

Zahl der Gemeinden sinkt im Jahr 2013 auf 1 000

Die Existenz eigenständiger und handlungsfähiger Gemeinden ist unverzichtbarer Bestandteil der demokratischen Ordnung. Art. 28 Grundgesetz sowie Art. 57 Abs. 1 der Niedersächsischen Verfassung garantieren die kommunale Selbstverwaltung: Gemeinden, Landkreise und die Region Hannover verwalten ihre Angelegenheiten im gesetzlichen Rahmen in eigener Verantwortung. Die kommunalen Aufgaben sind teils freiwillig, teils durch Gesetz übertragen. Ihr Kernbereich sind alle „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“. Ihre vielfältigen Aufgaben können die Kommunen nur auf Basis einer ausreichenden Finanzausstattung bewältigen. Die Gemeinden sind daher mit dem Recht ausgestattet, die Realsteuerhebesätze (Grundsteuer A und B sowie Gewerbesteuer) eigenständig festzulegen. Daneben sind sie am Aufkommen der Lohn- und Einkommensteuer sowie der Umsatzsteuer beteiligt. Wenn ihre eigenen Einnahmen, zu denen auch noch Gebühreneinnahmen sowie privatwirtschaftliche Erlöse gehören, nicht ausreichen, werden ihnen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs Mittel des Landes zur Verfügung gestellt.

Die Zahl der Gemeinden lag 1946 im jungen Land Niedersachsen noch bei 4 237. Die meisten von ihnen waren sehr klein: 3 772 von diesen hatten weniger als 1 000 Einwohner. Eine professionelle, von hauptamtlichen Kräften geführte Gemeindeverwaltung war besonders bei den kleinen Kommunen unter diesen Umständen die Ausnahme, nicht die Regel. Durch den Zuwachs und die steigende Komplexität der kommunalen Aufgaben ergab sich ein Trend zu größeren Gemeinden, weil erst eine gewisse Mindestgröße es erlaubt, mit hauptamtlichem Personal zu arbeiten. Im grundlegenden Gutachten der Weber-Kommission hieß es dazu 1969: „Unter administrativen Gesichtspunkten ist die unzureichende Verwaltungskraft der zahlreichen kleineren Gemeinden zu beklagen. Rein ehrenamtlich verwaltete Gemeinden sind heute weithin nicht mehr in der Lage, die oft komplizierten Aufgaben der kommunalen wie der ihnen übertragenen staatlichen Verwaltung ordnungsgemäß zu vollziehen. Verwaltungsaufgaben, für die die Gemeinden an sich zuständig sind, werden oft nur noch der Form nach von gemeindlichen Stellen, in der Sache aber von den Landkreisen und zahlreichen Zweckverbänden erfüllt¹⁾.“

Im Lauf der Jahre nahm die Zahl der Gemeinden durch verschiedene Zusammenschlüsse auf 3 973 am 30.6.1972 ab. Danach gab es einen großen Einschnitt, denn in den Jahren 1972 bis 1974 reduzierte die Gemeindeform

1) Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen, Gutachten der Sachverständigenkommission für die Verwaltungs- und Gebietsreform, Band 1, Hannover 1969, S. 29.

Teil der umfassenderen Gebiets- und Verwaltungsreform die Zahl der Gemeinden auf nur noch 1 027 am 25.4.1974²⁾. Im Zuge dieser einschneidenden Reform wurde die Zahl der Gemeinden um - 2 946 bzw. - 74,2 % reduziert. Von den 729 sogenannten „Zwerggemeinden“ mit weniger als 200 Einwohnern, die es vor der Reform noch gab, blieb keine übrig. Die seinerzeitige Reform ging konzeptionell davon aus, dass eine Verwaltungseinheit, um ihren Aufgaben gerecht werden zu können, eine Mindestgröße von 7 000 bis 8 000 Einwohnern haben müsse; ausnahmsweise könne in dünnbesiedelten Räumen, wie z. B. der Lüneburger Heide, eine Mindestgröße von 5 000 Einwohnern akzeptiert werden³⁾.

