, lediglich in Einzelfällen, wenn es sich um für mehrere Kommunen sehr wichtige Verfahren handelt, bündelt der Verband diese, vertritt die Kommunen aber nicht vor Gericht.²⁸⁹

Eine weitere wichtige Serviceleistung des Verbandes ist die Information der Mitglieder. Zur Information bei aktuellen politischen Themen verschickt der NSGB anlassbezogene „Bürgermeister-Mails“, die stichwortartig über Neuigkeiten informieren. Dieser Kanal wird von Bürgermeistern besonders geschätzt, weil sie so wichtige Informationen schnell und kurz gefasst erhalten:

„Also das ist eine Entscheidung, die an dem Tag oder dem davor getroffen wurde und die hat man dann zügig und wartet nicht auf irgendwelche Hefte. [...] das ist auch absichtlich so gestaltet, dass man das als Bürgermeister liest.“²⁹⁰

Neben diesem politischen Kanal gibt es fachliche und ausführlichere Rundschreiben, von denen pro Jahr ca. 200 bis 300 an die Verwaltungsspitzen geleitet werden. Darunter fallen der so genannte „Eildienst“, der allgemeine fachliche und rechtliche Informationen für die Verwaltungen beinhaltet, eine sporadisch erscheinende Zeitschrift für die Ratsmitglieder sowie eine Verbandszeitung, die sich auf kommunalpolitische Themen konzentriert (NSGB 2015). Insgesamt erhalten Bürgermeister jede Woche mehrere Informationen des Verbandes.²⁹¹

²⁸⁶ NSGB (2) Geschäftsstelle, 17.11.2015, Abs. 2, 4.

²⁸⁷ NLT (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt 28.01.2016, Abs. 42; vgl. Kapitel 4.6.

²⁸⁸ NSGB (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt, 18.02.2016, Abs. 26; NSGB (2) Geschäftsstelle, 17.11.2015, Abs. 84.

²⁸⁹ NSGB (2) Geschäftsstelle, 17.11.2015, Abs. 30.

²⁹⁰ NSGB (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt, 18.02.2016, Abs. 36.

²⁹¹ NSGB (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt, 18.02.2016, Abs. 40.

Gegenüber dem NST haben Mitglieder des NSGB den Vorteil, dass Strukturen auf Kreisebene bestehen, die einen Erfahrungsaustausch mit den Nachbargemeinden sowie eine Interessenvertretung gegenüber dem Landkreis ermöglichen. Geschätzt wird der Erfahrungsaustausch vor allem deswegen, weil sich ohne die Plattform des Verbandes interkommunale Zusammenarbeit erfahrungsgemäß nur sehr punktuell und vereinzelt stattfindet.²⁹²

Die Interessenaggregation findet auch im NSGB durch die Arbeit der Gremien sowie die Abfrage von Positionen der Mitglieder statt. Wird der NSGB von einem Ministerium um die Abgabe einer Stellungnahme gebeten, so werden die Bürgermeister durch ein Rundschreiben von der Geschäftsstelle darüber informiert. Dieses Rundschreiben enthält einen Entwurf der Stellungnahme, welcher von den Bürgermeistern innerhalb von ca. drei bis vier Wochen kommentiert werden kann. Hierbei werden komplizierte Gesetzesvorhaben auf die Auswirkungen vor Ort „runtergebrochen“ und ermöglichen den Kommunen vor Ort, „konkrete Auswirkungen von Gesetzen nachvollziehen zu können.“²⁹³ Sofern es zeitlich machbar ist, werden die Fragen auch an den zuständigen Fachausschuss weitergegeben. Die Geschäftsstelle erarbeitet auf Grundlage der eingegangenen Hinweise eine Stellungnahme, die dann mit den Entwürfen der beiden anderen Spitzenverbände abgeglichen wird (siehe Kapitel 4.6.6). Beschlossen werden die Stellungnahmen schließlich im Präsidium, wobei den Beschlussvorlagen in der Regel zugestimmt wird.²⁹⁴ Wie auch in den anderen Gremien des NSGB, wird auch im Präsidium ein Konsens angestrebt; Kampfabstimmungen finden nicht statt. Grund dafür ist die Überzeugung, dass man nur durch ein einheitliches Auftreten nach außen Gehör findet.²⁹⁵

Hinsichtlich der ehrenamtlich verwalteten Mitgliedskommunen besteht die Schwierigkeit, dass diese durch weniger Fachwissen tendenziell seltener detaillierte Hinweise einbringen können: „Der ehrenamtliche Bürgermeister einer 500-Einwohner-Gemeinde, der wird zu den rechtlichen Regelungen wenig beitragen können.“²⁹⁶ Auch Ratsmitglieder haben es in den Gremien eher schwer:

„Ich ziehe mich dann eher zurück, da ich nicht über die entsprechenden Vorlagen verfüge und somit ‚nur‘ die Möglichkeit habe, meinen gesunden Menschenverstand einzusetzen.“²⁹⁷

²⁹² Niedersächsischer Landtag (2) MdL, Opposition *und* NSGB-Mitglied, Präsidium, 08.02.2016, Abs. 8, 10.

²⁹³ Niedersächsischer Landtag (2) MdL, Opposition *und* NSGB-Mitglied, Präsidium, 08.02.2016, Abs. 18.

²⁹⁴ NSGB (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt, 18.02.2016, Abs.50, 52.

²⁹⁵ NSGB (2) Geschäftsstelle, 17.11.2015, Abs. 64.

²⁹⁶ NST (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 20.

²⁹⁷ Niedersächsischer Landtag (2) MdL, Opposition *und* NSGB-Mitglied, Präsidium, 08.02.2016, Abs. 48.

Ratsmitglieder, die in einem kommunalen Spitzenverband Ämter übernehmen, ermöglichen wichtige Verknüpfungen in die Räte, indem sie ihr Wissen an ihre Kollegen vor Ort weitergeben.²⁹⁸

4.4 Struktur: Niedersächsischer Landkreistag (NLT)



Der NLT zeichnet sich durch eine vergleichsweise große und gut besetzte Geschäftsstelle aus. Nicht umsonst ist der Verband derjenige, der in der Regel die Stellungnahmen für die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände entwirft (siehe Kapitel 4.6.6). Er zeichnet sich weiterhin durch eine fachliche Ausrichtung mit einem breiten Themenspektrum aus, wobei Gesundheits-, Jugendämter, Sozialhilfe und das Veterinärwesen eine wichtige Rolle spielen. Mit nur 37 Mitgliedern verfügt der Verband über eine übersichtliche und homogenere Mitgliederstruktur als die gemeindlichen Verbände und ist keiner Konkurrenz um die Mitglieder ausgesetzt.

4.4.1 Entstehung

Die Neugründung des Niedersächsischen Landkreistages nach 1945 geht zurück auf die Initiative des Landrats von Osterholz, der vor der NS-Diktatur im Vorstand des damaligen Preußischen Landkreistages Mitglied war (Henneke 2016: 268). Dieser wandte sich im Jahr 1946 mit dem Ansinnen, eine Tagung zur „Wiedererrichtung der Landkreisvereinigung der Provinz Hannover“ zu veranstalten an die Landräte der Provinz Hannover. Noch im selben Jahr wurde der neue Landkreistag für das gesamte Gebiet des in der Zwischenzeit neu gegründeten Bundeslandes gegründet. Hierfür musste die Zustimmung der staatlichen Stellen sowie der Militärregierung eingeholt werden. Am 10. August 1946 fand eine Landrätekonferenz in Nienburg an der Weser statt, bevor der neue Landkreistag am 23. November 1946 im Rathaus in Hannover für das gesamte neu gebildete Land Niedersachsen gegründet wurde.²⁹⁹

²⁹⁸ Niedersächsischer Landtag (2) MdL, Opposition und NSGB-Mitglied, Präsidium, 08.02.2016, Abs. 6.

²⁹⁹ Pressemitteilung NLT: „Der Niedersächsische Landkreistag (NLT) besteht 65 Jahre – Neues Logo schafft hohen Wiedererkennungswert“, vom 25.08.2011.

„Betrachtet man all diese Schwierigkeiten und berücksichtigt darüber hinaus, dass in dieser Zeit alle Kräfte von Politik und Verwaltung davon in Anspruch genommen worden sind, die ärgste durch Krieg und Vertreibung hervorgerufene Not der Menschen zu lindern, so ist es doch überaus bemerkenswert, dass die damaligen Repräsentanten der niedersächsischen Landkreise kaum mehr als vier Monate benötigten, um den Niedersächsischen Landkreistag zu errichten [...]“ (NLT 2015³⁰⁰).

In der Tat konnte der NLT damit nach dem Krieg äußerst schnell an seine vorherige Organisation, den Preußischen Landkreistag, anknüpfen und war der erste kommunale Spitzenverband Niedersachsens nach dem Zweiten Weltkrieg.

4.4.2 Aufgaben und Ziele

Aufgabe des Verbandes ist es, den Selbstverwaltungsgedanken zu pflegen und die „verfassungsmäßigen Rechte der kommunalen Selbstverwaltung“ zu wahren (§ 2 NST-S). Um die Anliegen und Belange der Mitglieder wahrzunehmen, soll der Verband, „die zuständigen Stellen bei der Vorbereitung und Durchführung von Gesetzen, Verordnungen und Erlassen“ beraten. Außerdem ist es seine Aufgabe, den Meinungs austausch unter den Mitgliedern zu pflegen, „auf eine einheitliche Stellungnahme“ hinzuwirken und Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben (ebd.). Hinsichtlich der Kreisverwaltungen ist es seine Aufgabe, Fragen der Organisation und Wirtschaftlichkeit zu behandeln sowie das Wissen darüber unter den Mitgliedern zu fördern (vgl. ebd.).

4.4.3 Mitglieder

Der NLT organisiert alle 37 Landkreise Niedersachsens sowie die Region Hannover. In letzterer leben ca. eine Million Menschen. Unter den Landkreisen hat der Landkreis Osnabrück mit rund 356.000 Einwohner die größte Bevölkerung. Kleinster Landkreis ist hingegen Lüchow-Dannenberg mit knapp 49.000 Einwohnern. Wie Tabelle 15 zeigt, hat die Region Weser-Ems die meisten Landkreise. Durch den bundesweit bisher einzigartigen freiwilligen Zusammenschluss der Landkreise Osterode und Göttingen hat sich die Zahl der Mitglieder des NLT zum 1. November 2016 auf 37 reduziert.

³⁰⁰ Die Quelle „NLT 2015“ bezieht sich auf die Homepage des NLT, deren Seiten am 13.10.2015 ausgedruckt und ausgewertet wurden.

Tabelle 27: Ordentliche Mitglieder NLT nach ehem. Regierungsbezirken

	Anzahl
Weser-Ems	12
Lüneburg	11
Hannover (inkl. Region Hannover)	7
Braunschweig	7
Ordentliche Mitglieder gesamt	37

Quelle: NLT 2015.

Insgesamt stehen die Landkreise für 87 Prozent der Einwohner Niedersachsens, was knapp 7 Millionen Menschen entspricht (NLT 2015). Der *Organisationsgrad* beträgt 100 Prozent. Die Mitgliederbeiträge betragen 50 ct. pro Einwohner.³⁰¹ Der NLT selbst ist Mitglied im DLT (§ 3 NLT-S).

4.4.4 Aufbau

Landkreisversammlung, Präsidium und Geschäftsführendes Präsidium sind die Organe des NLT (§ 6 NLT-S). Die *Landkreisversammlung* tritt einmal jährlich zusammen und wählt die Mitglieder des Präsidiums, der Fachausschüsse sowie den Hauptgeschäftsführer (§ 8 NLT-S). Das Organ wird dabei vom jeweiligen Landrat sowie eines vom Kreistag zu wählenden Kreisratsmitglied besetzt (§ 7 Abs. 1 NLT-S).

Das *Präsidium* setzt sich aus je zwei Landräten sowie einem Kreistagsabgeordneten³⁰² aus den vier ehemaligen Regierungsbezirken zusammen (§ 10 Abs. 1 NLT-S). Präsident und Vizepräsident werden von der Landkreisversammlung aus der Mitte des Präsidiums gewählt und müssen Landräte sein (§ 10 Abs. 2 NLT-S). Das Geschäftsführende Präsidium besteht aus dem Präsident, seinem Vizepräsident und dem Hauptgeschäftsführer, führt die Beschlüsse der Landkreisversammlung aus und trifft eilige Entscheidungen (§ 12 NLT-S). Wie Tabelle 28 zeigt, sind vier ehrenamtliche Mandatsträger im Präsidium, also mehr als in NST und NSGB.

³⁰¹ NLT (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 50.

³⁰² Im NLT sind nicht die *Kreistagsvorsitzenden*, sondern *Kreistagsabgeordnete* in den Verband einbezogen. Grund dafür ist die Tatsache, dass die Vorsitzenden in Niedersachsen keine verfassungsrechtlich hervorgehobene Stellung innehaben.

Tabelle 28: Präsidiumsmitglieder NLT

Amt in der Kommune	Anzahl
Landrat	7
Regionspräsident	1
Kreistagsvorsitzender	2
Kreistagsabgeordneter	2
- (Hauptgeschäftsführer)	1
Hauptamtlich gesamt	8
Ehrenamtlich gesamt	4

Eigene Darstellung nach NLT 2015.

Neben den satzungsgemäßen Kriterien Regionalität und Funktion (Ehrenamt/Hauptamt), spielt auch die parteipolitische Zuordnung bei der Besetzung des Präsidiums eine Rolle. Unabhängig vom Ergebnis der letzten Kommunalwahl wird darauf geachtet, dass CDU/FDP und SPD/Grüne in etwa jeweils die Hälfte der Sitze belegen. Dies trage „sehr zu politischen Befriedung bei“, ebenso wie die Tatsache, dass Präsident und Vizepräsident jeweils von der CDU und SPD gestellt werden und nach zweieinhalb Jahren ihre Ämter wechseln.³⁰³ Ziel ist es, nach außen als überparteilich wahrgenommen zu werden:

„Die Parität zwischen den politischen Lagern, das machen wir hauptsächlich, weil uns klar ist, *wirklichen* Einfluss auf die Landesregierung haben wir nur dann, wenn wir intern möglichst geschlossen sind. [...] Die Minister und auch der Ministerpräsident wissen, dass wenn der NLT eine Forderung stellt oder eine Position bezieht, dass das breit verankert ist.“³⁰⁴

Welche Landräte in das Präsidium gewählt werden, hängt auch von deren Kompetenzen und Kommunikationsfähigkeiten ab, da sie in der Lage sein müssen, die Positionen in ihrem Bezirk zu bündeln und artikulieren.³⁰⁵

An der internen Willensbildung wirken außerdem acht *Fachausschüsse* mit jeweils drei Mitgliedern, zwei Landräten und einem Kreistagsmitglied aus den vier ehemaligen Regierungsbezirken, mit (§ 13 NLT-S). Aufgrund der großen Bedeutung für die Arbeit der Landkreise existieren zudem zwei *ständige Arbeitskreise* zu den Themen Gesundheit und Veterinär (NLT

³⁰³ NLT (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 9, 17; NLT (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt 28.01.2016, Abs. 2.

³⁰⁴ NLT (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt 28.01.2016, Abs. 4.

³⁰⁵ NLT (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt 28.01.2016, Abs. 4.

2015). Unterhalb der Ausschussebene unterhält der NLT Arbeitskreise der Dezernenten, an denen der jeweils fachlich zuständige Referent aus der Geschäftsstelle, wenn möglich, teilnimmt. Außerdem bestehen auf Ebene der ehemaligen Regierungsbezirke Landrätekongressen, die jeweils fünf Mal pro Jahr abgehalten werden. An ihnen nimmt in der Regel der Hauptgeschäftsführer teil. Hier werden „wesentliche verbands- und landespolitische Fragestellungen erörtert“, wobei die Treffen für die Geschäftsstelle ein „wichtiges Rückkopplungsgremium“ darstellen, das zwischen den Mitgliedern und den förmlichen Sitzungen von Präsidium und Fachausschüssen besteht.³⁰⁶

Die *Geschäftsstelle* des NLT befindet sich in Hannover, wenn auch im Randgebiet und etwas abseits der Geschäftsstellen von NST und NSGB. Sie wird vom Hauptgeschäftsführer, der auch als „Geschäftsführendes Präsidialmitglied“ bezeichnet wird, geführt und gliedert sich in acht Referate mit insgesamt 23 Mitarbeitende von denen 15 inhaltlich arbeiten (NLT 2015).

4.4.5 Mitglieder und Verband: Mitgliederbindung und Interessenaggregation

Auf die Beratung des NLT sind kleine Landkreise tendenziell stärker angewiesen.³⁰⁷ Alle 14 Tage erhalten Kreistagsabgeordnete den Informationsdienst „NLT aktuell“ in elektronischer Form. Hier werden aktuelle politische Themen zusammengefasst. Dieser Informationsdienst trägt auch zur Transparenz für die Kreistagsmitglieder bei, die dadurch auch über das Verbandsgeschehen informiert werden. Zusätzlich wird fünf Mal im Jahr eine Informationszeitschrift für die Mitglieder, Kreis- und Landtagsabgeordnete sowie die Landesregierung herausgegeben. Hierbei geht es einerseits um Information, andererseits darum, sich in die politische Debatte einzubringen.³⁰⁸ In der Verbandszeitschrift „NLT Information“ sind ebenfalls aktuell wichtige Aushandlungsprozesse mit dem Land, neue Entscheidungen im Kommunalrecht und Verbandsinterna abgedruckt (vgl. NLT 2014a).

Zur Kommunikation mit den Mitgliedern nutzt der NLT insbesondere Rundschreiben. Auf diese Art werden sowohl Informationen abgefragt, als auch verbreitet. Bei Abfragen von Stellungnahmen äußern sich vor allem diejenigen Landkreise, die sich mit einem Thema intensiv beschäftigen oder besondere Fachkenntnisse dazu haben. Bei „Spezialgesetzen“, die möglicherweise nicht alle Mitglieder gleich betreffen, antworten hingegen nur wenige Landkreise. Dabei kommt es der Geschäftsstelle besonders auf fundierte Hinweise an:

³⁰⁶ NLT (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 19.

³⁰⁷ NLT (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt 28.01.2016, Abs. 58.

³⁰⁸ NLT (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 48.

„Aber die fünf oder sechs haben fundierte Hinweise gegeben. Und dann kann man da was machen. Das hilft mehr, als wenn 20 schreiben und sagen, keine Einwendungen.“³⁰⁹

Die so abgefragten Meinungen stellen eine wichtige Rückkopplung von Verband und Mitgliedern dar. Ergebnisse von Umfragen unter den Mitgliedern werden anschließend in Fachausschüsse und das Präsidium gegeben.

In den Gremien des NLT wird in der Regel so lange verhandelt, bis ein Konsens erreicht ist. Ab und zu kommt es aber auch zu Mehrheitsentscheidungen. Damit die Gremien erfolgreich arbeiten können, ist es wichtig, dass die Geschäftsstelle „ein Gespür für die Meinung“ der Mitglieder entwickelt und entsprechende Beschlussvorlagen erstellt.³¹⁰ Auch bei sehr unterschiedlichen Interessen wird eine Positionierung angestrebt:

„Wer nichts sagt, der gibt damit auch eine Meinungsbekundung ab. Der sagt, er ist mit dem Vorschlag einverstanden, der auf dem Tisch liegt [...]. Unsere Politik ist es, uns nicht auszuklinken, wenn wir uns nicht einig sind, sondern wir müssen dann eben suchen, wo ist der gemeinsame Nenner. Das gelingt in der großen Mehrzahl der Fälle. Ist dies nicht der Fall, muss die Mehrheit in den Gremien entscheiden.“³¹¹

Sind die Mitglieder aber zu einem bestimmten Thema, zum Beispiel regional, gespalten, kann es vorkommen, dass der NLT sich nicht äußert, um seine Uneinigkeit nicht nach außen zu tragen:

„Wir können nur indirekt politisch Einfluss nehmen und das geht immer dann, wenn alle Beteiligten wissen, da sind die Landkreise im Prinzip einer Meinung und die Power der Landkreise steht dahinter. Das beeindruckt dann die Ministerien schon. Wenn wir dagegen immer knappe Sachen machen, das würde uns sehr schwächen.“³¹²

Selten kommt es vor, dass der Verband an der parteipolitischen Linie gespalten ist.³¹³ Kritisiert ein Mitglied die Verbandsmeinung in der Öffentlichkeit, was nur in Ausnahmefällen vorkommt, wird das in den eigenen Reihen „ganz stark kritisiert“.³¹⁴ Mitglieder, die sich in einer für sie wichtigen Frage nicht durch den Verband vertreten sehen, drohen zum Beispiel mit einem Verbandsaustritt, wie der Landkreis Hameln-Pyrmont in der Flüchtlingsfrage.³¹⁵ Solche Drohungen wurden bisher im Verband noch nicht realisiert.

Ähnlich wie beim NST ist es auch beim NLT so, dass Mitglieder mit großen Verwaltungen weniger auf den Verband angewiesen sind:

³⁰⁹ NLT (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 31.

³¹⁰ NLT (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 37.

³¹¹ NLT (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 35.

³¹² NLT (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt 28.01.2016, Abs. 28.

³¹³ NLT (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt 28.01.2016, Abs. 28.

³¹⁴ NLT (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 37.

³¹⁵ NLT (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt 28.01.2016, Abs. 62.

„Also die Region Hannover ist ja ein Landkreis mit einer Million Einwohnern. Wenn die den Beitrag für den NLT sparen würden, dann könnten sie drei oder vier Stellen davon bezahlen, dann könnten sie ihre Sachen auch allein machen.“³¹⁶

Innerhalb des Verbandes haben diejenigen Personen Einfluss, die sich einbringen und für die Geschäftsstelle ansprechbar sind. Allerdings haben größere Kreisverwaltungen tendenziell „eher einen Experten zur Hand“ als kleine.³¹⁷ Im Präsidium spielt auch die „Autorität“ einzelner Landräte eine Rolle.³¹⁸ Ein Spitzenamt im Verband zu übernehmen kostet zwar Zeit und Engagement, Vorteile ergeben sich aber durch einen sehr guten Informationsstand und die Möglichkeit auch Belange des eigenen Landkreises unmittelbar auf Landesebene einzubringen.³¹⁹

Im Zuge der Umstellung auf die Eingleisigkeit (vgl. Kapitel 4.6.3) waren ehrenamtliche Mandatsträger zeitweise aus den Fachausschüssen des NLT ausgeschlossen, da man davon ausging, der Hauptverwaltungsbeamte würde nun beide Funktionen ausreichend in seiner Person in den Verband einbringen. So waren in den Ausschüssen einige Zeit lang ausschließlich Landräte vertreten. Dies wirkte sich allerdings negativ aus:

„Das hat zu sehr großem Misstrauen seitens der Kreistage und des Ehrenamts geführt. Seit die Kreistage wieder dabei sind, ist dieses Misstrauen eigentlich völlig weg. Es geht gar nicht darum, dass das Ehrenamt große fachliche Beiträge leisten soll - der Input kommt meistens aus der hauptamtlichen Verwaltung - aber die Transparenz ist gewährleistet: Das Ehrenamt weiß, es wird nichts gegen ihre Interessen beschlossen und sie können sich auch einbringen, wenn sie wollen.“³²⁰

Beim Einbezug der ehrenamtlichen Kreistagsabgeordneten in den Verband geht es also auch um eine Befriedung. Werden sie nicht einbezogen, kann in den Kreistagen außerdem die Frage aufkommen, warum man überhaupt Mitglied ist, in diesem „Landräte-Club.“³²¹

³¹⁶ NST (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 68.

³¹⁷ NLT (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 44; NLT (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt 28.01.2016, Abs. 60.

³¹⁸ NLT (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 46.

³¹⁹ NLT (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt 28.01.2016, Abs. 2.

³²⁰ NLT (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 9.

³²¹ NLT (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt 28.01.2016, Abs. 8.

4.5 Übersicht

Tabelle 29: Übersicht niedersächsische kommunale Spitzenverbände

	NST	NSGB	NLT
Gründung	1972	1948	1946
Ordentliche Mitglieder	126	395	37
Außerordentliche/beratende Mitglieder	3	Ja ¹	Ja ¹
Organisationsgrad	k.A. ²	40 %	100 %
Repräsentierte EW	4,7 Mio.	3,4 Mio.	6,8 Mio.
Beiträge pro Jahr	45 ct./EW	39 ct./EW + 200 Euro Grundbeitrag ³	50 ct./EW
Anzahl Mitarbeiter in der Geschäftsstelle	13	20	23
Anzahl Referate in der Geschäftsstelle	5	6	8
Sitz der Geschäftsstelle	Hannover	Hannover	Hannover
CDU/SPD-Spitze in der Geschäftsstelle	Ja	Ja	k.A.
CDU/SPD-Spitze im Präsidium	Ja	Ja	Ja
Organe	MV, Präs	MV, Präs, GF Präs	LK-Vers., Präs, GF Präs
Gremien	7 FA, 23 fachliche AK, 5 Bezirkskonferenzen	7 FA, 5 Bezirksverb., 38 Kreisverb., AK	8 FA, 2 ständige AK
Gremium für ehrenamtlichen Mandatsträger	nein	nein	nein
Ehrenamtliche Mandatsträger im Präsidium	1/20	3/19	4/12

MV = Mitgliederversammlung, Präs = Präsidium, GF Präs = Geschäftsführendes Präsidium, LK-Vers. = Landkreisversammlung, FA = Fachausschüsse, AK = Arbeitskreise

¹ Liste nicht veröffentlicht.

² Zur Problematik Organisationsgrad NST vgl. Kapitel 4.2.3.

³ Grundbeitrag für Mitglieder von Samtgemeinden: 150 Euro.

Quelle: Eigene Darstellung.

4.6 Strategie: Interessenvertretung niedersächsischer kommunaler Spitzenverbände

Die kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens werden sowohl in die Arbeit der Ministerien als auch im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens einbezogen. Die Beziehung zwischen Land und Verbänden wird insgesamt als „einigermaßen partnerschaftliches Verhältnis“ und „vertrauensvoll und konstruktiv auf der Arbeitsebene“ bezeichnet.³²² Seitens des Landes werden die Spitzenverbände, wie sich zeigen wird, durchaus als gewichtiger Akteur begriffen. Wie genau die Einbindung stattfindet, wird im Folgenden dargestellt. Außerdem werden, wie auch im Hessen-Kapitel, Anhörungs- und Beteiligungsrechte kommunaler Spitzenverbände, die Interaktion mit der Landesregierung, die Beteiligung im parlamentarischen Verfahren, Öffentlichkeitsarbeit, und die Zusammenarbeit der drei Verbände betrachtet.

Wie in Kapitel 2.1 geschildert, kann nicht davon ausgegangen werden, dass jegliche Interessenvertretung einer Kommune über den Spitzenverband läuft. Stattdessen bestehen kollektives und individuelles Vorgehen parallel. Dies zeigt sich auch in Bezug auf die Interessenvertretung niedersächsischer Kommunen. Handelt es sich um spezielle Probleme vor Ort oder hat man eigene gute Kontakte, wird der Verband nicht als Sprachrohr genutzt. Stattdessen kümmert sich die betroffene Kommune, gerade wenn sie groß genug ist, selbst um die Interessenvertretung.³²³

4.6.1 Anhörungs- und Beteiligungsrechte

In der Landesverfassung und der Geschäftsordnung der Landesregierung und der Ministerien sind die Anhörungs- und Beteiligungsrechte kommunaler Spitzenverbände in Niedersachsen festgelegt. Es bestehen hingegen *keine* entsprechenden Regelungen in der Kommunalverfassung (NKomVG), der Geschäftsordnung des Landtages oder auf einfach gesetzlicher Basis. Damit gehört Niedersachsen zu den sieben Flächenländern in Deutschland, in denen Anhörungs- und Beteiligungsrechte kommunaler Spitzenverbände in der Landesverfassung festgelegt sind (vgl. Tabelle 4 Anhang).

Durch das Gesetz vom 21. November 1997 wurde das Anhörungsrecht für kommunale Spitzenverbände in die Landesverfassung aufgenommen, indem der Artikel 57 um Absatz 6

³²² NST (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 98; MI (2) Referent, 27.01.2016, Abs. 52; MK (1) Abteilungsleiter, 27.01.2016, Abs. 7.

³²³ NST (1) Mitglied, Präsidium, Ehrenamt, 16.02.2016, Abs. 16, 70; NSGB (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt, 18.02.2016, Abs. 62.

erweitert wurde.³²⁴ Seitdem sind die kommunalen Spitzenverbände anzuhören, „bevor durch Gesetz oder Verordnung allgemeine Fragen geregelt werden, welche die Gemeinden oder Landkreise unmittelbar berühren“ (Art. 57 Abs. 6 NV). Die juristische Auslegung äußert sich explizit dahingehend, dass dadurch nicht festgelegt ist, durch wen die Verbände angehört werden müssen. Sie müssen lediglich einmal im Gesetzgebungsprozess, sei es durch die Regierung oder das Parlament, angehört werden (vgl. Epping et. al 2012).

Zusätzlich enthält die Gemeinsame Geschäftsordnung der Landesregierung und der Ministerien in Niedersachsen (GGO) nähere Beteiligungsrechte kommunaler Spitzenverbände. Demnach sind die kommunalen Spitzenverbände auch bei der Vorbereitung von Verwaltungsvorschriften zu beteiligen, wenn ihre Belange berührt sind (vgl. § 31 Abs. 1 GGO). Handelt es sich um Entwürfe der Landesregierung, die nicht „von unwesentlicher politischer Bedeutung“ sind, so „darf eine Verbandsbeteiligung erst eingeleitet werden, wenn die Landesregierung die Freigabe des Entwurfs beschlossen hat“ (§ 31 Abs. 2 GGO). Diese Regelung zeigt, dass die Landesregierung eine Beteiligung der Verbände noch vor der internen Abstimmung verhindern möchte. Für die Abgabe einer Stellungnahme ist den Verbänden „in der Regel“ eine sechswöchige Frist einzuräumen, die aber „in besonders eiligen Fällen“ auf drei Wochen verkürzt werden kann (§ 31 Abs. 3 GGO). Die Anhörung findet dabei in der Regel schriftlich statt, kann aber „im Bedarfsfall“ zusätzlich oder anstelle der schriftlichen Anhörung auch mündlich durchgeführt werden (ebd.). Wird ein Entwurf nach der erfolgten Anhörung noch einmal „wesentlich“ verändert, ist den Verbänden „nochmals Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben“ (§ 31 Abs. 4 GGO).

Die Verankerung des Anhörungsrechts in der Landesverfassung führt dazu, dass die Einhaltung vor dem Staatsgerichtshof eingeklagt werden kann. In einem Urteil des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 16. Mai 2001 entschieden die Richter in Bezug die Novellierung des Finanzausgleichs, dass dem Anhörungsrecht in Art. 57 Abs. 6 NV „nicht in vollem Umfang Rechnung getragen“ wurde (Meyer 2006: 133). Allerdings sei der Verfahrensfehler unschädlich, da die kommunalen Spitzenverbände sich auf die verkürzten Anhörungsfristen eingelassen hätten (vgl. ebd.).

³²⁴ Vgl. GVBl. S. 480; Land Niedersachsen (2017): Die Verfassung des Landes Niedersachsen, http://www.niedersachsen.de/land_leute/geschichte/dokumente_zur_geschichte/verfassung/19878.html (letzter Zugriff: 26.01.2017).

4.6.2 *Interaktion mit Landesregierung und -verwaltung*

Nach der Darstellung der rechtlichen Grundlagen wird im Folgenden die praktische Einbindung der kommunalen Spitzenverbände in die Arbeit der Landesregierung und -verwaltung, sowie in Arbeitsgruppen und anderen Gremien analysiert. Dabei werden auch für Niedersachsen freiwillige Rahmenvereinbarungen in die Betrachtung einbezogen.

In den Ministerien:

Wie in Kapitel 4.6.1 dargestellt, sind die kommunalen Spitzenverbände von den Ministerien innerhalb einer Frist von sechs Wochen zu beteiligen, wobei diese formelle Beteiligung erst eingeleitet werden darf, wenn das Kabinett einen Entwurf gebilligt hat (§ 31 Abs. 2 GGO). Nachdem die Landesregierung die Freigabe eines Entwurfs beschlossen hat, werden die kommunalen Spitzenverbände schriftlich um eine Stellungnahme gebeten. Diese wird in Niedersachsen üblicherweise von der drei Spitzenverbänden gemeinsam abgegeben. Auch nach dieser Anhörung können weitere mündliche Besprechungen mit den Verbänden stattfinden bevor der Entwurf in den Landtag eingebracht wird.

Bis ein Entwurf vom Kabinett gebilligt wurde, ist die „politische Grundentscheidung“ in der Regel bereits gefallen. Entsprechend schwierig ist es, einen bestehenden Entwurf zu ändern.³²⁵ Die entscheidende Einbeziehung kommunaler Spitzenverbände in die Arbeit der Ministerien besteht daher auch in Niedersachsen in der Einbindung *vor* einem Referentenentwurf: „Die beste Arbeit macht man dann, wenn man in den Referentenentwurf reingeschrieben wird. Also dass man *vor* dem Entwurf tätig wird.“³²⁶ Ziel der Verbände ist es, bereits während der Ausarbeitung eines Entwurfs in einem ständigen Dialog beteiligt zu sein:

„Dann kam irgendwann der Fachreferent im Innenministerium auf uns zu und hat gesagt, hier, wir müssen mal sprechen. Dann haben wir uns unterhalten und er hat uns die Vorstellung des Ministeriums skizziert und darüber haben wir diskutiert. [...] Dann hat sich das Haus eine Meinung gebildet, es gab einen Vorentwurf und darüber haben wir dann wieder gesprochen. Und das wird nach Möglichkeit so austariert, dass alle damit halbwegs zufrieden sind.“³²⁷

Eine solch frühe Einbindung hängt maßgeblich von einer vertraulichen Zusammenarbeit ab. Auch auf Seiten der Spitzenverbände ist man sich darüber im Klaren, dass Entwürfe insbesondere nicht an die Opposition weitergereicht werden sollten.³²⁸ Da die Spitzenvertreter der Ver-

³²⁵ NST (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 60.

³²⁶ NSGB (2) Geschäftsstelle, 17.11.2015, Abs. 52.

³²⁷ NSGB (2) Geschäftsstelle, 17.11.2015, Abs. 52.

³²⁸ NST (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 82.

bände ihren Gremien zur Auskunft verpflichtet sind, befinden sie sich allerdings in einer zwiespältigen Situation: Auf der einen Seite sollen sie ihre Mitglieder informieren, auf der anderen Seite kann dies dazu führen, dass vertrauliche Informationen öffentlich und Verhandlungen gefährdet werden:

„Das Problem bei dieser frühen Abstimmung liegt eher darin, dass zu diesem Zeitpunkt Dinge noch nicht öffentlich werden dürfen. Sonst ist das gleich im Landtag und wird mit einer Kleinen Anfrage diskutiert und thematisiert. [...] Und die Gremien fragen natürlich die Geschäftsstelle in jeder Sitzung, was ist da, was wisst ihr. Und in dem Moment, wo irgendwas in so ein Gremium kommt, ist es leider öffentlich. Irgendeiner, da sind ja auch unterschiedliche Parteien vertreten, nutzt das aus und gibt das an die Presse weiter.“³²⁹

Geben sie Informationen an ihre Gremien weiter erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass die Vertraulichkeit verletzt wird. Dies führt zu Unmut seitens der Landesregierung und -verwaltung und einer Beschädigung des Vertrauensverhältnisses, was sich negativ auf die Einbindung kommunaler Spitzenverbände auswirken kann:

„Wenn das einmal in einem der Gremien der kommunalen Spitzenverbände gelandet ist, dann kann man sich auf besondere Vertraulichkeit nicht mehr unbedingt verlassen. Dann ist das im Land rumgegangen. [...] das kann Verhandlungen durchaus erschweren.“³³⁰

Wie stark die kommunalen Spitzenverbände informell beteiligt werden, hängt stark von den einzelnen Häusern und der Vernetzung der Verbände in diese ab. So bestehen zum Innenministerium „hervorragende“ Kontakte, auch die Vernetzung mit Kultus- und Sozialministerium werden als gut bezeichnet.³³¹ Vom Innenministerium, das auch als „Kommunalministerium“ bezeichnet wird, erwarten die Verbände, „dass es sich innerhalb der Entscheidungsabläufe im Kabinett und Landtag“ als Anwalt der Kommunen agiert.³³²

Das Finanzministerium wird als „der natürliche Gegner“ kommunaler Spitzenverbände bezeichnet, wobei die Zusammenarbeit eher schwierig sei.³³³ Neben dem Kampf um Ressourcen können auch seltene Kontakte zu einer schlechten Vernetzung und einer auf das formell notwendige begrenzte Einbindung führen. Dies ist zum Beispiel hinsichtlich des Justizministeriums der Fall.³³⁴ Auch die Einbindung in das Landwirtschaftsministerium sei, unabhängig von der politischen Spitze, „traditionell“ schlecht.³³⁵ Die Einbindung hängt also auch an den Traditionen der Häuser und deren Führungspersonal. Da eine gute Zusammenarbeit auch von Ministern

³²⁹ MI (2) Referent, 27.01.2016, Abs. 30.

³³⁰ MK (1) Abteilungsleiter, 27.01.2016, Abs. 25.

³³¹ NSGB (2) Geschäftsstelle, 17.11.2015, Abs. 56; NST (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 60.

³³² NLT (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt 28.01.2016, Abs. 48.

³³³ NLT (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt 28.01.2016, Abs. 50; NST (1) Mitglied, Präsidium, Ehrenamt, 16.02.2016, Abs. 46.

³³⁴ NSGB (2) Geschäftsstelle, 17.11.2015, Abs. 56.

