



Niedersächsischer  
Landkreistag

## Kommunalstrukturen in Niedersachsen



**Anmerkungen**  
**des Niedersächsischen Landkreistages (NLT)**  
**zur**  
**und aus Anlass**  
**der Untersuchung**  
**von Prof. Dr. Dr. h. c. Joachim Jens Hesse**  
**vom 30.05.2010**  
**im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Sport**  
**des Landes Niedersachsen**  
**(im Folgenden: Hesse-Gutachten)**

## I. Ausgangslage

### 1. Der Auftrag

*„Mögliche Änderungen kommunaler Gebietsstrukturen müssen auch heute noch – mehr als dreißig Jahre nach der letzten allgemeinen kommunalen Gebietsreform in Niedersachsen – entsprechend der Rechtsprechung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes den grundsätzlich fortgeltenden Leitbildern dieser Reform genügen. Unter anderem auf Grund des technologischen Fortschritts durch Nutzung neuer Techniken und Medien sowie der demografischen Entwicklung in vielen Landesteilen haben sich im Laufe der Zeit Veränderungen ergeben. Eine Reihe von Kommunen erwartet dabei zu ihrer eigenen Orientierung Perspektiven und Hilfestellungen des Landes. Die Landesregierung hat deshalb eine wissenschaftlich-analytische Bestandsaufnahme der vorhandenen kommunalen Strukturen unter Berücksichtigung der sich geänderten Verhältnisse in Auftrag gegeben.“*

(Ziff. 7 der Gemeinsamen Erklärung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens und der Niedersächsischen Landesregierung zur Zukunftsfähigkeit der niedersächsischen Kommunen - *Zukunftsvertrag* - vom 17.12.2009)

### 2. Das Selbstverständnis des Gutachters

Anliegen des Gutachters ist es nach eigener Bekundung, erkennbaren Diskussionen um die Fortentwicklung des öffentlichen Sektors (auch) in Niedersachsen ... *„versachlichend zu begegnen und ihnen eine belastbare empirisch-analytische Grundlage zu liefern ...“*.

(Hesse-Gutachten, S. 2 f., Vorwort)

### 3. Ergebnisse

Anlässlich der Präsentation der Ergebnisse durch den Innenminister und den Gutachter am 14.07.2010 wurden „Räume mit Stabilisierungsbedarf“ benannt, zu denen die Landkreise Wittmund, Friesland, Wesermarsch, Cuxhaven, Osterholz, Oldenburg, Verden, Nienburg/Weser, Schaumburg, Hameln-Pyrmont, Holzminden, Northeim, Osterode, Goslar, Wolfenbüttel, Helmstedt, Peine, Uelzen und Lüchow-Dannenberg sowie die kreisfreien Städte Emden, Delmenhorst, Salzgitter und Wilhelmshaven rechnen. Im „Zwischenfazit II: Kommunen mit Handlungsbedarf“ des Gutachtens (S. 297) werden allerdings auch weitere Gebietskörperschaften in Reformüberlegungen einbezogen.

Im Rahmen der zusammenfassenden Überlegungen werden folgende vier Handlungsoptionen skizziert:

- Optimierung des Status quo
- Erweiterte interkommunale Kooperation (IKZ)
- Punktuelle Anpassungen, selektive Gebietsreform
- Fusionen, Einkreisungen, Bildung von Großkreisen, Gebietsreformen „von oben“.

Der Gutachter erachtet im Ergebnis „... *punktuelle Anpassungen und selektive Gebietsreformen*“ für unausweichlich. Zwar habe die Landesregierung immer wieder das Prinzip der Freiwilligkeit für die laufende Legislaturperiode betont, jedoch „... *dürfte es unverzichtbar sein, bereits jetzt den Rahmen für eine konsequenzreiche Überprüfung der Kommunalstrukturen zu konzipieren, um ggf. nach der Landtagswahl im Jahr 2013 zügig agieren zu können*“. (S. 316)

Bereits zuvor erörtert der Gutachter, der ausdrücklich nicht den Auftrag hatte, konkrete Gebietsreformvorschläge zu unterbreiten, Handlungsvarianten für die von ihm als stabilisierungsbedürftig identifizierten Landkreise und kreisfreien Städte.