Von den 1 027 Gemeinden des Jahres 1974 waren 745 Mitgliedsgemeinden von damals 143 Samtgemeinden. Die Samtgemeinden erledigen die Verwaltungsgeschäfte ihrer meist recht kleinen Mitgliedsgemeinden, die aber rechtlich selbstständig bleiben. Besonders im ländlichen Raum war die gemeinsame Bildung einer Samtgemeinde oft die Alternative zur Eingemeindung. Den 745 Mitgliedsgemeinden standen 282 „Einheitsgemeinden“ – das sind diejenigen Gemeinden, die *nicht* Mitglied einer Samtgemeinde sind – gegenüber.

Wie die Tabelle 1 zeigt, verringerte sich die Zahl der Gemeinden von 1974 bis Ende 2009 nur geringfügig. Am 31.12.2009 gab es noch 1 022 Gemeinden, also nur 5 weniger als 1974. Die Zahl der Samtgemeinden sank zugleich von 143 auf 138 und die ihrer Mitgliedsgemeinden von 745 auf 735. Im Landkreis Lüchow-Dannenberg, in dem alle Gemeinden Mitglieder von Samtgemeinden waren und sind, wurden z. B. 5 Samtgemeinden zu 3 zusammengelegt. Demgegenüber stieg die Zahl der Einheitsgemeinden sogar geringfügig um + 5 auf 287; dazu trug auch das ostelbische Amt Neuhaus bei, das – ehemals zur DDR und dann zu Mecklenburg-Vorpommern gehörig – Anfang der neunziger Jahre zu Niedersachsen kam.

Von Ende 2009 bis Ende 2011 beschleunigte sich der Prozess der allmählichen Reduzierung der Gemeindezahl: Ursächlich dafür war der wachsende Druck der demographischen Entwicklung einerseits, großer Haushaltsprobleme andererseits. Die Bevölkerungszahlen gehen seit 2005 in einigen Regionen zurück, und zwar vor allem inländischen Gegenden im südlichen und östlichen Niedersachsen. Für viele kommunalen Einrichtungen bedeutete

2) Statistisches Handbuch Niedersachsen 1950, S. 10 (Stichtag 29.10.1946) sowie Statistische Monatshefte Niedersachsen 12/1974, S. 310ff. Die Daten des Jahres 1946 enthalten auch Angaben über bewohnte gemeindefreie Gebiete und Bezirke; alle anderen Angaben beziehen die gemeindefreien Gebiete und Bezirke (derzeit 2) nicht mit ein. – 3) Vgl. Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen, Bd. 1, S. 62.

1. Gemeinden und Samtgemeinden 1974 bis 2013

Stand	Gemeinden	davon		Samt- gemeinden
		Mitglieds- gemeinden	Einheits- gemeinden	
			Verwaltungseinheiten ¹⁾	
25.04.1974	1 027	745	282	143
01.08.1977	1 026	743	283	142
31.12.1989	1 028	744	284	142
30.06.1991	1 028	744	284	142
31.12.1993	1 029	744	285	142
31.12.1995	1 029	744	285	142
31.12.1997	1 029	744	285	142
31.12.1999	1 029	744	285	142
31.12.2001	1 023	736	287	140
31.12.2003	1 023	736	287	140
31.12.2005	1 023	736	287	140
31.12.2007	1 022	735	287	138
31.12.2009	1 022	735	287	138
31.12.2011	1 008	722	286	131
31.12.2012	1 008	722	286	131
01.03.2013	1 003	717	286	130
01.11.2013	1 000	713	287	129

1) Zu den Verwaltungseinheiten gehören neben den Einheits- und Samtgemeinden auch zwei gemeindefreie Gebiete, die in den angegebenen Werten nicht enthalten sind.

dies geringere Auslastungen, und gleichbleibende Fixkosten – sei es für Schulen, Schwimmbäder, Kläranlagen oder den ÖPNV – mussten auf weniger Köpfe verteilt werden. In diesen zwei Jahren ereigneten sich daher

- Sechs Zusammenschlüsse von jeweils zwei Samtgemeinden zu einer;
- ein Zusammenschluss von neun Mitgliedern einer Samtgemeinde zu einer neuen Einheitsgemeinde bei Auflösung der Samtgemeinde;
- fünf Fusionen von zwei, in einem Fall sogar drei Gemeinden zu einer. Der bekannteste Fall war die Vereinigung der Harzstädte Braunlage und St. Andreasberg.

