

## **Gemeindefusionen in Niedersachsen**

(aktualisierte Fassung vom 11.03.2009)

### **Gebietsreformen der 70er Jahre**

Ein Blick auf die Geschichte Niedersachsens zeigt, dass sich die Anzahl der Gemeinden zwischen 1946 und 1996 von 4.237 auf 1.029 verringert hat. Kleine Gemeinden mit weniger als 2.000 Einwohnern sind sogar selten geworden. Lebten 1946 noch 40,5% der Bevölkerung in solchen Gemeinden, waren es Anfang der Jahrtausendwende nur noch 7%. Größtenteils ist dies das Ergebnis der 1971 begonnenen Gemeindereform. Ziel war es, eine Gemeindegröße von mindestens 7.000 (im ländlichen Raum mit Ausnahmen auch 5.000) zu erreichen. Die Verwaltungen sollen ihren Aufgaben so besser und günstiger nachkommen können.<sup>1</sup>

### **Gründe für Gebietsreformen**

Wichtigstes Ziel solcher Gebietsreformen sind die möglichen Einsparungen. Eine große Verwaltung ist günstiger als viele kleine, daher sollen sich Gemeinden zu Samt- oder auch Einheitsgemeinden zusammenschließen, Landkreise zusammengelegt, bzw. neu strukturiert werden.

Dass diese Argumente durchaus berechtigt sind, zeigt ein Blick auf die Haushalte der niedersächsischen Landkreise. So haben sich, laut Bericht des „Bundes der Steuerzahler“ vom November 2006, im Zeitraum zwischen 1991 und 2005, die Defizite in den Verwaltungshaushalten der 38 Landkreise, inklusive der Region Hannover, von 2,58 Millionen Euro auf 1,33 Milliarden Euro und damit um mehr als das fünfhundertfache erhöht. Kein Landkreis könne mittlerweile seinen Haushalt ausgleichen. Die Kassenkredite der Landkreise hätten zum 30. Juni 2006 mit 1,9 Milliarden Euro „ein „Schwindel erregendes Rekordniveau“ erreicht. Der „Bund der Steuerzahler“ schlägt daher sogar die Auflösung der 38 Landkreise und deren Ersatz durch zehn Regionen vor. Erhofft werden so mittel- bis langfristige Einsparungen in Höhe von 360 Millionen Euro pro Jahr. Besonders hoch sollen die Einsparungen bei den Personalausgaben in der allgemeinen Verwaltung, also Haupt- und Finanzverwaltung sowie den Personalämtern sein.<sup>2</sup> Dass derartige Zusammenlegungen für die Bürger weniger Bürgernähe bedeuten können, findet in dem Papier keine Erwähnung.

---

<sup>1</sup> Quelle: Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung - Niedersachsen – ein Porträt, S.87f.

<sup>2</sup> Quelle: „Zehn Regionspräsidenten anstelle von 37 Landräten - Positionspapier des Bundes der Steuerzahler für neue Kommunalstrukturen oberhalb der Gemeindeebene“; Statement Bernhard Zentgraf - Vorstandsmitglied des Bundes der Steuerzahler Niedersachsen und Bremen e. V., Hannover, November 2006

## Die aktuelle Debatte

Auch die amtierende niedersächsische Regierung hat das Thema Gemeindegebietsreform auf die Agenda gesetzt. So sieht der Koalitionsvertrag vom Februar 2008 vor, die Kommunen „bürgernah und leistungsstark“ zu gestalten. Die kommunalen Strukturen sollen zukunftsfähig ausgerichtet werden. Eine „von oben diktierte Gebietsreform“ wie 1971 wird jedoch strikt abgelehnt. Die „interkommunale Zusammenarbeit“ soll dagegen gefördert werden. So heißt es: „Wenn sich Kommunen freiwillig zu neuen Körperschaften zusammenschließen, werden wir uns am Ausgleich entstehender Härten beteiligen. Dies kann auch in Form von Beiträgen zu einer Entschuldung geschehen.“<sup>3</sup>