³³⁵ NST (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 60.

und Ministerpräsident abhängt, versuchen die kommunalen Spitzenverbände, im Vorfeld von Landtagswahlen zu beeinflussen:

„Natürlich kämpfen wir auch im Vorfeld von Landtagswahlen darum, wer kommt ins Kabinett, wer wird Staatssekretär. Wir kämpfen natürlich dafür, intern in den Parteien, dass Leute mit kommunalem Hintergrund Funktionen übernehmen.“³³⁶

Die Position der Ehrenamtlichen wird auch Sicht der Ministerien durch die Verbände kaum nach außen transportiert. So mache es in den allermeisten Fällen „überhaupt keinen Unterschied, ob die Ehrenamtlichen an der Vorbereitung oder Beschlussfassung in den Gremien mitgewirkt haben oder nicht“, da es um allgemeine Interessen der Kommunen gehe.³³⁷ Allerdings trete da, wo Interessengegensätze zwischen Haupt- und Ehrenamt in den Kommunen wahrscheinlich sind, ein Unterschied in der Interessenvertretung „nicht auf, weil die nicht zum Zuge kommen.“³³⁸ Bei der Erstellung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes, dessen Ziel unter anderem eine Stärkung ehrenamtlicher Kommunalpolitiker in der Kommunalverfassung war, hatte das Innenministerium am 4. November 2009 ein Symposium veranstaltet, an dem Landräte, Oberbürgermeister, Bürgermeister, Samtgemeindebürgermeister, Vorsitzende von Kreistagen, Gemeinderäten sowie Abgeordnete dieser Vertretungen und Vertreter der kommunalen Spitzenverbände teilnahmen (vgl. MI 2009: 4). Im diesem Rahmen wurden die Positionen der Ehrenamtlichen aufgenommen, wobei der NSGB die konträre Position der kommunalen Spitzenverbände deutlich machte: Dieser äußerte deutliche Skepsis gegenüber einer Stärkung des Ehrenamts, die keinesfalls mit einer „Schwächung des Hauptamts“ einhergehen dürfe (MI 2009: 23). Eine solche Einbindung der Ehrenamtlichen, wie durch das genannte Symposium, stellt aber eine Ausnahme dar. In der Regel nehmen die Referenten der Ministerien „nicht an den kommunalen Spitzenverbänden vorbei Kontakt“ zu den Ehrenamtlichen auf, da „ihre Organisation die kommunalen Spitzenverbände sind.“³³⁹ Das Beispiel zeigt, dass es deutliche Interessenunterschiede zwischen hauptamtlichen Politikern und ehrenamtlichen Politikern geben kann, wobei durch die kommunalen Spitzenverbände tendenziell die Position der Hauptamtlichen nach außen getragen wird.

Die Zusammenarbeit zwischen Ministerien und Verbänden läuft auf Referentenebene meist anlassbezogen. Drei- bis viermal im Jahr gibt es aber auch feste Treffen zwischen Innenministerium, Minister und Staatssekretär und Präsidenten und Hauptgeschäftsführern der Arbeitsgemeinschaft kommunaler Spitzenverbände.³⁴⁰ Es gibt aber auch einige feste Termine. So

³³⁶ NLT (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt 28.01.2016, Abs. 38.

³³⁷ MI (2) Referent, 27.01.2016, Abs. 26.

³³⁸ MI (2) Referent, 27.01.2016, Abs. 26.

³³⁹ MI (2) Referent, 27.01.2016, Abs. 24.

³⁴⁰ MI (2) Referent, 27.01.2016, Abs. 6.

lädt die Landesregierung die geschäftsführenden Präsidien der kommunalen Spitzenverbände ein- bis zweimal im Jahr ein, um mit diesen zu sprechen. In diesem Kreis geht es nur vereinzelt um inhaltliche Punkte, das Treffen dient eher dem allgemeinen Austausch und der Vernetzung.³⁴¹ Auch im Kultusministerium gibt es im Bereich der Kindertagesstätten jour fixe mit den kommunalen Spitzenverbänden, bei den Schulträgerangelegenheiten hingegen befinden sich die Referenten beider Seiten in einem „permanenten Austausch“ und „ständigen Gesprächszusammenhang“ ohne fixe Termine.³⁴² Solche engen Netzwerke können sich insbesondere dann bilden, wenn auf beiden Seiten personelle Kontinuitäten bestehen.

Konnten einzelne Bürgermeister oder Landräte mit ihrer Meinung im Verband nicht durchdringen, kann es vorkommen, dass sie sich separat an die Ministerien wenden. Ein solches Vorgehen hat allerdings wenig Aussicht auf Erfolg, stattdessen werden die einzelnen Kommunen aufgefordert, ihre Positionen „als Verbandsmeinung“ im Ministerium vorzutragen, denn „wenn das dann nicht Verbandsmeinung ist, hängt das meistens sehr tief von der Wichtigkeit und der Umsetzungschance her.“³⁴³

In Arbeitsgemeinschaften und anderen Gremien:

Durch die Einbindung in weiteren Gremien sind die kommunalen Spitzenverbände auch regelmäßig und längerfristig in die Prozesse der Ministerien eingebunden. So gibt es in Niedersachsen seit September 2015 eine gemeinsame Finanzkommission, in der Staatssekretäre des Innenministeriums, des Finanzministeriums, der Staatskanzlei sowie die Spitzenvertreter der Arbeitsgemeinschaft kommunaler Spitzenverbände vertreten sind.³⁴⁴ Laut Innenminister Pistorius griff die niedersächsische Landesregierung damit „eine Idee der kommunalen Seite auf, dem bewährten finanzpolitischen Dialog zwischen dem Land und seinen Kommunen einen rechtlich verankerten Rahmen zu geben.“³⁴⁵ Aufgabe der Finanzkommission, die sich zweimal jährlich trifft, ist ein ständiger Dialog in Bereichen Konnexitätsprinzip, Länderfinanzausgleich sowie

³⁴¹ NSGB (2) Geschäftsstelle, 17.11.2015, Abs. 58.

³⁴² MK (1) Abteilungsleiter, 27.01.2016, Abs. 3.

³⁴³ MI (2) Referent, 27.01.2016, Abs. 44.

³⁴⁴ „Gemeinsame Finanzkommission wird eingerichtet: Land und Kommunen arbeiten künftig noch enger zusammen“, Niedersächsische Staatskanzlei vom 18.08.2015, <http://www.stk.niedersachsen.de/aktuelles/presseinformationen/gemeinsame-finanzkommission-wird-eingerichtet-land-und-kommunen-arbeiten-kuenftig-noch-enger-zusammen-136235.html> (letzter Zugriff 13.01.2017).

³⁴⁵ „Gemeinsame Finanzkommission wird eingerichtet: Land und Kommunen arbeiten künftig noch enger zusammen“, Niedersächsische Staatskanzlei vom 18.08.2015, <http://www.stk.niedersachsen.de/aktuelles/presseinformationen/gemeinsame-finanzkommission-wird-eingerichtet-land-und-kommunen-arbeiten-kuenftig-noch-enger-zusammen-136235.html> (letzter Zugriff 13.01.2017).

steuer- und abgabenrechtliche Fragestellungen.³⁴⁶ Ein anderes Beispiel ist wöchentlich tagende Staatssekretärsrunde, die zur Bewältigung der Flüchtlingskrise durch den Ministerpräsidenten eingerichtet wurde und zu der die Geschäftsführer der kommunalen Spitzenverbände eingeladen werden. Die Präsenz der Verbände in dieser internen Runde ist bemerkenswert und erfordert besondere Vertraulichkeit.³⁴⁷ Dort treten die kommunalen Spitzenverbände selbstbewusst und „fordernd“ auf.³⁴⁸

Zur Information und Vernetzung laden die kommunalen Spitzenverbände ihrerseits Referenten aus den Ministerien in ihre Ausschusssitzungen ein. In das Präsidium werden regelmäßig Staatssekretäre und Minister eingeladen. Hierbei geht es vor allem darum, die Umsetzbarkeit von Gesetzen und Verordnungen zu diskutieren und die Beamten auf mögliche Probleme bei der Umsetzung hinzuweisen.³⁴⁹ Tabelle 30 zeigt weitere beratende Beiräte und Gremien auf Landesebene, in denen die kommunalen Spitzenverbände per Gesetz oder Verordnung vertreten sind. So sind sie beispielsweise Mitglied im Landesjugendhilfeausschuss, im Landespflegeausschuss, dem Nationalparkbeirat und dem Landesbeirat für Jugendarbeit. Es wird ersichtlich, dass die kommunalen Spitzenverbände in vielfältigen Gremien vertreten und in ein breites Netzwerk eingebunden sind.

³⁴⁶ Vgl. ebd.

³⁴⁷ NLT (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt 28.01.2016, Abs. 44.

³⁴⁸ MK (1) Abteilungsleiter, 27.01.2016, Abs. 11.

³⁴⁹ NSGB (2) Geschäftsstelle, 17.11.2015, Abs. 58; NST (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 74.

Tabelle 30: Vertreter kommunaler Spitzenverbände in anderen Organisationen auf Landesebene in Niedersachsen

	Gremium	Rechtsquelle
Beiräte des Landes	Nationalparkbeirat	§ 27 Abs. 2 Gesetz über den Nationalpark „Niedersächsisches Wattenmeer
	Biosphärenbeirat	§ 36 Abs. 4 Niedersächsisches Elbtal- und Biosphärenreservat Gesetz
	Landesbeirat für Jugendarbeit	§ 15 Jugendförderungsgesetz
Andere Organisationen	Verwaltungsrat der Tierseuchenkasse	§ 6 Abs. 2 Ausführungsgesetz zum Tierseuchengesetz
	Landesjugendhilfeausschuss	§ 10 Abs. 1 Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes
	Planungsausschuss Krankenhäuser	§ 9 Abs. 1 Niedersächsisches Krankenhausgesetz
	Landespersonalausschuss	§ 116 Abs. 3 Niedersächsisches Beamtengesetz
	Verwaltungsrat der Kommunalprüfungsanstalt	§ 6 Abs. 1 Niedersächsisches Kommunalprüfungsgesetz
	Landespflegeausschuss	§ 2 Abs. 1 Pflegeausschussverordnung
	Prüfungsausschuss Feuerwehr	§ 13 Abs. 8 Verordnung über die Ausbildung und Prüfung für die Laufbahn des feuerwehrtechnischen Dienstes

Quelle: Eigene Darstellung.

Freiwillige Rahmenvereinbarungen:

Die kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens handeln Vereinbarungen und freiwillige Rahmenverträge mit der Regierung aus. Hierbei werden zunächst mehrere Vorgespräche geführt, die später zu einem „politischen Termin“ mit Minister und Verbandsspitzen führen.³⁵⁰ Die Verbandsspitzen müssen hierbei darauf achten, dass die von ihnen verhandelten Inhalte auch von den Gremien mitgetragen werden. In einem frühen Stadium der Verhandlungen kann es vorkommen, dass die Verbandsspitzen bereits Eckpunkte mit Vertretern der Landesregierung vereinbart haben, die die Gremien später nicht mittragen.³⁵¹ In der Regel können Präsidenten und Geschäftsführer aber „sehr genau einschätzen“, was der Verband mittragen wird. Zudem sind diese Spitzenvertreter diejenigen, die innerverbandlich „den Ton angeben“ und kriegen „die Gremien auch auf ihre Seite, selbst, wenn sie es nicht vorher besprochen haben.“³⁵²

³⁵⁰ Hierbei (NLT (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 21).

³⁵¹ MI (2) Referent, 27.01.2016, Abs. 18.

³⁵² MI (2) Referent, 27.01.2016, Abs. 18.

Beispiel für eine Vereinbarung der Landesregierung mit den kommunalen Spitzenverbänden ist die am 22. September 2015 veröffentlichte „Gemeinsame Erklärung zur Flüchtlingspolitik“. Hierin legen sich beide Seiten darauf fest, „ihren Informationsaustausch in der Flüchtlingsarbeit“ zu intensivieren, aus welchem Zwecke die kommunalen Spitzenverbände „bis auf weiteres regelmäßig mit dem Staatssekretärsausschuss zu Flüchtlingsfragen zusammentreffen.“³⁵³ Des Weiteren fordern beide Seiten den Bund auf, sich dauerhaft an den Kosten zu beteiligen. Das Land verpflichtete sich seinerseits gegenüber den Kommunen, diesen eine finanzielle Entschädigung von 240 Millionen Euro plus 180 Millionen Euro im Nachtragshaushalt 2015 auszuzahlen sowie die Flüchtlingssituation bei der Kommunalaufsicht „angemessen“ zu berücksichtigen und das Vergabe- und Bauverfahren zu erleichtern.³⁵⁴ Das zeigt, dass Vereinbarungen zwischen der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden nicht nur die Abstimmung beider Vertragspartner in einer Sache beinhalten, sondern auch Forderungen gegenüber Dritten einschließen und zu einem gemeinsamen strategischen Vorgehen nach außen beitragen können.

Ein anderes Beispiel ist die „Politische Zielvereinbarung“ zur „Ausweisung der Natura 2000-Schutzgebietskulisse in Niedersachsen“, die der NLT im Jahr 2014 mit dem Niedersächsischen Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz abschloss (NLT 2014b: 133ff.) Hierbei vereinbarten sich das Ministerium als oberste Naturschutzbehörde und der NLT als Vertreter der unteren Naturschutzbehörden der Landkreise zur Umsetzung der europäischen Vorgaben zur Ausweisung von Naturschutzgebieten (NLT 2014b: 133). Je nach Betroffenheit schließen die kommunalen Spitzenverbände also gemeinsam oder eigenständig Vereinbarung mit den betreffenden Akteuren ab. Außerdem wird deutlich, dass Vereinbarungen auch der Umsetzung bestehender rechtlicher Normen dienen.

Andere Vereinbarungen gehen einer Gesetzgebung voraus und sind seitens der kommunalen Spitzenverbände mit der Erwartung verknüpft, in einem Landesgesetz umgesetzt zu werden.³⁵⁵ Die durch Verhandlungen erzeugten Erwartungen führen zu einem Handlungsdruck für Regierung und Parlament:

„Der Landtag wird dadurch [durch Vereinbarungen zwischen kommunalen Spitzenverbänden der Landesregierung] maßgeblich unter Druck gesetzt. Weil wir natürlich auch vom Landtag, von der Landtagsmehrheit, erwarten, dass das, was von *ihrer* Landesregierung ausgehandelt wurde, auch im Gesetz- und Verordnungsblatt erscheint. Da sagen natürlich

³⁵³ „Treffen der Landesregierung mit den kommunalen Spitzenverbänden am 22. September 2015. Gemeinsame Erklärung zur Flüchtlingspolitik“, S. 1.

³⁵⁴ Ebd., S. 2.

³⁵⁵ NLT (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 21.

viele im Landtag, welche Rolle haben wir hier überhaupt noch. Umso wichtiger ist es, seitens der Landesregierung die Fraktionen im Vorfeld laufend zu informieren.“³⁵⁶

Vermehrte Absprachen zwischen kommunalen Spitzenverbänden und Regierung können daher die Gefahr bergen, dass das Parlament an Bedeutung verliert, insbesondere, da Abgeordnete nur teilweise in Vorabsprachen einbezogen werden.³⁵⁷

4.6.3 *Beteiligung im parlamentarischen Verfahren*

Nachdem die Interaktion der kommunalen Spitzenverbände mit der Landesregierung und -verwaltung beschrieben wurde, wird im Folgenden die Beteiligung im Landtag und die Anhörungen im Sozialausschuss von 2010 bis 2015 analysiert. Anschließend werden die Kontakte zwischen Vertretern kommunaler Spitzenverbände und Abgeordneten und personelle Verflechtungen thematisiert.

Kommunale Spitzenverbände in Anhörungen:

Sofern kommunale Belange berührt werden, kann auch im Landtag eine Anhörung kommunaler Spitzenverbände stattfinden. Hierbei sind neben § 57 Abs. 6 LV keine weiteren Spezifizierungen in der Geschäftsordnung des Landtages vorgegeben. Aus Sicht der Verbände ist die Möglichkeit durch förmliche Stellungnahmen im Landtag Einfluss zu nehmen, eher gering einzuschätzen:

„Da stecken wir sehr viel Arbeit rein und das ist im Grunde genommen fast immer für die Katz. [...] dann fragt die Opposition uns Löcher in den Bauch und findet das ganz wunderbar, was wir kritisieren und die Mehrheit äußert sich *überhaupt* nicht. Das haben wir jetzt bei dem Regierungswechsel auch gemerkt, wie die Rollen einfach gewechselt haben.“³⁵⁸

Fühlen sich die kommunalen Spitzenverbände von der Regierung übergangen oder nicht „erhört“, so „munitionieren“ sie die Oppositionsfraktionen mit Argumenten und Material.³⁵⁹ Diese können dadurch ein höheres Gewicht in die Diskussionen einbringen:

„Im Landtag kann ich bei Diskussionen schon herausheben, dass nicht ‚nur‘ meine Gemeinde oder mein Landkreis hinter mir und meiner Position steht, es hat schon eine enorme Bedeutung, wenn ich mit dem ‚Pfund‘ wuchern kann, dass eben auch der NSGB diese Position vertritt! Für alle Landtagsabgeordneten hat die Stellungnahme des NSGB schon eine enorme Bedeutung.“³⁶⁰

³⁵⁶ NLT (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 21.

³⁵⁷ Niedersächsischer Landtag (1) MdL, Regierung, 03.02.2016, Abs. 12.

³⁵⁸ NST (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 62.

³⁵⁹ NST (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 78.

³⁶⁰ Niedersächsischer Landtag (2) MdL, Opposition und NSGB-Mitglied, Präsidium, 08.02.2016, Abs. 18.

Werden die Fristen nicht eingehalten, beklagen sich die Verbände, da sie dann ihre Mitglieder schwerer einbeziehen können. Entscheidet sich ein Ausschuss keine eigene Anhörung zu machen, so lässt er sich in der Regel durch eine Unterrichtung von den Ministerien informieren.³⁶¹

Anhörungen im Sozialausschuss von 2010 bis 2015:

Von 2010 bis 2015 fanden im Sozialausschuss des Niedersächsischen Landtages insgesamt 12 Anhörungen mit Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände statt. Während im Jahr 2012 keine solche Anhörung stattfand, waren es 2014 vier. Thematisch waren dabei vor allem Gesetzesneuerungen im Bereich der Krankenhausversorgung relevant. Bezeichnenderweise wurde in allen Fällen die Arbeitsgemeinschaft kommunaler Spitzenverbände angehört. Lediglich in der Anhörung vom 26. Februar 2015 wurden zusätzlich zu dieser der NSGB und der NLT separat angehört.

Tabelle 31: Kommunale Spitzenverbände in Anhörungen des Sozialausschusses (AfSFFUGuM) im Niedersächsischen Landtag 2010-2015

Datum Anhörung	Vorgang	Ausschussprotokoll	Angehört
05.05.2010	psychisch Kranke	AfSFFuG 16/61	AG
02.09.2010	Heimgesetz	AfSFFGuI 16/74	AG
10.02.2011	Sozialgerichtsgesetz	AfSFFGuI 16/93	AG
03.03.2011	Spielplatz-Bauordnung	AfSFFGuI 16/94	AG
25.08.2011	Krankenhausgesetz	AfSFFGuI 16/107	AG
14.11.2013	Wohnmobilprostitution	AfSFFGuM 17/16	AG
05.06.2014	Freie Wohlfahrtspflege	AfSFFGuM 17/32	AG
05.06.2014	Wohnraumförderungsgesetz	AfSFFGuM 17/32	AG
03.07.2014	Wohnungsmarkt	AfSFFGuM 17/35	AG
18.09.2014	Krankenhausversorgung	AfSFFGuM 17/38	AG
26.02.2015	Krankenhausgesetz	AfSFFGuM 17/56	AG, NSGB, NLT
08.10.2015	Heimgesetz	AfSFFGuM 17/72	AG

Quelle: Eigene Darstellung nach individueller Anfrage an das Niedersächsische Landtagsdokumentationssystem (NILAS).

Dieser exemplarische Einblick zeigt, dass die kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens gegenüber dem Landtag generell als Arbeitsgemeinschaft auftreten.

³⁶¹ Niedersächsischer Landtag (1) MdL, Regierung, 03.02.2016, Abs. 17.

Verbindungen zu Abgeordneten und kommunalen Spitzenverbänden:

Wie zur Regierung und Verwaltung so gibt es auch zu den Abgeordneten informelle Kontakte, die von den Verbänden für die Interessenvertretung genutzt werden. Eine wichtige Rolle spielen hierbei die Verbindungen zu den Fraktionen. So laden Fraktionen oder Arbeitskreise Vertreter der Verbände ein, um sich von diesen, noch bevor es zu einer Anhörung kommt, zu einem bestimmten Thema informieren zu lassen. Wie stark diese Einbindung ist, hängt auch von den einzelnen Fraktionsvorsitzenden ab.³⁶² Hierbei sind es vor allem die Geschäftsführer der kommunalen Spitzenverbände, die enge Kontakte zu Regierungs- und Oppositionsfraktionen unterhalten. Sie nehmen regelmäßig an den Fraktionstreffen teil und können situativ reagieren:

„Wenn wir mitkriegen, dass irgendeine Novelle, die die Kommunen massiv betrifft, in den Fraktionen nur schon mal angedacht wird, nehmen wir natürlich sofort das Gespräch mit den Landtagsfraktionen auf.“³⁶³

Förderlich sind hierbei gleiche Parteizugehörigkeit und gute persönliche Kontakte.³⁶⁴ So werden die Kontakte zur CDU- beziehungsweise SPD-Fraktion von dem jeweiligen CDU- beziehungsweise SPD-Geschäftsführer wahrgenommen.

Die kommunalen Spitzenverbände laden ihrerseits regelmäßig die Fraktionsvorsitzenden ein, um mit diesen zum Beispiel ein bestimmtes Thema zu erörtern. Auch die Arbeitskreise, zum Beispiel des Innenausschusses, besuchen regelmäßig die Spitzenverbände.³⁶⁵ Außerdem laden die kommunalen Spitzenverbände Abgeordnete zu ihren Mitgliederversammlungen ein.³⁶⁶ Neben den regelmäßigen Kontakten über die Geschäftsführer nutzen die Verbände auch andere Verbindungen in das Parlament: „Wenn der entscheidende Abgeordnete zufällig aus dem Landkreis x kommt, dann guckt man mal, ob der Landrat dieses Landkreises da vielleicht auch eine gute Verbindung hat.“³⁶⁷

Bei starken Konflikten kann es auch vorkommen, dass die Geschäftsstellen ihre Mitglieder, zum Beispiel einzelne Oberbürgermeister, dazu anhält, auf „ihre“ Abgeordneten zuzugehen, um ihren Einfluss dort geltend zu machen.³⁶⁸ Dies geschieht aber selten auf Initiative der Geschäftsstelle. Unabhängig davon nutzen insbesondere große Städte natürlich auch ihren Einfluss für eigene Belange, ohne immer über den Verband zu operieren.

³⁶² Niedersächsischer Landtag (2) MdL, Opposition *und* NSGB-Mitglied, Präsidium, 08.02.2016, Abs. 2.

³⁶³ NLT (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt 28.01.2016, Abs. 12.

³⁶⁴ NST (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 76; Niedersächsischer Landtag (1) MdL, Regierung, 03.02.2016, Abs. 2, 4.

³⁶⁵ NSGB (2) Geschäftsstelle, 17.11.2015, Abs. 58; Niedersächsischer Landtag (1) MdL, Regierung, 03.02.2016, Abs. 2.

³⁶⁶ Niedersächsischer Landtag (1) MdL, Regierung, 03.02.2016, Abs. 98.

³⁶⁷ NLT (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt 28.01.2016, Abs. 14.

³⁶⁸ NST (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 66.

Personelle Verflechtung:

Interessenvertretung kann auch durch Verbandsmitglieder, die gleichzeitig in Parlamenten sind, stattfinden. Da sie selbst an Entscheidungen beteiligt sind, können sie die speziellen Verbandsinteressen theoretisch direkt umsetzen. Tabelle 32 zeigt, dass aktuell lediglich ein Präsidiumsmitglied der kommunalen Spitzenverbände im Niedersächsischen Landtag sitzt. Es handelt sich dabei um die CDU-Abgeordnete Astrid Vockert³⁶⁹, die gleichzeitig im Präsidium des NSGB ist.

Tabelle 32: Landtagsabgeordnete in Präsidien kommunaler Spitzenverbände Niedersachsens

Präsidium Verband	Landtagsabgeordnete
NST	0
NSGB	1
NLT	0

Quelle: Eigene Darstellung, Stand 01.01.2016.

Die Möglichkeiten einer personellen Verflechtung haben sich mit der Einführung der Eingleichigkeit in Niedersachsen 1996 drastisch verändert: Zuvor war die Kommunalverfassung nach dem so genannten Prinzip der Zweigleichigkeit aufgebaut, das sich durch einen ehrenamtlichen Bürgermeister beziehungsweise Landrat auf der einen und einen hauptamtlichen Stadtdirektor beziehungsweise Oberkreisdirektor auf der anderen Seite auszeichnete. Während erstere die Kommune repräsentierte und den Ratsvorsitz innehatte, waren Stadtdirektoren und Oberkreisdirektoren für die Leitung der Verwaltung sowie die Vorbereitung und Ausführung der Beschlüsse zuständig. Bürgermeister und Landräte konnten dabei gleichzeitig Abgeordnete des Landtages sein. So umfasste die SPD-Fraktion im 13. Niedersächsischen Landtag 21 Bürgermeister und fünf Landräte von insgesamt 81 SPD-Abgeordneten.³⁷⁰

Die personelle Verflechtung kann daher heute nur noch über die ehrenamtlichen Mandatsträger in den kommunalen Spitzenverbänden hergestellt werden. Doch wie Tabelle 32 zeigt, sind die ehrenamtlichen Mandatsträger in den Präsidien von NST (eine Person), und NLT (vier Personen), nicht Abgeordnete des Landtags (vgl. Kapitel 4.2.4, 4.3.4 und 4.4.4). Grundsätzlich

³⁶⁹ Astrid Vockert ist CDU-Abgeordnete und war von 2003 bis 2013 Vizepräsidentin des Niedersächsischen Landtags.

³⁷⁰ Amtliches Verzeichnis der Abgeordneten der 13. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtags, http://www.landtag-niedersachsen.de/ltnds/download/21493/abgeordnetenverzeichnis_13.pdf.

ist man sich dieser Möglichkeit, etwa im NLT, bewusst. So betont ein Verbandsvertreter, dass man besonders daran interessiert sei, Kreistagsabgeordnete im Präsidium zu haben, die gleichzeitig Abgeordnete des Landtags sind:

„[...] das sind natürlich wichtige Verbindungen. Also der Einfluss auf die Landespolitik wird besser, wenn man Kreistagsabgeordnete auch in die Meinungsbildung gut einbezieht.“³⁷¹

Durch die Abschaffung der Zweigleisigkeit und die gleichzeitig eingeführte Unvereinbarkeit von Landtagsmandat und Bürgermeister beziehungsweise Landratsamt ist eine „wichtige Verzahnung zwischen der Bundes- beziehungsweise Landespolitik und der Kommunalpolitik entfallen, die es nunmehr auf anderen Wegen zu kompensieren gilt“ (Henneke 2012: 228). So ist der direkte Einfluss von ehrenamtlichen Bürgermeistern und Landräten im Parlament weggefallen und damit direkte Verbindungen der Spitzenverbände in die Entscheidungsebene.

Nach Ansicht der kommunalen Spitzenverbände hat sich mit diesen äußeren Veränderungen auch ein verändertes Verhalten der Verbände ergeben. So versuchten diese heute stärker gestaltend auf die Politik des Landes Einfluss zu nehmen.³⁷² Der Anspruch ist dabei nicht nur die Einbringung von Stellungnahmen im Rahmen des formellen Verfahrens, sondern vielmehr eine Einflussnahme, die die Politik mitgestaltet.³⁷³ Es kann die Hypothese aufgestellt werden, dass die Einführung der Eingleisigkeit und der damit einhergehende Wegfall personeller Verflechtungen in die Entscheidungsebene des Landes zu einer Verstärkung der Interessenvertretung seitens der kommunalen Spitzenverbände geführt hat.

Neben der personellen Verflechtung in Bezug auf den Landtag, spielt möglicherweise auch die Präsenz in den Kreistagen eine Rolle. Anders als zum Beispiel in Bayern und Hessen, ist es hauptamtlichen Bürgermeistern und Landräten in Niedersachsen nicht möglich, gleichzeitig ein Kreistagsmandat auszuüben.³⁷⁴ Gründe für eine Unvereinbarkeit sind die Interessenkonflikte, denen Bürgermeister insbesondere in Fragen der Kreisumlage und Kommunalaufsicht, ausgesetzt sind (vgl. Wittkop 2015: 26). Der NST fordert seit langem, und bekräftigte dies angesichts der Novellierung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes

³⁷¹ NLT (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt 28.01.2016, Abs. 8.

³⁷² NLT (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 21.

³⁷³ NLT (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 23.

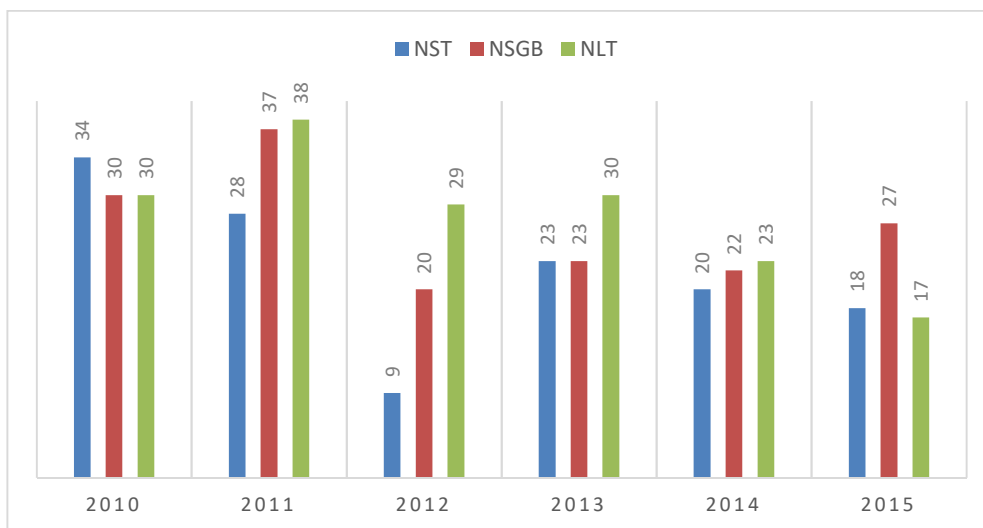
³⁷⁴ Möglich ist dies in Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Ausgeschlossen ist die Ausübung von Amt und Kreistagsmandat dagegen in Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, dem Saarland und Schleswig-Holstein (vgl. Wittkop 2015: 26f.).

(NKomVG) Ende 2014, die Wahl von Bürgermeistern in den Kreistag zu ermöglichen (Wittkop 2015: 25). Aktuell ist dies nicht erlaubt (vgl. § 50 Abs. 1 NKomVG, prüfen).³⁷⁵

4.6.4 Öffentlichkeitsarbeit und Pressemitteilungen

Von 2010 bis 2015 waren alle drei niedersächsischen kommunalen Spitzenverbände aktiv im Bereich der Veröffentlichung von Pressemitteilungen, wobei die Anzahl der Pressemitteilungen von 2011 bis 2015 insgesamt abnahm.³⁷⁶

Abbildung 10: Pressemitteilungen kommunaler Spitzenverbände in Niedersachsen (2010-2015)



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Verbände.

Abbildung 10 zeigt weiterhin, dass der NST im Jahr 2012 besonders wenige Pressemitteilungen veröffentlichte, während der NSGB im Jahr 2015 deutlich aktiver als die beiden anderen Verbände war. Welche Themen für die einzelnen Verbände in den Jahren wichtig waren, kann die Betrachtung der Themen in Abbildung 11 und 12 zeigen.

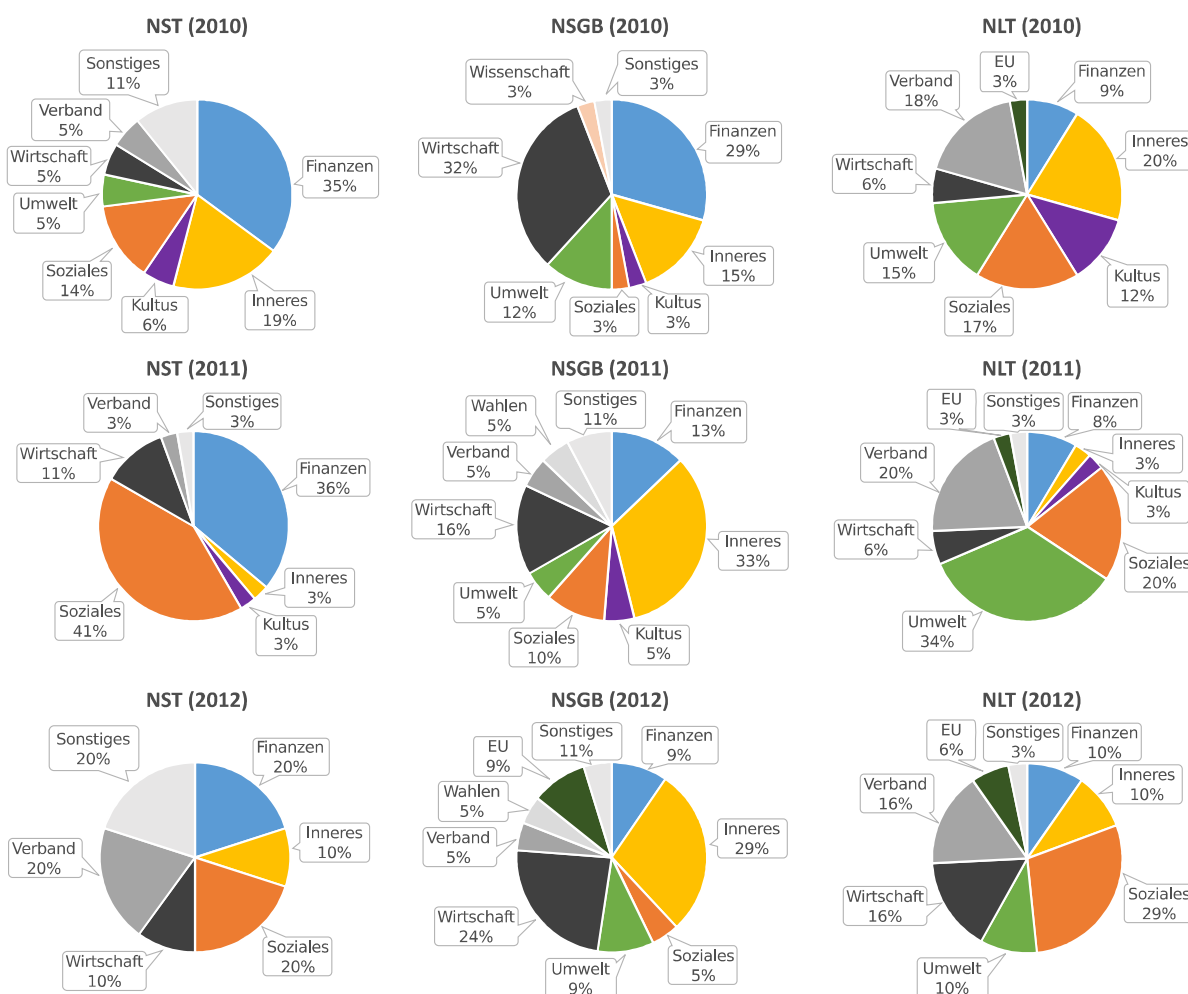
Bei der Betrachtung von Abbildung 11 fällt zunächst auf, dass Pressemitteilungen zu sehr vielfältigen Themen verfasst wurden: von mindestens sechs (NST 2012) bis hin zu neun (NSGB im Jahr 2011 und 2012 sowie NLT im Jahr 2011) verschiedenen Themen. Über den gesamten

³⁷⁵ Zwar dürfen sich die Bürgermeister demnach zur Wahl für den Kreistag stellen, müssen sich bei einer Wahl allerdings zwischen dem Bürgermeisteramt und dem Kreistagmandat entscheiden, was praktisch einem „Ausschluss der Wählbarkeit in den Kreistag nahekommmt“ (Wittkop 2015: 25).

³⁷⁶ Die Auswertung bezieht sich auf die auf den Homepages der Verbände veröffentlichten Pressemitteilungen sowie persönlich angefragte Daten und können bei der Autorin eingesehen werden.

Zeitraum betrachtet, gab es in jedem Jahr von jedem Verband mindestens zwei Pressemitteilungen zum Thema Finanzen.³⁷⁷ Der Themenbereich „Inneres“ nahm 2010 bei allen drei Verbänden relativ viel Raum ein, während er im Folgejahr nur noch für den NSGB besonders wichtig war. Auch zum Thema „Wirtschaft“ gab es in allen Jahren von allen drei Verbänden mindestens eine, maximal elf (NSGB im Jahr 2010) Pressemitteilungen. Ebenso gab es zum Thema „Soziales“ immer mindestens eine Pressemitteilung von jedem Verband, wobei auffällt, dass das Thema für den NSGB eine geringere Rolle spielt. Dies erscheint angesichts der Zuständigkeit für soziale Aufgaben auf der Kreisebene logisch. Weiterhin fällt auf, dass der NLT anteilmäßig die meisten Pressemitteilungen zu verbandsinternen Themen veröffentlichte.

