

Professor Dr. Jörn Ipsen, Direktor des Instituts für Kommunalrecht der Universität Osnabrück

Ansprache, gehalten am 11. November 2009 aus Anlass des 20-jährigen Bestehens des Instituts für Kommunalrecht der Universität Osnabrück

Das Jahr 2009 ist das Jahr der Gedenktage und man mag sich fragen, warum diesen noch ein weiteres Jubiläum hinzugefügt und mit einem Festakt begangen wird. Der Grund hierfür ist denkbar einfach, denn in diesem Jahr hätten ohnehin die 20. Bad Iburger Gespräche stattgefunden. Es lag deshalb nahe, in diesem Rahmen auch des 20-jährigen Bestehens des Instituts für Kommunalrecht zu gedenken und Sie, meine Damen und Herren, zu diesem – gewissermaßen doppelten – Jubiläum in das Schloss Bad Iburg zu bitten.

Erinnern wir uns einen Augenblick: Am 6. Februar 1989 wurde das Institut für Kommunalrecht durch den Niedersächsischen Wissenschaftsminister als „selbständige wissenschaftliche Einheit“ innerhalb des Fachbereichs Rechtswissenschaften errichtet. Die räumlichen Verhältnisse waren seinerzeit – noch in der Behelfsunterkunft der Luisenstraße – nur als bescheiden zu bezeichnen. Am 6. Juli desselben Jahres wurde die Errichtung des Instituts mit einem Festakt in der Schloss-Aula begangen. Wissenschaftsminister Dr. *Johann-Tönjes Cassens* und der unvergessene Präsident unserer Universität Professor *Manfred Horstmann* hielten Ansprachen. Den Festvortrag hielt Professor *Hans-Uwe Erichsen*, seinerzeit Rektor der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster und Direktor des Kommunalwissenschaftlichen Instituts. Damit war aber der Feierlichkeiten noch nicht genug. Am 14. September 1989 fanden die 1. Bad Iburger Gespräche unter dem Thema „Kontinuität oder Reform – Die Gemeindeverfassung auf dem Prüfstand“ im Kurhaus Bad Iburg statt. Den einleitenden Vortrag hielt der seinerzeitige niedersächsische Innenminister *Josef*

Stock. Zu den Referenten gehörten u. a. Professor *Werner Thieme*, Professor *Franz-Ludwig Knemeyer* und Professor *Hans-Herbert von Arnim*. Im Anschluss an das Symposium gab es hier oben im Rittersaal des Schlosses einen Empfang, der – ebenso wie heute – musikalisch durch ein Streichquartett umrahmt wurde. Seither haben in Bad Iburg weitere 18 Symposien stattgefunden, sodass die „Bad Iburger Gespräche“ bald zu einer festen Einrichtung wurden und man sich jährlich im Oktober oder November in dieser schönen Stadt traf. Der thematische Bogen war weit gespannt und jährlich stellte sich die Aufgabe, im Frühjahr ein Thema auszuwählen und hierfür Referenten zu gewinnen, das voraussichtlich im Herbst noch aktuell sein würde. Ihnen liegt der Tätigkeitsbericht des Instituts von 1989 bis 2009 vor und Sie mögen sich von der thematischen Vielfalt und der Vielzahl der Referenten selbst ein Bild machen.

Wie bei der Eröffnungsveranstaltung im Jahr 1989 habe ich auch heute die Freude, den Wissenschaftsminister des Landes Niedersachsen zu begrüßen. Herr Minister *Stratmann* hat es trotz vielfältiger anderweitiger Verpflichtungen ermöglicht, heute zu uns nach Bad Iburg zu kommen und im Namen der Landesregierung ein Grußwort zu sprechen. Hierfür, Herr Minister, weiß ich Ihnen meinen besonderen Dank.

Das Institut für Kommunalrecht hat sich stets der Unterstützung der Hochschulleitung erfreut. Ich darf deshalb den Präsidenten der Universität Osnabrück, Professor *Claus Rollinger*, sehr herzlich begrüßen, der durch seine Anwesenheit die enge Verbindung zwischen Institut und Universität zum Ausdruck bringt.