Die Forderung nach einer Neustrukturierung der niedersächsischen Kommunen aus den Reihen der Landtagsparteien ist nicht neu. Schon der frühere SPD-Fraktionschef Sigmar Gabriel hatte einen ähnlichen Vorschlag gemacht. Der jetzige SPD-Landeschef Garrelt Duin plädierte im September 2008 für eine neue Debatte. Laut Duin seien nur noch Gemeinden von 10.000 bis 20.000 Einwohnern wirtschaftlich überlebensfähig. Weiterhin forderte er, die Zahl der Landkreise von heute 37 auf 10 bis 15 zu verkleinern.<sup>4</sup> Während aus dem Innenministerium vorerst ablehnende Töne zu einer „Gebietsreform von oben“ zu vernehmen waren, klingt dies mittlerweile etwas anders. So zitierte noch Anfang August die Cellesche Zeitung den Sprecher des Innenministeriums in Hannover, Michael Knaps, bezüglich einer möglichen Fusion zweier Samtgemeinden: „Wir können es nicht anordnen, aber wir können es unterstützen.“ Das bedeutet also, freiwillige Fusionen durch finanzielle Mittel für den Schuldenabbau zu fördern. Ein Gesetz zur Gemeindereform, wie 1971, dass die Gemeinden zur Fusion zwingt, wurde erneut abgelehnt.<sup>5</sup>

Zwischenzeitlich gab es Äußerungen des Innenministers, die darauf hindeuteten, dass Fusionen nicht allein auf freiwilliger Basis erfolgen sollten. Nach einem Entwurf des Innenministeriums, der der Oldenburger Nordwest-Zeitung am 20. September vorlag, sollten Zusammenschlüsse auch dann möglich sein, wenn nicht alle Mitgliedsgemeinden zustimmen. Eine Zweidrittel-Mehrheit der Einwohner solle hierfür ausreichen. Kleine Gemeinden sollen so nicht in der Lage sein den Zusammenschluss beispielsweise zu einer Samtgemeinde zu blockieren. Dieser Entwurf stieß in den Reihen von CDU und FDP allerdings auf Widerstand. Die NWZ zitierte einen FDP-Abgeordneten: „Es darf keine Fusion gegen den Willen der Menschen geben.“<sup>6</sup>

Auch 2009 wird die Strategie, freiwillige Zusammenschlüsse durch einen „Entschuldungspakt“ mit bis zu 70 Millionen Euro zu fördern, vom Innenminister weiterverfolgt, die Debatte dehnt sich mittlerweile auf die Landkreise aus. Die SPD fordert mittlerweile ein „Ende des Wildwuchses“

---

<sup>3</sup> Quelle: Koalitionsvereinbarung 2008 – 2013 zwischen CDU und FDP für die 16. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages, S. 26

<sup>4</sup> Vgl. [http://www.nwzonline.de/index\\_aktuelles\\_artikel.php?id=1764057](http://www.nwzonline.de/index_aktuelles_artikel.php?id=1764057)

<sup>5</sup> Vgl. <http://www.cellesche-zeitung.de/lokales/lachendorf/347668.html>

<sup>6</sup> Vgl. [http://www.nwzonline.de/index\\_regionalausgaben\\_artikel.php?id=1786550&](http://www.nwzonline.de/index_regionalausgaben_artikel.php?id=1786550&)

und die Einrichtung einer Kommission.<sup>7</sup>

### **Gebietsreformen und direkte Demokratie**

Ob die Bürger früh genug in solche Fusionspläne einbezogen werden, ist fraglich. Die niedersächsische Gemeindeordnung (NGO) besagt: „Das Gebiet der Gemeinde soll so bemessen sein, dass die örtliche Verbundenheit der Einwohnerinnen und Einwohner gewahrt und die Leistungsfähigkeit der Gemeinde zur Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist.“<sup>8</sup> Einerseits soll die örtliche Zusammengehörigkeit geschützt werden, andererseits soll aber auch die Leistungsfähigkeit der Gemeinde gesichert werden. Somit lässt sich mit der Erhöhung der Leistungsfähigkeit einer Gemeinde gut für Fusionen argumentieren. Weiterhin heißt es in der NGO: „Aus Gründen des Gemeinwohls können Gemeinden aufgelöst, vereinigt oder neu gebildet und Gebietsteile von Gemeinden umgliedert werden.“<sup>9</sup> Die NGO sichert den Einwohnerinnen und Einwohnern jedoch zu, dass sie vor dem Abschluss eines Gebietsänderungsvertrages, bzw. vor einer Gebietsänderung durch Gesetz zu hören sind.<sup>10</sup>

In der Vergangenheit kam es in Niedersachsen zu einigen direktdemokratischen Versuchen, auf Fusionspläne einzuwirken. So kam es 2005 zu einem Bürgerbegehren in Lahstedt, im Landkreis Peine. Hier sollten gegen einen Zusammenschluss mit der Gemeinde Ilsede Unterschriften gesammelt werden. Allerdings wurde das Bürgerbegehren hinfällig, da der Rat der Gemeinde Lahstedt noch vor Beginn der Unterschriftensammlung die Pläne für einen Zusammenschluss ablehnte.