Im Ergebnis wurde die Gemeindezahl von Ende 2009 bis Ende 2011 von 1 022 auf 1 008 reduziert, wobei die Zahl der Einheitsgemeinden fast konstant blieb (- 1 auf 286), während die Zahl der Samtgemeinden von 138 auf 131 schrumpfte und die ihrer Mitgliedsgemeinden von 735 auf 722 abnahm. Die seinerzeitige Landesregierung förderte diesen Prozess durch den finanziellen Anreiz der Entschuldung: Im Dezember 2009 wurde mit den Spitzenverbänden der Kommunen ein „Zukunftsvertrag“ geschlossen. Durch diesen erhielten Gemeinden die Möglichkeit, ihre Finanzprobleme mit Hilfe von Zuschüssen des Landes zu lösen. Voraussetzung dafür war die Fusion mit einer Nachbargemeinde. Eine von vielen als notwendig angesehene flächendeckende Gebietsreform wurde bewusst nicht angegangen.

Im Jahr 2012 blieb der Bestand an Gemeinden unverändert. Zwar wurde vielerorts über kommunale Zusammen-

schlüsse und ihre verschiedenen Varianten diskutiert, es kam aber nur zu drei definitiven Beschlüssen bzw. Gesetzen, die allerdings erst im Laufe des Jahres 2013 wirksam werden. Die Kombination der objektiven Zwangslage einer Kommune mit dem Entschuldungsanreiz führt immerhin dazu, dass sich bis zum 1.11.2013 die Zahl der Gemeinden in Niedersachsen auf exakt 1 000 reduzieren wird. Dieser Rückgang geht ausschließlich zu Lasten der Mitgliedsgemeinden, deren Zahl von 722 auf 713 abnehmen wird. Der Samtgemeindebestand wird leicht von 131 auf 129 abnehmen, während die Zahl der Einheitsgemeinden um eine auf 287 steigen wird.

Die Tabelle 2 zeigt, um welche elf Gemeinden es sich dabei handelt und welche demografischen und fiskalischen Gemeinsamkeiten sie aufweisen. Zur Orientierung sind bei den statistischen Eckdaten die niedersächsischen Durchschnittswerte mit aufgeführt:

Kleine Gemeinden im ländlichen Raum im Südosten Niedersachsens: Die elf Gemeinden liegen in der Statistischen Region Braunschweig, also im Südosten des Landes. Es handelt sich um Gemeinden der Landkreise Nört-heim, Osterode am Harz und Wolfenbüttel. Bis auf die Stadt Einbeck mit gut 26 000 Einwohnern⁴⁾ handelt es sich ausnahmslos um relativ kleine Gemeinden im ländlichen Raum.

Bevölkerungsschwund: Während im angegebenen langfristigen Zeitraum von 1970 bis 2011 die Bevölkerung Niedersachsens um + 11,1 % zunahm, hatten alle 11 Gemeinden Verluste aufzuweisen. Diese reichten von moderaten - 2,4 % bis hin zu schwersten Rückgängen von fast - 40 %.

Überalterung bzw. Unterjüngung: Das Durchschnittsalter der Einwohner aller elf Gemeinden liegt höher als der Landesdurchschnitt. Nicht genug damit: Mit einer Ausnahme ist es von 1970 bis 2011 auch noch stärker gestiegen als im Landesdurchschnitt. „Spitzenreiter“ der elf Gemeinden ist, wie auch beim Bevölkerungsrückgang, Bad Grund. Das dortige Durchschnittsalter liegt um 5,6 Jahre über dem Landesdurchschnitt.