Trotz aller Unterstützung durch die Universität waren die Mittel, über die ein Institut verfügte, denkbar knapp. Vor 20 Jahren erschien es als gänzlich

aussichtslos, aus dem Universitätsetat zusätzliche Mittel für ein Institut zu generieren, zumal die Gründung solcher selbständigen Einrichtungen seinerzeit alles andere als populär war. Mein Ziel war es deshalb von vornherein, das Institut von staatlicher Finanzierung und ihren ständigen Einsparauflagen unabhängig zu machen und seine Arbeit durch Drittmittel zu sichern. Zu diesem Zweck wurde – ebenfalls im Juli 1989 – das Niedersächsische Kommunalforum gegründet, dessen Zweck in erster Linie die Förderung der Institutsarbeit war und seitdem ist. Herr Oberkreisdirektor *Heinz-Eberhard Holl* wurde zum Vorsitzenden gewählt und hat in diesen 20 Jahren die Institutsarbeit nachhaltig gefördert. Ihnen, lieber Herr *Holl*, gilt an diesem Tag nicht nur mein Willkommensgruß, sondern auch mein herzlicher Dank für stetige Unterstützung.

Unterstützung ist dem Institut vielfach zuteil geworden. Meine Idee, die Veranstaltung als „Bad Iburger Gespräche“ zu bezeichnen und in Bad Iburg stattfinden zu lassen, fand die nachhaltige Zustimmung des Stadtdirektors *Heinz Köhne*, der viele Jahre lang Schatzmeister des Niedersächsischen Kommunalforums war und dem Institut stets die Treue gehalten hat. Die Verbindung zu Bad Iburg ist nie abgerissen und hat durch Herrn Bürgermeister *Drago Jurak*, den ich ebenfalls in unserer Mitte begrüße, neue Impulse erhalten. Nachdem – wie ich hoffe: nur vorübergehend – das Kurhaus für die Bad Iburger Gespräche nicht mehr zur Verfügung steht, haben wir im Rittersaal einen neuen Veranstaltungsort gefunden, der uns zugleich einen Eindruck der Geschichte des Hochstifts Osnabrück vermittelt.

Bad Iburg ist eine kreisangehörige Gemeinde und gehört zum Landkreis Osnabrück. Auch der Landkreis hat das Institut stets unterstützt und diese Unterstützung hält heute noch an. Ein sichtbares Zeichen hierfür war es, dass die 19. Bad Iburger Gespräche im Kreishauses stattfinden konnten, weil das Kurhaus

in Bad Iburg zu diesem Zeitpunkt nicht zur Verfügung stand. Auch die heutige Veranstaltung wird durch den Landkreis gefördert. Mein Gruß und Dank gilt deshalb auch Ihnen, Herr Landrat *Hugo*, den ich bei den Bad Iburger Gesprächen schon mehrfach habe begrüßen dürfen.

Zu dem festlichen Anlass sind eine Reihe meiner Fakultätskollegen erschienen und bezeugen hiermit die Einbindung in den Fachbereich Rechtswissenschaften. Ich darf den Dekan der Fakultät, Herrn Kollegen *Oliver Dörr*, besonders willkommen heißen. Auch Kollegen anderer Fakultäten sind heute anwesend und bezeugen damit ihre Verbundenheit mit den Juristen.

Die Einladungen zu unserer heutigen Veranstaltung sind nicht – wie üblich – breit gestreut, sondern aus naheliegenden Gründen auf einen kleineren Kreis beschränkt worden. Hierbei sind die Mitglieder des Niedersächsischen Kommunalforums hervorzuheben, die durch ihre Beiträge seit vielen Jahren die Arbeit des Instituts unterstützen. Mitglieder des Kommunalforums waren von vornherein der Niedersächsische Städtetag und der Niedersächsische Landkreistag, die uns auch heute durch den Hauptgeschäftsführer *Heiger Scholz* und den 1. Beigeordneten *Schwarzer* die Ehre erweisen.

Eine Gruppe von Anwesenden habe ich mir für den Schluss aufgehoben und dies sind meine Mitarbeiter. Es liegt im Beruf des Hochschullehrerberufs, dass er stets mit neuen Mitarbeitern zu tun hat, deren wissenschaftliches Interesse er zu wecken und fördern versucht, die ihn irgendwann aber auch wieder verlassen. Es ist mir in jedem Jahr – besonders aber heute – eine große Freude, viele meiner früheren Mitarbeiter an diesem Tag zu sehen und mich davon überzeugen zu können, welchen erfolgreichen beruflichen Weg sie inzwischen beschritten haben. Mein besonderer Gruß gilt heute meiner ersten Assistentin in Osnabrück – seinerzeit noch in der „prä-institutionellen“ Phase – Frau Dr. *Elke*

Barnstedt, die als Direktorin beim Bundesverfassungsgericht eine wichtige Funktion in unserem Rechtsstaat erfüllt.