Abbildung 11: Themen in Pressemitteilungen kommunaler Spitzenverbände Niedersachsens (2010-2012)

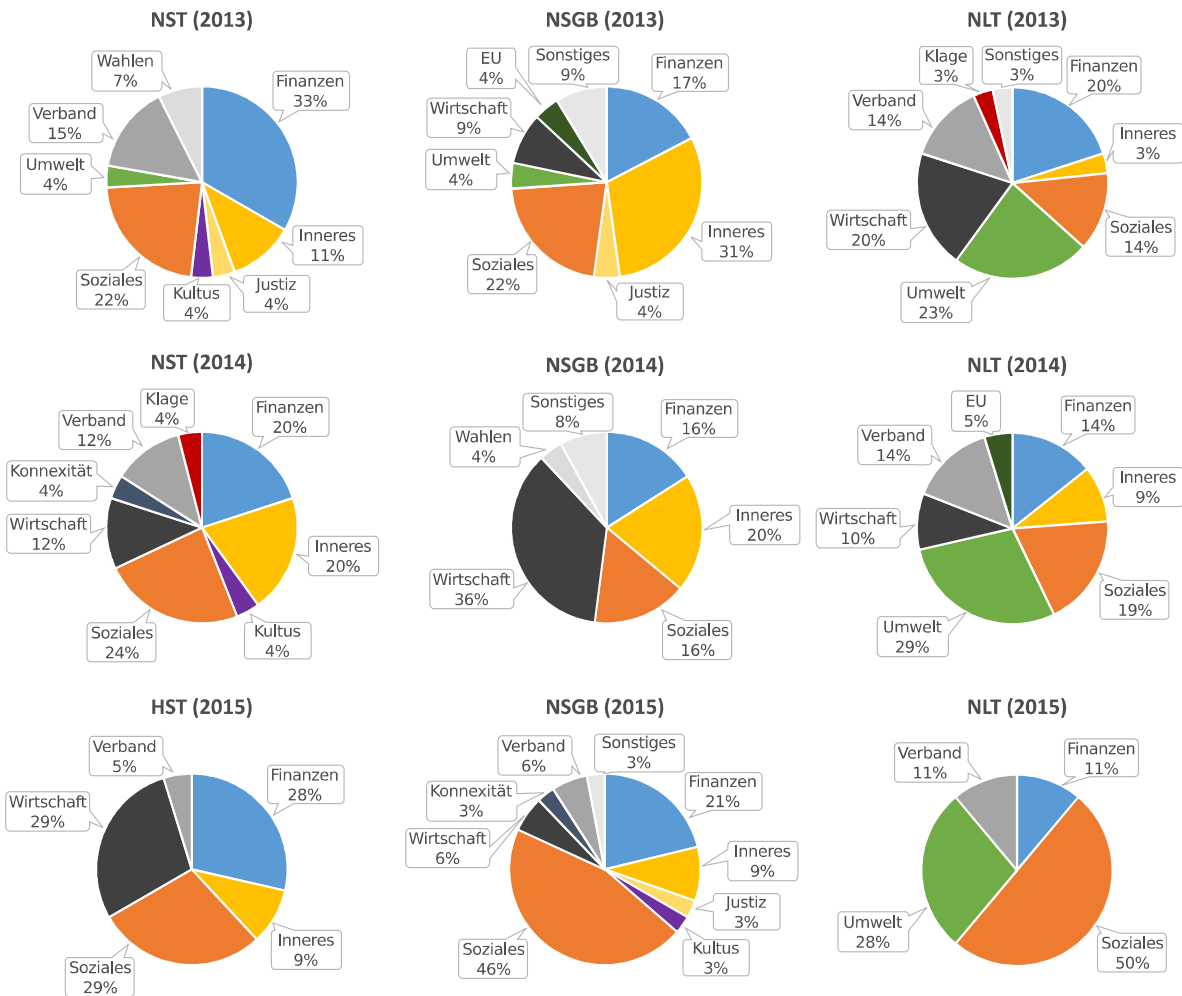


Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Verbände.

³⁷⁷ Für die absoluten Zahlen vgl. Tabelle 6 Anhang.

Das Thema „Umwelt“ scheint ebenfalls vor allem für den NLT eine wichtige Rolle zu spielen. So veröffentlichte der Verband in allen drei Jahren die meisten Pressemitteilungen zu diesem Thema, wobei es im Jahr 2011 sogar 12 Stück waren.

Abbildung 12: Themen in Pressemitteilungen kommunaler Spitzenverbände Niedersachsens (2013-2015)



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Verbände.

Abbildung 12 zeigt die Entwicklung in den Folgejahren 2013 bis 2015. Auch hier zeigt sich wieder die besondere Bedeutung der Themen „Umwelt“ und „Verband“ für den NLT. In Bezug auf alle drei Verbände zeigt sich auch hier über alle drei Jahre ein relativ großer und konstanter Anteil der Themen „Finanzen“, „Soziales“ und „Inneres“. Gegenüber den Vorjahren nimmt der Anteil des Themas „Soziales“ an den Pressemitteilungen des NSGB deutlich zu. So

waren 15 der vom NSGB im Jahr 2015 veröffentlichten Pressemitteilungen zum Thema „Soziales“. Dieser Anstieg kann mit der Flüchtlingskrise erklärt werden. So betrafen 14 der 15 Pressemitteilungen im Bereich „Soziales“ das Thema Flüchtlinge und Integration.³⁷⁸

Insgesamt wurden von 2010 bis 2015 zwei Pressemitteilungen zum Thema „Klagen“ veröffentlicht. Die erste wurde 2013 durch den NLT veröffentlicht und bezieht sich auf ein Gespräch mit dem Präsidenten des Staatsgerichtshofs Niedersachsens, der in den Verfassungsausschuss des NLT eingeladen wurde.³⁷⁹ Die zweite veröffentlichte der NST im Jahr 2014, da seine Bezirkskonferenz Braunschweig im Rahmen ihrer Sitzung eine mögliche Konnexitätsklage gegen das Land diskutierte.³⁸⁰

Über den gesamten betrachteten Zeitraum (2010 bis 2015) hinweg wurden in Niedersachsen immer wieder Pressemitteilungen zum Thema „EU“ veröffentlicht. Dabei veröffentlichte der NLT mit insgesamt fünf Pressemitteilungen die meisten zum Thema, während der NSGB drei und der NST null zu diesem Thema veröffentlichte. Hauptsächlich bezogen sich die Pressemitteilungen zum Thema „EU“ auf die EU-Strukturförderung des ländlichen Raums.³⁸¹ In den Interviews äußerte sich NST dahingehend, dass die EU für den Verband eine „ganz geringe“ Rolle spiele, während der NSGB betonte, dass die EU nur in Bezug auf Vorgaben, die umgesetzt werden müssen, eine Rolle spiele.³⁸²

Abbildung 13 zeigt die gemeinsamen Pressemitteilungen kommunaler Spitzenverbände in Niedersachsen von 2010 bis 2015. Von allen drei Verbänden gemeinsam wurden zwischen null und elf Pressemitteilungen pro Jahr veröffentlicht, wobei die Anzahl in den Jahren 2014 und 2015 besonders hoch war. Dabei können 15 der 21 Pressemitteilungen dem Themenbereich „Soziales“ zugeordnet werden. Im Einzelnen waren die Themen Inklusion, Kinderbetreuung und Flüchtlinge bestimmend.³⁸³ In den Jahren 2011 und 2012 war in den gemeinsamen Pressemitteilungen vor allem das Thema Schuldenbremse relevant.³⁸⁴

³⁷⁸ Vgl. Pressemitteilungen NSGB vom 26.03.2015, 04.05.2015, 08.05.2015, 01.07.2015, 21.07.2015, 07.09.2015, 10.09.2015, 22.09.2015, 23.09.2015, 25.09.2015, 14.10.2015, 03.11.2015, 19.11.2015 und 03.12.2015.

³⁷⁹ Vgl. Pressemitteilung NLT vom 29.11.2013.

³⁸⁰ Vgl. Pressemitteilung NST vom 16.06.2014.

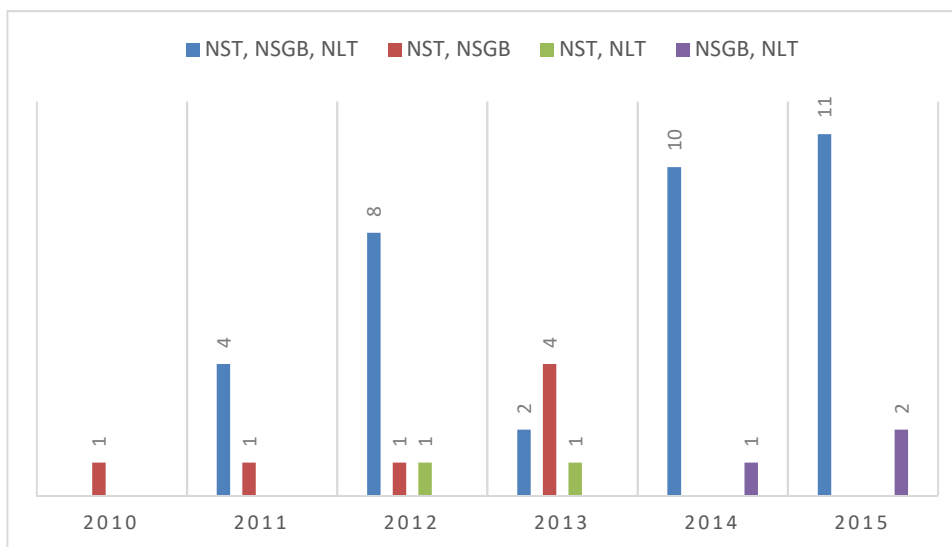
³⁸¹ Vgl. Pressemitteilung NLT vom 13.10.2011, 10.02.2012, 21.03.2014 sowie NSGB vom 23.12.2013.

³⁸² NST (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 108; NSGB (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt, 18.02.2016, Abs. 91.

³⁸³ Vgl. Pressemitteilungen NST/NSGB/NLT vom 13.06.2014, 21.07.2014, 23.07.2014, 13.08.2014, 11.09.2014, 03.12.2014, 28.05.2015, 26.02.2015, 02.06.2015, 05.08.2015, 18.08.2015, 30.09.2015.

³⁸⁴ Vgl. Pressemitteilungen NST/NSGB/NLT vom 04.11.2011, 18.04.2012, 19.04.2012, 04.07.2012, 26.09.2012.

Abbildung 13: Gemeinsame Pressemitteilungen kommunaler Spitzenverbände Niedersachsen (2010-2015)



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Verbände.

Trotz des Bestehens der Arbeitsgemeinschaft veröffentlichten zuweilen nur zwei der drei kommunalen Spitzenverbände eine gemeinsame Pressemitteilung. Dies kam, wie Abbildung 13 zeigt, in allen Jahren von 2010 bis 2015 vor. Hierbei kam es am häufigsten vor, dass die gemeindlichen Verbände NST und NSGB gemeinsame Pressemitteilungen veröffentlichten. Im Einzelnen bezogen sich die Pressemitteilungen von NST und NSGB auf die Themen Streusalz, Schuldenbremse, EU-Förderung, Kinderbetreuung und den Kommunalen Finanzausgleich.³⁸⁵ Da die Städte und Gemeinden Krippenplätze anbieten, führten sie eine Umfrage unter ihren Mitgliedern durch und kamen in der Pressemitteilung vom 28. Februar 2013 zu dem Schluss, dass der Rechtsanspruch auf einen Krippenplatz „überwiegend umsetzbar“ sei.³⁸⁶ Besonders interessant ist eine Pressemitteilung von NST und NSGB aus dem Jahr 2013, in der die beiden Verbände die Wiederbelebung der von ihnen 1998 gegründeten „GemeindeKammer“ ankündigen und die Landesregierung zur Zusammenarbeit auffordern.³⁸⁷ Ziel sei es, dass die gemeindlichen Verbände „zukünftig öfter mit einer Stimme“ sprächen und mit der Landesregierung „die gemeindlichen Themen“ kommunaler Finanzausgleich und Finanzierung der schulischen Inklusion geklärt würden.³⁸⁸ In Bezug auf die zukünftige EU-Förderung der kommunalen Ebene

³⁸⁵ Vgl. Pressemitteilung NST/NSGB vom 31.08.2011, 24.09.2012, 28.02.2013, 24.09.2013, 28.10.2013.

³⁸⁶ Vgl. Pressemitteilung NST/NSGB vom 28.02.2013, S. 1.

³⁸⁷ Vgl. Pressemitteilung NST/NSGB vom 07.02.2013. Die „GemeindeKammer“ wurde 1998 gegründet, „um die Interessen der Bürger/innen aller Städte, Gemeinden und Samtgemeinden gegenüber dem Niedersächsischen Landtag und der Landesregierung deutliche zu machen“ (ebd., S. 3). Ihr „Senat“ setzt sich aus den Geschäftsführenden Präsidien von NST und NSGB zusammen (ebd.).

³⁸⁸ Pressemitteilung NST/NSGB vom 07.02.2013, S. 1.

in Niedersachsen erwarteten die beiden Verbände weiterhin von der Landesregierung „klare, gemeindefreundliche Aussagen“ sowie die Zusicherung, „dass die Gelder der regionalisierten Teilbudgets seitens der Landkreise nur im Einvernehmen mit den Städten und Gemeinden eingesetzt werden können.“³⁸⁹ Die Bedeutung und Zukunft der GemeindeKammer werden in Kapitel 4.6.6 weiter thematisiert.

Nach diesem Einblick in die Pressemitteilungen der Verbände wird in Tabelle 33 die Häufigkeit der Nennungen von NST, NSGB und NLT in den Medien, angezeigt durch den Internetdienst „Google-News“ an drei Zeitpunkten im Jahr 2016 und 2017 dargestellt.

Tabelle 33: Nennungen kommunaler Spitzenverbände bei Google-News

	Nennungen am 26.08.2016	Nennungen am 20.11.2016	Nennungen am 15.01.2017
NST	2 210	343	284
NSGB	417	396	494
NLT	217	244	239

Quelle: Google-News, deutsche Version (über 700 Nachrichtenquellen aus dem deutschsprachigen Raum).

Während der NST am 26. August 2016 deutlich häufiger genannt wurde als die beiden anderen Verbände, war die Zahl am 20. November 2016 sowie am 15. Januar 2017 deutlich geringer. An allen drei Zeitpunkten wurde der NLT am seltensten genannt, während der NSGB an zwei von drei Zeitpunkten am häufigsten genannt wurde.

4.6.5 Kommunale Grundrechtsklagen

Seit 1993 ist der Niedersächsische Staatsgerichtshof für die Normenkontrolle kommunaler Verfassungsbeschwerden, sprich für kommunale Grundrechtsklagen, zuständig. Kommunen können Klage einreichen, wenn sie glauben, ihr Recht auf kommunale Selbstverwaltung werde verletzt (vgl. Heun 2016: 54). Dieser Möglichkeit kommt in der Praxis eine große Bedeutung zu: „Die kommunale Verfassungsbeschwerde hat innerhalb kurzer Zeit erhebliche praktische Bedeutung durch die Vielzahl von Verfahren gewonnen“ (ebd.).

³⁸⁹ Pressemitteilung NST/NSGB vom 07.02.2013, S. 2.

Tabelle 34 zeigt die Entscheidungsformen des Staatsgerichtshofs in Rahmen von kommunalen Grundrechtsklagen von 2010 bis 2015 auf. Insgesamt gab es im Zeitraum dazu einen Beschluss sowie zwei Urteile.

*Tabelle 34: Kommunale Grundrechtsklagen vor dem Staatsgerichtshof des Landes Niedersachsen (2010-2015)*³⁹⁰

Datum	Entscheidungsform	Inhalt
04.06.2010	Urteil	Verfassungsmäßigkeit der Änderung des § 7 des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich bezüglich des Sonderbedarfsansatzes zur Berücksichtigung der Ausgabenbelastung von Landkreisen und kreisfreien Städte für Kreisstraßen und Schülerbeförderung
29.04.2013	Urteil	Verfassungsmäßigkeit der Erhebung einer Jugendhilfeumlage als Sonderumlage, die von den regionsangehörigen Gemeinden ohne eigenes Jugendamt aufzubringen ist
11.03.2016	Beschluss	Kommunalverfassungsbeschwerde gem. Art. 54 Nr. 5 NV, §§ 8 Nr. 10, 36 NStGHG wegen Einführung der inklusiven Schule Einstellung des Verfahrens nach Zurücknahme der Verfassungsbeschwerde durch den Antragsteller

Quelle: Eigene Darstellung nach Niedersächsisches Landesjustizportal (2017): Rechtsprechung der niedersächsischen Justiz. <http://www.rechtsprechung.niedersachsen.de/jportal/portal/page/bsnd-prod.psml?nav=ger&node=BS-ND%5B%23%5D%400010%40Nds.+Staatsgerichtshof%7B.%7D%5B%23%5D&psOfTl=1> (letzter Zugriff 22.01.2017).

Das Urteil vom 4. Juni 2010 bestätigt die Verfassungskonformität des Kommunalen Finanzausgleichs. Geklagt hatten die Region Hannover und der Kreis Schaumburg, die sich durch den 2007 eingeführten Flächenfaktor benachteiligt sahen, durch den dünn besiedelte und großflächige Landkreise profitierten.³⁹¹ Die Beschwerdeführer hatten sich gegen die Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich und den 2007 neu eingeführten Sonderbedarfsansatz für die Ausgaben von Landkreisen und kreisfreien Städten gewandt, infolge dessen es bei einzelnen Landkreisen zu einer Überkompensation der tatsächlichen Aufwendungen gekommen war (vgl. Art. 1 Nr. 3 ÄndG NFAG; Urteil A. Nr. 1). Das Gericht entschied, dass der Sonderbedarfsansatz angemessen sei, um den Finanzbedarf von Landkreisen und kreis-

³⁹⁰ Der Staatsgerichtshof in Bückeburg ist seit Juli 1993 für kommunale Grundrechtsklagen zuständig. Der Beschluss vom 11.03.2016 wurde aufgenommen, da die Klage in den untersuchten Zeitraum von 2010 bis 2015 fällt.

³⁹¹ Vgl. Göttinger Tageblatt „Staatsgerichtshof: Finanzausgleich ist verfassungskonform“, vom 04.06.2010.

freien Städten in den Bereichen Straßenbau und Schülerbeförderung zu kompensieren. Außerdem sei die „Ausgestaltung eines flächenbezogenen Sonderbedarfsansatzes auf Ebene der Landkreise“ dann aufgabengerecht, wenn sie durch den Gesetzgeber „nachvollziehbar begründet“ sei (Urteil Nr. 4). Das Land hatte zuvor nach Angaben des Finanzministers Hartmut Möllring „drei Jahre daran gearbeitet, den Flächenfaktor verfassungskonform zu machen“ und zeigte sich zufrieden mit dem Urteil.³⁹²

Das zweite Urteil im dargestellten Zeitraum bezieht sich auf die Kinder- und Jugendhilfe. Hier hatten elf Städte und Gemeinden aus der Region Hannover, die von der Einführung einer Sonderumlage betroffen waren, Verfassungsbeschwerde eingelegt.³⁹³ Diese Sonderumlage wurde im Rahmen der Regionsumlage (vgl. § 166 Abs. 3 NKomVG) und der Änderung durch das Gesetz vom 18. Juli 2012 (vgl. Nds. GVBl. S. 279) eingeführt und belastet regionsangehörige Gemeinden ohne eigenes Jugendamt. Im Urteil vom 29. April 2013 wies der Staatsgerichtshof die Verfassungsbeschwerde allerdings zurück (vgl. StGH Urteil). In einer Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens gegenüber dem Innenministerium im September 2013 sprach sich der NSGB dafür aus, die so genannte Jugendamtsumlage durch eine anderweitige, „an § 56 der Kreisordnung NRW angelehnte Regelung zu ersetzen“, wohingegen der NLT die bestehende Regelung als „notwendigen Interessenausgleich für die regionsangehörigen Kommunen mit und ohne eigenes Jugendamt“ befürwortet.³⁹⁴ Das Urteil ist also einerseits ein Beispiel für eine nicht erfolgreiche Klage, andererseits zeigt es aber auch die unterschiedlichen Interessen innerhalb der kommunalen Familie auf.

Bezüglich des Konnexitätsprinzips und seiner Einhaltung gab es in Niedersachsen seit der Einführung 2006 bisher nur eine kommunale Grundrechtsklage. Grundsätzlich garantiert das niedersächsische Konnexitätsprinzip den Kommunen eine angemessene Finanzausstattung und Finanzierungsgarantie bei der Übertragung staatlicher Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Art. 57 Abs. 4 NV). Die Klage bezog sich auf die Auswirkungen des 2012 vom Landtag beschlossenen Gesetzes zur Einführung inklusiver Schulen, wodurch ein „Anspruch auf Beschulung von Kindern mit besonderem Förderbedarf in allgemeinen Schulen“ begründet wurde (NLT 2014a: 95). In Tabelle 34 erscheint diese lediglich als „Beschluss“ vom 11. März 2016,

³⁹² Göttinger Tageblatt „Staatsgerichtshof: Finanzausgleich ist verfassungskonform“, vom 04.06.2010.

³⁹³ Barsinghausen, Gehrden, Hemmingen, Isernhagen, Neustadt am Rübenberge, Pattensen, Sehnde, Uetze, Wedemark, Wennigsen und Wunstorf.

³⁹⁴ Schriftliche Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens vom 04.09.2013 „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalverfassungs-, kommunalwahl- und beamtenversorgungsrechtlicher Vorschriften“, S. 9.

da die Klage schließlich zurückgezogen wurde. Hierbei klagten 13 Kommunen gegen den fehlenden Kostenausgleich für die im Schulgesetz von 2012 vorgesehene Einführung inklusiver Schulen. Während das Land im Gesetzgebungsverfahren *nicht* von erheblichen Mehrkosten für die Kommunen ausging, versuchten die kommunalen Spitzenverbände, das Land zu einem Kostenausgleich zu bewegen. Nachdem dies zunächst nicht gelang, wurden 2013 Gespräche zwischen der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände und dem Kultusministerium aufgenommen (ebd.). Eine mögliche Klage innerhalb der Frist von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes fungierte hierbei zunächst als Drohmittel:

„Bereits seinerzeit hatten die kommunalen Spitzenverbände den Ministerpräsidenten angeschrieben und auf die Möglichkeit einer Klage der Kommunen vor dem Niedersächsischen Staatsgerichtshof hingewiesen“ (NLT 2014a: 95).

In den Gesprächen zwischen den Spitzenverbänden und dem Kultusministerium gingen die Meinungen auseinander. Während das Land Mehrkosten im Rahmen von nötigen Umbaumaßnahmen anerkannte, bestanden die kommunalen Spitzenverbände darauf, dass zusätzlich die Kosten für Integrationshelfer übernommen werden müssten (ebd.). Anfang 2014 bot die Kultusministerin den Verbänden den Abschluss einer politischen Vereinbarung an, die dann im Rahmen des Schulgesetzes 2015 gesetzlich verankert werden könne (ebd.). Die Verbände lehnten diese Einigung ab, da das Land weiter die Finanzierung der Integrationshelfer ablehnte und die Frist für eine Klage auszulaufen drohte:

„Somit war absehbar, dass es in grundlegenden Fragen nicht zu einer Verständigung kommen würde. Daher hat die kommunale Seite parallel zu weiteren Verhandlungen Professor Dr. Kingreen um ein Gutachten gebeten“ (NLT 2014a: 95).

Dieses Gutachten der Universität Regensburg kam zu dem Ergebnis, der Landesgesetzgeber sei gemäß Art. 57 Abs. 4 Satz 2 (NV) dazu verpflichtet, „den finanziellen Ausgleich für die den kommunalen Gebietskörperschaften durch die Einführung der inklusiven Schule entstandenen Kosten zu regeln“ (NLT 2014a: 95). Hieraufhin erklärten sich über 175 Kommunen, darunter 26 Landkreise, grundsätzlich dazu bereit, Verfassungsbeschwerde vor dem Landesverfassungsgericht zu erheben (ebd.). Parallel zur Klagevorbereitung baten die drei Präsidenten der kommunalen Spitzenverbände den Ministerpräsidenten Stephan Weil darum, „sich der Sache anzunehmen, um noch kurzfristig eine Verständigung zu erreichen“ (NLT 2014a: 97). Dieser antwortete daraufhin, dass eine Einigung noch vor dem 31. Juli 2014, dem Datum des Fristablaufs für eine Klage, aufgrund der Interessengegensätze und der „komplexen Materie“ nicht zu erwarten sei. Gleichzeitig warb er für eine „Fortführung und Intensivierung von Verhandlungen“, auch im Fall einer Klageerhebung (ebd.). Um den Rechtsschutz nicht zu verlieren, erhoben 13

Kommunen schließlich Klage und beauftragten Prof. Dombert aus Potsdam mit der Prozessvertretung (ebd.). Obwohl die kommunalen Spitzenverbände schließlich Klage erhoben, war es auch dann noch ihr Ziel, sich noch *vor* einer Entscheidung durch den Staatsgerichtshof mit der Landesregierung zu einigen.³⁹⁵ Mit der Einigung zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und der Kultusministerin Heiligenstadt am 14. Oktober 2014 gelang dies schließlich. Hierbei verpflichtete sich das Land dazu, ab dem Jahr 2016 jährlich 30 Millionen Euro für inklusive Schulen bereitzustellen sowie 2015 einmalig 17,5 Millionen Euro.³⁹⁶ Anschließend zogen die Kommunen ihre Klagen zurück:

„Da konnte man sich dann auch darauf verlassen, dass diese Klagen zurückgenommen wurden. Die kommunalen Spitzenverbände haben dann auch auf ihre Mitglieder eingewirkt und gesagt, nehmt jetzt bitte diese Klagen zurück, wir haben uns hier vereinbart, das Land hat das gesetzlich verankert, nun muss es gut sein.“³⁹⁷

Der geschilderte Einigungsprozess zwischen Kommunen, deren Spitzenverbänden und der Landesregierung hat gezeigt, dass Klagen und deren Androhung als strategisches Mittel der Interessenvertretung eingesetzt werden. Ebenso werden die Präsidenten aktiviert, um zum Beispiel im Gespräch mit dem Ministerpräsidenten eine Verhandlungslösung herbeizuführen.

Das Mittel „Klagen“ kann sich aber auch abnutzen, insbesondere, wenn Verfahren vor dem Staatsgerichtshof verloren werden. So können sich gescheiterte Klagen negativ auf die Chancen der Kommunen anderer Bundesländer vor Gericht auswirken. Das Drohpotenzial kann deutlich geschwächt werden, weshalb von den kommunalen Spitzenverbänden, wie das Beispiel gezeigt hat, eine außergerichtliche Verhandlungslösung bevorzugt wird. Klagen werden dagegen nur im Notfall und bei möglichst guten Erfolgsaussichten angestrengt:

„Also insofern gehen wir mit solchen Druckmitteln wie Klagen vor dem Staatsgerichtshof sehr, sehr vorsichtig um. Will sagen, das sind Ausnahmesituationen und dann müssen wir auch sicher sein, dass wir gewinnen, beziehungsweise wir müssen selber davon überzeugt sein. Und dann sagen wir unseren eigenen Leuten auch: im Zweifel, lasst das lieber!“³⁹⁸

Die Einführung des Konnexitätsprinzips wird von den Befragten grundsätzlich positiv bewertet.³⁹⁹ Trotz der strikteren Formulierung kommt es aber auch hier zu Problemen in der praktischen Umsetzung. So unterliegt die Einhaltung des Prinzips immer wieder Verhandlungen. Auch Paketlösungen werden hierbei angewandt.⁴⁰⁰ Während das Land Umgehungsstrategien

³⁹⁵ NST (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 86.

³⁹⁶ Vgl. Pressemitteilung Niedersächsisches Kultusministerium „Land und Kommunen verständigen sich über Inklusionskosten“, http://www.mk.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=1820&article_id=129266&_psmand=8 (letzter Zugriff 13.01.2017).

³⁹⁷ MK (1) Abteilungsleiter, 27.01.2016, Abs. 57.

³⁹⁸ NLT (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 25.

³⁹⁹ NLT (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 25; NLT (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt 28.01.2016, Abs. 68, Niedersächsischer Landtag (1) MdL, Regierung, 03.02.2016, Abs. 94.

⁴⁰⁰ Niedersächsischer Landtag (2) MdL, Opposition und NSGB-Mitglied, Präsidium, 08.02.2016, Abs. 38.

entwickelt, nutzen die kommunalen Spitzenverbände, wie das Beispiel gezeigt hat, Klagen und deren Androhung, um die Anwendung des Konnexitätsprinzips zu erreichen. Die Bedeutung des Konnexitätsprinzips liegt also vor allem in einer Aufwertung der Verhandlungsposition der Kommunen gegenüber der Landesregierung.

4.6.6 Zusammenarbeit kommunaler Spitzenverbände

Die Zusammenarbeit in einer Arbeitsgemeinschaft kommunaler Spitzenverbände kann sich neben gemeinsamer Presse- und Öffentlichkeitsarbeit in gemeinsamen Sitzungen der Geschäftsführer und Präsidenten, einem gemeinsamem Briefbogen, einer Vernetzung der Gremien durch gemeinsame Arbeitskreise, die gemeinsame Unterzeichnung von Rahmenverträgen mit Dritten, einen gemeinsamen stetigen Informationsaustausch, die Erarbeitung gemeinsamer Grundsatzpapiere, gemeinsame Stellungnahmen, ein gemeinsames Auftreten (einer spricht für alle) bei Anhörungen im Landtag und in Gesprächen mit Ministerien manifestieren.⁴⁰¹ Vorteil einer Zusammenarbeit kann auch eine Erweiterung der Informationsbasis und die Vermeidung von doppelter Arbeit, arbeitsteiliges Vorgehen und damit eine höhere Effizienz sein.

Bereits 1949 hatten sich die damals noch vier kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens, Landgemeindetag, Städtetag, Städtebund und Landkreistag, zu einer Arbeitsgemeinschaft zusammengeschlossen, um mit einer Stimme gegenüber der Landesregierung zu sprechen. Diese institutionalisierte Form der Zusammenarbeit besteht bis heute. Dabei existiert kein eigenes Büro beziehungsweise keine eigene Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft. Vielmehr wechselt die Federführung jährlich zwischen den heute drei Verbänden.

Gegenüber dem Landtag und der Landesregierung gibt die Arbeitsgemeinschaft in der Regel eine gemeinsame Stellungnahme ab. Hierbei spricht zunächst der gerade federführende Verband für alle drei, anschließend ergänzen die beiden anderen bei Bedarf. Theoretisch erstellt der federführende Verband zunächst einen Entwurf für eine gemeinsame Stellungnahme. In der Praxis wird dieser aber meist durch den NLT ausgearbeitet, da dieser über die personell am besten ausgestattete Geschäftsstelle verfügt. Der Entwurf wird anschließend an die anderen beiden Verbände gesandt, die ihre Punkte ergänzen.⁴⁰² Diese „faktische Federführung“ des Landkreistages zeigt sich auch in der Zusammenarbeit mit den Ministerien:

⁴⁰¹ Vgl. „Vereinbarung über die Zusammenarbeit der kommunalen Landesverbände in Schleswig-Holstein“ (vgl. Henneke 2012: 141ff.).

⁴⁰² NST (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 106.

„Der NLT hat immer zuerst das Wort. Da mag es sein, dass ein anderer Verband federführend ist, gleichwohl über eine Begrüßung geht das erstmal nicht hinaus. Und dann hat erstmal der NLT-Vertreter das Wort. Das hat sich wohl so eingespielt. Da ist immer die Meinungsführerschaft angesiedelt. Und dann fragt man die anderen, was meint ihr dazu.“⁴⁰³

Dabei treten sie nicht nur bei Anhörungen und in den Ministerien, sondern auch in Beiräten und sonstigen Gremien als Arbeitsgemeinschaft auf. Es kommt aber vor, dass in Fußnoten und Anmerkungen unterschiedliche Detailpositionen dargestellt oder so genannte Sondervoten angehängt werden. Bei sehr unterschiedlichen Interessen, wie zum Beispiel dem Kommunalen Finanzausgleich, beziehen die Verbände einzeln Stellung. Kommt es zu Differenzen zwischen dem ländlichen Raum und den Städten, so schließen sich NLT und NSGB zu einer gemeinsamen Stellungnahme zusammen, während der NST eigenständig Stellung nimmt. Es kann aber auch dazu kommen, dass die gemeindlichen Verbände zusammen agieren. Dies zeigt auch die in Kapitel 4.6.4 dargestellte Tatsache, dass die gemeindlichen Verbände in ihrer Pressemitteilung aus dem Jahr 2013 versucht haben, ihre „GemeindeKammer“ wieder aufleben zu lassen. Ein solches, separates Gremium zur Interessenvertretung stellt eine deutliche Abgrenzung zum Landkreistag dar. Allerdings scheint die Wiederbelebung der „GemeindeKammer“ in der Folgezeit nicht besonders stark in die Praxis umgesetzt worden zu sein. So finden sich nach der Pressemitteilung vom 7. Februar 2013 keine weiteren Veröffentlichungen der „GemeindeKammer“.

Differenzen zwischen den Verbänden werden auch deutlich, wenn es um Aufgabenkonkurrenzen, insbesondere zwischen Landkreisen und größeren kreisangehörigen Städten geht. So ginge es etwa in der Frage der Trägerschaft des öffentlichen Personennahverkehrs „hoch her“ zwischen den Verbänden.⁴⁰⁴ Der NSGB begrüßte im Jahr 2013 ausdrücklich das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts in Leipzig zur Begrenzung der Kreisumlage, um die finanzielle Mindestausstattung von kreisangehörigen Gemeinden zur Erfüllung von Pflichtaufgaben und freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zu erhalten.⁴⁰⁵ Das verdeutlicht das Konfliktpotenzial zwischen kreisangehörigen Städten und Gemeinden und Landkreisen.

Trotz dem Bestehen der Arbeitsgemeinschaft seit 1949 lagen die Positionen von NST und NLT phasenweise weit auseinander, wobei sich die Zusammenarbeit in den letzten Jahren stark verbessert hat. Die Arbeitsgemeinschaft war insbesondere zu Beginn durch Rivalitäten zwischen den Verbänden geprägt.⁴⁰⁶ Während der Städtetag zu dieser Zeit nur die kreisfreien und

⁴⁰³ MK (1) Abteilungsleiter, 27.01.2016, Abs. 31.

⁴⁰⁴ MI (2) Referent, 27.01.2016, Abs. 14.

⁴⁰⁵ Vgl. Pressemitteilung NSGB vom 05.02.2013.

⁴⁰⁶ Internes Papier, Chronik-Entwurf NSGB, S. 10.

selbstständigen Städte vertrat, konkurrierten Landgemeindetag und Städtebund damals um die kleinen und mittleren kreisangehörigen Städte. Und auch später kam es immer wieder zu unterschiedlichen Positionen.⁴⁰⁷ Die heutige Zusammenarbeit wird als „eng“ beschrieben und als wichtig für die Durchsetzung der Interessen angesehen:

„Alle drei Verbände arbeiten sehr eng zusammen in der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände und üblicherweise geben wir eine einheitliche Stellungnahme ab. [...] Dann haben wir mehr Durchsetzungsmöglichkeiten. Wenn wir unterschiedliche haben, haben wir letztlich wieder halb verloren.“⁴⁰⁸

Eine einheitliche Positionierung führte hingegen zu Stärke:

„Ich sag mal gegen eine gemeinsame Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände zu agieren, das überlegt sich schon jeder. Das kommt vor, aber das überlegt sich jeder.“⁴⁰⁹

Grund für die Anstrengungen ist die Einsicht, „im Zweifel lieber einen Kompromiss zu schließen in der Hoffnung, dass der dann politisch auch durchträgt im Landtag und der Regierung“ als sich intern zu zerstreiten und somit gar keine Aussicht auf Erfolg zu haben.⁴¹⁰ Begünstigt wird die Zusammenarbeit auch durch die kontinuierliche Besetzung der Spitzenämter im Präsidium und der Geschäftsstelle, wodurch sich eine vertrauensvolle Zusammenarbeit entwickeln konnte.

Die positive Wirkung der Arbeitsgemeinschaft liegt nicht unbedingt in der Tatsache begründet, dass durch sie von einer Person eine gemeinsame Stellungnahme vorgetragen wird. Entscheidend ist vielmehr, dass durch die Existenz der Arbeitsgemeinschaft im Vorhinein ein stärkerer Einigungsdruck besteht beziehungsweise eine Interessenaggregation zwischen den drei Verbänden stattfindet. Dies führt im Ergebnis dazu, dass die Positionen angeglichen und deutlich öfter eine gemeinsame Stellungnahme erreicht werden kann. Die Einigung im Voraus erleichtert auch den Abgeordneten ihre Arbeit:

„Das macht uns die Arbeit natürlich erheblich leichter. Ich finde es besser, als wenn ich einen kommunalen Spitzenverband habe, der hüh sagt und der andere sagt hott, was soll ich dann damit anfangen?“⁴¹¹

Eine heterogene Interessenlage der Verbände führt hingegen tendenziell dazu, dass diese nicht aufgenommen wird oder die Verbände gegeneinander ausgespielt werden können.⁴¹²

⁴⁰⁷ Internes Papier „25 Jahre Niedersächsischer Städtetag“, Seite 9.

⁴⁰⁸ NSGB (2) Geschäftsstelle, 17.11.2015, Abs. 52.

⁴⁰⁹ NST (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 106.

⁴¹⁰ NLT (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt 28.01.2016, Abs. 42.

⁴¹¹ Niedersächsischer Landtag (1) MdL, Regierung, 03.02.2016, Abs. 10.

⁴¹² MK (1) Abteilungsleiter, 27.01.2016, Abs. 59.

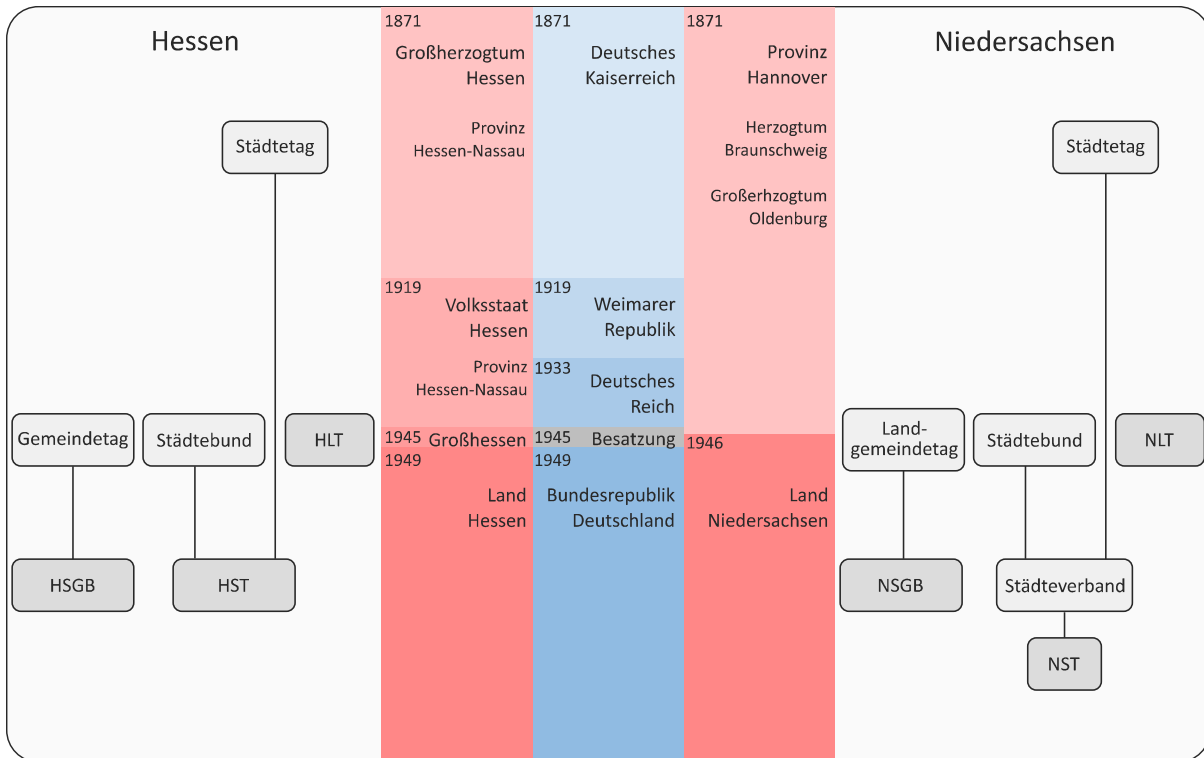
5 Vergleich und Diskussion: Unterschiede und Gemeinsamkeiten kommunaler Spitzenverbände in Hessen und Niedersachsen

Im Folgenden werden die Ergebnisse in den Dimensionen *Entstehung*, *Struktur* und *Strategie* für Hessen und Niedersachsen verglichen. Welche Unterschiede und Gemeinsamkeiten gibt es hinsichtlich der Mitglieder und inneren Strukturen der Verbände? Wie treten sie gegenüber dem Land auf und wie unterscheiden sich kommunale Grundrechtsklagen, Öffentlichkeitsarbeit und Zusammenarbeit der Verbände? Die Ergebnisse werden zusätzlich auf die in Kapitel 2.1 dargestellten theoretischen Erklärungsansätze bezogen. Ziel des Vergleichs ist es, Unterschiede und Ähnlichkeiten in den Regierungsstrukturen auf Länderebene aufzuzeigen und die Einbindung organisierter Interessen in das politische Mehrebenensystem besser zu verstehen. Gleichzeitig wird umgekehrt ein Beitrag dazu geleistet, die Bedeutung der Verbände aus kommunaler Sicht zu erfassen.

