



Kommunalstrukturen in Niedersachsen

Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse Pressekonferenz am 14. Juli 2010 in Hannover

(1) Die **Regierungs- und Verwaltungsorganisation Niedersachsens** steht – wie die der meisten Flächenländer – vor beträchtlichen **Herausforderungen**, die sich mit deutlich **veränderten Rahmenbedingungen** und hier vor allem der **Bewältigung des demographischen Wandels** und **haushalterischen Verwerfungen** verbinden. Der in diesem Kontext erkennbare Handlungsbedarf richtet sich auf alle gebietskörperschaftlichen Ebenen, mithin sowohl auf den Ministerialbereich und ihm nachgeordnete Behörden als auch auf die Kreise, Städte und Gemeinden.

(2) **Niedersachsen** gilt mit Blick auf die **Anpassung seiner Regierungs- und Verwaltungsstrukturen** in der Fachöffentlichkeit als reformorientiert und **erfolgreich**. Belege hierfür sind die durch die Verwaltungsreformen I und II seit Mitte der 2000er Jahre bewirkten Veränderungen, nicht nur im Zuge der Abschaffung der Bezirksregierungen. Dieser **Reformprozess** verlief jedoch **asymmetrisch** insofern, als er sich vor allem auf den staatlichen Bereich richtete, die **kommunale Ebene bislang weitgehend unberücksichtigt** blieb. Insofern bietet sich eine auf den Stand und Zustand der Kommunalstrukturen gerichtete Analyse an, zumal die letzte umfassende Untersuchung aus dem Jahr 1969 datiert, mithin mehr als 40 Jahre alt ist.

(3) Diese Ausgangssituation erweist sich als problematisch, weil die **Handlungsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung** aufgrund endogener wie exogener Entwicklungen **in Teilen gefährdet** ist, sich mithin Stabilisierungs- und Handlungsbedarf stellt, der nicht immer der für Verwaltungsreformen angezeigten Reihenfolge Aufgabenkritik → Funktionalreform → Strukturreform zu folgen vermag. Zur Beurteilung der Ausgangssituation hat der Gutachter deshalb einen gegenüber traditionellen Untersuchungen deutlich **erweiterten Indikatorensatz** bemüht, um die Situation im Einzelnen erfassen und ihr gerecht zu werden zu können. Dieser Indikatorensatz richtet sich, neben der **Fläche** und der **Einwohnerzahl**, auf die **verwaltungsgeographische Kongruenz** (Arbeitsplatzeigenversorgung, Abdeckung von Arbeitsmarktregionen und Naturräumen, Korrespondenz mit grenzüberschrei-

tenden Bezügen), die **Entwicklungsfähigkeit** (Bruttoinlandsprodukt, Arbeitslosenquote, Beschäftigtenprognose, Bevölkerungsprognose, Deckungsquote, Soll-Fehlbetragsquote), die **Ausgleichsfähigkeit** (zentralörtliche Versorgung, Steuereinnahmen, SGB II-Quote) sowie die vor Ort gegebene **Integrationsfähigkeit** (Bewerbungen um Kreismanate, Wahlbeteiligung, Abdeckung von Identitätsräumen) der jeweiligen Kommunen.

(4) Im **Ergebnis** wird zunächst deutlich, dass die erkennbar gewachsene **Heterogenität des Landes** – siedlungsstrukturell, politisch-administrativ, ökonomisch, soziokulturell – **gegen die Vorlage eines Leitbildes** spricht, das gleichsam flächendeckend vorgibt, welche Mindestgrößen und Mindestflächen man für Kreise, kreisfreie Städte und Gemeinden vorsehen sollte. So sehr es die Politik auch drängen mag, auf der Basis eines Leitbildes Reformpolitik betreiben zu können, so sehr wird es darauf ankommen, auch in Niedersachsen jeden Einzelfall zu prüfen und dessen Besonderheiten zu würdigen, allerdings innerhalb eines Rahmens.