Auch die Doktoranden, die ich – sei es auf dem Gebiet des Kommunalrechts, sei es auf anderen Gebieten – betreut habe und die meiner Einladung zu dem heutigen Symposium gefolgt sind, darf ich sehr herzlich begrüßen.

Wir leben bekanntlich in einer Epoche der Ökonomisierung und Europäisierung. Erstere ist vielfach Gegenstand von Symposien gewesen, aber auch den „Kommunen in Europa“ sind Bad Iburger Gespräche gewidmet worden. Ich darf es als besondere Auszeichnung verstehen, dass einer der bedeutendsten Vertreter des Staatsrechts unserer Zeit – Herr Professor Dr. *Klaus Stern* – bereit gewesen ist, aus Anlass des Institutsjubiläums den Festvortrag über „Kommunale Selbstverwaltung in europäischer Perspektive“ zu halten. Sie, lieber Herr Stern, haben in Ihrem weitgespannten Oeuvre die kommunale Selbstverwaltung nie vergessen und ihr eine Vielzahl von Schriften gewidmet. Als Richter des Nordrhein-Westfälischen Verfassungsgerichtshofs haben Sie überdies in 27 Jahren Ihrer Mitgliedschaft Gelegenheit gehabt, auch die Praxis des Kommunalrechts maßgeblich zu bestimmen. Ich darf Ihnen meinen tief empfundenen Dank dafür sagen, dass Sie meiner Einladung so spontan gefolgt sind und heute den Festvortrag halten.

Das 20-jährige Bestehen des Instituts für Kommunalrecht gibt Anlass, den Blick nicht nur in die Vergangenheit, sondern auch in die Zukunft zu richten. Das Institut steht gegenwärtig vor einer besonderen Herausforderung. Vor einer Woche ist in Hannover der Entwurf eines Niedersächsischen Kommunalgesetzes vorgestellt worden. In dem Gesetz sollen die Niedersächsische Gemeindeordnung, die Niedersächsische Landkreisordnung und das Regionsgesetz Hannover aufgehen, somit Materien zusammengefasst werden,

die herkömmlich streng getrennt waren. Die unabweisbare Folge dieses Gesetzgebungsvorhabens ist die, dass – auch abgesehen von möglichen Innovationen – die bisherigen Kommentare und Lehrbücher zu den Kommunalgesetzen durch neue Werke ersetzt werden müssen. Es ist mir Freude und Genugtuung zugleich, heute ankündigen zu können, dass – wie ich hoffe: alsbald – nach Inkrafttreten des Gesetzes ein „Kommentar zum Niedersächsischen Kommunalgesetz“ vorgelegt werden wird. Ein entsprechender Verlagsvertrag ist mit dem Boorberg-Verlag in Stuttgart, dessen Vertreter Herrn Dr. Kulow ich in unserer Mitte begrüßen darf, bereits vereinbart worden. Unter unseren Gästen befinden sich mehrere Co-Autoren und Mitarbeiter, die in den folgenden Monaten zum Gelingen dieses Werkes beitragen werden.

Gestatten Sie mir, dass ich den Blick in eine noch fernere Zukunft richte und hierbei den Zeitraum meines eigenen Verbleibens an der Universität und damit am Institut überschreite. Das Forschungsgebiet des Instituts ist seinerzeit bewusst auf das Kommunalrecht beschränkt worden, weil in Niedersachsen ein solcher Schwerpunkt – im Gegensatz zu Nordrhein-Westfalen – fehlte und für die Universität Osnabrück ein entsprechender Akzent gesetzt werden sollte. Dass sich die Forschungen innerhalb des Instituts schon in der Vergangenheit nicht auf das Kommunalrecht beschränkt haben, mögen Sie anhand der im Tätigkeitsbericht aufgeführten Publikationen ersehen. Indes stellt sich die Frage, ob das Institut in Zukunft nicht *insgesamt* auf eine breitere Basis gestellt werden sollte.