5.1 *Entstehung: Von innerstaatlichen Konfliktlinien und Verbandskonkurrenz*

Die Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte der kommunalen Spitzenverbände in Hessen und Niedersachsen hat sich im Verlauf des 20. Jahrhundert weitgehend parallel vollzogen. Abbildung 14 zeigt die Entstehung der kommunalen Spitzenverbände in Hessen und Niedersachsen sowie die Fusionen der gemeindlichen Verbände im Zeitverlauf. Anknüpfend an die Strukturen von vor 1933, bildete sich in beiden Bundesländern eine viergliedrige Grundstruktur heraus, die einen Gemeindetag, einen Städtebund, einen Städtetag und einen Landkreistag umfasste. Nachdem die kommunale Selbstverwaltung durch Gemeinde- und Kreiswahlen wiederbelebt wurde, entstand „schnell der Wunsch nach Erfahrungsaustausch, abgestimmter Vorgehensweise, gemeinsamer Entscheidungsfindung und Interessenvertretung nach außen“ (Borchmann et al. 2006: 230). Hierbei waren die Gemeindetage in beiden Ländern diejenigen Verbände, die sich nach 1945 als erste wiedergründeten. In Folge der Gemeindestrukturereformen veränderte sich auch die Landschaft der kommunalen Spitzenverbände in den 1970er Jahren. In Hessen und Niedersachsen schossen sich Städtebund und Städtetag zu einem Verband zusammen. Damit entstanden in beiden Ländern Städtetage mit sehr heterogenen Mitgliedern. Die Entwicklung der Landkreistage ist weniger kompliziert und frei von Fusionen. Nach dem Zweiten Weltkrieg bildete sich 1946 zunächst der Landkreistag in Niedersachsen, während der Hessische Landkreistag zwei Jahre später wiedergegründet wurde. Beide Verbände gingen dabei auf Landkreistage, die bereits vor 1933 existierten zurück.

Abbildung 14: Entstehung und Fusionen kommunaler Spitzenverbände in Hessen und Niedersachsen



Eigene Darstellung.

Die Gemeindetage hingegen konnten in beiden Ländern keine Einigung über einen Zusammenschluss mit den Städtebünden erreichen und schafften es damit *nicht*, alle kreisangehörigen Städte und Gemeinden in einem Verband zu vereinen. In Anlehnung an die Bundesebene haben sich beide Gemeindetage Mitte der 1970er in „Städte- und Gemeindebund“ umbenannt, um so auch ihr Profil hinsichtlich der Städte zu stärken. Damit passten sich die kommunalen Spitzenverbände Hessens und Niedersachsens jener dreigliedrigen Struktur an, die heute in allen westdeutschen Ländern, mit Ausnahme des Saarlandes, besteht. Was Henneke in Bezug auf die Fusionen der gemeindlichen Verbände auf Bundesebene formuliert, kann auch auf die Landesebene übertragen werden:

„Den kreisangehörigen Städten gelang es mit dieser Fusion, im Deutschen Städte- und Gemeindebund selbst eine beherrschende Rolle zu spielen und nicht durch eine Fusion mit dem Deutschen Städtetag von den großen Städten dominiert zu werden“ (Henneke 2012: 151).

Bis heute besteht die Besorgnis kreisangehöriger Städte, durch eine Fusion mit den Städtetagen an Einfluss zu verlieren fort. Anhaltende Bestrebungen seitens der Städtetage beider Bundesländer, mit den Städte- und Gemeindebünden zu fusionieren, werden daher von HSGB und NSGB abgelehnt.

Die betrachteten Verbände passen gut in das in Kapitel 2.1 vorgestellte Schema von Alemann: So entstanden sie in der ersten Periode (1848-1914), entfalteten sich anschließend in der Weimarer Republik bis 1933, wurden in der dritten Periode (1933-1945) zwangskorporiert um sich schließlich in der vierten Periode nach 1945 auszudifferenzieren und zu etablieren. Treibende Kräfte der Bildung waren Landräte und Bürgermeister, die nach 1945 maßgeblich am Wiederaufbau der kommunalen Strukturen beteiligt waren und an Strukturen von vor 1933 angeknüpften. Ihre Etablierung zeigt sich dabei insbesondere in der nach 1945 stetig wachsenden Institutionalisierung der Rolle kommunaler Spitzenverbände in der föderalen Politik, wie zum Beispiel in der Festschreibung formeller Anhörungs- und Beteiligungsrechte auf Länderebene. Die zu Beginn zum Zweck des Erfahrungsaustauschs gegründeten Verbände übernahmen dabei immer mehr die Interessenvertretung der Mitglieder und spielten eine zunehmende Rolle in der Kommunikation mit der Landesebene. Insofern hat ein verstärkter Zugriff der staatlichen Ebenen auf die kommunalen Verwaltungseinheiten und deren Ressourcen zu einer Intensivierung des Austauschs zwischen den Kommunen, vermittelt durch die kommunalen Spitzenverbände, geführt.

Die Entwicklung der kommunalen Spitzenverbände hat sich also, wie bereits in Kapitel 2.2.1 gezeigt, auch in Abgrenzung nach außen vollzogen. Hierbei sind Bund und Länder zentrale Mit- und Gegenspieler, die Identität und Aufgaben kommunaler Spitzenverbände geprägt haben. In diesem Sinne kann die Herausbildung der Spitzenverbände als Ausdruck *innerstaatlicher* Konfliktlinien begriffen werden (vgl. Reutter 2001: 152f.). Diese Erkenntnis zeigt eine Besonderheit kommunaler Spitzenverbände auf, da die Funktion von Verbänden im Allgemeinen eher in der Überbrückung *innergesellschaftlicher* Konfliktlinien zurückgeführt wird (vgl. Alemann 1989: 190).

5.2 *Struktur: Zwischen Dienstleistung und Interessenaggregation*

Im Folgenden werden die Ergebnisse der *Struktur*-Dimension in Hessen und Niedersachsen verglichen und mit den theoretischen Ansätzen in Verbindung gebracht. Zunächst werden hierbei grundlegende Untersuchungsmerkmale sowie Motive der Mitgliedschaft diskutiert. Anschließend werden in Kapitel 5.2.2 die Gremienbesetzung und die Bedeutung von Parteipolitik und ehrenamtlichen Mandatsträger in den Verbänden diskutiert. Zuletzt werden die Ergebnisse in Hinblick auf die Geschäftsstellen und deren Funktion im Bereich der Interessenaggregation sowie der Serviceleistungen thematisiert.

5.2.1 Mitglieder und Motive der Mitgliedschaft

Tabelle 35 greift wichtige Strukturmerkmale aus Kapitel 2.1.2 auf und zeigt Gemeinsamkeiten und Unterschiede kommunaler Spitzenverbände in Hessen und Niedersachsen auf.

Tabelle 35: Strukturmerkmale in kommunalen Spitzenverbänden in Hessen und Niedersachsen – Gemeinsamkeiten und Unterschiede – Teil 1

	Hessen	Niedersachsen
Rechtsform	Eingetragene Vereine	
Aufgaben und Ziele	Erfahrungsaustausch Beratung Interessenvertretung Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung Öffentlichkeitsarbeit	
Mitglieder	Mitgliedschaft durch Beitrittsbeschluss der Gebietskörperschaft Ordentliche und außerordentliche Mitglieder Konkurrenz um die Mitglieder zwischen den jeweiligen gemeindlichen Verbänden (Doppelmitglieder) Anzahl ordentlicher Mitglieder:	
	HST: 73 HSGB: 403 HLT: 21	NST: 126 NSGB: 395 NLT: 37
Organisationsgrade	HST: 39% HSGB: 96% HLT: 100%	NST: k.A. NSGB: 40% NLT: 100%
Repräsentierte Einwohner	HST: 3,2 Mio. HSGB: 3,9 Mio. HLT: 4,6 Mio.	NST: 4,7 Mio. NSGB: 3,4 Mio. NLT: 6,8 Mio.
Mitgliedsbeiträge pro Jahr	HST: k.A. HSGB: 50 ct./EW, unter 40.000 EW 100ct./ EW HLT: k.A.	NST: 45 ct./EW NSGB: 39 ct./EW + 200 Euro Grundbeitrag NLT: 50 ct./EW
Motivation der Mitgliedschaft	Einfluss auf die Interessenvertretung Information Serviceleistungen (Mustersatzungen, Rundschreiben, rechtliche Beratung etc.) Tradition und Prestige (zum Beispiel Identität als „Stadt“) Solidarität Einbindung in Netzwerke	

Quelle: Eigene Darstellung.

Alle sechs Verbände sind in ihrer *Rechtsform* eingetragene Vereine mit freiwilliger Mitgliedschaft. Diese Organisationsform hat für die kommunalen Spitzenverbände den Vorteil, dass sie „finanziell, organisatorisch und rechtlich ungebunden“ sind und „losgelöst von jeglichem Zwang für die Interessen ihrer Mitglieder eintreten“ können (Borchmann et al. 2006: 224). Diese Unabhängigkeit ist die Grundlage für starke und konfliktfähige Spitzenverbände, die dazu in der Lage sind, „energische Initiativen“ einzubringen, „Kompromisse auszuhandeln“ und „Interessenkonflikte zu antizipieren“ (Henneke 2012: 165). Die derzeitige Konstituierung als Vereine wird sowohl von den Verbänden selbst als auch von Landesvertretern und Abgeordneten als wichtiges, zu erhaltendes Element angesehen, das dem Gedanken der kommunalen Selbstverwaltung entspreche.⁴¹³ Als Körperschaften wären die Verbände hingegen der Landesaufsicht unterstellt. Eine Abhängigkeit von staatlicher Aufsicht „widerspricht“ ihrem „Selbstverständnis, weil wir auch streiten müssen für die Kommunen.“⁴¹⁴

Hinsichtlich der *Aufgaben und Ziele* zeigt sich eine sehr große Übereinstimmung bei allen untersuchten Verbänden. Teilweise ist sogar der Wortlaut in den Satzungen deckungsgleich. Alle sechs Verbände zielen darauf ab, den Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedern herzustellen, diese Mitglieder zu beraten und ihre Interessen gegenüber dem Land und Dritten zu vertreten. Übergeordnetes Ziel ist die Aufrechterhaltung der kommunalen Selbstverwaltung. Dafür soll auch das Verständnis der Öffentlichkeit für die Belange der Kommunen gesteigert werden. HSGB, HLT, NST und NLT nennen zudem die Verwaltungsvereinfachung als Verbandsziel. In Niedersachsen wird die Zusammenarbeit in der Arbeitsgemeinschaft kommunaler Spitzenverbände von NST und NSGB als Ziel genannt.

Gemeinsam ist den Landesverbänden auch, dass sie auf regionaler *Organisationsebene* als Teil der föderal aufgebauten kommunalen Spitzenverbände bestehen. Sie sind Verbände erster Ordnung, wobei sie allerdings keine natürlichen Personen, sondern Gebietskörperschaften organisieren (vgl. Kapitel 6). Tabelle 35 zeigt außerdem die Anzahl ordentlicher *Mitglieder* im Überblick. In beiden Bundesländern haben die Städte- und Gemeindebünde die weitaus meisten Mitglieder. Ein Unterschied ergibt sich hinsichtlich der Städtetage: So hat der NST mit 126 deutlich mehr Mitglieder als der HST mit nur 73. Grund dafür sind Unterschiede in der kommunalen Struktur, da in Niedersachsen insgesamt kleinteiligere und deutlich mehr Kommunen bestehen. Die Verbände beider Bundesländer zählen außerdem für sie wichtige Partner, wie

⁴¹³ HMS (1) Abteilungsleiter, 07.01.2015, Abs. 47; MI (1) Abteilungsleiter, 03.02.2015, Abs. 15; HSGB (2) Geschäftsstelle, 09.03.2015, Abs. 25; Hessischer Landtag (2) MdL, Opposition, 22.04.2015, Abs. 64.

⁴¹⁴ NSGB (2) Geschäftsstelle, 17.11.2015, Abs. 34.

Wasserverbände oder den Landeswohlfahrtsverband in Hessen, zu ihren außerordentlichen Mitgliedern.

Anzumerken ist jedoch, dass die Zuordnung zu den Verbänden hinsichtlich der gemeindlichen Körperschaften nicht trennscharf ist, weshalb in beiden Bundesländern eine Konkurrenz um Mitglieder zwischen Städtetag und Städte- und Gemeindebund besteht. Verbandswechsel treten in beiden Ländern aber eher selten auf. Kommunen ordnen sich aufgrund von Tradition, Selbstverständnis und persönlichen Präferenzen zu einem oder eben auch beiden Verbänden zu. Grundlegend entscheiden die Gemeindevertretungen über eine Mitgliedschaft in einem kommunalen Spitzenverband. Ein Wechsel kann aber auf Initiative des Bürgermeisters geschehen:

„Den Räten ist es meist egal, wo man Mitglied ist. Wenn der Bürgermeister sagt, das ist gut so, wird dem auch gefolgt. Der hat da ja auch bekanntermaßen mehr damit zu tun.“⁴¹⁵

Die Schnittmenge potenzieller Mitglieder gemeindlicher kommunaler Spitzenverbände führt dabei zu Konkurrenz um Mitglieder, Reibungsverluste bei der Interessenvertretung und Doppelstrukturen, die teilweise als Nachteil angesehen werden. Gleichzeitig ermöglicht sie aber eben auch differenzierte Meinungsbilder und bietet Gemeinden und kleinen Städten eine Alternative zu Städtetagen.

Die beiden Landkreistage verfügen über einen *Organisationsgrad* von 100 Prozent, während der HSGB 96 Prozent und der NSGB 40 Prozent der kreisangehörigen Städte und Gemeinden organisiert. Der deutlich geringere Organisationsgrad des NSGB hängt mit der erwähnten kleinteiligeren Verwaltungsstruktur Niedersachsens zusammen. Betrachtet man alle Städte Hessens als potenzielle Mitglieder des HST, erreicht dieser einen Organisationsgrad von 39 Prozent. Für den NST, der auch zahlreiche Gemeinden und Samtgemeinden organisiert, variiert der Organisationsgrad je nach Berechnungsgrundlage zwischen 13 Prozent, geht man von allen 1.008 Gemeinden als potenziellen Mitgliedern aus und 77 Prozent, werden Samtgemeinden und Mitgliedsgemeinden nicht in die Berechnung einbezogen.

Insgesamt sind alle Kommunen Hessens und Niedersachsens in mindestens einem kommunalen Spitzenverband Mitglied.⁴¹⁶ Dies zeigt, dass die Organisationsbereitschaft der Kommunen sich von potenziellen Mitgliedern anderer Verbände abhebt. Grund dafür ist die spezielle Funktion und Beschaffenheit kommunaler Spitzenverbände: Anders als Bürger, von denen

⁴¹⁵ MK (1) Abteilungsleiter, 27.01.2016, Abs. 51.

⁴¹⁶ Möglicherweise gibt es eine Gemeinde in Niedersachsen, die nicht Mitglied ist. Aufgrund der nicht veröffentlichten Mitgliederliste des NSGB konnte das nicht überprüft werden.

sich nur ein Bruchteil in beispielsweise Umweltverbänden organisieren, ist es die *Aufgabe* gewählter Bürgermeister und Mandatsträger, sich für ihre Kommune einzusetzen und für deren Funktionieren zu sorgen. Dafür ist eine Mitgliedschaft in den kommunalen Spitzenverbänden oft unerlässlich. In der Verbändeforschung konstatierte Rückgänge von Mitgliedern durch wachsende Heterogenisierung und Individualisierung von Interessen, abnehmenden Loyalität sowie eine stetig wachsende Zahl von Verbänden (Streck 1987: 474ff) treffen nicht auf die kommunalen Spitzenverbände zu. Ebenso zeichnen sich die kommunalen Spitzenverbände durch eine hohe Organisationsfähigkeit aus. Im Sinne Offes handelt es sich um „allgemeine Bedürfnisse“, die durch juristische Personen vertreten werden und erst dadurch ihre Organisationsfähigkeit herstellen (vgl. Offe 1969: 168). Auch Reutter bescheinigt den kommunalen Interessen der kommunalen Gebietskörperschaften, „in hohem Maße“ organisationsfähig im Sinne Offes zu sein (Reutter 2001: 150).

Da alle Kommunen in Hessen und Niedersachsen in einem Spitzenverband organisiert sind, können diese außerdem für sich beanspruchen für die Kommunen des jeweiligen Bundeslandes im Gesamten zu sprechen. Der hohe Organisationsgrad und die Anzahl der Bürger, die ihre Mitglieder *repräsentieren* fördert die Legitimität und Verhandlungsmacht der Verbände (vgl. Kapitel 5.3). Die Landkreistage verfügen mit 6,8 Millionen (NLT) und 4,6 Millionen (HLT) über die höchste Anzahl repräsentierter Landeseinwohner je Bundesland. Der NST repräsentiert 4,7 Millionen, der NSGB hingegen nur 3,4 Millionen Einwohner. Während der HST 3,2 Millionen repräsentiert, sind es beim HSGB sogar 3,9 Millionen Einwohner.

Für eine Mitgliedschaft in den kommunalen Spitzenverbänden nehmen die Kommunen Jahresbeiträge zwischen 40 und 50 Cent pro Einwohner in Kauf, wobei teilweise zusätzliche fixe Grundbeiträge und Ermäßigungen für Doppelmitglieder bestehen. Die *Beiträge* werden angesichts der geschilderten angespannten finanziellen Situation in manchen Kommunen durchaus als Belastung empfunden.⁴¹⁷ Dennoch ist davon auszugehen, dass die Beiträge in den kommunalen Haushalten tendenziell aus „Fixkosten“ angesehen werden und die Mitgliedschaft im Verband grundsätzlich nur selten hinterfragt wird oder zur Verhandlung gestellt wird.

Mit Blick auf die *Motivation* der Mitgliedschaft zeigt Tabelle 35, dass von den Mitgliedervertretern beider Bundesländer die gleichen Faktoren als relevant benannt werden: Einfluss auf die Interessenvertretung des Verbandes, Information, Serviceleistungen, Tradition, Prestige, Solidarität und die Einbindung in Netzwerke. Im Hinblick auf die in Kapitel 2.1.1 aufgezeigten

⁴¹⁷ HST (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt, 21.05.2014, Abs. 80; HST (2) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt, 24.06.2014, Abs. 92.

Besonderheiten kommunaler Spitzenverbände gegenüber anderen Verbänden muss noch einmal betont werden, dass die Mitgliedschaft der Kommunen in den Spitzenverbänden sich von der Mitgliedschaft natürlicher Personen in einem Verband unterscheidet. Für die Kommunen ist es üblich, in einem kommunalen Spitzenverband Mitglied zu sein und die nötigen finanziellen und personellen Ressourcen dafür einzuplanen und aufzubringen. Die Einbindung in Netzwerke kann für Mitgliedervertreter ein Anreiz zur Beteiligung in den Gremien sein, da hierdurch vielfältige Kontakte geknüpft und die Bildung eines für die eigene Karriere hilfreichen Netzwerks vorangetrieben werden kann (Diemert 2005: 88). Die in Kapitel 2.1.2 genannten Beitrittsmotive nach Salisbury – Güter und Dienstleistungen, solidarische Anerkennung und die Verwirklichung höherer Ziele (Salisbury 1969: 114) – haben sich somit in der empirischen Untersuchung als wichtige Motive auch für kollektive Akteure wie die Kommunen erwiesen. Doch auch aus einer Rationalitätsperspektive haben sich Gründe gezeigt, die zu dem stabilen Bestand der Verbandsmitgliedschaften beitragen: Erstens würde eine Nicht-Mitgliedschaft den Ausschluss von weiteren Serviceleistungen bedeuten, die nur Mitgliedern zustehen, zweitens könnten die lokalen Interessen nicht in den Verbandsdiskurs eingebracht werden und drittens würde es den Ausschluss aus dem Erfahrungsaustausch und der Vernetzung zur Folge haben. Es gibt also auch unter rationalen Gesichtspunkten gute Gründe für Kommunen, Mitglied kommunaler Spitzenverbände zu bleiben.

In Bezug auf Olsons Logik kollektiven Handelns können die kommunalen Spitzenverbände als eher kleine Gruppen mit einer hohen Organisationsfähigkeit beschrieben werden (vgl. Kapitel 2.1.2). Im Gegensatz zu einer latenten Gruppe ist die kommunale Landschaft überschaubar und die Mitglieder kennen sich untereinander. Dadurch ist die Veranlassung für die einzelnen Mitglieder, Kosten für das Kollektivgut, zum Beispiel die Interessenvertretung, zu übernehmen vergleichsweise hoch. Gleichzeitig ist der Anteil am Nutzen für die Einzelnen hoch. Zusätzlich wird die Bindung an die Verbände durch selektive Anreize, wie die geschilderten Serviceleistungen, verstärkt. Die Tatsache, dass eine Mitgliedschaft auch deshalb erhalten wird, um die „Power des Verbandes“ nicht zu unterlaufen⁴¹⁸ und die Solidarität mit den anderen Kommunen zu erhalten, kann als sozialer Druck und damit negativer selektiver Anreiz im Sinne Olsons verstanden werden.

Andererseits hat die Untersuchung gezeigt, dass eine Mitgliedschaft in der Regel seit Jahrzehnten besteht und nicht hinterfragt wird. Eine solche Mitgliedschaft „aus Tradition“ könnte zunächst auch als nicht-rationales Verhalten gedeutet werden. So scheint es plausibel, dass die

⁴¹⁸ HSGB (1) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt und HST-Mitglied, Fachausschuss, 17.12.2014 Abs. 18.

von Hirschman beschriebene Loyalität, die *neben* Kosten-Nutzen-Erwägungen bei langfristigen Mitgliedschaften zur Geltung kommt, auf die kommunalen Spitzenverbände zutrifft. Allerdings deuten die mangelnden Handlungsalternativen darauf hin, dass es sich womöglich um eine erzwungene beziehungsweise vermeintliche „Loyalität“ handeln könnte. Das zeigen auch die folgenden Ausführungen zur Möglichkeit der Abwanderung. Damit verbunden ist eine Schwächung der Verhandlungsmacht der Mitglieder gegenüber den Verbänden.

Die Handlungsoption „Abwanderung“ hat sich seitens unzufriedener Mitglieder in der empirischen Untersuchung als eher unwahrscheinlich erwiesen. Zwar sind Austritte generell möglich, allerdings kommen sie in der Praxis nur selten vor und beziehen sich, wie gezeigt, vor allem auf einen Mitgliederwechsel von Städten und Gemeinden zwischen den beiden gemeindlichen Verbänden. Wie in Kapitel 4.2.3 beschrieben, wechselten in den letzten zehn Jahren etwa vier Mitglieder zwischen NST und NSGB. Gründe dafür können Unzufriedenheit mit der Repräsentation durch den Verband oder persönliche Vorlieben eines neuen Bürgermeisters sein. Auch Diemert stellt bei ihrer Untersuchung des Landkreistags Nordrhein-Westfalens fest, dass Austrittsdrohungen zwar „vereinzelt erhoben“, jedoch kaum realisiert werden und „auf wenige Fälle beschränkt“ bleiben (Diemert 2005: 84). So drohte beispielsweise der Landkreis Hameln-Pyrmont im NLT aufgrund von Meinungsverschiedenheiten in der Flüchtlingsfrage mit einem Verbandsaustritt, der aber nicht realisiert wurde (vgl. Kapitel 4.4.5). Grund dafür ist unter anderem die Tatsache, dass die Exit-Option das Ausscheiden aus allen Runden der kommunalen Spitzenverbände bedeuten und die Kommune weitgehend auf sich selbst stellen würde. Die Austrittskosten sind damit sehr hoch. Selbst große Mitgliedskommunen, wie die kreisfreien Städte, die am ehesten ohne den Verband auskommen könnten, verlassen den Verband in der Regel nicht. Insgesamt ist die Situation nicht mit der von etwa Gewerkschaften vergleichbar, wo eine Abwanderung in dem Maße erfolgen kann, dass sie als „Korrekturmechanismus“ zu bezeichnen wäre (Nerb 2006: 136).

5.2.2 *Gremienbesetzung, Parteipolitik und ehrenamtliche Mandatsträger*

Weitere Strukturmerkmale in Bezug auf den *Aufbau* der Verbände und die Besetzung von Gremien und Organen sind in Tabelle 36 dargestellt. Hinsichtlich der Verbandsgliederung weisen die untersuchten Verbände große Ähnlichkeiten auf. Dabei zeigt sich: Je mehr Mitglieder ein Verband hat, desto stärker ist er untergliedert. So verfügt der HSGB über Kreisversammlungen, der NST über Bezirkskonferenzen und der NSGB über Bezirkskonferenzen und Kreisverbände.

Tabelle 36: Strukturmerkmale in kommunalen Spitzenverbänden in Hessen und Niedersachsen – Gemeinsamkeiten und Unterschiede – Teil 2

	Hessen	Niedersachsen
Aufbau	Organe: HST: MV, HA, Präs. HSGB: MV, HA, Präs. HLT: MV, Bezirks.vs., Präs.	Organe: NST: MV, Präs. NSGB: MV, Präs, GF Präs. NLT: MV, Präs., GF Präs.
	Zusätzliche Gremien in allen Verbänden: Fachausschüsse und fachliche Arbeitsgemeinschaften	
	Zusätzliche Organisationsebene:	
	HST: keine HSGB: Kreisversammlungen HLT: keine	NST: Bezirkskonferenzen NSGB: Bezirks- und Kreisverbände NLT: keine
	Gremien für ehrenamtliche Mandatsträger	keine Gremien für ehrenamtliche Mandatsträger
Entsendung von Personen in die Organe/ Gremien	Kommunen entsenden Vertreter in die Organe und Gremien (relevante Faktoren: Fachlichkeit, Funktion, Parteizugehörigkeit, freie Ämter) Verlust des kommunalen Haupt- oder Ehrenamts führt in der Regel zur Beendigung des Amtes in den kommunalen Spitzenverbänden	
Ehrenamtliche Mandatsträger in Präsidien	HST: 0 von 19 (ohne GF) HSGB: 0 von 10 HLT: 8 von 21 (ohne GF)	NST: 1 von 20 NSGB: 3 von 19 NLT: 4 von 12
Interessenaggregation in den Gremien	Konsensprinzip <u>Faktoren bei der Durchsetzung:</u> Fachwissen (zum Beispiel durch „eigene“ Verwaltung im Rücken), Dauer der Mitarbeit, Aktivität im Gremium, persönliche Reputation, Durchsetzungsfähigkeit	

MV = Mitgliederversammlung, HA = Hauptausschuss, Präs = Präsidium, GF Präs = Geschäftsführendes Präsidium

Quelle: Eigene Darstellung.

Wer aus einer Kommune in die Organe und Gremien entsendet wird, hängt in beiden Bundesländern von verschiedenen Faktoren ab. Wie in den Kapiteln 3 und 4 gezeigt, wird die Gremienbesetzung nach politischer Funktion in der Kommune, Fachlichkeit, Parteizugehörigkeit aber auch nach der Verfügbarkeit von freien Sitzen vorgenommen. Hierbei kommen Satzungs Vorschriften und traditionelle Besetzungsgeln zur Anwendung. Hinsichtlich des Mandats beziehungsweise der inhaltlichen Positionierung der Personen in den Gremien und Organen hat sich gezeigt, dass die Politiker im kommunalen Spitzenverband in der Praxis über ein relativ

freies Mandat verfügen, was ihnen, besonders Landräten und Bürgermeistern, die Einbringung persönlicher Überzeugungen und Positionen ermöglicht. Es gibt keine gesonderte institutionalisierte Meinungsbildung in den Kommunen, die dann als gemeinsame Position durch Landrat oder Bürgermeister in den Verband getragen wird. Dies ist grundsätzlich nicht notwendig, da die Bürgermeister und Landräte kraft ihres Amtes zur Vertretung der Kommune nach außen ermächtigt sind.

Im Unterschied zu Niedersachsen existieren in den drei hessischen Verbänden jeweils eigene Gremien für *ehrenamtliche Mandatsträger*. Dies kann damit erklärt werden, dass in Niedersachsen zu Zeiten der so genannten Zweigleisigkeit, wie in Kapitel 4 erläutert, Landräte und Bürgermeister ehrenamtlich tätig waren und somit keinerlei Bedarf bestand, Ehrenamtliche mit einem eigenen Gremium auszustatten, da eben die ehrenamtlichen Bürgermeister und Landräte in den Präsidien vertreten waren, die durchaus „einen Namen hatten und landesweit bekannt waren.“⁴¹⁹ Die Abschaffung der Zweigleisigkeit hat dazu geführt, dass die Verknüpfung von Landes- und Kommunalpolitik schlechter geworden ist und sich das Erscheinungsbild und Ansehen der Ehrenamtlichen verändert hat. Allerdings relativiert sich die Bedeutung der hessischen Gremien für Ehrenamtliche mit Blick auf deren realen Einfluss, da diese nahezu ausschließlich dem Erfahrungsaustausch und der Information dienen und kaum eine Rolle im innerverbandlichen Meinungsbildungsprozess spielen. Was die Präsenz der Ehrenamtlichen in den Präsidien angeht, so schneiden die Landkreistage in beiden Ländern am besten ab. In HST und HSGB sind hingegen gar keine Ehrenamtlichen in den Präsidien vertreten. Auch in den übrigen Gremien spielen ehrenamtliche Mandatsträger, wie sich in beiden Bundesländern gezeigt hat, eine untergeordnete Rolle. Zwar können sie sich anhand der von der Geschäftsstelle vorbereiteten Unterlagen auf die Gremiensitzungen vorbereiten und sich von der Verwaltung ihrer Kommune informieren lassen, dennoch mangelt es ihnen in der Regel an Expertise. Das Ressourcengefälle zwischen Ehren- und Hauptamtlichen in den Kommunen setzt sich somit auf der Verbandsebene fort. Allerdings stellt die Beteiligung der ehrenamtlichen Mandatsträger eine wichtige Legitimationsquelle dar. Beziehen die kommunalen Spitzenverbände diese nicht ein, setzen sie sich dem Vorwurf aus, reine „Landräte- oder Bürgermeistervereinigungen“ zu sein. Trotz der eher schwachen Stellung in der Praxis wird die „Gleichwertigkeit“ der Ehrenamtlichen und deren gleiches Stimmrecht von den befragten Experten betont sowie ihre aus demokratietheoretischer Sicht wünschenswerte Präsenz in den Verbänden gelobt.⁴²⁰ Als Vorteil

⁴¹⁹ MI (2) Referent, 27.01.2016, Abs. 22.

⁴²⁰ HST (2) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt, 24.06.2014, Abs. 84; HLT (2) Mitglied, Präsidium und Fachausschuss, Hauptamt, 14.01.2015, Abs. 27; NLT (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt 28.01.2016, Abs. 6.

einer Beteiligung von ehrenamtlichen Mandatsträgern wird außerdem die Entlastung der Hauptamtlichen angeführt.

Bei Verhandlungen mit den Ministerien kommt die inhaltliche Positionierung ehrenamtlicher Mandatsträger kaum zum Tragen. Dies wird bei Themen sichtbar, bei denen von deutlichen Interessenunterschieden zwischen Haupt- und Ehrenamtlichen ausgegangen werden kann, wie im Falle der Novellierung der hessischen Kommunalverfassung, wo es zu Debatten um die Kompetenzverteilung von Bürgermeister und ehrenamtlichen Mandatsträgern kam:

„Das hätte mich schon mal sehr interessiert, ob auch die ehrenamtlichen Mandatsträger der Meinung sind, dass Bürgermeister so alt sein können wie sie wollen, ob sie da keine Angst davor haben, dass manche den Anforderungen nicht mehr gewachsen sein könnten. Dass die Bürgermeister selbst, gerade diejenigen im vorgerückten Alter, der Auffassung sind, dass sie das so lange machen können wie Konrad Adenauer, das ist klar.“⁴²¹

Die Aussage eines Vertreters aus dem Innenministerium zeigt, dass die Position der ehrenamtlichen Mandatsträger im geschilderten Fall nicht im fachlich zuständigen Referat des Ministeriums ankam, was auf die innerverbandliche Dominanz der hauptamtlichen Politiker, die sich auch nach außen zeigt, zurückgeführt werden kann.

Aufgrund der politischen, sozialen und ökonomischen Heterogenität der Kommunen innerhalb eines Verbandes, die aber grundsätzlich unter identischen Institutionenbedingungen handeln, ist die *Interessenaggregation* in den Organen und Gremien besonders spannend. In der Praxis werden Entscheidungen in allen sechs betrachteten Verbänden vorwiegend nach dem Konsensprinzip getroffen. Dem voraus gehen zum Teil über Wochen andauernde Prozesse der Konsensfindung. Das Treffen von einstimmigen Entscheidungen hat sich „unabhängig von konkreten satzungsrechtlichen Regelungen“ als Grundsatz in allen kommunalen Spitzenverbänden etabliert (Henneke 2012: 170). Die Aufgabe der Geschäftsstellen ist es hierbei, inhaltlich tragfähige Beschlussvorlagen auszuarbeiten, die die vorhandenen Interessen aufgreifen und möglichst über einen kleinsten gemeinsamen Nenner hinausgehen. So sollen aufwändige Diskussionen vermieden werden:

„Im Idealfall nimmt der unterbreitete Beschlussvorschlag das mögliche Ergebnis des Diskussionsverlaufs in den Gremien und eines ‚Paketeschnürens‘ vorweg und erspart den Sitzungsteilnehmern damit zeit- und kraftaufwändige Erörterungen“ (Diemert 2005: 97).

Das Konsensprinzip dient auch dazu, Sonderinteressen zu integrieren und damit einhergehende, negative Konsequenzen zu vermeiden:

„Sofern Sonderinteressen aus Sicht der Betroffenen durch den Verband nicht in hinreichendem Maße vertreten werden, drohen Abspaltungen oder eine direkte Verständigung zwischen Fachbrüdern, was eine Schwächung des Vertretungsanspruchs des Verbandes zur Folge hätte“ (Diemert 2005: 86).

⁴²¹ HMdIS (1) Referatsleiter, 25.11.2015, Abs. 86.

Auch bezüglich der vorliegenden Untersuchung hat sich gezeigt, dass das Konsensprinzip von den befragten Experten betont und ein geschlossenes Auftreten nach außen als essentiell für die Glaubwürdigkeit und Durchsetzungsfähigkeit kommunaler Spitzenverbände beschrieben wird. Nur in Ausnahmefällen, zum Beispiel bei stark polarisierenden Themen und großen Interessensunterschieden, werden in Hessen und Niedersachsen interne Mehrheitsentscheidungen durchgeführt. Kampf Abstimmungen gibt es hingegen nicht.

Zur Verbandsmeinung gegenläufige öffentliche Positionierungen von einzelner Mitgliedskommunen unterlaufen den Vertretungsanspruch der kommunalen Spitzenverbände und schaden diesen. In Hessen und Niedersachsen hat sich gleichermaßen gezeigt, dass die Verbände versuchen, alle Mitglieder in die Interessenaggregation einzubeziehen und öffentlichen Widerspruch im Sinne Hirschmans zu vermeiden. So kommt es gelegentlich vor, dass einzelne Gemeinden oder Landkreise in Anhörungen oder in der Presse zum Verband konträre Positionen beziehen. Dies führt zu Aufsehen und Verstimmungen seitens des Verbandes und anderer Mitglieder. Auch für Hessen und Niedersachsen kann man daher sagen, dass die kommunalen Spitzenverbände bestrebt sind, „Sonderinteressen in die Verbandsarbeit zu integrieren und zu kanalisieren“ und im Zuge dessen das „Mitwirkungs- und Prestigebedürfnis der betroffenen Personengruppen“ bedienen (Diemert 2005: 86). Dies betrifft auch Arbeitskreise innerhalb der Verbände, die sich bei wichtigen Fragen keinesfalls selbstständig öffentlich positionieren sollen, ohne, dass das Präsidium eine Position gebilligt hat (Diemert 2005: 87). Diemert formuliert in Bezug auf den Landkreistag Nordrhein-Westfalen:

„Es gilt als unsolidarisch, sich komplett gegen die Linie der Mehrheit zu stellen und oder diesen Widerspruch gegenüber externen Stellen zu verkünden. Dauerhafter und nachdrücklicher Widerspruch gegen eine Mehrheitsauffassung wird im Regelfall deshalb nur dann erhoben, wenn erhebliche Interessen des eigenen Kreises betroffen sind, mithin eine bestimmte Schmerzgrenze überschritten wird“ (Diemert 2005: 95).