Ende 2005 kam es in der Samtgemeinde Lühe (Lkr. Stade) zu zwei gegensätzlichen Bürgerbegehren in gleicher Sache. In der Gemeinde Neuenkirchen sammelten die Initiatoren gegen den Zusammenschluss zu einer Einheitsgemeinde Unterschriften. In der Gemeinde Hollern-Twielenfleth wurde ein Begehren für die Gründung der Einheitsgemeinde Lühe durchgeführt. Der Bürgerentscheid scheiterte allerdings, da sowohl die Mehrheit als auch das 25%-Zustimmungsquorum verfehlt wurde. Und in Neuenkirchen sprach sich der Rat der Gemeinde noch vor der Durchführung des Bürgerentscheids gegen die Bildung einer Einheitsgemeinde aus, so dass sich das Begehren im Sinne der Initiatoren erledigt hat.

In der Samtgemeinderat Wrestedt forderte eine unabhängige Wählergruppe die Bildung einer Einheitsgemeinde Wrestedt, über die per Bürgerentscheid entschieden werden sollte, der dann zusammen mit der Europawahl 2009 stattfinden soll.<sup>11</sup> Ein Bürgerbegehren fand in der Gemeinde Heinsen statt. Ziel war es, herauszufinden, ob die Bürger lieber eine Fusion mit Holzminden als die von den Räten angestrebte Fusion der Samtgemeinden befürworten. Dieses Bürgerbegehren wurde für unzulässig erklärt. Begründet wurde dies u.a. mit einem nicht ausreichenden

---

<sup>7</sup> Vgl. [www.hna.de](http://www.hna.de) vom 25.02.2009

<sup>8</sup> In: Niedersächsische Gemeindeordnung (NGO) in der Fassung vom 28. Oktober 2006, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 7. Dezember 2006, §16 Abs. 1

<sup>9</sup> In: NGO, §17 Abs. 1

<sup>10</sup> Vgl. NGO, §18 Abs. 4

<sup>11</sup> Vgl. [http://nc1.az-uelzen.de/uelzenticker/00\\_20080624010022\\_Buergerentscheid\\_in\\_Wrestedt.html](http://nc1.az-uelzen.de/uelzenticker/00_20080624010022_Buergerentscheid_in_Wrestedt.html)

Kostendeckungsvorschlag. Im Osnabrücker Land wurden vor einigen Wochen Forderungen nach einem Bürgerentscheid laut, als es um die Fusion von Ankum und Bersenbrück ging. Dieses Bürgerbegehren wurde im Januar 2009 für unzulässig erklärt, weil es den formalen Anforderungen der NGO nicht genügte. Die eingereichten 1300 Unterschriften haben aber offenbar zu einem Nachdenken geführt. Der Bürgermeister der Samtgemeinde hegt wegen der hohen Zahl an Unterschriften, ob eine Fusion möglich ist.

In Heinsen und Bevern gab es 2008 angesichts aktueller Fusionsprojekte der jeweiligen Samtgemeinden Bürgerbegehren, die zum Zusammenschluß mit Holzminden führen sollten. Das Heinsener Begehren war unzulässig, das Beveraner Begehren führt am 29. März zu einem Bürgerentscheid. Der Beschluss des Fleckens Bevern der Samtgemeindefusion zuzustimmen, wird am 10. März 2009 zurückgenommen, so daß der Erhalt der Samtgemeinde Bevern sicher ist. Diese Folge steht des Bürgerbegehrens steht schon vor der Abstimmung fest.

Bundesweit zählte der Bürgerbegehrens-Bericht 2007 631 direktdemokratische Verfahren zu Gemeindegebietsreformen, das entspricht 13,8 Prozent aller Bürgerbegehren (Stand: 31.12.2007). Dies zeigt die Relevanz dieser Frage für die Bürger und belegt den Wunsch, mitentscheiden zu wollen. Dass dies in Niedersachsen nur in wenigen Fällen passiert ist, liegt unter anderem an den hohen Anforderungen an ein Bürgerbegehren. Da bei Gemeindefusionen finanzielle Fragen entscheidend sind, wäre bei einem Bürgerbegehren der Kostendeckungsvorschlag zentral. Hieran scheitern überdurchschnittlich viele Begehren. Allein die Anforderungen und der Aufwand, der dafür betrieben werden muß, wirken oft abschreckend, so dass es gar nicht zum Bürgerbegehren kommt.