Geringe finanzielle Leistungsfähigkeit: Dieser Indikator, einer der wichtigsten Berechnungsgrundlagen des Finanzausgleichs, ist definiert als Realsteueraufbringungskraft abzüglich der Gewerbesteuerumlage zuzüglich des Gemeindeanteils an der Einkommen- und Umsatzsteuer. Die Steuereinnahmekraft aller elf Gemeinden ist deutlich unterdurchschnittlich. Nur die Stadt Einbeck erreicht annähernd den Landesdurchschnitt dieses Indikators, denn dieser liegt „nur“ 7,2 % unter dem Durchschnitt. Die

4) Alle aktuellen Bevölkerungszahlen sind vorläufige Daten auf Basis der auf der Volkszählung 1987 erfolgten Bevölkerungsfortschreibung. Durch die Ergebnisse des Zensus 2011 sind Korrekturen zu erwarten, die aber die strukturellen Aussagen des Artikels nicht tangieren.

2. Bevölkerungsentwicklung, Durchschnittsalter und Steuereinnahmekraft von elf Gemeinden

Gemeinde (Gebietsstand 2011)	Bevölkerung			Durchschnittsalter			Steuer- einnahme- kraft 2011
	1970	2011	Verände- rung 2011/1970	1970	2011	Verände- rung 2011/1970	
	Anzahl		%	Altersjahre			Euro je Einwohner
155004 Einbeck, Stadt	31 747	26 239	- 17,3	37,5	46,5	+ 9,0	768,88
155008 Kreiensen	9 411	6 846	- 27,3	39,1	46,8	+ 7,7	436,32
156001 Bad Grund (Harz), Bergst.	3 874	2 336	- 39,7	37,8	49,4	+ 11,6	429,55
156004 Badenhausen	1 933	1 886	- 2,4	36,9	48,3	+ 11,4	449,40
156005 Eisdorf	1 793	1 706	- 4,9	36,5	45,4	+ 8,9	419,31
156007 Gittelde, Flecken	2 588	1 910	- 26,2	36,4	44,6	+ 8,2	590,51
156014 Windhausen	1 075	986	- 8,3	37,3	47,9	+ 10,6	419,57
158015 Gielde	928	829	- 10,7	35,2	44,4	+ 9,2	410,85
158020 Hornburg, Stadt	3 154	2 452	- 22,3	38,5	46,8	+ 8,3	518,44
158026 Schladen	5 839	4 993	- 14,5	38,2	46,7	+ 8,5	535,19
158034 Werlaburgdorf	938	739	- 21,2	37,7	47,2	+ 9,5	487,32
Niedersachsen	7 121 235	7 913 502	+ 11,1	36,0	43,8	+ 7,8	828,48

Quelle: LSKN-Online, Tabellen Z1000030 und K9200002.

Werte der anderen Gemeinden liegen bis zu 50 % niedriger als der Niedersachsen-Wert.

Es wird allein schon mit diesen wenigen Indikatoren ein Problembündel aus demografischen, wirtschaftlichen und Arbeitsmarktfaktoren sichtbar, für dessen Lösung die Kräfte einer einzelnen, zumeist auch kleinen Kommune nicht ausreichen. Es handelt sich um regionale, nicht um lokale Probleme: Wirtschaft und Arbeitsmarkt entwickeln sich deutlich ungünstiger als in den prosperierenden Zentren. Die jungen, mobilen Frauen und Männer ziehen weg, ihre Kinder werden anderswo geboren, und es bleiben die Alten und Immobilen zurück. Auch die Immobilien bleiben zurück, was sich in Leerstand und Preisverfall äußert. Es droht in Teilen des Landes, vor allem im altindustrialisierten Berg- und Hügelland (Harz, Solling) sowie

in den peripheren Regionen im Norden und Nordosten der Statistischen Region Lüneburg, eine Abwärtsspirale. Kooperative regionale Entwicklungskonzepte sind hier erforderlich.

Zugleich aber sind auch in den nächsten Jahren kommunale Zusammenschlüsse, die die Zahl der Gebietskörperschaften weiter reduzieren werden, absehbar und unvermeidlich: So ist eine Fusion der südniedersächsischen Landkreise Osterode am Harz und Göttingen fest verabredet. Es gibt intensive Diskussionen über kommunale Neugliederungen im Großraum Braunschweig sowie im Raum Wolfsburg-Helmstedt. Sehr konkret diskutiert – zum Teil sind sie sogar schon beschlossen – werden kommunale Zusammenschlüsse in den Landkreisen Celle und Cuxhaven.