So werden „verbandsinterne Differenzen, eine uneinheitliche Beschlusslage oder Kampf Abstimmungen mit knappen Entscheidungen von den anderen Akteuren im politischen Umfeld des Verbandes aufmerksam registriert“ und schwächen letztlich den Verband (Diemert 2005: 93). Gleichzeitig führt die „Notwendigkeit einer geschlossenen Abstimmung“ zu einem erhöhten „Steuerungspotential“ des einzelnen Mitglieds innerhalb des Verbandes, „das weit über den normativen Zählwert seiner Stimme im Rahmen eines solchen Abstimmungsprozesses hinausgeht“ (Diemert 2005: 93).

Öffentlicher Widerspruch kann insgesamt als letztes Mittel unzufriedener Mitglieder gelten, deren Sonderinteressen im Zuge der Konsensfindung nicht berücksichtigt wurden. Anders gesagt: Die Solidarität begrenzt öffentlichen Widerspruch, so dass Interessenkonflikte in der

Regel im Rahmen des Konsensverfahrens intern und nur in Ausnahmefällen öffentlich vernehmbar ausgetragen werden.

Für alle Verbände gilt tendenziell, dass Mitglieder mit großen Verwaltungen mehr in die Verbandsarbeit einbringen können, da sie über mehr Fachwissen, Erfahrungswerte und Kapazitäten verfügen. Gremienmitglieder mit einem besonderen Expertenwissen verfügen über Informationsvorsprünge, indem sie außerhalb des kommunalen Spitzenverbandes zum Beispiel direkte Kontakte zu anderen Fachpolitikern in einem Bereich haben. In den Fachausschüssen können aber auch Vertreter kleiner Kommunen meinungsführend sein. Dies hat sich auch in Bezug auf die Verbände in Hessen und Niedersachsen gezeigt, so war im HLT beispielsweise der Vertreter des kleinen Vogelsbergkreises oder im NST der Bauamtsleiter einer 15.000-Einwohner-Gemeinde wichtiger Ansprechpartner innerhalb des Verbandes (vgl. Kapitel 3.4.5 und 4.2.5). Es spielt auch eine wichtige Rolle, wie aktiv eine Person in einem Gremium ist und wie lange sie schon in diesem Gremium oder in anderen Verbandspositionen vertreten ist. Als förderlich für eine gute Gremienarbeit wurde von den Experten in Hessen und Niedersachsen unter anderem personelle Kontinuität genannt. Personen, die schon lange mitarbeiten, können über ein hohes Ansehen verfügen und ihre Meinung besser durchsetzen. Hinzukommen dürften darüber hinaus Kenntnisse über Prozesse und Verfahren, die langjährigen Verbandsaktiven Vorteile beschere könnten.

Diese Befunde decken sich größtenteils mit Diemerts Untersuchung, bei der sich gezeigt, dass sich in den Gremien vor allem Personen mit exklusiver Expertise, Ansehen, Informationsressourcen und Persönlichkeit durchsetzen, die „häufig selbst in ein umfangreiches politisches Netzwerk eingebunden“ sind und dadurch über „entsprechend große Informationsressourcen“ verfügen (Diemert 2005: 102). Außerdem kann davon ausgegangen werden, dass die Zusammenarbeit in den Gremien der kommunalen Spitzenverbände das Vertrauen der Kommunen untereinander fördert:

„Die Bindungen, die durch die ständige Zusammenarbeit der Gremienmitglieder entstehen, wirken damit in schwierigen Situationen als ‚Kitt für die Verbandarbeit‘, indem sie das Verständnis der Kreise untereinander fördern“ (Diemert 2005: 94).

Bei der Interessenaggregation kommt es dabei vor, dass sich verbandsintern bestimmte Zirkel bilden, die sich zunächst untereinander abstimmen, wie zum Beispiel die Oberbürgermeister vor den Mitgliederversammlungen im NST. Die Bildung einer einheitlichen Verbandsposition ist besonders in den Städtetagen eine Herausforderung. Sowohl HST als auch NST vereinen sehr unterschiedlich große Kommunen unter ihren Mitgliedern: von kleinen Gemeinden über mittelgroße Städte bis hin zu den kreisfreien Städten. Diese Heterogenität, die sich

auch an sehr unterschiedlichen Kompetenzen der einzelnen Kommunen zeigt, erschwert die Meinungsbildung. Hinsichtlich des innverbandlichen Einflusses hat sich gezeigt, dass beide Städtetage von den kreisfreien Städten dominiert werden. Diese sind ihrerseits weniger auf die Mitgliedschaft im Verband angewiesen. Für die kreisangehörigen Städte im HST und NST sind Themen wie die Kreisumlage und die Beziehung zum Landkreis wichtig, während die kreisfreien Städte beispielsweise eine Beteiligung des Umlands an der Finanzierung von ihnen erbrachter, zentralörtlicher Leistungen, fordern (Henneke 2012: 148). In Bezug auf den HST zeigt sich teilweise ein breites Meinungsbild auch in der Interessenvertretung gegenüber den Ministerien:

„Und gerade der Hessische Städtetag, muss ich sagen, offenbart auch mal, wie schwierig es manchmal für ihn ist, dieses bunte Meinungsbild, das er da von seinen Mitgliedskommunen bekommt, unter einen Hut zu bringen. Das macht es manchmal schwer, aber manchmal ist es auch ganz nett. Beim HSGB und beim HLT finden Sie das nicht, nach außen hin sprechen die immer mit einer Stimme.“⁴²²

Die Tatsache, dass der HSGB hingegen nach außen in der Regel eine eindeutige Positionierung aufweist, kann damit zusammenhängen, dass die Geschäftsstelle, wie geschildert, Stellungnahmen autonom verfasst. Heterogene Interessen finden sich aber auch in den anderen Verbänden wieder. Sie können sich auch an finanzieller Ausstattung, regionaler Zugehörigkeit, in seltenen Fällen auch entlang der Parteizugehörigkeit ausdifferenzieren. In allen Verbänden geht eine starke Interessenheterogenität mit der Gefahr einher, einen kleinsten gemeinsamen Nenner hervorzubringen, der wenig aussagekräftig und durchsetzungsfähig ist. In Fällen unüberwindbarer Interessengegensätze, wie sie vor allem bei der Finanzverteilung zwischen den Kommunen bestehen, wird in der Regel keine Stellungnahme abgegeben (vgl. Kapitel 3.2.5, 3.4.5, 4.2.5 und 4.4.5). So sollen offene Konflikte und Zerwürfnisse zwischen Mitgliedern untereinander sowie zwischen Mitgliedern und Verband vermieden werden.

⁴²² HMdIS (1) Referatsleiter, 25.11.2015, Abs. 105.

Tabelle 37: Strukturmerkmale in kommunalen Spitzenverbänden in Hessen und Niedersachsen – Gemeinsamkeiten und Unterschiede – Teil 3

	Hessen	Niedersachsen
CDU/SPD-Spitze im Präsidium	HST: Ja HSGB: Nein HLT: Ja	NST: Ja NSGB: Ja NLT: Ja
CDU/SPD-Spitze in der Geschäftsstelle	HST: Ja HSGB: Ja HLT: Ja	NST: Ja NSGB: Ja NLT: k.A.
Bedeutung von Parteipolitik	Grundsätzliche überparteiliche Ausrichtung Keine parteipolitischen Kampfabstimmungen in den Gremien z.T. Gremienbesetzung nach Parteizugehörigkeit z.T. unterstellte Parteifärbung einzelner Verbände	

Quelle: Eigene Darstellung.

Nachdem die Interessenaggregation in den Gremien diskutiert wurde, greift Tabelle 37 das Thema *Parteipolitik* in den Verbänden auf. Zunächst einmal betonen die Verbände, dass sie parteiübergreifend das Interesse der Kommunen gegenüber Bund und Ländern vertreten.⁴²³ Bei näherer Betrachtung zeigt sich, dass, mit Ausnahme des HSGB, alle kommunalen Spitzenverbände in Hessen und Niedersachsen eine paritätische Verteilung der Spitzenämter an CDU- und SPD-Vertreter praktizieren. So werden Präsident und Erster Vizepräsident je durch einen CDU- und einen SPD-Vertreter gestellt. Auch die Geschäftsstellen von HST, HLT, NST und NSGB werden von einer CDU/SPD-Doppelspitze geleitet, wobei der NSGB die Besonderheit aufweist, dass Präsident und Geschäftsführer in einer Person vereint sind. Die Besetzung der Spitzenämter mit Vertretern von CDU und SPD hat einen wichtigen strategischen Hintergrund: Wie sich im in Kapitel 3.6 und 4.6 deutlich gemacht haben, knüpfen die Geschäftsführer über ihre Parteizugehörigkeit wichtige Kontakte in die Landesregierung und die Landtagsfraktionen hinein. Die paritätische Besetzung kann als Ausdruck des Versuchs einer Gleichgewichtung der beiden wichtigsten Parteien in den Mitgliedskommunen verstanden werden. Insgesamt werden die kommunalen Spitzenverbände Hessens und Niedersachsens von SPD und CDU dominiert.

⁴²³ Vgl. HST (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt, 21.05.2014, Abs. 109; HLT (2) Mitglied, Präsidium und Fachausschuss, Hauptamt, 14.01.2015, Abs. 12; HSGB (2) Geschäftsstelle, 09.03.2015, Abs. 21; HST (3) Geschäftsstelle, 18.11.2014, Abs. 6; NST (1) Mitglied, Präsidium, Ehrenamt, 16.02.2016, Abs. 4; HSGB (1) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt und HST-Mitglied, Fachausschuss, 17.12.2014 Abs. 54; HLT 2014.

Dies ist insofern nicht verwunderlich, weil die Mehrheit der Mitglieder diesen beiden Parteien angehört. In diesem Sinn kann von einer überparteilichen Ausrichtung, nicht jedoch von einer parteipolitischen Neutralität gesprochen werden. Weiterhin hat sich bei der Untersuchung gezeigt, dass es bei konflikträchtigen Themen zu einer Politisierung in den Gremien kommen kann:

„Dann gibt es aber plötzlich was, was hochkocht, was heiß wird, wo dann irgendwie alle meinen, da muss man sich jetzt mal richtig positionieren. Dann spielt Parteipolitik eine größere Rolle [...]. Das landet dann im Präsidium und wird natürlich unter den Parteigängern nochmal beraten. Also da positioniert sich dann die SPD- und die CDU-Seite in dem Verband.“⁴²⁴

Bei brisanten und besonders strittigen Themen kann es also durchaus zu einer parteipolitischen Absicherung der Vertreter in den Verbandsgremien kommen. Es kommt allerdings durchaus auch vor, dass die Vertreter entgegen der generellen Parteilinie einer bedeutsamen Parteiposition für die Sache der Kommunen eintreten. Hierbei können bei den Gremienmitgliedern, deren Partei eine gegensätzliche Position vertritt Loyalitätsprobleme auftreten. Umgekehrt kann es zu Anfeindungen durch Parteikollegen außerhalb der Verbände kommen.

Nach Meinung von Diemert löste die Abschaffung der Zweigleisigkeit in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen und die damit verbundene Direktwahl der Landräte Veränderungen in der verbandsinternen Diskussionskultur kommunaler Spitzenverbände aus, da die direkt gewählten Landräte tendenziell stärker parteipolitisch gebunden seien als die ehemaligen Oberkreisdirektoren (2005: 91). So zeigen die direkt gewählten Landräte nach Diemert in „verbandsinternen Debatten eine größere Identifikation“ mit den speziellen Interessen ihres Landkreises und eine „vergleichsweise starke regionale Verbundenheit“, wodurch es zu einer „Polarisierung und Politisierung der verbandsinternen Debatten“ gekommen ist (Diemert 2005: 91).

Insgesamt ist festzustellen, dass die kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene überparteilich agieren, gleichzeitig aber natürlich hochgradig politisch sind.⁴²⁵ Dies verwundert insofern nicht, da es sich bei den Mitgliedervertretern um Politiker handelt, die in der Regel einer Partei angehören und die Verbände als strategische Akteure ihrerseits politische Ziele nach außen vertreten. Gleichzeitig ist das politische Ziel in der Regel nicht an eine Parteilinie gebunden, sondern am situativen Interesse der Kommunen ausgerichtet. Die Überparteilichkeit ist auch deshalb notwendig, weil die kommunalen Spitzenverbände mit der jeweiligen Landesregierung zusammenarbeiten müssen:

⁴²⁴ HLT (1) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt, 02.06.2014, Abs. 51.

⁴²⁵ Der parteipolitische Einfluss auf Bundesebene ist deutlich stärker ausgeprägt. Dies zeigen unter anderem die institutionalisierten Parteigruppen, die sich vor den Sitzungen von DST und DStGB treffen.

„Die Verbände müssen auf die Unterschiede in der parteipolitischen Ausrichtung aller Mitglieder Rücksicht nehmen und in der Lage sein, mit jeder Regierungskonstellation zusammenzuarbeiten. Dies bedeutet jedoch keineswegs eine strikte parteipolitische Enthaltbarkeit in der Verbandspolitik, da auch Kommunalpolitik parteipolitisch durchgesetzt ist“ (Borchmann et al. 2006: 224).

5.2.3 Geschäftsstellen

Tabelle 38 zeigt Gemeinsamkeiten und Unterschiede in Bezug auf die Geschäftsstellen der betrachteten Verbände. Zunächst kann festgestellt werden, dass sich alle Geschäftsstellen bis auf die des HSGB in der jeweiligen Landeshauptstadt befinden. Die in Kapitel 3 aufgezeigte Besonderheit des HSGB zeigt sich auch im Vergleich mit Niedersachsen: So hat der Verband aufgrund seiner ausgebauten Rechts- und Prozessvertretung mit 42 Mitarbeitende die personell am besten besetzte Geschäftsstelle. Es folgen der NLT mit 23 und der NSGB mit 20 Mitarbeitende. NST und HST haben eher kleine Geschäftsstellen. Dies dürfte zum einen auf eine niedrigere Serviceorientierung zurückzuführen sein, gleichzeitig könnte es bedeuten, dass die Städtetage besonders auf die Expertise ihrer Mitglieder angewiesen sind. Die bessere Ausstattung der Landkreistage kann mit dem größeren inhaltlichen Spektrum zusammenhängen, das dort abgedeckt werden muss. So hat der NLT in Niedersachsen aufgrund der zahlreichen Mastbetriebe im Bundesland einen Themenschwerpunkt im Bereich Veterinärwesen und Seuchenbekämpfung. Die Größe der Geschäftsstellen wird in Bezug auf die zu bearbeitenden Themen von den befragten Experten als eher gering eingeschätzt.⁴²⁶

Die wichtigsten Funktionen der untersuchten Geschäftsstellen sind in Tabelle 38 genannt. Dazu gehört zuvorderst die Verhandlungen auf politischer Ebene, die vor allem durch die beiden Geschäftsführer wahrgenommen werden. Im Einzelnen geht es dabei, wie in Kapitel 3.6 und 4.6 gezeigt, um die Vertretung der kommunalen Spitzenverbände in Anhörungen vor dem Landtag, vor Ministerien, in Verhandlungen mit der Landesregierung und vor Gericht. Insgesamt sind die Vertreter der Geschäftsstelle in zahlreiche Prozesse der formellen und informellen Interessenvertretung der Verbände involviert.

⁴²⁶ HLT (1) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt, 02.06.2014, Abs. 37; HMS (1) Abteilungsleiter, 07.01.2015, Abs. 18, 49; Hessischer Landtag (2) MdL, Opposition, 22.04.2015, Abs. 8; Henneke 2012: 176.

Tabelle 38: Strukturmerkmale in kommunalen Spitzenverbänden in Hessen und Niedersachsen – Gemeinsamkeiten und Unterschiede – Teil 4

	Hessen	Niedersachsen
Sitz Geschäftsstelle	HST: Wiesbaden HSGB: Mühlheim a.M. HLT: Wiesbaden	NST: Hannover NSGB: Hannover NLT: Hannover (außerhalb)
Gliederung der Geschäftsstelle	HST: 2 Dezernate HSGB: 2 Dezernate HLT: 2 Dezernate	NST: 5 Referate NSGB: 6 Referate NLT: 8 Referate
Beschäftigte in Geschäftsstelle	HST: 14 HSGB: 42 HLT: 18	NST: 13 NSGB: 20 NLT: 23
Funktionen der Geschäftsstelle	Verhandlungen auf politischer Ebene Ausarbeitung der Beschlussvorlagen für die Gremien Sammeln, Bewerten und Selektieren von Information für die Mitglieder Beratung der Mitglieder Bereitstellung von Serviceleistungen Organisation des Erfahrungsaustauschs Öffentlichkeitsarbeit Vernetzung mit anderen kommunalen Spitzenverbänden	

Quelle: Eigene Darstellung.

Die in der Regel parteipolitisch gebundenen Geschäftsführer können als Spezialisten der Interessenvertretung gelten. Ihre Bedeutung zeigt sich auch daran, dass sie in der Regel dem Präsidium des Verbandes angehören. Bei ihrer Auswahl spielen eine hohe Fachkompetenz, ausgeprägte Kommunikationsfähigkeiten, Erfahrung in der Kommunalpolitik, Loyalität und Vertrauenswürdigkeit eine Rolle.

Weiterhin ist es Aufgabe der Geschäftsstellen, Beschlussvorlagen für die Gremien zu erstellen. Wie bereits aufgezeigt, ist dies besonders bei heterogenen Interessenlagen eine Herausforderung und für die Handlungsfähigkeit des Verbandes von großer Bedeutung. Arbeitet die Geschäftsstelle eine Stellungnahme aus, so werden in allen Verbänden außer dem HSGB Rundschreiben an die Mitglieder versandt, worin diese um Stellungnahme gebeten werden. Dadurch wird eine Rückkopplung der Mitglieder an den hauptamtlichen Apparat gewährleistet. Bemerkenswerterweise verfährt auch der NSGB trotz seiner fast 400 Mitglieder so, während der

HSGB Stellungnahmen autonom in der Geschäftsstelle verfasst. Damit kommt der Geschäftsstelle des HSGB im Vergleich der sechs Verbände ein besonders großer Einfluss zu. Durch die Erstellung von Beschlussvorlagen und Stellungnahmen für die Gremien verfügen die Geschäftsstellen über eine nicht zu unterschätzende Gestaltungsmöglichkeit. So beschreiben es Gremienmitglieder als zielführend zur Durchsetzung der eigenen Position einen engen Kontakt zur Geschäftsstelle zu halten und ihrerseits ein direkter Ansprechpartner für die Referenten der Geschäftsstellen zu sein.⁴²⁷

Aufgrund der hochspezialisierten Fragen, die im Rahmen von Gesetzgebungsprozessen zu beantworten sind, sind die Geschäftsstellen auf die Expertise aus ihren Mitgliedskommunen angewiesen. Zielführende Beschlussvorlagen können nur dann entwickelt werden, wenn die Mitarbeiter der Geschäftsstelle die Bedürfnisse, Möglichkeiten und Probleme vor Ort kennen:

„Nur durch die Sammlung und Auswertung des Erfahrungswissens vor Ort können die Geschäftsstellen selbst das jeweils notwendige Fachwissen und Einschätzungsvermögen über die Zielgerechtigkeit und Praxisnähe der geplanten normsetzenden Maßnahme erwerben und diese geronnene Erkenntnis – möglichst frühzeitig – in den Gesetzgebungs- beziehungsweise Verordnungsgebungsprozess einbringen“ (Henneke 2012: 176f.).

Aufbereitetes Material erhalten die Geschäftsstellen zusätzlich auch über die anderen Landesverbände beziehungsweise über die kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene. Folglich bildet die Vernetzung mit den Mitgliedern sowie den anderen Verbänden eine weitere Ressourcenquelle.

Zu den Hauptaufgaben der Geschäftsstellen gehört außerdem die Weiterleitung und Bewertung von Informationen und Entwicklungen. Dies verlangt den Mitarbeitern vielseitige Kompetenzen ab:

„Die Geschäftsstellenarbeit ist mit der behördenmäßigen Erledigung von Verwaltungsvorgängen nicht vergleichbar. Sie verlangt besonderes Gespür für kommunalrelevante Vorgänge und aktuelle Kenntnisse der rechtlichen und tatsächlichen Entwicklung [...]“ (Borchmann et al. 2006: 232f.).

Durch das Filtern und Bewerten von Informationen kommt ihnen eine wichtige Rolle zu. Informationsasymmetrien können dabei von den Geschäftsstellen „potenziell zu Steuerungszwecken ausgenutzt“ werden (Diemert 2005: 98). Ein solches Vorgehen kann zu Misstrauen und verbandsinternen Widerständen führen:

„Im Fall eines Vertrauensmissbrauchs setzt sie [die Geschäftsstelle] das gewonnene Vertrauen und damit auch ihre Handlungsmöglichkeiten aufs Spiel. Es kann sich daher als Bumerang erweisen, Informationsasymmetrien als strategisches Mittel gegen die Interessen der Mitglieder einsetzen zu wollen“ (Diemert 2005: 100).

⁴²⁷ HLT (1) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt, 02.06.2014, Abs. 43.

Die Gefahr von Informationsasymmetrien sinkt, je stärker die Mitglieder vom Verband unabhängige Informationsquellen nutzen, indem sie zum Beispiel in weitere Politiknetzwerke eingebunden sind (Diemert 2005: 98). In Bezug auf alle Vorgänge und Aktivitäten des Verbandes funktioniert die hauptamtliche Geschäftsstelle als „institutionalisiertes Verbandsgedächtnis“ (Diemert 2005: 82).

Schließlich ist die Bereitstellung von Serviceleistungen als eine zentrale Funktion der Geschäftsstellen zu nennen. Wie sich in den Kapiteln 3 und 4 gezeigt hat, sind die Geschäftsstellen besonders für die Mitglieder von HSGB und NSGB, die teilweise sehr kleine Gemeinden mit wenigen eigenen Ressourcen sind, oft unerlässlich. Sie sind in besonderer Weise von den Leistungen der Verbände abhängig, sowohl was Beratung, Information und Weiterbildung, als auch die Interessenvertretung betrifft:

„Die Bürgermeister der kleinen Orte sind relativ weit weg. Die haben andere Sorgen, sehr praktische Sorgen. Kleine Verwaltungen in Rathäusern müssen sich im Zweifel selbst darum kümmern, wie das Feuerwehrauto ausgestattet wird, wo Straßenlaternen nicht brennen oder Kanaldeckel klappern. Solche Dinge. Und dann hat man keine Zeit, sich um die Gesetzgebung beim Landtag zu kümmern [...]“⁴²⁸

Kleine Gemeinden haben kaum eigene Kapazitäten, um Gesetzesentwürfe oder auch verabschiedete Landesgesetze und ihre Auswirkungen auf die Praxis vor Ort bis in Detail zu prüfen und analysieren. Doch auch für alle anderen bieten die Serviceleistungen Vorteile:

„Auch, wenn die Kreise, anders als beispielsweise kleine Gemeinden, über teilweise hoch spezialisiertes Personal verfügen, dürfte die Versorgung mit Informationen und die Möglichkeit einer externen und dennoch kommunalrechtlich fundierten Rechtsberatung zumindest in einzelnen Rechtsbereichen ein wichtiger Grund für die Mitgliedschaft im Verband sein“ (Diemert 2005: 87).

Gleichzeitig bietet die Beratung durch den Verband den Vorteil, dass sie vertraulich und unabhängig von staatlicher Kontrolle in Anspruch genommen werden kann. So wird dort, „anders als bei Anfragen an die Kommunalaufsicht ‚kein Vorgang‘ geschaffen und damit auch eine informelle Anfrage in kommunalpolitische brisanten Situationen“ möglich (Diemert 2005: 88). Für die Mitglieder organisiert die Geschäftsstelle außerdem den Erfahrungsaustausch untereinander. Ohne diese Koordination beschränkt sich die Zusammenarbeit der Kommunen meist auf wenige Kontakte. Die empirische Untersuchung hat gezeigt, dass dieser insbesondere von kleinen Gemeinden geschätzt wird. Diese haben im HSGB und NSGB den Vorteil, dass Verbandsstrukturen auf Kreisebene bestehen, die nicht nur den Erfahrungsaustausch mit den Nachbargemeinden ermöglichen, sondern auch in der Interessenvertretung gegenüber dem Landkreis nützlich sind.

⁴²⁸ NLT (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt 28.01.2016, Abs. 56.

5.3 *Strategie: Zwischen Konflikt und Kooperation – Modi der Interessenvertretung*

Nach dem Vergleich der Binnenstrukturen und -prozesse wird nun das Handeln der kommunalen Spitzenverbände Hessens und Niedersachsens nach außen verglichen. Hierbei geht es, wie in Kapitel 2.1 aufgezeigt, sowohl um die Konkurrenz untereinander als auch gegenüber höheren politisch-administrativen Ebenen. Welche Formen der Interessenvertretung liegen vor, wann kommen sie zum Einsatz und wie erfolgversprechend sind sie? Ein zentraler Unterschied ist dabei, wie der folgende Vergleich deutlich machen wird, die Existenz der Arbeitsgemeinschaft kommunaler Spitzenverbände in Niedersachsen.

5.3.1 *Formelle und informelle Beteiligung in Ministerien und Landtagen*

Tabelle 39 bietet einen Überblick über Gemeinsamkeiten und Unterschiede bei wichtigen Merkmalen der Interessenvertretung. Hinsichtlich der Anhörungs- und Beteiligungsrechte in beiden Ländern zeigen sich deutliche Unterschiede: In Hessen sind diese in der Kommunalverfassung, auf einfacher gesetzlicher Basis und in den Geschäftsordnungen von Landesregierung und Landtag geregelt. Zwar existieren mit dem Beteiligungsgesetz sehr detaillierte Regelungen, deren Einhaltung ist allerdings nicht einklagbar, da sie keinen Verfassungsrang haben.

In der Praxis kommt es teilweise zu Beschwerden von Kommunen und kommunalen Spitzenverbänden, wenn die Landesregierung gegen die Anhörungs- und Beteiligungsrechte verstößt und etwa die vorgeschriebene Frist zur Stellungnahme nicht einhält. Solche Verstöße werden zum Beispiel in den Stellungnahmen der Verbände benannt. Es ist es immer wieder Aufgabe der kommunalen Spitzenverbände, in ständigen Aushandlungen die Einhaltung gesetzlicher Vorgaben in der Praxis sicherzustellen. Dies gilt auch für Hessen, wo die rechtliche Verankerung der Beteiligung kommunaler Spitzenverbände von Verbandsfunktionären durchaus als ausreichend angesehen und die Einhaltung von den kommunalen Spitzenverbänden kontrolliert wird:

"Es ist ja schon so, dass jeder Minister, Staatssekretär und Beamte verpflichtet ist, sich gesetzmäßig zu verhalten. Und von daher ist eine Beteiligung in Form eines normalen Gesetzes durchaus ausreichend. Es braucht auch gar nicht sanktioniert werden. Der politische Druck ist groß genug, sofern der Verdacht aufkommt, dass die Landesregierung sich nicht an Gesetze hält. [...] Allerdings ist es schon so, dass nicht jeder Ministerialbeamte auf jeder Ebene sofort begreift, welches die Bedeutung eines Beteiligungsgesetzes ist. Aber da ist es dann so, dass wir die Punkte, wo wir der Meinung sind, dass wir gehört hätten werden müssen, sammeln und dann ein Schreiben an einen Minister oder Staatssekretär senden."⁴²⁹

⁴²⁹ HST (4) Geschäftsstelle, 02.02.2016, Abs. 43.

Tabelle 39: *Strategiemerkmale in kommunalen Spitzenverbänden in Hessen und Niedersachsen – Gemeinsamkeiten und Unterschiede – Teil 1*

	Hessen	Niedersachsen
Anhörungs- und Beteiligungsrechte	HGO Einfach gesetzlich (BetGes) Geschäftsordnungen (GGO, GOHLT)	Landesverfassung GGO
Arbeitsgemeinschaft	Nein	Ja
Beteiligung in Ministerien	<u>Formell:</u> Nach der Billigung eines Gesetzentwurfs durch die Landesregierung Einbezug im Rahmen der Anhörungs- und Beteiligungsrechte schriftliche und teilweise mündliche Stellungnahme gegenüber dem betreffenden Ministerium <u>Informell:</u> vor der Billigung eines Gesetzentwurfs durch die Landesregierung abhängig von Ministerium, Aufgabenüberschneidung, einzelnen Per- sonen und Beziehungen	
Komm. Spitzenverbänden in Anhörungen des Sozial- ausschusses (2010-2015)	HST: 26 HSGB: 18 HLT: 28 Anhörungen insgesamt: 31	Arbeitsgemeinschaft: 12 NSGB: 1 NLT: 1 Anhörungen insgesamt: 12
Präsidiumsmitglieder im Landtag	HST: 0 HSGB: 0 HLT: 1	NST: 0 NSGB: 1 NLT: 0

Quelle: Eigene Darstellung.

In Niedersachsen ermöglicht das verfassungsrechtlich verankerte Anhörungsrecht es den kommunalen Spitzenverbänden grundsätzlich, solche Nicht-Einhaltungen im Rahmen der vorgeschriebenen Beteiligung vor dem Landesverfassungsgericht einzuklagen. Trotzdem hat diese Möglichkeit noch nicht dazu geführt, dass ein Gesetz für nichtig erklärt wurde. Ein Blick in andere Bundesländer zeigt ein ähnliches Bild: So entschied beispielsweise das Landesverfassungsgericht in Mecklenburg-Vorpommern hinsichtlich möglicher Anhörungsverstöße bezüglich §§ 6 und 93 der Kommunalverfassung, dass diese folgenlos blieben, da die Gesetzgebung ausschließlich dem Landtag obliege (vgl. Art. 20 Abs. 1 LV Mecklenburg-Vorpommern; Meyer 2006: 134). Weiter verneinte das Landesverfassungsgericht, „dass eine Verletzung dieser Vorschriften mit einer Verfassungsbeschwerde gerügt werden könne“ (Meyer 2006: 134).⁴³⁰ Die

⁴³⁰ Nach Ansicht von Meyer verkennt diese Auffassung „den Schutzgehalt der einfachgesetzlichen Beteiligungsvorschriften der kommunalen Spitzenverbände“, da sich die „Rüge“ der Verbände nicht auf das objektive Gesetzgebungsverfahren beziehe (Meyer 2006: 135). Es handele sich vielmehr um „eine Verletzung des

Vorteile eines landesverfassungsrechtlich verankerten Anhörungsrechts kommunaler Spitzenverbände bleiben also eher überschaubar. Nach Aussage der befragten Experten führe es aber auch zu einem selbstbewussteren Auftreten der kommunalen Spitzenverbände:⁴³¹

„Eine Frist von drei Tagen für eine Stellungnahme ist aufgrund unserer relativ starken, auch verfassungsrechtlich abgesicherten Positionen, inakzeptabel. In diesen Fällen lehnen wir eine Stellungnahme ab und verweisen darauf, dass wir uns als nicht angehört betrachten.“⁴³²

In beiden Bundesländern spielt sich die entscheidende Phase der Einflussnahme allerdings noch bevor die formellen Anhörungsrechte in Kraft treten ab, nämlich bevor ein Referentenentwurf vom Kabinett gebilligt und zur Anhörung freigegeben wurde. Dies relativiert die Bedeutung formeller Anhörungs- und Beteiligungsrechte, die erst später zum Zuge kommen:

„Die Ausweitung formeller Beteiligungsrechte fordern wir immer – werden wir auch immer fordern – ungeachtet dessen, dass natürlich am Ende des Tages die informelle Vernetzung von Personen und die informellen Arbeitsbeziehungen *letztlich* wichtiger und für die Politikbeeinflussung stärker sind [...]. Insofern, eine stärkere institutionelle Beteiligung fordern wir, aber die Würde dieses informelle Geflecht und das auf guter Kommunikation beruhende Agieren niemals ersetzen.“⁴³³

Ob und wie stark eine solche informelle Vorfeldeinbindung stattfindet, hängt in beiden Bundesländern maßgeblich von den Ministerien, einzelnen Personen und der Vernetzung kommunaler Spitzenverbände ab. Besonders gut ist die informelle Einbindung jeweils in den Innen- und Sozialministerien, was auch den starken Überschneidungen der Arbeitszusammenhänge geschuldet ist. Daneben kann es in beiden Ländern vorkommen, dass weitere informelle Zugänge über Einzelpersonen, zum Beispiel aus den Präsidien der Spitzenverbände heraus, gesucht werden. In beiden Bundesländern schließen die kommunalen Spitzenverbände mit der Landesregierung außerdem freiwillige Rahmenvereinbarungen ab, die zur Vorbereitung oder Umsetzung von Gesetzen dienen und oftmals zu langfristigen Gesprächs- und Interaktionsprozessen und Verhandlungen führen.

Entscheidender Unterschied zwischen Hessen und Niedersachsen ist die Tatsache, dass die Verbände Niedersachsens gegenüber der Regierung in der Regel als Arbeitsgemeinschaft auftreten, während die Verbände in Hessen in der Regel eigenständig Stellung nehmen. So auch in den schriftlichen Anhörungen der Ministerien, die nach der Freigabe eines Referentenentwurfs durch das Kabinett durchgeführt werden. Während die Frist für Anhörungen durch die Mini-

ihnen verfassungsrechtlich eingeräumten Rechts der kommunalen Selbstverwaltung im Wege einer Verfassungsbeschwerde“ (ebd.).

⁴³¹ Niedersächsischer Landtag (2) MdL, Opposition *und* NSGB-Mitglied, Präsidium, 08.02.2016, Abs. 36.

⁴³² NSGB (2) Geschäftsstelle, 17.11.2015, Abs. 56.

⁴³³ MI (1) Abteilungsleiter, 03.02.2015, Abs. 15.

sterien in Niedersachsen sechs Wochen beträgt, sind es in Hessen acht Wochen. Auf die schriftlichen Stellungnahmen können in Hessen wie in Niedersachsen weitere Gespräche in den Ministerien folgen. Hierbei kann es in beiden Ländern vorkommen, dass einzelne Kommunen unangefordert zusätzlich zu ihrem Spitzenverband Stellung nehmen oder im Ministerium anrufen, um ihre Position einzubringen. Dies kann durch spezielle Problemlagen vor Ort oder eine zum Verband konträre Position zu Stande kommen und hat wenig Aussicht auf Erfolg. Die Zusammenarbeit zwischen kommunalen Spitzenverbänden und Ministerien findet größtenteils anlassbezogen statt. Neben diesen anlassbezogenen Treffen in den Ministerien bestehen außerdem Schnittstellen über Arbeitsgruppen und Runde Tische, wo Kooperationen auf der Arbeitsebene stattfinden. Ebenso werden Ministeriumsvertreter in beiden Ländern von den kommunalen Spitzenverbänden in deren Gremien eingeladen. Ebenfalls ist es in beiden Bundesländern üblich, dass die Spitzenverbände Vereinbarungen und freiwillige Rahmenverträge mit dem Land und anderen Akteuren auszuhandeln.

In den Anhörungen des Landtags treten die Verbände Niedersachsens ebenfalls als Arbeitsgemeinschaft auf, wobei der federführende Verband in den mündlichen Anhörungen eine gemeinsame Position vorträgt und die anderen beiden gegebenenfalls ergänzen. In Hessen hingegen sprechen die drei Geschäftsführer in der Regel ausschließlich für ihren, um eigene Schwerpunkte setzen zu können. Bestehen hierbei unterschiedliche Positionen zwischen Landesregierung und kommunalen Spitzenverbänden beziehungsweise ist es den kommunalen Spitzenverbänden im bisherigen Prozess nicht gelungen, ihre Positionen in einen Gesetzentwurf einzubringen, so „munitionieren“ sie die Opposition mit ihren Argumenten. Tabelle 39 zeigt, dass die kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens in den Anhörungen des Sozialausschusses von 2010 bis 2015 in allen 12 Fällen als Arbeitsgemeinschaft Stellung nahmen. Hingegen nahmen die drei Verbände in Hessen in allen Fällen unabhängig voneinander Stellung, wobei der HSGB deutlich seltener angehört wurde.

Die deutlich geringere Zahl der Anhörungen in Niedersachsen lässt sich zum einen dadurch erklären, dass Anhörungen im Niedersächsischen Landtag immer auch mündlich durchgeführt werden, was einen höheren Aufwand bedeutet. Zum anderen führt die Ausgestaltung der Beteiligungsrechte in Hessen dazu, dass die Opposition i.d.R. auf eine eigene Anhörung im Landtag besteht. Grund dafür ist, dass die Regierung zunehmend die Einbringung von Entwürfen über die Regierungsfaktionen als „Abkürzung“ des Verfahrens nutzt: Statt das aufwändige Beteiligungsverfahren, das gemäß Beteiligungsgesetz in den Ministerien durchgeführt werden muss, wählt die Regierung häufig den Weg parlamentarischer Initiativen über ihre Fraktionen,

da bei Entwürfen aus der Mitte des Parlaments lediglich die Beteiligung im Landtag notwendig ist. Dieses Vorgehen führt zu Kritik seitens der kommunalen Spitzenverbände, deren Beteiligung damit stark beschnitten wird.⁴³⁴ Gleichzeitig kommt den Anhörungen im Landtag damit eine hohe Bedeutung zu. Doch auch bei der Einbringung von Regierungsentwürfen, bei denen eine umfassende Beteiligung in den Ministerien stattfindet, führt das generelle Misstrauen zwischen Regierung und Opposition in Hessen oft dazu, dass die Opposition eine eigene Anhörung durchführen will, obwohl sie die Unterlagen der Regierunganhörung anfordern könnte.⁴³⁵ Entschieden sich ein Ausschuss keine eigene Anhörung zu machen, so lässt er sich in der Regel durch eine Unterrichtung von den Ministerien informieren. Dies kommt in Niedersachsen, anders als in Hessen, sehr oft vor.

Wie in den Ministerien kann es auch bei Landtagsanhörungen vorkommen, dass zusätzlich zu den Spitzenverbänden einzelne Kommunen eingeladen werden, was aber meist an speziellen Problemlagen vor Ort oder Präferenzen der einladenden Fraktion liegt. In Hessen wie in Niedersachsen bestehen neben den formellen Anhörungen weitere Kontakte zwischen Spitzenverbänden und Abgeordneten. Wichtig ist vor allem die Teilnahme der Geschäftsführer an den Fraktionssitzungen, die von den jeweiligen Parteikollegen wahrgenommen werden. Auch parlamentarische Runden oder Einladungen von Abgeordneten in die Gremien der Spitzenverbände spielen hier eine Rolle.