Schon heute vereint sich im Vorstand des Instituts eine anerkannte Kompetenz für die Verwaltungswissenschaften. Herr Kollege *Schneider*, der seit mehreren Jahren dem Institut angehört, hat soeben einen Ruf an die Deutsche Hochschule für Verwaltung und einen Ruf an die Universität Freiburg – jeweils mit einem

Schwerpunkt in den Verwaltungswissenschaften – erhalten. Ich darf Ihnen, lieber Herr Schneider, an dieser Stelle nicht nur meine herzlichen Glückwünsche aussprechen, sondern auch der Hoffnung Ausdruck verleihen, dass Sie der Universität Osnabrück und dem Institut erhalten bleiben. Auch Frau Kollegin *Cancik*, die wir von der Universität Frankfurt haben gewinnen können, hat einen Schwerpunkt in den Kommunalwissenschaften und es ist – wie ich meine – kein Geheimnis, dass sich auch auf sie begehrlche Blicke anderer Universitäten richten.

Als Zukunftsperspektive sehe ich deshalb eine Verbreiterung des Forschungsgebiets in Gestalt eines „Instituts für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften“, das zugleich den institutionellen Rahmen für einen besonderen Studiengang der Verwaltungswissenschaften bilden könnte. Die Aufgabe der Universität ist seit ihrem Bestehen die Heranbildung von Eliten gewesen. Man hat diesen Begriff wegen seiner vorgeblichen Konnotation zu Hochnäsigkeit und Überheblichkeit lange nicht hören wollen. In der Sache hat sich freilich nie etwas geändert, denn die Hochschulausbildung dient keinem anderen Zweck als der Ausbildung derjenigen, die in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft vielfältige Führungs- und Schlüsselpositionen einnehmen. Erfreulicherweise hat sich inzwischen wieder die Einsicht durchgesetzt, dass die Zukunft eines Staates wie der Bundesrepublik essentiell von der Ausbildung und den Fähigkeiten seiner Funktionseleiten abhängt.

Erstaunlich ist, dass in bestimmten Bereichen eine über das Universitätsstudium hinausgehende – spezifische – Ausbildung und damit Vorbereitung für Leitungsfunktionen fehlt. Hier wird allzu sehr auf das „learning by doing“ abgestellt. Es wäre der Überlegung wert, ob die Universität sich nicht vermehrt auch der Ausbildung der Postgraduierten widmen sollte, wie es etwa der Magisterstudiengang für Steuerwissenschaften an dieser Fakultät seit Jahren

erfolgreich unternimmt. Ein Institut für Kommunalrecht *und* Kommunalwissenschaften wäre ein geeigneter Nukleus für eine auf den höheren Verwaltungsdienst zielende zusätzliche Ausbildung. Ein solches – über eine breitere Basis verfügendes – Institut hätte nicht nur gegenüber den Großinstituten, die heute modellhaft sind, eine Überlebenschance; es könnte durch die Integration von wissenschaftlicher Ausbildung und beruflicher Praxis auch einen zusätzlichen Anziehungspunkt der Universität bilden.

Ich bin mir bewusst, dass die inzwischen vorgeschriebenen Verfahren der Evaluation und Akkreditierung die Erweiterung von Instituten und die Einführung neuer Studiengänge nicht eben erleichtern. Allerdings sollte man vor den bürokratischen Hürden nicht zurückschrecken, wenn eine *Idee* als zukunftsweisend angesehen wird. Eine spezifische Ausbildung für den höheren Verwaltungsdienst – in der Kommunal- wie in der staatlichen Verwaltung bzw. den Verbänden – ist nicht nur wünschenswert, sondern wäre auch in Zukunft ein – ich benutze dieses Wortungetüm ungern – ein „Alleinstellungsmerkmal“ der Universität Osnabrück.

Sie werden, meine Damen und Herren, bemerkt haben, dass es kein Zufall ist, dass ich diese Zukunftsvision aus dem heutigen Anlass und in Gegenwart des zuständigen Ministers und des Universitätspräsidenten vortrage. An Sie beide ergeht die herzliche Bitte, zukünftige Planungen des Instituts wohlwollend aufzunehmen.

Ich darf Sie, Herr Minister Stratmann, nunmehr bitten, das Wort zu ergreifen.