## II. Anmerkungen

### 1. Begrüßenswerte Ansätze

Das Hesse-Gutachten bereichert die Diskussion zur Verwaltungsreform in Niedersachsen. Aus Sicht des NLT sind insbesondere zu begrüßen:

- der methodische Ansatz, dass eine „unabweisbare formale Logik der Reformschritte *„Aufgabenkritik – Funktionalreform – Strukturreform“* besteht (S. 40);
- das methodische Vorgehen, die Kriterien für einen Gebietszuschnitt nicht auf Einwohnerzahl, Fläche und Finanzkraft zu reduzieren, sondern ein mehrdimensionales Bündel von Faktoren zu Grunde zu legen;
- das konsequente Einbeziehen der jedenfalls nach Einwohnerzahl zum Teil signifikant unter dem Durchschnitt der niedersächsischen Landkreise liegenden kreisfreien Städte in die Betrachtung der Kreisebene;
- der Hinweis auf die Kleinteiligkeit und Heterogenität der gemeindlichen Ebene und die damit vom Gutachter verbundene Kritik an der Samtgemeindestruktur;
- die Absage an die im Einzelfall zwar mögliche (Region Hannover), in der Gesamtschau aber aus verfassungsrechtlichen Gründen zweifelhafte und einer Balance der dezentralen Verwaltungsorganisation abträgliche Bildung von Großkreisen.

Daneben kann es Anregungen für eine vertiefende Diskussion in einzelnen Regionen bieten.

## 2. Kritische Anmerkungen und Fragen

Der NLT sieht keinen Anlass, eine kommentierende Wertung des Gesamtgutachtens abzugeben. Er weist im Hinblick auf die weitere Erörterung zur Gebietsreform aber auf Unstimmigkeiten hin, die im Folgenden nur exemplarisch benannt werden.

### Der Gutachter

- **bleibt jeden Nachweis schuldig**, warum in Niedersachsen ein „kontrolliertes Überspringen“ der selbst an mehreren Stellen für logisch vorrangig erachteten Reformschritte „Aufgabenkritik – Funktionalreform – Strukturreform“ zulässig sein soll;
- **vernachlässigt** die dem Land obliegende **Rechtspflicht, für eine angemessene kommunale Finanzausstattung** zu sorgen, und erweckt z. T. den falschen Eindruck, schon eine Ausdehnung der Flächengröße würde den Finanzausgleich entlasten und die finanziellen Spielräume der Kommunen erweitern;
- **arbeitet zum Teil mit inakzeptablen methodischen Annahmen**, wenn z. B. bei einzelnen Kriterien wiederholt auf den Durchschnitt der niedersächsischen Landkreise abgestellt wird: Vor und nach einer Reform wird es immer ein „unteres“ oder ein „oberes“ Viertel geben;
- **überbewertet den tatsächlichen Stellenwert** sowohl der früheren feudalen Territorien, der früheren Regierungs- und Verwaltungsbezirke, der Landschaften und Landschaftsverbände als auch der drei Metropolregionen mit niedersächsischer Beteiligung für die heutige Aufgabenstellung und Integrationsfähigkeit eines Landkreises;
- **legt teilweise Kriterien zugrunde, die schwer nachvollziehbar erscheinen**, so bleibt offen, welche Relevanz
  - die *mangelhafte Finanzausstattung* für eine Fusionsdiskussion haben soll;

- die *Anzahl der Bewerber für ein Kreistagsmandat* haben soll, zumal die im KWahlG angelegte Bildung von Wahlbereichen offenbar keine Berücksichtigung findet;
  - die *Arbeitsmarktregionen* für einen Kreiszuschnitt haben sollen, wenn z. B. einerseits der Landkreis Osterode am Harz, andererseits die Region Hannover und die Landkreise Celle, Hameln-Pyrmont, Hildesheim, Nienburg/Weser, Schaumburg und Soltau-Fallingb. als eine Arbeitsmarktregion betrachtet werden;
  - der Umstand haben soll, dass ein Landkreis sich (unabhängig von dessen Größe) einen *Naturraum* mit anderen teilen muss oder nicht;
- unabhängig davon erschließt sich die Gewichtung der Faktoren nur schwer;