Die Existenz der Arbeitsgemeinschaft führt in der Praxis dazu, dass es vor der Formulierung einer Stellungnahme zwangsläufig zu einer Abstimmung der Positionen zwischen den Verbänden kommt. Sie beseitigt wohlgerne nicht die Interessenunterschiede, bietet aber eine institutionalisierte Zusammenarbeit und eine häufigere Positionsabstimmung der Verbände untereinander. Damit ermöglicht sie im zweiten Schritt ein geschlossenes Auftreten kommunaler Spitzenverbände gegenüber Landtag und Landesregierung und stärkt damit tendenziell die Durchsetzungskraft. Dementgegen werden Stellungnahmen in Hessen grundsätzlich von jedem Verband selbstständig verfasst, eine Abstimmung findet hier nicht institutionalisiert statt. Die Tatsache, dass es in Hessen keine Arbeitsgemeinschaft gibt, ist für viele befragten Experten in Niedersachsen überraschend und nicht nachvollziehbar beziehungsweise „völlig verrückt, darauf zu verzichten.“⁴³⁶ Als Erklärungsansatz dafür kann die Tradition des „offenen politischen Konflikts und der temporären Polarisierung“ herangezogen werden (Schroeder/Neumann 2016:

⁴³⁴ HST-Stellungnahme-Nr. 003-2015 vom 28.01.2015, Drs. 19/1222, S.1.

⁴³⁵ Hessischer Landtag (2) MdL, Opposition, 22.04.2015, Abs. 4; HMdIS (1) Referatsleiter, 25.11.2015, Abs. 31.

⁴³⁶ NLT (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt 28.01.2016, Abs. 42.

4). So sei man dort „anders als beispielweise im Nachbarland Niedersachsen“ nicht „auf den politischen Ausgleich und einen mäßigenden Tonfall in der politischen Auseinandersetzung bedacht, sondern pflegt eher den harten Schlagabtausch“ (Schroeder/Neumann 2016: 4f.). Möglicherweise könnte auch das in Hessen ausgeprägte wirtschaftliche und soziale Gefälle zwischen ländlichen und wirtschaftlich sehr starken Regionen wie dem Rhein-Main-Gebiet zu stärkeren Verteilungskonflikten und eine damit einhergehende größere Konkurrenz zwischen den Kommunen das Phänomen erklären.

Die Geschichte zeigt, dass es auch in Niedersachsen trotz der Arbeitsgemeinschaft immer wieder zu Differenzen zwischen den drei Verbänden gekommen ist. Diese bestehen in Hessen wie in Niedersachsen zum Beispiel zwischen kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen, deren Interessen natürlicherweise unterschiedlich sind. Größter Streitpunkt unter den Verbänden ist in beiden Bundesländern die Finanzverteilung, wo eine Einigung kaum möglich ist. Das Problem der Interessensheterogenität gilt dabei sowohl für die innerverbandliche Meinungsbildung als auch für die inter-verbandliche Suche nach einer gemeinsamen Position. In beiden Fällen begrenzt die Heterogenität der Kommunen ihre Fähigkeit zu kollektivem Handeln (Kropp 2010: 185).

Die Tatsache, dass die kommunalen Spitzenverbände Hessens auf die Einbringung eigener Stellungnahmen bestehen, um die Verbandsidentität aufrecht zu erhalten und die Mitglieder zufriedenzustellen, zeigt den in Kapitel 2.1.1 aufgezeigten Zusammenhang von Mitgliedschafts- und Einflusslogik (Streeck 1987: 473): Auf der einen Seite steht die Befürchtung der Geschäftsstelle, den Erwartungen der Mitglieder, wenn keine eigene sondern „nur“ eine gemeinsame Stellungnahme mit den anderen Spitzenverbänden abgegeben wird, nicht gerecht zu werden. Gleichzeitig schwächt dieses Verhalten auf der anderen Seite die Handlungsfähigkeit und Schlagkraft des Verbandes nach außen. Ebenso trifft auf die kommunalen Spitzenverbände zu, dass erfolgreiche Interessenvertretung auch eine relativ autonome Verbandsspitze benötigt, die mit dem Land verhandeln kann. Ein großer Verhandlungsspielraum kann aber zu einer sinkenden Transparenz und Unzufriedenheit von Mitgliedern führen. So kann es vorkommen, dass von der Geschäftsstelle ausgehandelte Vorverträge in den Gremien nicht bestätigt werden. Vertritt der Verband Positionen, mit denen sich einzelne Mitglieder nicht identifizieren können, führt dies zwar nur sehr selten zu Austritten, aber doch zu einer vernehmbaren Unzufriedenheit. Umgekehrt kann eine hohe Partizipation, zum Beispiel in Form sehr aktiver Gremien dazu führen, dass der Verhandlungsspielraum der Geschäftsstellen kleiner wird, was eine effektive In-

teressenvertretung erschweren kann. Insbesondere zur Aushandlung der erwähnten Vereinbarungen mit der Landesregierung benötigt die Verbandsspitze ein Verhandlungsmandat. Entscheidend ist aber, dass die ausgehandelten Ergebnisse von den Mitgliedern getragen und, notfalls im Nachhinein, bestätigt werden. Wird diese Bestätigung im Nachhinein *nicht* erreicht, können die „Verlässlichkeit auf der kommunalen Seite“ beschädigt und zukünftige Absprachen gefährdet werden.⁴³⁷

Als weiterer Punkt der Interessenvertretung wurden personelle Verflechtungen durch Präsidiumsmitglieder der kommunalen Spitzenverbände, die gleichzeitig Abgeordnete des Landtages sind betrachtet. Diese bestehen kaum. Wie Tabelle 39 zeigt, trifft dies in beiden Bundesländern jeweils nur auf eine Person zu. Es kann also nicht von einer „personalpolitischen Durchdringung“ (Alemann 1989: 175) gesprochen werden. Grund dafür sind sowohl in Hessen als auch Niedersachsen formalrechtliche Unvereinbarkeiten von hauptamtlichen Bürgermeister und Landräteämtern mit einem Landtagsmandat. Bürgermeister und Landräte haben dadurch grundsätzlich schlechtere Chancen, ihre Interessen unmittelbar selbst zu vertreten. Dies könnte dazu führen, dass sie seitdem stärker auf die Interessenvertretung im Rahmen der kommunalen Spitzenverbände angewiesen sind und letztere damit eine Aufwertung erfahren haben.

⁴³⁷ NLT (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 21.

5.3.2 Öffentlichkeitsarbeit, kommunale Grundrechtsklagen und Zusammenarbeit kommunaler Spitzenverbände

Tabelle 40: *Strategiemerkmale in kommunalen Spitzenverbänden in Hessen und Niedersachsen – Gemeinsamkeiten und Unterschiede – Teil 2*

	Hessen	Niedersachsen
Durchschnittliche Anzahl der Pressemitteilungen pro Jahr (2010-2015)	HST: 25 HSGB: 15 HLT: 17	NST: 22 NSGB: 27 NLT: 28
Häufigste Themen in Pressemitteilungen (2010-2015)	HST: Soziales, Finanzen, Umwelt/Wirtschaft HSGB: Finanzen, Inneres, Verband HLT: Finanzen, Soziales, Verband	NST: Finanzen, Soziales, Inneres NSGB: Inneres, Wirtschaft, Finanzen NLT: Soziales, Umwelt, Verband
Gemeinsame Pressemitteilungen von 2010 bis 2015	Von allen drei Verbänden: 13 Häufigstes Thema: Finanzen Zusätzlich: HST+HSGB: 1	Von allen drei Verbänden: 35 Häufigstes Thema: Soziales Zusätzlich: NST+NSGB: 7 NST+NLT: 2 NSGB+NLT: 3
Durchschnittliche Anzahl von Nennungen bei Google-News an drei Zeitpunkten (8/2016-01/2017)	HST: 1.387 HSGB: 1.697 HLT: 729	NST: 946 NSGB: 436 NLT: 233
Konnexitätsprinzip	Seit 2002	Seit 2006
Kommunale Grundrechtsklagen (2010-2015)	insgesamt: 3 betreffend Konnexitätsprinzip: 2 betreffend KFA: 1 formal erfolgreich: 1	insgesamt: 3 betreffend Konnexitätsprinzip: 1 betreffend KFA: 2 formal erfolgreich: 0

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 40 zeigt Gemeinsamkeiten und Unterschiede hinsichtlich der untersuchten Pressemitteilungen der Verbände aus den Jahren 2010 bis 2015 auf. Zunächst ist festzustellen, dass die kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens im genannten Zeitraum insgesamt mehr Pressemitteilungen veröffentlicht haben, als die Verbände in Hessen. Allerdings ist der Städtetag in Hessen deutlich aktiver als HSGB und HLT und befindet sich mit durchschnittlich 25 Pressemitteilungen pro Jahr etwa auf dem Niveau der niedersächsischen Verbände. Was die Themen der Pressemitteilungen betrifft, so dominieren vor allem die Kategorien Finanzen, Soziales und Inneres. Die beiden Landkreistage und der HSGB berichten in ihren Pressemitteilungen außerdem besonders häufig über verbandsinterne Neuigkeiten. Durch den NLT und den HST wurden

außerdem regelmäßig Pressemitteilungen zum Thema Umwelt herausgegeben. Ebenso häufig hat der HST allerdings auch zum Thema Wirtschaft Pressemitteilungen herausgegeben, welches auch für den NSGB eine wichtige Rolle spielte.

Beim Vergleich der gemeinsamen Pressemitteilungen zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen Hessen und Niedersachsen: Während die drei Verbände in Hessen von 2010 bis 2015 nur 13 gemeinsame Pressemitteilungen veröffentlichten, waren es in Niedersachsen 35. Hierbei ist anzunehmen, dass durch die Arbeitsgemeinschaft in Niedersachsen ein engerer Kontakt zwischen den Verbänden besteht, der sich nicht nur in gemeinsamen Stellungnahmen, sondern auch in gemeinsamen Pressemitteilungen auswirkt. Während das vorwiegende Thema dabei in Hessen die Finanzen waren, war es in Niedersachsen das Thema Soziales. Wie in Kapitel 4.6.4 aufgezeigt, wurden dabei besonders viele Mitteilungen zum Thema Flüchtlinge verfasst. Neben den gemeinsamen Pressemitteilungen von allen drei Verbänden gab es im angegebenen Zeitraum in Hessen eine Pressemitteilung von nur zwei kommunalen Spitzenverbänden. In Niedersachsen waren es hingegen 12 zusätzliche Pressemitteilungen von je zwei Verbänden. Auch die Zusammenarbeit mit nur einem weiteren kommunalen Spitzenverband ist hier also deutlich ausgeprägter. Eine „Zweierkoalitionsbildung“ kann hierbei entweder durch den Gegenstand, der einen Verband möglicherweise nicht tangiert, bedingt sein. Sie kann aber auch, wie in Kapitel 4.6.4 am Beispiel der Pressemitteilung zur „GemeindeKammer“ aufgezeigt, Ausdruck einer Koalitionsbildung im Fall von Interessendifferenzen mit dem dritten Verband sein. Trotz der Arbeitsgemeinschaft existieren also Interessengegensätze und zum Teil gegenläufige Tendenzen zwischen den kommunalen Spitzenverbänden Niedersachsens.

Die Nennungen bei Google-News, abgebildet in Tabelle 40, zeigen besonders hohe Werte für den HST und den HSGB, während NST und NSGB deutlich seltener in den Medien genannt wurden. In beiden Bundesländern weisen die Landkreistage die geringsten Werte auf. Dies könnte darauf hindeuten, dass die Landkreistage medial weniger stark wahrgenommen werden und korrespondiert mit der generellen Herausforderung der Landkreise, ihre Daseinsberechtigung zu sichern. Interessanterweise zeigt der HSGB durchschnittlich die meisten Nennungen. Es kann also nicht davon ausgegangen werden, dass die Städte- und Gemeindebunde, die weniger „prominente“ Mitglieder haben und stärker im Bereich der Serviceleistungen für ihre Mitglieder arbeiten in den Medien grundsätzlich weniger präsent sind.

Tabelle 40 zeigt weiterhin den Vergleich der kommunalen Grundrechtsklagen vor den Landesverfassungsgerichten von 2010 bis 2015, wobei in beiden Bundesländern insgesamt drei

Klagen erhoben wurden. Davon betrafen in Hessen zwei das Konnexitätsprinzip, eine den Kommunalen Finanzausgleich, während in Niedersachsen zwei den Kommunalen Finanzausgleich und eine das Konnexitätsprinzip betraf. Formell war in Hessen, wie in Kapitel 3.6.5 gezeigt, nur eine dieser Klagen erfolgreich, nämlich die betreffend den Finanzausgleich mit Urteil vom 21. Mai 2013. In Niedersachsen hingegen waren beide Klagen gegen den Kommunalen Finanzausgleich nicht erfolgreich, während die Konnexitätsklage zurückgezogen wurde, im Ergebnis aber zu einem Verhandlungserfolg führte. In beiden Bundesländern hat sich zudem gezeigt, dass die kommunalen Spitzenverbände beziehungsweise deren Geschäftsstellen an der Klagevorbereitung beteiligt sind und etwa Gutachten in Auftrag geben und Mitglieder beraten. Gleichzeitig führen sie im Vorfeld von Klagen Verhandlungen mit der Landesregierung, um die Interessen der Kommunen möglichst ohne rechtliche Schritte durchzusetzen oder Klagen erst einmal nur anzudrohen. Auch im Nachhinein nehmen sie Verhandlungen mit dem Land auf, um auf die Gerichtsurteile folgende gesetzliche Neuordnungen mitauszuhandeln. In Hessen fungieren die Spitzenverbände zudem als Beistand vor dem Staatsgerichtshof.

Das Konnexitätsprinzip ist ein wichtiges Instrument der Kommunen, mit denen diese verhindern können, dass das Land ihnen Aufgaben überträgt ohne deren Finanzierung ausreichend sicherzustellen. Entscheidend bei den landesrechtlichen Regelungen wie bei der Umsetzung in der Praxis ist die Frage, ob es sich um eine „neue“ Aufgabe handelt, ob das Land über einen eigenen Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung von bundes- oder EU-politischen Aufgaben verfügt, die Frage, ob es zu einer Mehrbelastung für die Kommunen kommt und in welcher Höhe sich diese bewegt (Klaas 2011: 746ff.).⁴³⁸ Trotz einer weicheren und damit schwächeren Ausformulierung des Konnexitätsprinzips in Hessen (vgl. Jensen 2009: 84 ff.; Kluth 2009: 341) hat die Einführung in beiden Ländern zu einem Umdenken bei den Beteiligten geführt und wird seitens der Spitzenverbände generell positiv bewertet.⁴³⁹ Dessen Einhaltung ist allerdings in beiden Bundesländern Ergebnis von Aushandlungsprozessen. So haben die Länder Umgehungsstrategien entwickelt.⁴⁴⁰ Ebenso hat sich die Diskussionskultur zwischen Land und Kommunen durch die Einführung des Konnexitätsprinzips insgesamt verschärft.

⁴³⁸ Zu Fragen des Durchgriffsverbots des Bundes auf die Kommunen und landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen vgl. Macht/Scharrer 2008 sowie Huber/Wollenschläger 2009.

⁴³⁹ HST (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt, 21.05.2014, Abs. 175; HST (2) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt, 24.06.2014, Abs. 7; HLT (1) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt, 02.06.2014, Abs. 114; HSGB (1) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt und HST-Mitglied, Fachausschuss, 17.12.2014 Abs. 31; NLT (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 25; NLT (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt 28.01.2016, Abs. 68.

⁴⁴⁰ Beispielsweise wird argumentiert, ein Gesetz beinhalte keine neuen Aufgaben für die Kommunen. Außerdem werden vermehrt Modellprojekte initiiert, deren flächendeckende Umsetzung den Kommunen selbst überlassen bleibt und somit keine Konnexität entsteht.

5.3.3 Instrumente der Interessenvertretung

Nach dem Vergleich der *Strategie*-Merkmale aus Tabelle 39 und 40 werden die verschiedenen Instrumente, die die kommunalen Spitzenverbände im Rahmen ihrer Interessenvertretung nutzen, abschließend noch einmal systematisiert und bewertet.

Tabelle 41: Instrumente der Interessenvertretung kommunaler Spitzenverbände

	Instrument	Ausprägung
<i>Inside strategy</i>	Interessenvertretung im Rahmen der formellen Anhörungs- und Beteiligungsrechte	Stellungnahmen vor den Ministerien Stellungnahmen vor dem Landtag
	Interessenvertretung im Rahmen von Einzelgesprächen mit Mitarbeitern der Ministerien und Landtagsabgeordneten	<u>Gespräche auf oberer Ebene:</u> Gespräche der Präsidenten, Geschäftsführer oder einzelner BM/OB/Landräte mit Ministern, Ministerpräsident, Staatssekretären <u>Gespräche auf Arbeitsebene:</u> Gespräche zwischen Referenten der Geschäftsstelle mit Referenten aus den Ministerien
	Vernetzung	Vertreter kommunaler Spitzenverbände - in Beiräten, Organisationen des Landes und Dritter - in Arbeitsgemeinschaften und Arbeitsgruppen
<i>Outside strategy</i>	Klagen	Kommunale Grundrechtsklagen vor dem Landesverfassungsgericht
	Öffentlichkeitsarbeit	Pressemitteilungen Publikationen Rundfunk, Fernsehen, Zeitungen Veranstaltungen (Demonstrationen)

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 41 zeigt die Zuordnung der einzelnen Instrumente zu den in Kapitel 2.1.2 vorgestellten politikwissenschaftlichen Kategorien *inside* und *outside strategy*. In beiden Bundesländern spielt die Beteiligung im Landtag für die Durchsetzung kommunaler Positionen eine eher untergeordnete Rolle, da der Entscheidungsprozess hier schon zu weit fortgeschritten und eine

substantielle Veränderung kaum noch möglich ist.⁴⁴¹ Je „später der kommunale Einfluß möglich wird, desto mehr werden sachlich gebotene Änderungsbegehren zu politischen Machtfragen“, wobei die kommunale Seite dann „aus verfassungsrechtlichen Gründen die politische Gesamtverantwortung der Entscheidungsinstanz nicht in Frage stellen darf und insofern auf echte Mitentscheidungspositionen verzichten muß“ (Roters 1976: 359f.). Die Chance, in kleinen, informellen Gesprächskreisen mit Regierungsbeamten Gehör zu finden, wird als wesentlich höher eingestuft.⁴⁴² Stattdessen gilt für die kommunalen Spitzenverbände in Hessen und Niedersachsen, was Leunig (2016: 67) für Interessenorganisationen allgemein formuliert: „Im gesamten Politikformulierungsprozess stehen die Ministerien und ihre Mitarbeiter, insbesondere die Referenten, darüber hinaus im Fokus organisierter Interessen.“ Die frühzeitige Zusammenarbeit und Interaktion zwischen kommunalen Spitzenverbänden und der Landesregierung dient dazu, „Interessenlagen abzutasten, Machtpositionen abzuklären, Kompromissmöglichkeiten zu erkunden, Verständnis zu suchen und um Unterstützung zu werben“ (Borchmann et al. 2006: 229).

Grundsätzlich agieren kommunale Spitzenverbände und Landesvertreter in einem Netz wechselseitiger Abhängigkeiten. Einflussnahme geschieht innerhalb eines relativ dauerhaften, nur teilweise formalisierten Netzwerks, wobei sich Vertrauensbeziehungen, Verhaltenserwartungen und kurze Kommunikationswege in Hessen und Niedersachsen etabliert haben. Innerhalb dieser Netzwerke bringen die kommunalen Spitzenverbände auch eigene Ideen ein, weshalb ihr Einfluss nicht auf ein rein reaktives Handeln gegenüber Landesaktivitäten beschränkt ist. Allerdings ist es wichtig zu erkennen, dass sich Landesregierung und kommunale Spitzenverbände nicht „auf Augenhöhe“ befinden und die Regierungsvertreter über einen Informationsvorsprung verfügen. Erfolgreiche Einflussnahme kann sich zum Beispiel im Abschluss von Vereinbarungen oder der Verabschiedung kommunalfreundlicher Gesetze zeigen.

Die Modi der Interessenvertretung werden je nach Konfliktlage ausgewählt: Überwiegt die Kooperation mit der Landesregierung, findet wahrscheinlich eine interne Einigung über Instrumente der *inside strategy* statt. Kommt es hingegen zu Differenzen und Konflikten greifen die Verbände möglicherweise zu einer öffentlichkeitswirksamen *outside strategy*, um ihre Missbilligung ausdrücken und Druck auf die Landesregierung auszuüben. Klagen und deren Androhung werden dabei als strategisches Mittel der Interessenvertretung eingesetzt. Der „Gang zum

⁴⁴¹ HST (2) Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt, 24.06.2014, Abs. 10; HMS (1) Abteilungsleiter, 07.01.2015, Abs. 24; Hessischer Landtag (3) MdL, Regierung, 02.02.2016, Abs. 32; Hessischer Landtag (2) MdL, Opposition, 22.04.2015, Abs. 48; NST (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 62.

⁴⁴² HMdIS (1) Referatsleiter, 25.11.2015, Abs. 8.

Verfassungsgericht“ wird auch als „das letzte Mittel“ der Kommunen in der Auseinandersetzung mit dem Land beschrieben (Rauber 2015: 5). Denn erstens könne ein Gericht nur das bestätigen, was der Gesetzgeber zuvor beschlossen habe, zweitens könne ein verfassungsgerichtliches Vorgehen „auch in zeitlicher Hinsicht“ nur „der letzte Notnagel sein“, da ein Verfahren sehr langwierig ist (Rauber 2015: 5). Erfolgreiche Klagen zeigen, „dass das scharf ist, das Schwert.“⁴⁴³ Nicht erfolgreiche Klagen können sich hingegen negativ auswirken und das Drohpotenzial des Instruments schwächen. Auch Urteile in anderen Bundesländern wirken sich dabei in Hessen und Niedersachsen aus. Insbesondere das Urteil des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen vom 12. Oktober 2010 wurde aufmerksam in anderen Bundesländern verfolgt. Hierbei wurde das Land Nordrhein-Westfalen dazu verpflichtet, die den Kommunen entstandenen finanziellen Mehrbelastungen, die diesen durch die Umsetzung des Kinderförderungsgesetzes (KiföG) entstanden ist, auszugleichen.⁴⁴⁴ Dem Urteil wurde eine „Bedeutung nicht nur für Nordrhein-Westfalen, sondern auch für die meisten anderen Flächenländer und ihre Kommunen“ beigemessen (Henneke 2011: 125). Experten gingen davon aus, dass das Urteil „erheblich zur Verbesserung der Durchschlagskraft des Konnexitätsprinzips in der Praxis beitragen“ werde (Kraack 2011: 47).⁴⁴⁵ Es wird davon ausgegangen, dass die Bedeutung des Konnexitätsprinzips in der Praxis vor allem in der präventiven Wirkung liegt, da es die Länder von Gesetzgebung mit unregulierten Kosten abschreckt, liegt (vgl. ebd.).

Ebenso ist der in Hessen geschilderte öffentliche Protest in Form einer Demonstration eine besonders starke Form des Widerspruchs. Der Einfluss der Verbände ergibt sich auch durch das Drohpotenzial einer möglichen Mobilisierung, die „landesweite Negativkampagnen“ zu Lasten der Landesregierung auslösen könnten.⁴⁴⁶ Stattdessen wird die Notwendigkeit gesehen, den Kommunen und ihren Verbänden als Landesregierung entgegenzukommen:

„Die kommunalen Spitzenverbände sind stark. Die sind auch politisch irgendwo motiviert. Und wenn ich mich mit denen anlege, dann habe ich natürlich eine riesen Masse gegen mich. Und deshalb sollte man das auch nicht tun. Man macht es auch eigentlich so, dass man immer einen Kompromiss findet: Wenn ich den kommunalen Spitzenverbänden irgendwo was nehme, dann sag ich, gut, auf der anderen Seite kriegt ihr auch wieder was zurück.“⁴⁴⁷

Gleichzeitig kommt es, wie unter anderem in Kapitel 3.6.2 gezeigt, aber auch vor, dass die kommunalen Spitzenverbände sich bei gleicher Interessenlage mit dem Land gegenüber andern

⁴⁴³ NST (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 86.

⁴⁴⁴ VerfGH NW, DVBl. 2010, S. 1561.

⁴⁴⁵ Das Urteil zeigte, dass sich die Länder nicht allein mit dem Verweis auf ein Bundesgesetz, das die die Länder umsetzen müssen, aus der Konnexitätsverantwortung verabschieden können (Kraack 2011: 46f.).

⁴⁴⁶ Niedersächsischer Landtag (2) MdL, Opposition und NSGB-Mitglied, Präsidium, 08.02.2016, Abs. 20.

⁴⁴⁷ Niedersächsischer Landtag (1) MdL, Regierung, 03.02.2016, Abs. 55.

Dritten zusammenschließen. Die Koalitionsbildung findet also situativ statt. Ein Vertreter der kommunalen Spitzenverbände in Niedersachsen beschreibt die Interaktion mit dem Land folgendermaßen:

„Jeder hat seine Rolle, jeder hat seine Aufgabe und wir versuchen oft sachlich miteinander umzugehen. Manchmal reicht das nicht, dann wird auch mal über die Öffentlichkeit gestritten [...]. Aber am Ende, wir haben so viel mit dem Land zu tun, wir versuchen immer wieder, gut miteinander auszukommen, auf der persönlichen Ebene allemal.“⁴⁴⁸

Dies betont abermals, dass die Konfliktaustragung in der Öffentlichkeit ein Instrument darstellt, das von den kommunalen Spitzenverbänden tendenziell erst nach einer gescheiterten internen Einigung ergriffen wird.

Auch zwischen Spitzenverbänden und Land kann man davon ausgehen, dass „die dauerhafte Zusammenarbeit und die turnusmäßigen Verhandlungen“ das „Konsensklima“ zwischen den Akteuren fördern (Müller-Jentsch 1982: 414). Wohingegen „dauerhafte Konfliktkonstellationen“ zu einer „organisatorischen Schwächung“ führen und eine „Rückkehr zur kooperativen Politik“ zur Folge haben (Müller-Jentsch 1982: 418). Eine permanente Konfrontation ist damit unwahrscheinlich. „Konfliktorische“ Politik kann als „in sich instabil“ bezeichnet werden (Müller-Jentsch 1982: 429). Die Kooperation erfordert dabei von beiden Seiten Durchhaltevermögen und Engagement:

„Das Erfolgsrezept ist, trotz quasi ‚systemimmanent divergierender Positionen, die Suche der für beide Seiten passenden Lösung, die oftmals über den steinig und unbequemen Weg des ‚Diskurses‘, der Ausdauer und Auseinandersetzung in der Sache erfordert.“⁴⁴⁹

Was Schroeder für die Konflikte zwischen Kapital und Arbeit konstatiert, kann auch für die kommunalen Spitzenverbände und das Land gelten: Durch eine „feinjustierte Interessenverarbeitung“ ist demnach der „öffentlich wahrnehmbare Großkonflikt die Ausnahme“ (Schroeder 2016: 374). In Bezug auf die kommunalen Spitzenverbände kann man sagen: Die Aushandlungsprozesse mit dem Land laufen quasi permanent. Schaffen die Kommunen und ihre Spitzenverbände es nicht, auf diesem Wege, möglichst frühzeitig, ihre Positionen durchzusetzen und kommt es zum Angriff auf ihre Kernwerte, so kann es zu Formen öffentlichen Widerspruchs kommen.

⁴⁴⁸ HLT (3) Geschäftsstelle, 19.01.2016, Abs. 97.

⁴⁴⁹ Internes Papier „Grußworte des Landes Hessen zur 100. Sitzung des Sozialausschusses des Hessischen Städtetages am 5. Juni 2013 im Römer, Frankfurt am Main von Ministerialdirigent Bertram Hörauf, Hessisches Sozialministerium“, S. 7.

6 Funktion: Kommunale Spitzenverbände auf Landesebene

Nach der Darstellung der Verbände (Kapitel 3 und 4) und dem Vergleich und der Diskussion der Ergebnisse (Kapitel 5) in Bezug auf die Dimensionen *Entstehung*, *Struktur* und *Strategie* wird in diesem Kapitel die *Funktion* kommunaler Spitzenverbände auf der Landesebene betrachtet: Welche Schlüsse lassen sich in Bezug auf die in Kapitel 2.1.2 genannten Funktionen von Interessenorganisationen (Interessenaggregation, -selektion, -artikulation, Rekrutierung, Sozialisation und Systemerhaltung) anhand der Untersuchung in Hessen und Niedersachsen erkennen? Hierbei werden auch die in Kapitel 2.1.1 aufgezeigte Besonderheiten kommunaler Spitzenverbände in Bezug auf ihre staatspolitische Bedeutung aufgegriffen (vgl. Tabelle 3). Neben diesen theoretischen Aspekten werden die Ergebnisse zur *Funktions*-Dimension aus den Experteninterviews dargestellt.

Zweifelsohne ist die *Interessenaggregation* und damit einhergehende *-selektion* eine der wichtigsten Leistungen, die kommunale Spitzenverbände erbringen. Durch ihre Geschäftsstellen werden die heterogenen Meinungsbilder in eine mehr oder weniger einheitliche Verbandsposition überführt. Hierbei spielen Argumentation und Diskussion eine wichtige Rolle, da in der Regel ein Konsens herbeigeführt wird. Erleichtert wird die Interessenaggregation dadurch, dass sich die Kommunen beider Bundesländer in drei verschiedenen Verbänden organisiert haben. Dadurch entstehen homogenere Gruppen, wobei insbesondere die Städtetage trotzdem sehr heterogene Mitglieder haben. Gleichzeitig versuchen die Verbände, ihre Positionen auch untereinander abzustimmen. Diese inter-verbandliche Interessenaggregation wird in Niedersachsen durch die Arbeitsgemeinschaft kommunaler Spitzenverbände entscheidend vorangetrieben.

Die Aggregation der Interessen ermöglicht im zweiten Schritt die *Interessenartikulation*. Dabei artikulieren die Spitzenverbände die Positionen der kommunalen Ebene vor allem gegenüber dem Land. Dass die Stimme der Kommunen im Gesetzgebungsprozess gehört wird, wird als „unverzichtbar“⁴⁵⁰ eingestuft, insbesondere, da diese eine entscheidende Rolle bei der Politikimplementierung spielen. Gleichzeitig können „die“ Kommunen durch die kommunalen Spitzenverbände erst als Ganzes adressiert werden. Die dadurch ermöglichte strukturelle Einbindung ist besonders deshalb wichtig, da keine anderen Organe bestehen, die die Ebene der kommunalen Selbstverwaltung ansonsten in das föderale System einbinden könnten:

„Die Kommunen sind weder auf Landes- noch auf Bundesebene durch ein spezielles Verfassungsorgan direkt an den sie betreffenden Entscheidungen beteiligt. Umso bedeutsamer ist die Vertretung der kommunalen Interessen durch die kommunalen Spitzenverbände, in

⁴⁵⁰ HMdIS (1) Referatsleiter, 25.11.2015, Abs. 90.

denen sich die Kommunen auf Landes- und auf Bundesebene [...] organisieren“ (Mann 2012: 174).

Die Verbände kompensieren damit das Fehlen einer Kommunalkammer. Befragte Experten aus den Ministerien bezeichnen die kommunalen Spitzenverbände als „die Sprachrohre der Kommunen“ auf Landesebene, die „dort in hohem Maße in die jeweilige landespolitische Willensbildung eingebunden“ sind.⁴⁵¹ Sie werden weiterhin auch als „Scharnier“ zwischen Kommunen und Land⁴⁵² und Teil der staatlichen, föderalen Organisation und demokratischen Verfasstheit⁴⁵³ bezeichnet.

Dabei wirkt sich die Interessenvertretung kommunaler Spitzenverbände positiv auf die Systemerhaltung aus: So tragen sie mit ihrem Sachverstand, insbesondere durch ihre Bedeutung als umsetzende Ebene, dazu bei, adäquate Problemlösungen zu finden und entlasten damit „die staatliche Willensbildung und Entscheidungsfindung“ (Reutter 2001: 147). Durch die frühzeitige Einbringung von Informationen aus der Verwaltungspraxis „erhält der Gesetzgeber frühzeitig Einschätzungen zu Zielgerechtigkeit, Praxisnähe und Erfolgsaussichten seines Vorhabens“ (Diemert 2005: 81f.). Die frühe Einbeziehung der Kommunen kann helfen, Umsetzbarkeit, Kostenfragen und Bedarfe vor Ort zu ergründen:

„Weil die Mehrheit aller Gesetze ja auf der Gemeinde- oder Kreisebene ausgeführt wird, muss sich jede Landesregierung aus eigenem Interesse befleißigen, zu den kommunalen Spitzenverbänden einen guten Kontakt und einen kurzen Draht zu haben. Denn wenn ich bei einem Gesetzentwurf gesagt bekomme, bei der Ausführung, da wird es drunter und drüber gehen, dann muss ich den überdenken und überarbeiten.“⁴⁵⁴

Über die kommunalen Spitzenverbände wird das Land also frühzeitig über mögliche Probleme in der Umsetzung informiert. Von den befragten Experten wird den Verbänden auch eine „Warn- und Signalfunktion“ zugeschrieben.⁴⁵⁵ Für die staatlichen Ebenen „ist es vorteilhaft, frühzeitig die Verbandsmeinung zu ergründen, sie aufzugreifen und in das Vorhaben einfließen zu lassen, auf sie einzuwirken“ und im Gesetzgebungsprozess „zu versuchen, berechtigter Kritik zuvorzukommen“ (Borchmann et al. 2006: 228f.). Aus der Praxis wird außerdem geschildert, dass das Land die Verbände als „Partner“ versteht und ein „Einvernehmen“⁴⁵⁶ anstrebt. Außerdem seien frühzeitige Informationen von der kommunalen Ebene auch für den Meinungsbil-

⁴⁵¹ MI (1) Abteilungsleiter, 03.02.2015, Abs. 15.

⁴⁵² HMS (1) Abteilungsleiter, 07.01.2015, Abs. 51.

⁴⁵³ HSGB (2) Geschäftsstelle, 09.03.2015, Abs. 25; Hessischer Landtag (2) MdL, Opposition, 22.04.2015, Abs. 72.

⁴⁵⁴ HMdIS (1) Referatsleiter, 25.11.2015, Abs. 42.

⁴⁵⁵ Hessischer Landtag (2) MdL, Opposition, 22.04.2015, Abs. 74; HST (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt, 21.05.2014.

⁴⁵⁶ HLT (3) Geschäftsstelle, 19.01.2016, Abs. 61.

dungsprozess der Ministerien von Bedeutung und das Wissen der Spitzenverbände bei der Formulierung von Gesetzestexten für Referenten nützlich.⁴⁵⁷ Die kommunalen Vertreter verfügen als Praktiker über „Innovationspotential mit speziellem Wissen und hoher Sachkenntnis“, wobei eine „Rückkopplung für beide Seiten vorteilhaft genutzt werden kann“ (Borchmann et al. 2006: 235). Beide Seiten erkennen an, einander zu brauchen und auch seitens des Landes ist klar, dass die verabschiedeten Gesetze in den Kommunen umgesetzt und akzeptiert werden müssen.⁴⁵⁸ Das zeigt die Einsicht, dass eine sinnvolle Gesetzgebung nur dann stattfinden kann, wenn die Rückbindung an die durchführende Ebene gegeben ist.

Die geschilderten Aspekte machen deutlich, dass die kommunalen Spitzenverbände einen unverzichtbaren Beitrag für die Zusammenarbeit der Ebenen im föderalen System leisten. Außerdem wird Systemerhaltung auch dadurch gestärkt, dass mit den Verbänden ein verlässlicher Verhandlungspartner für das Land besteht. Ohne sie müsste das Land, wenn es sich zum Beispiel über die Durchführbarkeit bestimmter Gesetzesänderungen informieren wollte „wahllos Kommunen rausgreifen und einladen, um mit denen reden zu können“ und hätte gleichzeitig „nie die Sicherheit, dass das als, was man dann kommunales Interesse verabredet, auch nachher gilt.“⁴⁵⁹ Hat das Land eine Vereinbarung mit den Spitzenverbänden getroffen, kann es sich in der Regel auch darauf verlassen, dass die Mitglieder anschließend befriedet sind:

„Und es ist natürlich unsere Erwartung, dass, wenn wir Vereinbarungen schließen, die kommunalen Spitzenverbände auch ihren Mitgliedern sagen, haltet euch daran, das ist das, was wir beim Land haben rausholen können, nun muss sozusagen Frieden sein an der Stelle.“⁴⁶⁰

Mit den kommunalen Spitzenverbänden abgestimmte Vorschläge haben für die Landesregierung den Vorteil, dass sie von einem Großteil, im Besten Fall sogar von „der gesamten kommunalen Ebene mitgetragen“ werden (Borchmann et al. 2006: 235).

Aus kommunaler Sicht kann die Kooperation mit der staatlichen Ebene die Gefahr bergen, dass die kommunalen Spitzenverbände „sich als Disziplinierungsinstrument des Staates gegenüber den Kommunen“ missbraucht werden (Roters 1976: 359). Das andere Extrem ist es, wenn die Verbände versuchen, staatliche Entscheidungen zu blockieren:

„Die Länder können schon auch verhindern, dass Gesetze kommen, die ihren Interessen massiv zuwider laufen. Das haben wir auf Landesebene nicht als Kommunen. Und da ist dann eben die Arbeit der kommunalen Spitzenverbände der Ausgleich.“⁴⁶¹

⁴⁵⁷ HMS (1) Abteilungsleiter, 07.01.2015, Abs. 24.

⁴⁵⁸ HMS (1) Abteilungsleiter, 07.01.2015, Abs. 24; Niedersächsischer Landtag (1) MdL, Regierung, 03.02.2016, Abs. 53.

⁴⁵⁹ MI (2) Referent, 27.01.2016, Abs. 56.

⁴⁶⁰ MK (1) Abteilungsleiter, 27.01.2016, Abs. 57.

⁴⁶¹ NST (2) Geschäftsstelle, 19.11.2015, Abs. 110.