(5) An bestehende Formen der territorialen Zusammenarbeit anknüpfend, weist der Gutachter daher **Regionale Kooperationsräume** aus (**Niedersachsen-Hamburg, Niedersachsen-Bremen, West- und Südwestniedersachsen, Niedersächsischer Zentralraum und Südniedersachsen**), die größerräumige, über den kommunalen Bereich hinausgehende **Verflechtungen abbilden** und die man für das künftige kommunale (und regionale) Verwaltungshandeln verstärkt berücksichtigen sollte, ohne dass sich damit der Ausweis einer neuen gebietskörperschaftlichen Ebene verbindet. Hinzu tritt, dass innerhalb dieser Räume bereits **Binnenstrukturen** erkennbar sind, an denen ggf. anzusetzen ist und die weiterentwickelt werden sollten, nicht nur im Bereich der sog. Metropolregionen, sondern auch im ländlichen Raum.

(6) Unterscheidet man dann zwischen den einzelnen gebietskörperschaftlichen Ebenen, so findet sich **auf der Kreisebene unterschiedlich ausgeprägter Handlungsbedarf**. Während einigen Kreisen eine ausgesprochen positive Entwicklung attestiert werden kann und ihre Zukunftsfähigkeit außer Zweifel steht, gilt dies für andere nur sehr begrenzt, sodass hier nach territorialer Ausgangssituation, materieller Dringlichkeit und zeitlichen Prioritäten unterschieden werden sollte. Dies führt im Ergebnis dazu, dass der Gutachter besonderen Handlungsbedarf **im Harz, im Weserbergland, im Großraum Braunschweig, in Nordostniedersachsen sowie im Küstenraum** sieht und hierauf bezogene Handlungsoptionen diskutiert.

(7) Obwohl nicht explizit Gegenstand des Gutachtens, bezieht die Analyse darüber hinaus die **Städte und Oberzentren** mit ein und sucht auch deren Situation zukunftsorientiert einzuschätzen. Dies mün-

det in die Empfehlung, angesichts in Teilen rückläufiger Entwicklungen auch vorurteilsfrei **potentielle Einkreisungen** anzusprechen (dies gilt etwa für **Delmenhorst, Wilhelmshaven, Emden und Salzgitter**), lässt aber **auch etwaige „Auskreisungen“**, so im Fall **Lüneburgs**, diskutieren. Diese „Vervollständigung“ des Untersuchungsansatzes bietet sich auch deshalb an, weil die Entwicklung der Regionalen Kooperationsräume Schwerpunktsetzungen erkennen lässt, deren Förderung sich für die Landesentwicklung positiv auswirken könnte.

(8) Mit Blick auf den **gemeindlichen Bereich** spricht sich der Gutachter für einen **schrittweisen Übergang zu funktionsfähigen Einheitsgemeinden** aus, für die haushalterische Entlastungen, eine effizientere politische Abstimmung sowie ein sichtbareres und erfolgreicherer Auftreten nach außen anzuführen sind. Dies sollte einer **Weiterentwicklung bestehender Samtgemeinden** auch über längere Zeiträume nicht entgegenstehen, soweit diese ein entsprechendes Entwicklungspotential ausweisen, sich gleichsam selbst tragen und darüber hinaus in der Bürgerschaft fest verankert sind, also Identitäten ausgebildet haben, deren Erhalt für die lokale Gemeinschaft wichtig ist.

(9) In der Zusammenfassung mündet das Gutachten in Empfehlungen, die die **Kommunen** heute **in einer Art Bringschuld** sehen, zumal die Landesebene ihre „Hausarbeiten“ gemacht hat und mit der Abschaffung der Bezirksregierungen einen verwaltungshistorisch mutigen und zudem erfolgreichen Schritt ging. Jetzt erscheint es angezeigt, **auf der Basis von Zukunftsvertrag, Freiwilligkeitsphasen und dem Angebot von Entschuldungshilfen** entschlossen zu reagieren, um die **Kommunalstrukturen des Landes zukunftsfähig zu machen**.

(10) Mit Blick auf die vom Gutachter vorgestellten **Handlungsoptionen** (Optimierung des Status quo; erweiterte interkommunale Kooperation; punktuelle Anpassungen, selektive Gebietsreform; Fusionen, Einkreisungen, Bildung von Großkreisen; Gebietsreform „von oben“) wäre darüber hinaus zu erwägen, den **Reformprozess politisch breit konsensfähig zu machen**. Auch sollte man sich der Reformverfahren in den anderen Flächenländern versichern; der **Vergleich** wird zu einem zunehmend wichtiger werdenden Element des öffentlichen Handelns und seiner Organisation.