### Das Gutachten

- **enthält widersprüchliche Angaben zur Flächengröße**; die Annahme einer „Mindestfläche“ verwundert und blendet die kreisfreien Städte aus, die mit guten Gründen angenommene Obergrenze wird bei einigen eigenen Vorschlägen beachtet, bei anderen nicht;
- **argumentiert zum Teil mit nicht nachvollziehbaren Daten**, beispielsweise lassen sich die verwendeten Sollfehlbedarfsquoten den angeführten Quellen nicht entnehmen;
- **impliziert die empirisch nicht belegte Annahme**, dass größere Verwaltungseinheiten per se effizienter arbeiten;
- **überrascht durch einige konkrete Vorschläge** angesichts des Tenors im Übrigen, dies gilt signifikant für die in Aussicht genommene Kreisfreiheit der ca. 70.000 Einwohner zählenden Hansestadt Lüneburg.

Dem Gutachten lassen sich insgesamt keine hinreichenden Gründe des öffentlichen Wohls entnehmen, die eine Gebietsreform legitimieren könnten.

### III. Weiteres Verfahren

Der NLT hat bereits in seinem einstimmig von der Landkreisversammlung im März 2007 in Göttingen verabschiedeten **Positionspapier zur Verwaltungsreform in Niedersachsen** seine Bereitschaft zur konstruktiven Mitwirkung an einer Fortführung der Verwaltungsreform in Niedersachsen erklärt.

Er betont erneut, dass an erster Stelle die Neuordnung der Aufgaben unter Nutzen der Bündelungsfunktion der Landkreise stehen muss. Ferner bleibt das Land Niedersachsen aufgefordert, die Finanzausstattung der Landkreise soweit wieder herzustellen, dass bei den Landkreisen und der Region Hannover die Aufwendungen für die Wahrnehmung gesetzlich begründeter Pflichtaufgaben gedeckt sind und auch eine Wahrnehmung von freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wieder möglich wird. Allein das Zusammenlegen von Gebietskörperschaften führt zu keiner auskömmlichen Finanzausstattung.

Die zukünftige Kreisstruktur darf nicht zu einer territorialen Überdehnung führen und muss den Grundsatz der Bürgernähe sowie der ehrenamtlichen Mandatswahrnehmung für die Kreistagsabgeordneten sowie der Integrationsfunktion des direkt gewählten Landrates Rechnung tragen.

Unter diesen Prämissen wird der NLT auch eine Diskussion zur künftigen Kreisstruktur in Niedersachsen konstruktiv begleiten.

**Ansprechpartner für den NLT und seine Mitglieder ist allein das Land Niedersachsen.** Wenn die Landesregierung und der Landtag Nachsteuerungsbedarf in einzelnen Landesteilen sehen, müssen sie entsprechende Handlungsalternativen aufzeigen. Entgegen der provokativen These in Ziffer 9 der Zusammenfassung des Gutachtens besteht weder rechtlich noch politisch eine „Bringschuld“ der Kommunen gegenüber einem als reformfreudig apostrophierten Land.

Vielmehr erwartet der NLT

- in Umsetzung der Ziffer 1 des Zukunftsvertrages zukunftsweisende Struktur-  
entscheidungen zur Funktionalreform;
- in Konkretisierung der bisher nicht hinreichend definierten „Stabilisierung-  
räume“ des Gutachters klare Aussagen des Landes, in welchen Gebieten  
des Landes die Landesregierung einen Nachsteuerungsbedarf sieht;
- welche Gründe des öffentlichen Wohls dort eine Gebietsreform rechtfertigen;
- welche konkreten Ziele mit einer solchen Maßnahme erreicht werden sollen;
- mit welchen finanziellen und strukturpolitischen Maßnahmen die Grundlagen  
für die angestrebte Stabilisierung dieser Räume gelegt werden sollen und
- in welchem zeitlichen Korridor der Entscheidungsprozess sich vollziehen soll.