Demnach fungieren die kommunalen Spitzenverbände als Anwälte der Kommunen auf Landesebene. Versuchen sie „kommunale Begehren auch gegen den Willen der verantwortlichen Zentralstellen durchzusetzen oder staatliche Entscheidungen“ zu blockieren, so überschreiten sie ihre Kompetenzen und stellen „die Gesamtverantwortung von Bund und Ländern in Frage“ (Roters 1976: 359). Hierzu ist zu sagen, dass die kommunalen Spitzenverbände keinesfalls über eine formelle Vetoposition verfügen, da sie nur angehört werden müssen und nicht etwa durch eine Kommunalkammer vertreten werden, die als Vetospieler fungieren könnte. Die „Beeinträchtigung von Parlamentskompetenz, Parlamentskontrolle und Regierungsverantwortung“ würde zudem gegen die Verfassung verstoßen und den staatlichen Gesetzgebungsprozess „nachhaltig stören“ (ebd.). Die Spitzenverbände fördern also einerseits die Systemerhaltung, andererseits birgt ihre Arbeit auch Herausforderungen für das System.

Außerdem können die Serviceleistungen, die die kommunalen Spitzenverbände für ihre Mitglieder erbringen, der Systemerhaltung zugerechnet werden. Indem die Verbände Serviceleistungen aus einer Hand anbieten, sparen die einzelnen Kommunen Zeit und Geld, da sie die jeweilige Leistung, zum Beispiel Satzungsmuster, nicht selbst beschaffen müssen. Zu diesen Leistungen gehören auch aufbereitete Informationen, die sich die Gebietskörperschaften ohne die Verbände aufwendig selbst beschaffen müssten. Dies hat sich auch bei befragten Experten kleiner Kommunen gezeigt. So sei es wichtig, „dass man als Bürgermeister auch eine Stelle hat, die einem gewisse Dinge abnimmt.“⁴⁶² Die Verwaltungserleichterung und -entlastung führt zu einer höheren Effektivität und Stabilität der kommunalen Ebene und trägt damit zu einer Stabilisierung des politischen Systems bei. Als Austauschplattform schaffen die kommunalen Spitzenverbände außerdem die Voraussetzungen dafür, dass Kommunen ihre Erfahrungen untereinander austauschen und zum Beispiel positive Beispiele und Ideen weitergeben können.

Die *Rekrutierung* und *Sozialisation* von Nachwuchs steht bei kommunalen Spitzenverbänden nicht im Vordergrund, da ihr Personal aus gewählten Politikern der kommunalen Ebene besteht und somit keine zusätzlichen Personen in das System rekrutiert beziehungsweise dort sozialisiert werden. Auch wirken sie nicht direkt an der politischen Integration gesellschaftlicher Gruppen mit und schaffen keine Partizipationsmöglichkeiten für Bürger auf der lokalen Ebene (Alemann 1989: 189ff.). Indirekt aber, so kann man argumentieren, stärken sie die kommunale Selbstverwaltung, die Stellung der Kommunen im politischen System und damit auch die Partizipation der Bürger und erbringen so eine Leistung für die Gesellschaft. Eine Soziali-

⁴⁶² NSGB (1) Mitglied, Präsidium, Hauptamt, 18.02.2016, Abs. 93.

sationsleistung entsteht zudem durch die zahlreichen Fortbildungs- und Qualifizierungsangebote, die die Verbände für Verwaltungsmitarbeiter, Bürgermeister oder Mandatsträger der Kommunen bereithalten. Hierdurch wird das politische Personal geschult und sozialisiert.

7 Fazit

Abschließend werden die wichtigsten Ergebnisse der Untersuchung kommunaler Spitzenverbände in Hessen und Niedersachsen in 13 Thesen dargestellt. Die Ergebnisse sind hierbei den Dimensionen *Struktur* (Thesen 1-6), *Strategie* (Thesen 7-11) und *Funktion* (Thesen 12 und 13) zugeordnet und greifen die in Kapitel 1.2 aufgestellten Fragen und forschungsleitenden Annahmen auf.

1) *Mitgliedervertreter aus großen Verwaltungen dominieren innerhalb der kommunalen Spitzenverbände.*

In Bezug auf die Frage nach der innerverbandlichen Interessenaggregation hat sich gezeigt, dass Kommunen mit großen Fachabteilungen und Verwaltungen über mehr Expertise und eine höhere Professionalisierung verfügen und daher tendenziell mehr Hinweise in Bezug auf Gesetzentwürfe einbringen können. Allerdings spielen bei der internen Durchsetzung neben Expertise auch Aktivität, Engagement und Dauer der Mitarbeit in einem Gremium eine wichtige Rolle. Die forschungsleitende Annahme, dass einwohnerstarke Kommunen die Meinungsbildung dominieren, kann daher nur teilweise bestätigt werden.

2) *Das Konsensprinzip ist Grundlage durchsetzungsfähiger kommunaler Spitzenverbände.*

Das Konsensprinzip hat sich als Abstimmungsmodus in den betrachteten Verbänden unabhängig von formellen Regelungen etabliert. Eine überparteiliche Einbindung aller ist notwendig, um nach außen glaubwürdig aufzutreten und damit Grundlage für eine erfolgreiche Interessenvertretung. Tragen die Verbände hingegen diverse Meinungsbilder nach außen, schwindet die Chance, dass ihre Position im Gesetzgebungsprozess aufgegriffen wird. Das Konsensprinzip bedeutet gleichzeitig, dass der Diskurs eine entscheidende Rolle spielt. Öffentlicher Widerspruch eines Mitglieds kann auf das Versagen des Konsensprinzips hindeuten. Trotz dieses Versuchs, alle Mitglieder in die Meinungsbildung einzubeziehen, bestehen in manchen Fragen, insbesondere zur Finanzverteilung unter den Kommunen, unüberbrückbare Interessenunterschiede zwischen den Mitgliedern. Aufgrund der Heterogenität der Mitglieder ist die Interessenaggregation besonders in den Städtetagen schwierig. Eine hohe Heterogenität birgt die Gefahr einer Verwässerung der Verbandsposition. Hier spiegelt sich das Spannungsverhältnis zwischen Einbeziehung der Mitglieder (Mitgliedschaftlogik) und schlagkräftiger Verbandsspitze nach außen (Einflusslogik) wider.

3) *Hauptamtliche Politiker dominieren die Verbände nach innen und außen.*

Die forschungsleitende Annahme, dass hauptamtliche Kommunalpolitiker die Verbände dominieren, kann für alle sechs Verbände bestätigt werden. Insbesondere trifft dies auf die gemeindlichen Verbände zu. Besonders in HST, HSGB und NST sind kaum ehrenamtliche Mandatsträger eingebunden. Ihnen fehlt die Fachlichkeit und eigene Verwaltung im Rücken, um sich durchzusetzen. Ohne die Einbindung der Ehrenamtlichen laufen die kommunalen Spitzenverbände Gefahr, zu Bürgermeister- und Landrätevereinigungen zu verkommen. Im Transfer auf die Landesebene fehlen wichtige Elemente der kommunalen Selbstverwaltung, nämlich Gemeinderäte und -versammlungen. So kann ein Landrat zwar die fachliche Meinung seiner Fachabteilungen einholen, in den Sitzungen aber seine eigene Position vertreten. Die hauptamtlichen Politiker besetzen wichtige Ämter und dominieren in den Präsidien. Auch nach außen werden sie hauptsächlich wahrgenommen.

4) *Die Geschäftsstellen beeinflussen maßgeblich die Verbandspolitik.*

Insgesamt hat sich gezeigt, dass die Geschäftsstellen zusammen mit den Präsidien die Verbände hauptsächlich lenken, während die Mitgliederversammlungen eher legitimatorische Funktionen erfüllen. Die Bedeutung der Geschäftsstellen ergibt sich durch die Selektion und Aufbereitung von Informationen für die Mitglieder, die Vorbereitung von Beschlussvorlagen und die Vertretung der Verbände in Verhandlungen auf politischer Ebene. Dabei nutzen die Geschäftsführer ihre eigene Parteizugehörigkeit. Die Ressourcen der Geschäftsstellen sind allerdings im Hinblick auf das abzudeckende Themenspektrum begrenzt, so dass sie auf die Expertise der Mitgliedskommunen angewiesen sind. Dies gilt auch für Probleme im Bereich der Implementierung, die die Geschäftsstellen von ihren Mitgliedern vor Ort abfragen.

5) *Die Mitgliedschaft in kommunalen Spitzenverbänden wird maßgeblich durch eine „erzwungene“ Loyalität erreicht.*

Gemeint ist, dass Mitglieder keine reale Exit-Option haben. Die einzige Möglichkeit, zwischen Verbänden zu wählen, besteht für Gemeinden und mittlere Städte, die in Hessen und Niedersachsen zwischen zwei gemeindlichen Verbänden wählen können. Die mangelnden Organisationsalternativen deuten darauf hin, dass es sich womöglich um eine erzwungene beziehungsweise vermeintliche „Loyalität“ handeln könnte. Besonders kleine Kommunen sind sowohl auf die Serviceleistungen aber auch den Erfahrungsaustausch und die Interessenvertretung des Verbandes angewiesen und können sich ein Ausscheiden aus dem Verband kaum leisten. Damit

verbunden ist eine Schwächung der Verhandlungsmacht der Mitglieder gegenüber den Verbänden. Von diesen wird die Androhung der Abwanderung bei Konflikten teilweise als Druckmittel gegenüber dem Verband eingesetzt.

Insgesamt hat sich gezeigt, dass die Mitgliedschaft in mindestens einem kommunalen Spitzenverband für die Kommunen üblich ist und in der Regel nicht hinterfragt wird. Das spiegelt sich in hohen Organisationsgraden kommunaler Spitzenverbände wider. Die Motivation der Mitgliedschaft speist sich aber nicht nur aus den negativen Anreizen, die genannt wurden. Auch Solidarität und das Zusammengehörigkeitsgefühl als „kommunale Familie“ tragen zur Aufrechterhaltung einer Mitgliedschaft bei. Ebenso wollen die Kommunen im Verband „mitreden“ und ihre Positionen dort einbringen. Dies zeigt sich auch darin, dass zahlreiche Städte und Gemeinden in beiden Bundesländern eine Doppelmitgliedschaft in beiden gemeindlichen Verbänden pflegen.

- 6) *Die Vereinsform ermöglicht die Einnahme einer konflikthaften Position gegenüber der staatlichen Ebene und ist Ausdruck des Selbstverständnisses kommunaler Spitzenverbände.*

Alle kommunalen Spitzenverbände Hessens und Niedersachsens sind eingetragene Vereine mit freiwilliger Mitgliedschaft. Damit sind sie finanziell und rechtlich unabhängig von staatlichen Instanzen und können eine konflikthafte Position gegenüber der Landesebene einnehmen. Die Unabhängigkeit von der Landesebene wird in beiden Bundesländern als zentrales Element des Selbstverständnisses kommunaler Spitzenverbände begriffen, dass dem Gedanken der kommunalen Selbstverwaltung Rechnung trägt. Interessant für weitere Forschungen wäre in diesem Zusammenhang eine Untersuchung der bayerischen kommunalen Spitzenverbände, die, bundesweit einmalig, als Körperschaften organisiert und der Landesaufsicht unterstellt sind.

- 7) *Individuelle Interessenvertretung seitens der Kommunen ist Ausdruck expliziten Widerspruchs zur kollektiven Interessenvertretung.*

Öffentlicher Widerspruch zur Verbandsposition wird in der Regel erst bei Überschreiten einer individuellen Schmerzgrenze erhoben. Er schwächt den Verband und führt zu Spaltungen zwischen den Mitgliedern sowie zwischen den Mitgliedern und der Verbandsspitze. Im Alltag überwiegt allerdings die Solidarität und die Einigung auf eine kommunale Position.

Gleichzeitig kann eine individuelle Interessenvertretung auch Ausdruck der Stärke einer Kommune sein, die ihre Kontakte und individuellen Möglichkeiten zur Einbringung ihrer Positionen in den politischen Prozess nutzt. Einzelaktionen können auch Ausdruck von Spezialinteressen sein, die im Rahmen des Konsensverfahrens innerhalb der Verbände nicht eingebunden werden konnten. Es kann außerdem die Hypothese aufgestellt werden, dass die Einführung der Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten und die damit verbundene Unvereinbarkeit mit einem Landtagsmandat dazu geführt hat, dass diese verstärkt auf eine kollektive Interessenvertretung angewiesen sind, da sie ihre Interessen nicht mehr unmittelbar selbst vertreten können.

8) *Entscheidend für die Aufnahme kommunaler Positionen ist die frühe Einbindung kommunaler Spitzenverbände in den Ministerien.*

Je früher im Gesetzgebungsprozess die kommunalen Spitzenverbände einbezogen werden, desto eher haben sie die Chance, Gesetzestexte substantiell zu beeinflussen. Die Wahrscheinlichkeit für eine frühzeitige informelle Einbindung steigt, wenn vertrauensvolle und kontinuierliche Arbeitsbeziehungen zwischen Einzelpersonen bestehen. Dabei gilt: Je stärker der Aufgabenbereich eines Ministeriums die Kommunen tangiert, desto wichtiger ist für dieses die Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden, da Umsetzbarkeit und Akzeptanz vor Ort entscheidend sind. Die forschungsleitende Annahme, dass sich der Einfluss kommunaler Spitzenverbände insbesondere in der Abwehr von Gesetzesvorhaben der Landesregierung zeigt, kann nicht bestätigt werden. Indem sich die Verbände einbringen, gestalten sie auch Inhalte von Gesetzen. Dies gilt zum Beispiel dann, wenn sie Vereinbarungen mit der Landesregierung aushandeln.

Die Tatsache, dass die frühe Einbindung über informelle Wege entscheidend ist, zeigt auf der anderen Seite, dass die formellen Anhörungs- und Beteiligungsrechte nicht garantieren, dass die Positionen kommunaler Spitzenverbände auch tatsächlich aufgenommen werden. So ist die Anhörung vor dem Landtag kein sehr schlagkräftiges Instrument. Insgesamt sind vor allem informelle Kontakte und möglichst frühzeitige Einbindung in den Ministerien und anderen Gremien entscheidend für die Durchsetzung kommunaler Positionen. Dennoch führen institutionalisierte Rechte mit der Zeit dazu, dass die kommunalen Spitzenverbände von der Staatsebene zunehmend erst genommen werden und ein Umdenken in den Köpfen bewirken.

9) *Die Interessenvertretung als Hauptfunktion kommunaler Spitzenverbände ist historisch gewachsen und Ausdruck innerstaatlicher Konfliktlinien.*

Wie auch zu den Anfängen kommunaler Spitzenverbände ist auch heute noch die Abwehr von Interventionen der Staatsebenen und die Aufrechterhaltung eines möglichst großen Spielraums für die kommunale Selbstverwaltung handlungsleitend für die kommunalen Spitzenverbände. Im „Spannungsfeld einer Ebenen übergreifenden Politikverflechtung“ verteidigen die kommunalen Spitzenverbände „das Recht auf Selbstverwaltung gegen zunehmende Beschneidungen durch Bund und Länder“ und versuchen den „Bereich eigenverantwortlicher politischer Ermessensfreiheit im örtlichen Aufgabenvollzug“ zu erhalten (Borchmann et al. 2006: 225). Der Konflikt zwischen den Spitzenverbänden und der Landesebene zeigt die Konfliktlinie zwischen staatlicher Länderebene und kommunaler Selbstverwaltung, bei deren Überbrückung die Spitzenverbände helfen (vgl. These 13). Nach 1945 konnten sich die Verbände immer stärker etablieren und ihre Anhörungs- und Beteiligungsrechte auf der Landesebene deutlich ausbauen. Diese Institutionalisierung hat dazu beigetragen, dass sie nunmehr ein fester Bestandteil des Zusammenspiels von kommunaler und Landesebene im deutschen Föderalismus sind.

10) *Die Beziehung zwischen kommunalen Spitzenverbänden und der Landesregierung kann als asymmetrische Konfliktpartnerschaft bezeichnet werden.*

Das Verhältnis zwischen kommunalen Spitzenverbänden und der Landesregierung kann als Konfliktpartnerschaft (vgl. Müller-Jentsch 1982: 421) bezeichnet werden, da es sich um ein grundsätzlich konfliktbehaftetes Zusammenspiel zwischen zwei Akteuren handelt, die gleichzeitig aufeinander angewiesen sind und nur gemeinsam effiziente und effektive Problemlösungen bereitstellen können (vgl. These 13). Da die Landesregierung nicht gezwungen ist, die Interessen der Kommunen aufzunehmen, handelt es sich um eine *asymmetrische Konfliktpartnerschaft*, bei der der Gesetzgeber eigetragenen Vereinen gegenübersteht. So können die kommunalen Spitzenverbände kaum als konfliktfähig im Offe'schen Sinne betrachtet werden, da sie ihre Interessen nicht mittels einer tatsächlichen oder angedrohten kollektiven Leistungsverweigerung durchsetzen (vgl. Offe 1969: 169) *dürfen*. Eine Verweigerung der Umsetzung staatlicher Regelungen seitens der in den Verbänden vertretenen Bürgermeister, Landräte und anderen Vertreter in den Kommunen vor Ort würde gegen die Verfassung verstoßen. Dennoch verfügen die kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene über eine nicht zu unterschätzende Verhandlungsmacht. Diese speist sich zum einen aus der Möglichkeit die Einhaltung institutioneller Rechte einzuklagen beziehungsweise solche Klagen anzudrohen. Auf Landesebene kann die

Anfechtung der Verfassungsmäßigkeit einzelner Gesetze mit einem erheblichen Aufwand der Neuformulierung einhergehen, die möglichst vermieden wird. Zudem versucht die Landesregierung eine Konfrontation mit den kommunalen Spitzenverbänden, die im Zweifelsfall ihre Mitglieder, also die gesamte kommunale Ebene, mobilisieren könnten, zu verhindern.

Die kommunalen Spitzenverbände nutzten dabei situativ einen Modus der Interessenvertretung auf einem Kontinuum zwischen Konflikt und Kooperation. Der Modus wird je nach Stand des Konflikts gewählt. Grundsätzlich bestehen durch die vielseitigen Einbindungsmöglichkeiten im Rahmen der Ministerien, in Arbeitsgruppen und anderen Gremien gute Mechanismen der Konfliktverarbeitung. Als Ausdruck von Kooperation können gemeinsame Vereinbarungen, Zusammenarbeit der Referenten, gemeinsame Arbeitskreise sowie gegenseitige Einladungen in Gremien und zu Veranstaltungen gewertet werden. Können die Interessen nicht im Rahmen einer „kooperativen Politik“ durchgesetzt werden, setzten die Verbände auf konfrontative Mittel der Interessenvertretung, um ihre Mitgliederinteressen durchzusetzen. Solche konfrontativen Mittel können öffentlicher Widerspruch sowie die Androhung und Durchführung von Klagen sein. Klagen können dabei als letztes Mittel und „Schwert an der Wand“ gelten, dass durch eine nichterfolgreiche Anwendung abzustumpfen droht.

11) Die Arbeitsgemeinschaft kommunaler Spitzenverbände führt zu einer strukturellen Zusammenarbeit und steigert die Verhandlungsmacht nach außen.

Auffälligster Unterschied kommunaler Spitzenverbände Hessens und Niedersachsens im Bereich der Interessenvertretung ist die Existenz der Arbeitsgemeinschaft in Niedersachsen seit 1949. Auswirkungen sind eine stärkere Abstimmung, ein nach außen stärker gemeinsames Auftreten, sichtbar durch deutlich mehr gemeinsame Stellungnahmen und Pressemitteilungen. Es wird davon ausgegangen, dass damit eine bessere Durchsetzungsfähigkeit einhergeht. Dabei führt die Existenz der Arbeitsgemeinschaft keinesfalls dazu, dass die Differenzen zwischen den Verbänden sich auflösen. So sind in beiden Bundesländern deutliche Interessenunterschiede zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Städten und Gemeinden zu beobachten. In Niedersachsen ist nicht nur die Zusammenarbeit aller drei Verbände, sondern auch die zwischen nur zwei kommunalen Spitzenverbänden deutlich ausgeprägter. Eine „Zweierkoalitionsbildung“ kann hierbei entweder durch den Gegenstand, der einen Verband möglicherweise nicht tangiert, bedingt sein. Sie kann aber auch Ausdruck einer Koalitionsbildung im Fall von Interessendifferenzen mit dem dritten Verband sein. Trotz der Arbeitsgemeinschaft existieren also

Interessengegensätze und zum Teil gegenläufige Tendenzen zwischen den kommunalen Spitzenverbänden. Im Nichtzustandekommen einer derartigen Arbeitsgemeinschaft in Hessen wird das Konkurrenzverhältnis der Verbände untereinander sowie die Heterogenität der Mitglieder sichtbar.

12) Die kommunalen Spitzenverbände tragen maßgeblich zur Systemerhaltung und Regierbarkeit bei.

Dabei sind sie zunächst unerlässliches Element der Ebenenkommunikation im föderalen System. Mit der Interessenaggregation und -artikulation ermöglichen die kommunalen Spitzenverbände es erst, dass „die Kommunen“ für das Land ansprechbar sind. Sie nehmen eine Scharnierfunktion zwischen den Ebenen ein, die sowohl vor neuen Gesetzgebungen aber auch im Rahmen der Implementation bereits bestehender Gesetze greift. Damit kompensieren sie die fehlende Anbindung der kommunalen Ebene, die im zweistufigen Staatsaufbau nicht durch eine eigene Kammer vertreten ist. Obwohl die kommunale Ebene keine eigene Staatsebene darstellt, unterscheidet sie sich „qualitativ, vor allem in Ansehung ihres demokratischen Legitimationsniveaus“ nicht von Bund und Ländern (Mann 2012: 166). Das kann auch als Legitimation für ihre Einbindung kommunaler Spitzenverbände verstanden werden.

Durch die Unterstützung kleiner Gemeinden tragen die kommunalen Spitzenverbände zur Verwaltungsentlastung bei. Gleichzeitig wird durch die Zusammenarbeit mit der Landesebene sichergestellt, dass ausführende und gesetzgebende Ebene im politischen System miteinander verknüpft sind und eine Rückkopplung stattfinden kann. Die kommunalen Spitzenverbände leisten damit einen Beitrag zur Regierbarkeit und ermöglichen es, die Effizienz und Effektivität der Gesetzgebung zu erhöhen. Es kommt ihnen eine „hervorgehobene Rolle bei der Politikberatung und -begleitung zu“ (Meyer 2006: 147). Gleichzeitig birgt die Arbeit kommunaler Spitzenverbände auch Herausforderungen für das System und macht den staatlichen Prozess aufwändiger. Dabei haben die Spitzenverbände einerseits eine „unabhängige, distanzierte“ Position gegenüber den staatlichen Entscheidungsinstanzen einzunehmen, dürfen jedoch deren „politische Gesamtverantwortung“ dabei nicht gefährden (Roters 1976: 360). Damit tragen die kommunalen Spitzenverbände letztlich eine Mitverantwortung für erfolgreiches Regieren.

13) Die politikwissenschaftliche Betrachtung kommunaler Spitzenverbände als Verbände ist notwendig aber nicht hinreichend.

Die kommunalen Spitzenverbände erfüllen klassische interne und externe Verbändefunktionen, wie Interessenaggregation, -artikulation und die Bereitstellung von Serviceleistungen für ihre Mitglieder. Sie unterscheiden sich allerdings wesentlich von klassischen Verbänden in der umfassenden Art ihres Interesses, das nicht partikular ausgerichtet ist, der Repräsentation nahezu aller Bürger, ihren besonderen Anhörungs- und Beteiligungsrechten, der Beschaffenheit ihrer Mitglieder als Verwaltungseinheiten, der Legitimation ihrer Amtsträger, die nicht nur verbandsintern gewählt, sondern gleichzeitig gewählte Politiker sind sowie ihrer besonderen staatspolitischen Bedeutung. Letztere umfasst die Einspeisung kommunaler Interessen in das politische System ebenso wie die geschilderte Bedeutung für die Systemerhaltung. Ebenso besteht eine besondere Bindung der Mitglieder zum Verband, die sich in hohen Organisationsgraden ausdrückt und die kommunalen Spitzenverbände ebenfalls von anderen Verbänden unterscheidet.

Insgesamt konnte in dieser Arbeit gezeigt werden, dass die kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene auf vielfältigen Wegen mit den staatlichen Organen, aber auch anderen Institutionen vernetzt sind. Dabei gehen sie situative Koalitionen mit der Landesregierung, der Opposition oder anderen Verbänden ein und schließen etwa Rahmenverträge ab. Durch diese Aktivitäten koordinieren die Spitzenverbände die Teilhabe der Kommunen an der Gestaltung neuer Rechtsvorschriften, wesentliche Bedeutung kommt aber auch der Normkonkretisierung im Rahmen der Implementation von Rechtsvorschriften zu. Als ausführende Ebene sind die Kommunen bedeutender Akteur des Gesetzvollzugs und geben ihre Erfahrungen aus der Praxis an die gesetzgebenden Organe weiter.

Im Vergleich zwischen Hessen und Niedersachsen wurde deutlich, dass die Gemeinsamkeiten der Verbände beider Länder dominieren. Dies bekräftigt die Auswahl der Fälle (vgl. Kapitel 1.4), die möglichst gleich gewählt wurden, damit grundlegende Strukturen und Prozesse in und mit kommunalen Spitzenverbänden verstanden werden können. So gelten die genannten Aushandlungsprozesse und vielfältigen Einbindungen kommunaler Spitzenverbände in beiden Ländern. Hierbei sind ebenfalls in beiden Bundesländern informelle Kontakte und eine möglichst frühzeitige Einbindung kommunaler Spitzenverbände in die Arbeit der Landesregierung und -verwaltung entscheidend. Die Unterschiede in den formellen Anhörungs- und Beteiligungsrechten in Hessen und Niedersachsen haben sich daher als kaum relevant erwiesen.

Dagegen hat die in Niedersachsen bestehende Arbeitsgemeinschaft kommunaler Spitzenverbände deutliche Auswirkungen auf die Praxis und manifestiert sich in einem gemeinsamen Auftreten nach außen sowie gemeinsamen Stellungnahmen und Pressemitteilungen. Damit einher geht eine stärkere Abstimmung der Positionen zwischen den Verbänden. Die These, dass das gemeinsame Auftreten nach außen zu einer Stärkung der Verhandlungsmacht führt, bedarf allerdings weiterer empirischer Validierung.

In Bezug auf die Entstehung und innere Beschaffenheit haben sich ebenfalls zahlreiche Gemeinsamkeiten zwischen den Verbänden gezeigt. Dies gilt hinsichtlich der Motivation der Mitgliedschaft, der Organisationsgrade, des Aufbaus und der Ziele der Verbände, der Arbeitsweise der Geschäftsstellen, der Kommunikation zwischen Geschäftsstellen und Mitgliedern sowie des Widerspruchs und der Abwanderung seitens der Mitglieder. Auch die Konkurrenz zwischen den gemeindlichen Verbänden um mittlere Städte besteht in beiden Bundesländern. Ebenso besteht allerdings in beiden Ländern auch eine Konkurrenz zum Landkreistag. Interessenheterogenitäten setzten sich auch innerverbandlich fort und werden vor allem in den sehr diversen Städtetagen sichtbar. Einzelne Verbandsprofile, die etwa Schwerpunkte in Bereichen der Serviceleistungen setzten, differenzieren sich nur teilweise an der Bundeslandzugehörigkeit aus: So ist es *bundeslandspezifisch* für die hessischen Verbände, dass dort Gremien zur Abstimmung der ehrenamtlichen Mandatsträger bestehen. Sie können auf Unterschiede in der Entwicklung der Kommunalverfassung zurückgeführt werden, haben aber kaum Einfluss auf die politische Ausrichtung der Verbände. In beiden Bundesländern haben die Städte- und Gemeindebünde hingegen einen Schwerpunkt ihrer Tätigkeit in der Beratung der Mitglieder. Grund dafür ist ihre Mitgliederstruktur, die zahlreiche kleine Gemeinden umfasst. Diese Eigenschaft ist also nicht bundesland-, sondern *mitgliederspezifisch*. Wieder andere Verbandscharakteristika, wie die stark ausgebaute Rechtsvertretung des HSGB, sind *verbandsspezifisch* und Ausdruck eines über die Jahre aufgebauten eigenständigen Verbandsprofils.

Für weitere Untersuchungen wären policy-orientierte Forschungsdesigns sinnvoll, da davon ausgegangen wird, dass die Bedeutung kommunaler Spitzenverbände bereichsspezifisch variiert und durch Steuerungsbesonderheiten des jeweiligen Policy-Feldes beeinflusst wird (vgl. Reutter 2001: 149). Ebenso sollte die Verknüpfung von kommunalen Spitzenverbänden auf Landes- und Bundesebene näher untersucht werden. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass deutliche Unterschiede zwischen den Verbänden auf beiden Ebenen bestehen. Auf Bun-

desebene wird von einer größeren Bedeutung der Parteipolitik innerhalb der Verbände ausgegangen (vgl. Henneke 2012: 115). Aufgrund mangelnder institutionalisierter Einbindung, ist von einer schwächeren Verhandlungsmacht nach außen auszugehen (vgl. Kapitel 2.2.2).

Auf Länderebene wären weitere Analysen wünschenswert, um eine „Landkarte“ kommunaler Spitzenverbände zu erstellen und einen bundesweiten Überblick über Besonderheiten und Gemeinsamkeiten zu generieren. Interessante Anknüpfungspunkte könnte dabei der Vergleich mit den ostdeutschen Flächenländern bieten, wo jeweils nur zwei Verbände bestehen und die Konkurrenz zwischen den gemeindlichen Verbänden wegfällt. Zusätzliche Erkenntnisse könnten aus der Untersuchung von Bundesländern mit spezifischen „Beteiligungsarrangements“ gewonnen werden. So besteht in Rheinland-Pfalz ein „Kommunaler Rat“, der als beratendes Gremium Empfehlungen an den Landtag richtet (vgl. GVBl. RhPf. 521ff.). Seine Wirksamkeit habe sich aber als „verhalten“ erwiesen (Meyer 2006: 137). In Baden-Württemberg werden die kommunalen Spitzenverbände in einem Beirat am Finanzausgleich beteiligt (K FAG vom 11.8.1983, ABl. S. 462), während es in Bayern ein so genanntes Konsultationsverfahren gibt (Henneke 2012: 207f.).

Eine weitere Besonderheit stellt die Organisation kommunalen Spitzenverbände in Körperschaften öffentlichen Rechts in Bayern dar. An diesem Beispiel könnten die Auswirkungen der Rechtsform aufgezeigt und Unterschiede zur Organisation in eingetragenen Vereinen diskutiert werden. Es zeigt sich, dass aufgrund der beschriebenen Forschungslücke zahlreiche Anknüpfungspunkte für weitere Untersuchungen bestehen, die dazu beitragen können, diesen relevanten Akteur im Entscheidungsgefüge des Mehrebenensystem besser zu verstehen. So sollten die kommunalen Spitzenverbände durch die Politikwissenschaft nicht länger „stiefmütterlich“ behandelt, sondern als relevanter Akteur *sowohl* aus Sicht der Kommunen *als auch* aus einer Steuerungsperspektive der staatlichen Ebenen in zukünftige Analysen einbezogen werden.

Literatur

- Alemann, Ulrich von (1989): *Organisierte Interessen in der Bundesrepublik*. Opladen: Leske + Budrich.
- Amm, Joachim (2007): *Umweltverbände*. In: Winter, Thomas von/Willems, Ulrich (Hg.): *Interessenverbände in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft, S. 367-390.
- Articus, Stephan/ Söbbeke, Markus (2012): *Möglichkeiten und Probleme des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland aus Sicht des Deutschen Städtetages: Bedarf und Perspektiven für neue Kooperationsformen im Bundesstaat*. In: Härtel, Ines (Hg.): *Handbuch Föderalismus - Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt*. Berlin und Heidelberg: Springer Verlag, S. 207-222.
- Bachrach, Peter/Baratz, Morton S. (1962): *Two Faces of Power*. In: *American Political Science Review* Vol. 56 (4), S. 947-952.
- Backhaus-Maul, Holger (1994): *Kommunale Sozialpolitik*. In: Roth, Roland/Wollmann, Hellmut (Hg.): *Politisches Handeln in den Gemeinden*. Opladen: Leske + Budrich, S. 527-537.
- Badehop, Johannes (2010): *Das Konnexitätsprinzip in der schleswig-holsteinischen Landesverfassung. Zugleich Besprechung des Urteils des VG Schleswig vom 16.03.2010*. In: *NordÖR* 8/2010, S. 282-285.
- Banken, Ralf (2014): *Hessen vorn? Die Entwicklung der hessischen Wirtschaft im 20. Jahrhundert*. In: Heidenrich, Bernd/Röming, Angelika (Hg.): *Das Land Hessen. Geschichte - Gesellschaft - Politik*. Stuttgart: W. Kohlhammer, S. 199-247.
- Behrens, Martin (2010): *Strukturen der Interessenvertretung in den Verbänden der Wirtschaft*. In: Schroeder, Wolfgang/Weßels, Bernhard (Hg.): *Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland. Ein Handbuch*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 148-168.
- Benz, Arthur (1985): *Föderalismus als dynamisches System. Beiträge zur sozialwissenschaftlichen Forschung* 73. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Berkenhoff, Hans Albert (1975): *Deutscher Städte- und Gemeindebund*. Düsseldorf: Droste.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2013): *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- (2006): *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Böhme, Klaus (Hg.) (2000): *Hessen ABC. Das Nachschlagewerk zur hessischen Landespolitik*. Wiesbaden: Landeszentrale für Politische Bildung.
- Borchmann, Michael/Dankwart Breithaupt/Gerrit Kaiser (2006): *Kommunalrecht in Hessen*, 3., neubearbeitete Auflage, Kohlhammer: Deutscher Gemeindeverlag.
- Breitling, Rupert (1955): *Die Verbände in der Bundesrepublik*. Meisenheim.
- Bröchler, Stephan/Grunden, Timo (2014): *Informelle Politik: Eine Herausforderung für die Regierungsforschung*. In: (Dies.) (Hg.): *Informelle Politik. Konzepte, Akteure und Prozesse*. Wiesbaden: Springer VS, S. 7-14.

- Brüsewitz, Lena (vorr. 2017): Kommunale Spitzenverbände im Sozialstaat. Interessenvertretung in Hessen und Niedersachsen. In: Schroeder, Wolfgang/Schulze, Michaela (Hg.): Wohlfahrtsstaat und Interessenorganisationen im Wandel: Theoretische Einordnungen und empirische Befunde. Baden-Baden: Nomos.
- Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (Hg.) (2010): Regiert das Lokale das Soziale? Die Kommunalisierung und Dezentralisierung sozialer Dienste als sozialpolitische Reformstrategie. Baltmannsweiler: Schneider Verlag Hohengehren.
- Dey, Anton (1956): Die Entwicklung und die Aufgaben des Hessischen Gemeindetages. In: Der Gemeindetag, 9. Jg. (7), S. 172-174.
- Diemert, Dörte (2005): Steuerung im kommunalen Spitzenverband. Eine Betrachtung nicht-normativer Steuerungsprozesse im Verband am Beispiel des Landkreistages NRW. In: Oebbecke, Janbernd (Hg.): Nicht-normative Steuerung in dezentralen Systemen. Stuttgart: Franz Steiner Verlag, S. 79-106.
- Dreßler, Ulrich (2014): Der Verteilungskampf zwischen dem Land Hessen und seinen Kommunen vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse. Zugleich Anmerkungen zu den Urteilen des Hess. StGH vom 6. Juni 2012 und vom 21. Mai 2013. In: Verwaltungsrundschau 8/2014, S. 263-266.
- (2010). Kommunalpolitik in Hessen. In: Kost, Andreas/Wehling, Hans-Georg (Hg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung (S. 165–186). 2., akt. und überarb. Aufl. Stuttgart et al.: Kohlhammer.
- (2003): Die kommunale Selbstverwaltung. In: Heidenreich, Bernd/Böhme, Klaus (Hg.): Hessen. Land und Politik. Stuttgart: W. Kohlhammer, S. 273-294.
- Ehrlich, Stanislaw (1962): Die Macht der Minderheit. Die Einflußgruppen in der politischen Struktur des Kapitalismus. Europäische Perspektiven. Wien, Frankfurt und Zürich.
- Ellwein, Thomas (1983): Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. 5. Auflage. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Engeli, Christian (1980): Zur Geschichte der regionalen Städtetage. In: Archiv für Kommunalwissenschaften 19(2), S. 173-199.
- Engelken, Klaas (2009): Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht. Die Kommunen und Aufgabenübertragungen durch die Länder. Zugleich Kommentierung des neugefassten Art. 71 Abs. 3 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg. Baden-Baden: Nomos.
- Epping, Volker/Butzer, Hermann/Brosius-Gersdorf, Frauke/Halter, Ulrich/Mehde, Veith/Waechter, Kay (Hg.) (2012): Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung: Handkommentar. Baden-Baden: Nomos.
- Foerstemann, Friedhelm (1979): Die Unvereinbarkeit von Amt und Mandat nach § 37 Hess. GemO. In: Verwaltungsrundschau 7/79, S. 224-228.
- Freitag, Markus/Vatter, Adrian (Hg.) (2008): Die Demokratien der deutschen Bundesländer. Politische Institutionen im Vergleich. Opladen und Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich.
- Fuchs, Georg (2010): Kommunalpolitik im Freistaat Bayern. In: Kost, Andreas/Wehling, Hans-Georg (Hg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung, 2., aktualisierte und überarbeitete Auflage, S. 40-62.

- Gehne, David (2012): *Bürgermeister. Führungskraft zwischen Bürgerschaft, Rat und Verwaltung*. Stuttgart: Richard Boorberg Verlag.
- Geißelmann, Friedrich (1975): *Die kommunalen Spitzenverbände. Interessenvertretung und Verwaltungsreform*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Groeben, Klaus von der/Heide, Hans-Jürgen von der (1981): *Geschichte des Deutschen Landkreistages*. Köln et al.: Grote.
- Hahne, Anton (1998): *Kommunikation in der Organisation. Grundlagen und Analyse: Ein kritischer Überblick*. Wiesbaden: Opladen.
- Henneke, Hans-Günter (2016): *Die deutschen Kreise und ihr Landkreistag – Von den Anfängen in Brandenburg bis zur Etablierung der Bonner Republik*. Stuttgart: Richard Boorberg Verlag.
- (2012), *Die kommunalen Spitzenverbände*, 2. Auflage, Wiesbaden: Kommunal- und Schul-Verlag.
- (2011): *Wer der Bestellung zustimmt, muss sie adressieren und bezahlen*. VerfGH NW aktualisiert neue Spielregeln zur Aufgabenkreierung und Finanzierungslast zwischen Bund, Ländern und Kommunen. In: *Deutsches Verwaltungsblatt* 126. Jg. (3), S. 125-188.
- (2010): *Die Rolle der kommunalen Spitzenverbände in Bund und Ländern*, in: Schieren, Stefan (Hg.): *Kommunalpolitik. Probleme und Potentiale der „Wiege der Demokratie“*. Schwalbach/Ts.: Wochenschauverlag, S. 103-134.
- Hessischer Landkreistag (HLT) (2014): *Der Hessische Landkreistag*. <http://www.hlt.de>. Homepage am 15.04.2014.
- (2014b): *Geschäftsbericht 2013/2014*. Wiesbaden: HLT.
- (2013): *Geschäftsbericht 2012/2013*. Wiesbaden: HLT.
- (2012): *Geschäftsbericht 2011/2012*. Wiesbaden: HLT.
- (2011): *Geschäftsbericht 2010/2011*. Wiesbaden: HLT.
- (2010a): *Landkreistag kompakt*, (3) 2010. Wiesbaden: HLT.
- (2010b): *Geschäftsbericht 2009/2010*. Wiesbaden: HLT.
- (2008): *60 Jahre Hessischer Landkreistag. Geschichte. Persönlichkeiten. Bilder*. Wiesbaden: HLT.
- Hessischer Städtetag (HST) (2015): *Informationen Hessischer Städtetag, 11-12/2015*. Wiesbaden: HST.
- (2014): *Der Hessische Städtetag*. <http://www.hessstaedtetag.de>. Homepage am 15.04.2014.
- (2013): *Geschäftsbericht vom 1.7.2011 bis 31.12.2013*. Wiesbaden: HST.
- (2011): *Informationen Hessischer Städtetag. Mitgliederversammlung am 22. September 2011 in Rüsselsheim und Geschäftsbericht vom 1.1.2009 bis zum 30.6.2011*. Wiesbaden: HST.
- (2008). *Geschäftsbericht des Hessischen Städtetages für den Zeitraum vom 1. Juli 2005 bis zum 31. Dezember 2008*. Wiesbaden: HST.
- Hessischer Städtetag (HST)/Hessischer Städte- und Gemeindebund (HSGB)/Hessischer Landkreistag (HLT) (Hg.) (2011): *Die kommunale Familie. Gemeinden, Städte, Landkreise in Hessen*. Wiesbaden: Hessische Landeszentrale für politische Bildung.

- Hessischer Städte- und Gemeindebund (HSGB) (2015a): Starker Partner der Kommunen. Mühlheim a. M.: Hessischer Städte- und Gemeindebund.
- (2015b): Hessische Städte- und Gemeinde-Zeitung, 65. Jg. 2015 (2). Mühlheim am Main.
- (2015c): Hessische Städte- und Gemeinde-Zeitung, 65. Jg. 2015 (1). Mühlheim am Main.
- (2015d): Hessische Städte- und Gemeindebund, Eildienst Nr. 2, PDF-Service. Mühlheim am Main: HSGB.
- (2015e): Hessische Städte- und Gemeindebund, Eildienst Nr. 1, PDF-Service. Mühlheim am Main: HSGB.
- (2015f): Der Hessische Städte- und Gemeindebund. <http://www.hsgb.de>, Homepage am 06.03.2015.
- (2013): Tätigkeitsbericht 2011 bis 2013. Mühlheim am Main: HSGB.
- (2011): Tätigkeitsbericht 2009 bis 2011. Mühlheim am Main: HSGB.
- Hessisches Ministerium der Finanzen (HMdF) (2014): Wege aus der Verschuldungsfalle. Der Kommunale Schutzschirm in Hessen – Zwischenbilanz zu einem Erfolgsmodell. Wiesbaden.
- (2012): Fragen und Antworten zum Kommunalen Schutzschirm Hessen. Wiesbaden.
- Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (HMdI) (2014). Finanzplanungserlass Hessisches Ministerium des Innern und für Sport vom 29. Oktober 2014. Wiesbaden.
- Hessisches Statistisches Landesamt (2015a): Bevölkerung in den Verwaltungsbezirken am 31.12.2014 und Bevölkerungsveränderung im Jahr 2014. <http://www.statistik-hessen.de/themenauswahl/bevoelkerung-gebiet/regionaldaten/bevoelkerung-nach-kreisen-und-veraenderungen/index.html> (letzter Zugriff 13.01.2017).
- (2015b). Bevölkerung der hessischen Gemeinden. <http://www.statistik-hessen.de/themenauswahl/bevoelkerung-gebiet/regionaldaten/bevoelkerung-der-hessischen-gemeinden/index.html> (letzter Zugriff 13.01.2017).
- Heun, Werner (2016): Rahmenbedingungen und Strukturmerkmale des Regierens in Niedersachsen: Verfassung, Landtag und Landesregierung. In: Nentwig, Teresa/Werwath, Christian (Hg.): Politik und Regieren in Niedersachsen. Wiesbaden, Springer Fachmedien, S. 27-58.
- Hirschman, Albert Otto (1974): Abwanderung und Widerspruch. Reaktionen auf Leistungsabfall bei Unternehmungen, Organisationen und Staaten. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Hoffmann, Peter (2010): Kommunalpolitik in Niedersachsen. In: Kost, Andreas/Wehling, Hans-Georg (Hg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung, 2., aktualisierte und überarbeitete Auflage, S. 205-230.
- Hofmann, Wolfgang (1966): Städtetag und Verfassungsordnung. Position und Politik der Hauptgeschäftsführer eines kommunalen Spitzenverbandes. Stuttgart et al.: Kohlhammer.
- Huber, Peter M./Wollenschläger, Ferdinand (2009): Durchgriffsverbot und landesverfassungsrechtliches Konnexitätsgebot. Das Beispiel des KiföG. In: Verwaltungs-Archiv, 2009 (3), S. 305-341.

- Jaedicke, Wolfgang/Kurt Ruhland/Ute Wachendorfer/Hellmut Wollmann/Holger Wonneberg (1991), Lokale Politik im Wohlfahrtsstaat. Zur Sozialpolitik der Gemeinden und ihrer Verbände in der Beschäftigungskrise, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Jaedicke, Wolfgang/Hellmut Wollmann (1998), »Kommunale Spitzenverbände«, in: Roth, Roland/Hellmut Wollmann (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in der Gemeinde, 2. Auflage, Opladen: Leske + Budrich, S. 306-322.
- Jahn, Detlef (2006): Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jensen, Henning (2009). Das „Konnexitätsprinzip“ in Art. 137 Abs. 6 der Hessischen Verfassung. Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland 3, 81–86.
- Keilmann, Ulrich/Duve, Thomas/Gnädiger, Marc (2013): Kommunale Entschuldungsfonds. Administrative Programmumsetzung und Wirkungen auf die kommunalen Haushalte am Beispiel des Landes Hessen. In: Die Öffentliche Verwaltung 16, S. 631–640.
- Kellmann, Klaus (2010): Kommunalpolitik in Schleswig-Holstein. In: Kost, Andreas/Wehling, Hans-Georg (Hg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung, 2., aktualisierte und überarbeitete Auflage, S. 325-336.
- Kleinfeld, Ralf/Schmid, Josef/Zimmer, Annette (1996): Verbändeforschung in Deutschland: Bestandsaufnahme, Kritik und Ausblick. In: Biegler et al. (Hg.): Aus der Werkstatt der Verbändeforschung: Zwei Arbeitspapiere der „Forschungs-Initiative Verbände“, polis Nr. 34, S. 1-34.
- Klotz, Bernd (2015): Der Neubeginn in der Stadt Mühlheim. In: Magistrat der Stadt Mühlheim am Main/Geschichtsverein Mühlheim am Main e.V. (Hg.): 1200 Jahre Mühlheim am Main. Unsere Stadt im Wandel der Zeiten. Mühlheim am Main: Bednarek Druck & Medien: S. 401-416.
- Kluth, Winfried (2009): Das kommunale Konnexitätsprinzip der Landesverfassungen – Überblick über Rechtssetzung und Rechtsprechung. Landes- und Kommunalverwaltung 19, S. 337–384.
- Kraack, Christian von (2011): Die Gretchenfrage „Konnexität“ – Zwei grundlegende Punkte geklärt. In: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter 2/2011, S. 41-47.
- Kropp, Sabine (2010): Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kropp, Sabine (2011): Politikverflechtung - und kein Ende? Zur Reformfähigkeit des deutschen Föderalismus. In: Gagnon, Alain-G./Sturm, Roland (Hg.): Föderalismus als Verfassungsrealität. Deutschland und Kanada im Vergleich. Baden-Baden: Nomos, S. 15-37.
- Kuckartz, Udo (2014): Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung, 2. Auflage. Weinheim und Basel: Beltz Juventa.
- Kühl, Stefan/Strodtholz, Petra/Taffertshofer, Andreas (2009): Qualitative und quantitative Methoden der Organisationsforschung – ein Überblick. In: Dies. (Hg.): Handbuch Methoden der Organisationsforschung. Quantitative und Qualitative Methoden. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 13-27.
- Landesamt für Statistik Niedersachsen (2017): Bevölkerung in den Landkreisen und kreisfreien Städten am 9. Mai und 31. Dezember 2011. <http://www.statistik.niedersachsen.de/download/78254> (letzter Zugriff: 22.01.2017).

- (2016): Niedersachsen-Monitor. Ausgabe 2016. Hannover: Landesamt für Statistik Niedersachsen.
- Leuffen, Dirk (2006): Verbände als Indikator variabler Mitgliedermobilisierung: Mancur Olson, in: Sebaldt, Martin/Straßner, Alexander (Hg.): *Klassiker der Verbändeforschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 93-110.
- Leunig, Sven (2016): Hessische Landesregierung. In: Schroeder, Wolfgang/Neumann, Arijana (Hg.): *Politik und Regieren in Hessen*. Wiesbaden: Springer VS, S. 65-82.
- Liebold, Renate/Trinczek, Rainer (2009): Experteninterview. In: Kühl, Stefan/Strodtholz, Petra/Taffertshofer, Andreas (Hg.): *Handbuch Methoden der Organisationsforschung. Quantitative und Qualitative Methoden*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 32-56.
- Macht, Günther/Scharrer, André (2008): Landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzipien und Föderalismusreform. In: *Deutsches Verwaltungsblatt* 15. September 2008, S. 1150-1158.
- Magin, Raphael/Eder, Christina (2008): Kommunale Selbstverwaltung und Dezentralisierung. In: Freitag, Markus/Vatter, Adrian (Hg.): *Die Demokratien der deutschen Bundesländer. Politische Institutionen im Vergleich*. Opladen und Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich, S. 195-220.
- Mann, Thomas (2012): Die Stellung der Kommunen in der deutschen föderalistischen Ordnung. In: Härtel, I. (Hrsg.), *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt* (S. 165–176). Berlin: Springer.
- Mehde, Veith (2011): Die Neue Niedersächsische Kommunalverfassung. In: *NordÖR Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland*, Heft 2/2011, S. 49-55.
- Mehlhorn, Lutz/Walter, Thomas (2016): Die Landesverwaltung Niedersachsens. In: Nentwig, Teresa/Werwath, Christian (Hg.): *Politik und Regieren in Niedersachsen*. Wiesbaden, Springer Fachmedien, S. 249-282.
- Meuser, Michael/Nagel, Ulrike (1991): ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig beachtet. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Garz, Detlev/Kraimer, Klaus (Hg.): *Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 441-471.
- Meyer, Hubert (2006): Einfluss kommunaler Spitzenverbände auf die Politik. In: Schliesky, Utz/Christian Ernst (Hg.), *Recht und Politik, wissenschaftliches Symposium für Edzard Schmidt-Jortzig zum 65. Geburtstag*, S. 121-148.
- Müller-Jentsch, Walther (2013): Gewerkschaften und Korporatismus. Vom Klassenkampf zur Konfliktpartnerschaft. In: Führer, Karl Christian et al. (Hg.): *Revolution und Arbeiterbewegung in Deutschland 1918-1920*. Essen: Klartext, S. 81-96.
- (Hg.) (1991): *Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen industrieller Beziehungen*, 1. Auflage. München und Mering: Hampp.
- (1982): Gewerkschaften als intermediäre Organisationen. In: Schmidt, Gert/Braczyk, Hans-Joachim/Knesebeck, Jost von dem (Hg.): *Materialien zur Industriesoziologie*. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Sonderheft 24, S. 408-432.

- Naßmacher, Hiltrud (2016): Die kommunale Ebene in Niedersachsen. In: Nentwig, Teresa/Werwath, Christian (Hg.): Politik und Regieren in Niedersachsen. Wiesbaden, Springer Fachmedien, S. 283-301.
- Naßmacher, Hiltrud/Naßmacher, Karl-Heinz (2007): Kommunalpolitik in Deutschland, 2. überarbeitete Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Nentwig, Teresa (2016): Politik und Regieren in Niedersachsen: zusammenfassende und weiterführende Anmerkungen. In: Dies./Werwath, Christian (Hg.): Politik und Regieren in Niedersachsen. Wiesbaden, Springer Fachmedien, S. 401-416.
- Nentwig, Teresa/Werwath, Christian (Hg.) (2016): Politik und Regieren in Niedersachsen. Wiesbaden, Springer Fachmedien.
- Nerb, Tobias (2006): Verbände als Spielball mitgliederschaftlicher Kalküle: Albert Otto Hirschman. In: Sebaldt, Martin/Straßner, Alexander (Hg.): Klassiker der Verbändeforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 131- 142.
- Niedersächsischer Landkreistag (NLT) (2015): Niedersächsischer Landkreistag. Homepage am 13.10.2015, <http://www.nlt.de/index.php>.
- (2014a): NLT Information, 37. Jg. (4). Hannover: Niedersächsischer Landkreistag.
- (2014b): NLT Information, 37. Jg. (5). Hannover: Niedersächsischer Landkreistag.
- Niedersächsischer Städtetag (NST) (2015a): Niedersächsischer Städtetag, 43. Jg. (2). Burgwedel: Verlag Winkler & Stenzel GmbH.
- (2015b): Niedersächsischer Städtetag. Homepage am 20.04.2015, <http://www.nst.de/>.
- (2013): Forderungen des Niedersächsischen Städtetages für die Landtagswahlperiode 2013-2018. Hannover: NST.
- (2011): Existenzfragen kommunaler Selbstverwaltung – Kommunale Finanzlage im Gesamtbild. Denkschrift des Niedersächsischen Städtetages. Hannover: NST.
- Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund (2015): Der Niedersächsische Städte- und Gemeindebund. Homepage am 13.10.2015, <http://www.nsgb.de/index.php>.
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres, Sport und Integration (MI) (2009): Symposium. Das neue einheitliche Niedersächsische Kommunalverfassungsgesetz. Tagungsband. Hannover.
- Nitschke, Peter (2016): Niedersachsen im Bund und in der Europäischen Union. In: Nentwig, Teresa/Werwath, Christian (Hg.): Politik und Regieren in Niedersachsen. Wiesbaden, Springer Fachmedien, S. 381-399.
- Nothacker, Lena/D'Antonio, Oliver (2016): Kommunen und kommunale Spitzenverbände in Hessen. In: Schroeder, Wolfgang/Neumann, Arijana (Hg.): Politik und Regieren in Hessen. Wiesbaden: Springer VS, S. 133-156.
- Offe, Claus (1969): Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme. In: Kress, Gisela/Senghaas, Dieter (Hg.): Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme. Frankfurt am Main: Europäische Verlagsanstalt, S. 155-189.
- Olson, Mancur (2004): Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, 5. Auflage. Tübingen: Mohr Siebeck.

- Püttner, Günter (Hg.) (1982): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 2 Kommunalverfassung, 2. Auflage. Berlin und Heidelberg: Springer-Verlag.
- Rauber, David (2015): Zwischenbilanz Kommunaler Finanzausgleich 2016: Bleibt alles anders!? In: Hessische Städte- und Gemeinde-Zeitung, 65. Jg. 2015 (1), S. 3-15.
- Regionalverband FrankfurtRheinMain (2011). Regionales Monitoring 2011. Daten und Fakten – Regionalverband FrankfurtRheinMain. Frankfurt a. M.: Regionalverband FrankfurtRheinMain.
- Rehm, Hannes/Matern-Rehm, Sigrid (2010): Kommunalfinanzen. Wiesbaden: VS Verlag.
- Reutter, Werner (2012): Verbände zwischen Pluralismus, Korporatismus und Lobbyismus. In: (Ders.) (Hg.): Verbände und Interessengruppen in den Ländern der Europäischen Union. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 129-164.
- (2002): Kommunale Interessen im kooperativen Föderalismus. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft 12, S. 1573-1599.
- (2001). Kommunale Spitzenverbände und Demokratie. In: Zimmer, A., & Weßels, B. (Hrsg.), Verbände und Demokratie in Deutschland (S. 135–157). Opladen: Leske + Budrich.
- Röhl, André (2008): Finanzverfassungsrechtlicher Dualismus in der Sackgasse? Konsultation statt Konnexitätsprinzip zur Verbesserung der kommunalen Einbindung in das föderale System. In: Die Öffentliche Verwaltung 9/2008, S. 368-372.
- Roters, Wolfgang (1976): Kommunale Spitzenverbände und funktionales Selbstverwaltungsverständnis. In: Deutsche Verwaltungsblätter 1976, S. 359-365.
- Rucht, Dieter (1993): Parteien, Verbände und Bewegungen als Systeme politischer Interessenvermittlung, in: Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (Hg): Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 251-275.
- Sachsofsky, Ute (2016): Hessische Landesverfassung und Staatsgerichtshof. In: Schroeder, Wolfgang/Neumann, Arijana (Hg.): Politik und Regieren in Hessen. Wiesbaden: Springer VS, S. 11-35.
- Salisbury, Robert (1969): An Exchange Theory of Interest Groups. In: Midwest Journal of Political Science, Bd. 13 (1), S. 1-32.
- Schiller, Theo (2016): Hessischer Landtag. In: Schroeder, Wolfgang/Neumann, Arijana (Hg.): Politik und Regieren in Hessen. Wiesbaden: Springer VS, S. 37-64.
- Schlenther, Rolf (1988): Kommunale Interessen in der Medienpolitik: zur Interessenvermittlung zwischen dem Deutschen Städtetag und den Kommunen am Beispiel des Kabelfernsehens. Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Schneider, Herbert (1979): Die Interessenverbände. München und Wien: Olzog.
- Schnell, Stefan (1970): Der Deutsche Städtetag. Bonn: Boldt Verlag.
- Schoch, Friedrich/Wieland, Joachim (2005): Verfassungsrechtliche Probleme sozialrechtlicher Vereinbarungspflichten. In: Zeitschrift für Gesetzgebung 20, S. 223-242
- Schroeder, Wolfgang (2016): Konfliktpartnerschaft – still alive. Veränderter Konfliktmodus in der verarbeitenden Industrie. In: Industrielle Beziehungen, 23. Jg. (1), S. 374-392.
- Schroeder, Wolfgang/Neumann, Arijana (2016): Politische Herausforderungen in Hessen. In: Dies. (Hg.): Politik und Regieren in Hessen. Wiesbaden: Springer VS, S. 2-7.

-
- Sebaldt, Martin (2006): Theorie und Empirie einer Forschungstradition: Das Panorama der klassischen Verbändeforschung, in: Ders./Straßner, Alexander (Hg.): *Klassiker der Verbändeforschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 9-33.
- Sebaldt, Martin/Straßner, Alexander (Hg.) (2006): *Klassiker der Verbändeforschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Sommer, Irene (2010): *Lehrbuch Sozialverwaltungsrecht. Grundlagen der Sozialverwaltung, des Verwaltungshandelns und des Rechtsschutzsystems*. Weinheim und München: Juventa Verlag.
- Stoy, Volquart (2016): *Föderale Vielfalt im unitarischen Sozialstaat. Die sozialpolitische Angebotssteuerung der deutschen Länder*. Wiesbaden: Springer VS.
- Straßner, Alexander/Sebaldt, Martin (2006): *Klassik und Moderne: Neue Verbändetheorien und ihre gesellschaftliche Reflexion*. In: Sebaldt, Martin/Straßner, Alexander (Hg.): *Klassiker der Verbändeforschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 305-337.
- Strecker, G. (1966): *Der Hessische Landtag: Beispiel des deutschen Nachkriegsparlamentarismus*. Bad Homburg: Gehlen.
- Streck, Wolfgang (2016): Von Konflikt ohne Partner zu Partnerschaft ohne Konflikt. In: *Industrielle Beziehungen*, 23. Jg. (1), S. 47-60.
- (1987): Vielfalt und Interdependenz. Überlegungen zur Rolle von intermediären Organisationen in sich ändernden Umwelten. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 39, S. 471-495.
- Sturm, Roland (2010): *Föderalismus. Eine Einführung*, 2. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Triesch, Günter, & Ockenfels, Wolfgang (1995). *Interessenverbände in Deutschland. Ihr Einfluß in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft*. München und Landsberg am Lech: Olzog.
- Vromen, Ariadne (2010): *Debating Methods: Rediscovering Qualitative Approaches*. In: Marsh, David/Stoker, Gerry (Hg.): *Theory and Methods in Political Science*. Palgrave Macmillan, S. 249-266.
- Weber, Max (1976): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, 5. Auflage, herausgegeben von Johannes Winckelmann. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Wehling, Hans-Georg/Kost, Andreas (2010): *Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland – eine Einführung*. In: (Dies.) (Hg.): *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung*, 2., aktualisierte und überarbeitete Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 7-18.
- Welzel, Christian (2006): *Wissenschaftstheoretische und methodische Grundlagen*. In: Mols, Manfred/Lauth, Hans-Joachim/Wagner, Christian (Hg.): *Politikwissenschaft: Eine Einführung*, 5. Aktualisierte Auflage. Paderborn et al.: Ferdinand Schöningh, S. 395-428.
- Willems, Ulrich/Winter, Thomas von (2007): *Interessenverbände als intermediäre Organisationen: Zum Wandel ihrer Strukturen, Funktionen, Strategien und Effekte in einer veränderten Umwelt*. In: Dies. (Hg.): *Interessenverbände in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 13–50.
- Wittkop, Stefan (2015): *Unvereinbarkeit von Amt und Mandat – Bürgermeister in den Kreistag*. In: *Niedersächsischer Städtetag*, 43. Jg. (2), S. 25-27.
- Ziebill, Otto (1968): *Die kommunalen Spitzenverbände als Interessenorganisationen*. In: *Archiv für Kommunalwissenschaften* 7 (2), S. 207-232.

— (1956): Geschichte des Deutschen Städtetages. Stuttgart: Kohlhammer.

Anhang

Tabelle 1: Interviewliste

Nr.	Bezeichnung	Funktion	Datum
1	HST (1)	Mitglied, Präsidium, Hauptamt ¹	21.05.2014
2	HST (2)	Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt	24.06.2014
3	HST (3)	Geschäftsstelle	18.11.2014
4	HST (4)	Geschäftsstelle	02.02.2016
5	HSGB (1)	Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt <i>und</i> HST-Mitglied, Fachausschuss	17.12.2014
6	HSGB (2)	Geschäftsstelle	09.03.2015
7	HLT (1)	Mitglied, Fachausschuss, Hauptamt	02.06.2014
8	HLT (2)	Mitglied, Präsidium und Fachausschuss, Hauptamt	14.01.2015
9	HLT (3)	Geschäftsstelle	19.01.2016
10	Hessischer Landtag (1)	MdL, ehem.	22.05.2014
11	Hessischer Landtag (2)	MdL, Oppositionsfraktion	22.04.2015
12	Hessischer Landtag (3)	MdL, Regierungsfraktion	02.02.2016
13	HMdIS (1)	Referatsleiter	25.11.2015
14	HMS (1)	Abteilungsleiter	07.01.2015
15	NST (1)	Mitglied, Präsidium, Ehrenamt	16.02.2016
16	NST (2)	Geschäftsstelle	19.11.2015
17	NSGB (1)	Mitglied, Präsidium, Hauptamt	18.02.2016
18	NSGB (2)	Geschäftsstelle	17.11.2015
19	NLT (1)	Mitglied, Präsidium, Hauptamt	28.01.2016
20	NLT (2)	Geschäftsstelle	19.11.2015
21	Niedersächsischer Landtag (1)	MdL, Regierungsfraktion	03.02.2016
22	Niedersächsischer Landtag (2)	MdL, Oppositionsfraktion <i>und</i> NSGB-Mitglied, Präsidium	08.02.2016
23	MI (1)	Abteilungsleiter	03.02.2015
24	MI (2)	Referent	27.01.2016
25	MK (1)	Abteilungsleiter	27.01.2016

¹ Hauptamtlich in der Kommune tätig. Nicht bezogen auf die Tätigkeit im Verband.
Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 2: Anhörungs- und Beteiligungsrechte kommunaler Spitzenverbände in den Flächenländern

Bundesland	Rechtsquellen Anhörungs- und Beteiligungsrechte
Baden-Württemberg	LV, GO
Bayern	LV, GO
Brandenburg	LV, GO
Hessen	KV, GO, Ges
Mecklenburg-Vorpommern	KV, GO
Niedersachsen	LV, GO
Nordrhein-Westfalen	GO, Richtlinien
Rheinland-Pfalz	KV, GO
Saarland	LV
Sachsen	LV, GO
Sachsen-Anhalt	KV, GO
Schleswig-Holstein	KV, GO
Thüringen	LV, GO

LV = Regelung in der Landesverfassung

KV = Regelung in der Kommunalverfassung

GO = Regelung in der Geschäftsordnung der Ministerien und/oder des Landtags

Ges = Regelung auf einfacher gesetzlicher Basis

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 3: Anhörungs- und Beteiligungsrechte kommunaler Spitzenverbände in Hessen

Rechtsquelle	Fundstelle	Inhalt
Hessische Gemeindeordnung (HGO)	§ 147	<p>„(1) Der Landtag und die Landesregierung wahren Verbindung mit den Vereinigungen, welche die Gemeinden und Gemeindeverbände zur Förderung ihrer Interessen bilden (Kommunale Spitzenverbände). Die Kommunalen Spitzenverbände beraten den Landtag und die Landesregierung in allen Angelegenheiten, die die Belange der Gemeinden und Gemeindeverbände betreffen. Sie haben in solchen Angelegenheiten gegenüber der Landesregierung ein Vorschlagsrecht.“</p> <p>„(2) Bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften des Landes, durch die die Belange der Gemeinden und Gemeindeverbände berührt werden, sind diese durch ihre Spitzenverbände nach Maßgabe des Gesetzes über die Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung bei der Gesetzgebung in Hessen zu beteiligen.“</p>
Gesetz über die Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung bei der Gesetzgebung in Hessen (BetGes)	§ 1	„Zur Wahrung der kommunalen Interessen im Sinne einer gesamtstaatlichen Verantwortung sind die Gemeinden und Gemeindeverbände an der Landesgesetzgebung zu beteiligen.“
	§ 2	<p>„(1) Die Landesregierung leitet den Kommunalen Spitzenverbänden Entwürfe von Gesetzen, durch die Belange der Gemeinden und Gemeindeverbände berührt werden, möglichst frühzeitig zur Stellungnahme zu.“</p> <p>„(2) Dabei sind die Kosten der Ausführung des beabsichtigten Gesetzes, die den Gemeinden und Gemeindeverbänden voraussichtlich entstehen werden, ausdrücklich auszuweisen.“</p> <p>„(3) Die Anhörung erfolgt in der Regel unter Einräumung einer Frist von mindestens zwei Monaten.“</p> <p>„(4) Bringt die Landesregierung den Gesetzentwurf in den Landtag ein, ist in der Vorlage der wesentliche Inhalt der Stellungnahme der Kommunalen Spitzenverbände wiederzugeben; soweit die Anregungen und Bedenken keine Berücksichtigung finden, ist dies im Einzelnen darzustellen und zu begründen.“</p>
	§ 3	„Bei der Vorbereitung von Rechtsverordnungen der Landesregierung oder einzelner Ministerinnen oder Minister gilt § 2 entsprechend.“
	§ 4	<p>„(1) Bei der Vorbereitung von allgemeinen Verwaltungsvorschriften gilt § 2 entsprechend, wenn wesentliche Belange der Gemeinden und Gemeindeverbände berührt werden.“</p> <p>„(2) Dies gilt insbesondere bei Verwaltungsvorschriften, die ganz oder teilweise von den Gemeinden oder Gemeindeverbänden auszuführen sind, ihre öffentlichen Finanzen unmittelbar betreffen oder auf ihre Verwaltungsorganisation einwirken.“</p>
	§ 5	„(1) Wird ein Gesetzentwurf, durch den Belange von Gemeinden und Gemeindeverbänden berührt werden, aus der Mitte des Landtags eingebracht oder wird ein entsprechender Änderungsantrag aus der Mitte des Landtags zu einem Gesetzentwurf der Landesregierung eingebracht, so ist § 2 Abs. 1 von dem federführenden Ausschuss des Landtages vor seiner Empfehlung an das Plenum sinngemäß anzuwenden.“

		<p>„(2) Das Recht des Landtags, die Kommunalen Spitzenverbände auch bei Einbringung eines Gesetzesentwurfs durch die Landesregierung selbst anzuhören, bleibt unberührt.“</p> <p>„(3) Bei einer mündlichen Anhörung soll gegenüber den Kommunalen Spitzenverbänden eine Ladungsfrist von mindestens zwei Wochen eingehalten werden. Sollen noch andere Verbände, Fachkreise oder Sachverständige gehört werden, so ist in der Regel zunächst den Kommunalen Spitzenverbänden das Wort zu erteilen.“</p>
Geschäftsordnung des Landes und der Ministerien (GGO)	§ 56	<p>„(4) Vorbereitende Entwürfe zu Gesetzen, durch die Belange der Gemeinden und Gemeindeverbände berührt werden, sind den Kommunalen Spitzenverbänden möglichst frühzeitig zuzuleiten. Dabei sind Kosten, die den Gemeinden und Gemeindeverbänden voraussichtlich für die Ausführung des beabsichtigten Gesetzes entstehen, ausdrücklich auszuweisen. Soll der Entwurf vertraulich behandelt werden, ist dies zu vermerken. Den Kommunalen Spitzenverbänden ist eine Anhörungsfrist von mindestens zwei Monaten einzuräumen; Ausnahmen sind zu begründen.“</p> <p>„(5) Abs. 4 gilt auch bei der Vorbereitung von allgemeinen Verwaltungsvorschriften, wenn wesentliche Belange der Gemeinden und Gemeindeverbände berührt werden. Dies gilt insbesondere bei Verwaltungsvorschriften, die ganz oder teilweise von Gemeinden oder Gemeindeverbänden auszuführen sind, ihre öffentlichen Finanzen unmittelbar betreffen oder auf ihre Verwaltungsorganisation einwirken.“</p>
	§ 60	<p>„(3) Bei Gesetzesvorlagen, die die Belange der Gemeinden und Gemeindeverbände berühren, ist der wesentliche Inhalt der Stellungnahmen der Kommunalen Spitzenverbände wiederzugeben; soweit die Anregungen und Bedenken keine Berücksichtigung finden, ist dies im Einzelnen darzustellen und zu begründen.“</p>
Geschäftsordnung des Landtags (GOHLT)	§ 93	<p>„(2) Berät der Ausschuss Gesetzesvorlagen, durch die wesentlichen Belange von Gemeinden und Gemeindeverbänden berührt werden, soll den auf Landesebene bestehenden Kommunalen Spitzenverbänden Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden. Dies gilt insbesondere bei Entwürfen von Gesetzen, die ganz oder teilweise von den Gemeinden oder Gemeindeverbänden auszuführen sind, ihre öffentlichen Finanzen unmittelbar betreffen oder auf ihre Verwaltungsorganisation einwirken. Von diesem Verfahren kann abgesehen werden, wenn aus der Regierungsvorlage die Stellungnahme der Kommunalen Spitzenverbände bereits hervorgeht.“</p>

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 4: Anhörungs- und Beteiligungsrechte kommunaler Spitzenverbände in Niedersachsen

Rechtsquelle	Fundstelle	Inhalt
Niedersächsische Verfassung	Art. 57	„(6) Bevor durch Gesetz oder Verordnung allgemeine Fragen geregelt werden, welche die Gemeinden oder die Landkreise unmittelbar berühren, sind die kommunalen Spitzenverbände zu hören.“
Gemeinsame Geschäftsordnung der Landesregierung und der Ministerien in Niedersachsen (GGO), vom 30. März 2004	§ 31	<p>„(1) Über die gesetzlichen Beteiligungspflichten hinaus sind bei der Vorbereitung von allgemeinen Regelungen, insbesondere von Rechts- und Verwaltungsvorschriften,</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. die Spitzenorganisationen der Gewerkschaften und Berufsverbände nach § 104 des Niedersächsischen Beamtengesetzes und 2. die kommunalen Spitzenverbände <p>zu beteiligen, soweit deren Belange berührt sind. Anderen Stellen kann Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden, soweit dies im öffentlichen Interesse geboten ist.</p> <p>(2) Ist die Landesregierung für den Erlass einer Regelung zuständig, darf eine Verbandsbeteiligung erst eingeleitet werden, wenn die Landesregierung die Freigabe des Entwurfs beschlossen hat; dies gilt nicht für den Beginn von Verhandlungen über allgemeine Regelungen nach § 81 des Niedersächsischen Personalvertretungsgesetzes sowie für Angelegenheiten von unwesentlicher politischer Bedeutung. In den übrigen Fällen ist die Verbandsbeteiligung nach Abschluss der Ressortbeteiligung einzuleiten, sofern die beteiligten Ministerien nicht einer vorzeitigen Verbandsbeteiligung zustimmen. Erklärungen, die zu beteiligende Ministerien binden, dürfen nicht abgegeben werden.</p> <p>(3) Für die Abgabe einer Stellungnahme ist in der Regel eine Frist von sechs Wochen einzuräumen, in besonders eiligen Fällen kann die Frist bis auf drei Wochen verkürzt werden. Im Bedarfsfall kann anstelle oder neben der schriftlichen Anhörung auch eine mündliche Erörterung erfolgen.</p> <p>(4) Soll ein Entwurf wesentlich verändert werden, ohne dass die Änderung bereits Gegenstand der Verbandsbeteiligung war, ist den zu beteiligenden Stellen (Absatz 1 Satz 1) insoweit nochmals Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.“</p>

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 5: Themen Pressemitteilungen kommunaler Spitzenverbände in Hessen (2010-2015)

	2010			2011			2012			2013			2014			2015		
	HST	HSGB	HLT	HST	HSG	HLT	HST	HSGB	HLT	HST	HSGB	HLT	HST	HSGB	HLT	HST	HSGB	HLT
Finanzen	15	k.A.	3	7	k.A.	2	7	k.A.	13	6	k.A.	9	11	9	13	5	5	6
Inneres	0	k.A.	0	1	k.A.	1	2	k.A.	2	3	k.A.	0	1	2	2	1	1	1
Justiz	0	k.A.	0	0	k.A.	0	0	k.A.	0	0	k.A.	0	0	0	0	0	0	0
Kultur	1	k.A.	0	1	k.A.	1	2	k.A.	3	0	k.A.	2	2	1	0	0	0	0
Soziales	9	k.A.	4	13	k.A.	3	14	k.A.	13	7	k.A.	10	6	5	9	6	3	7
Umwelt	4	k.A.	0	4	k.A.	1	3	k.A.	0	0	k.A.	0	1	1	0	0	0	0
Wirtschaft	2	k.A.	0	4	k.A.	0	3	k.A.	4	0	k.A.	1	0	0	0	3	0	0
Wissenschaft	0	k.A.	0	0	k.A.	0	0	k.A.	0	0	k.A.	0	0	0	0	0	0	0
Konnexität	5	k.A.	0	1	k.A.	0	3	k.A.	1	0	k.A.	0	0	0	0	0	0	0
Verband intern	0	k.A.	1	4	k.A.	3	0	k.A.	1	4	k.A.	3	2	6	2	0	4	3
Klage	0	k.A.	0	1	k.A.	2	0	k.A.	1	0	k.A.	0	0	0	0	0	0	0
Wahlen	0	k.A.	0	0	k.A.	0	0	k.A.	0	2	k.A.	2	0	0	0	0	0	0
EU	0	k.A.	0	0	k.A.	0	0	k.A.	0	0	k.A.	0	0	0	0	0	0	0
Sonstiges	0	k.A.	0	1	k.A.	0	0	k.A.	0	0	k.A.	2	0	1	0	0	1	0
Pressemitteilungen insgesamt	32	k.A.	8	35	k.A.	11	28	k.A.	28	19	k.A.	23	22	16	22	13	13	13

Quelle: Eigene Darstellung nach Informationen auf den Homepages sowie nach Angaben auf individuelle Anfrage bei den Verbänden. Die Daten können bei der Autorin eingesehen werden.

Tabelle 6: Themen Pressemitteilungen kommunaler Spitzenverbände in Niedersachsen (2010-2015)

	2010			2011			2012			2013			2014			2015		
	NST	NSGB	NLT	NST	NSGB	NLT	NST	NSGB	NLT	NST	NSGB	NLT	NST	NSGB	NLT	NST	NSGB	NLT
Finanzen	13	10	3	13	5	3	2	2	3	9	4	6	5	4	3	6	7	2
Inneres	7	5	7	1	13	1	1	6	3	3	7	1	5	5	2	2	3	0
Justiz	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0
Kultur	2	1	4	1	2	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0
Soziales	5	1	6	15	4	7	2	1	9	6	5	4	6	4	4	6	15	9
Umwelt	2	4	5	0	2	12	0	2	3	1	1	7	0	0	6	0	0	5
Wirtschaft	2	11	2	4	6	2	1	5	5	0	2	6	3	9	2	6	2	0
Wissenschaft	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Konnex	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0
Verband intern	2	0	6	1	2	7	2	1	5	4	0	4	3	0	3	1	2	2
Klage	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0
Wahlen	0	0	0	0	2	0	0	1	0	2	0	0	0	1	0	0	0	0
EU	0	0	1	0	0	1	0	2	2	0	1	0	0	0	1	0	0	0
Sonstiges	4	1	0	1	3	1	2	1	1	0	2	1	0	2	0	0	1	0
Pressemitteilungen insgesamt	34	30	30	28	37	38	9	20	29	23	23	30	20	22	23	18	27	17

Quelle: Eigene Darstellung nach Informationen auf den Homepages sowie nach Angaben auf individuelle Anfrage bei den Verbänden. Die Daten können bei der Autorin eingesehen werden.