### **Aktueller Stand**

Laut Zeitungsberichten haben sich nach dem Vorstoß der Landesregierung bereits rund 15 Gemeinden beim Niedersächsischen Innenministerium gemeldet und hatten Nachfragen bezüglich eines Gemeindezusammenschlusses.<sup>12</sup> Bereits fest steht, dass im Landkreis Cuxhaven im Jahr 2011 die beiden Samtgemeinden Sietland und Hadeln fusionieren werden. Der neuen Samtgemeinde sei vom Innenminister Schünemann bereits eine Finanzspritze von zwölf Millionen Euro zugesagt worden, mit der sie 75% ihres Fehlbetrages abzahlen könne. Ein Defizit von drei Millionen Euro würde der Gemeinde dann noch bleiben.<sup>13</sup>

Auch im Landkreis Lüneburg gibt es Fusionsbemühungen. Die Elbkommunen Amt Neuhaus, Bleckede und Dahlenburg haben einstimmig beschlossen ein Beratungsunternehmen zu beauftragen, die Vor- und Nachteile einer „Ehe“ abzuwägen. Im Zusammenschluss würde das Land den drei Kommunen insgesamt 1,1 Millionen Euro mehr zahlen, als sie einzeln bekommen würden. Zu einer Zentralisierung solle es hier allerdings nicht kommen. Einsparungen solle es nur bei den Verwaltungsabläufen, aber auch beim Personal geben.<sup>14</sup> Zu dieser Frage wird in Kürze ein Bürgerbegehren gestartet.

<sup>12</sup> Vgl. <http://www.cellesche-zeitung.de/lokales/lachendorf/347668.html>

<sup>13</sup> Vgl. [http://ww2.nez.de/nachricht\\_druckvorschau.cfm?did=1277368](http://ww2.nez.de/nachricht_druckvorschau.cfm?did=1277368)

<sup>14</sup> Vgl. [http://www.nwzonline.de/index\\_aktuelles\\_politik\\_niedersachsen\\_artikel.php?id=1780469](http://www.nwzonline.de/index_aktuelles_politik_niedersachsen_artikel.php?id=1780469)

Ein Beispiel einer Gemeindeneugründung ist der Vorstoß der Städte Bad Fallingbostal und Walsrode, zusammen mit der Gemeinde Bomlitz zu einer gemeinsamen Stadt Böhmetal zu fusionieren. In dem Entwurf zum Gebietsänderungsvertrag wird gleich als zweites Ziel angeführt „die Dienstleistungsqualität in einer gemeinsamen Verwaltung zu erhalten und auszubauen“.<sup>15</sup> Beamte, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sollen aus den ehemaligen Gebietskörperschaften übernommen werden. Auf betriebsbedingte Kündigungen soll verzichtet werden.<sup>16</sup> Positiv ist, dass die drei Kommunen die Bürger beteiligen, indem sie parallel Bürgerbefragungen dazu durchführen. Unter den gegenwärtig diskutierten Fusionen ist dies bislang der einzige Fall, in dem die Bürgerbeteiligung sichergestellt ist. Dieses hat im November dazu geführt, dass dieses Projekt nicht weiterverfolgt wird: bei den drei Bürgerbefragungen gab es in Fallingbostal ein „Nein“, während es in den anderen beiden Kommunen Mehrheiten für die Fusion gab.

## Fazit

Den Bürgern könnte die gegenwärtige Fusionswelle in Niedersachsen eine Reihe von Nachteilen bringen: Alteingesessene Ortschaften werden mit Nachbarorten zusammengelegt und die Verwaltungen können sich einsparungsbedingt bürgerferner entwickeln als sie es derzeit sind. Der SPD-Chef Duin betonte bei seinem Vorstoß hingegen, „dass die Bürgernähe auch bei größeren Einheiten erhalten bleibe“.<sup>17</sup>

Ob und wie stark die Veränderungen für die Bürger jeweils sind, muss jeweils abgewogen werden. Eine Einheitsgemeinde an der Elbe beispielsweise, wie in Bleckede, Amt Neuhaus und Dahlenburg geplant, könnte demokratische Entscheidungen erschweren. Nicht nur, dass die einzelnen Ortsteile weit auseinander liegen, sie wären weiterhin auch noch durch die Elbe getrennt. Die kommunale Verständigung und Meinungsfindung dürfte so schwieriger werden. Solch eine Gemeindefusion könnte gerade Initiatoren von Bürgerbegehren erhebliche Steine in den Weg legen. Durch den Zusammenschluss und die höheren Einwohnerzahlen liegen die absoluten Unterschriftenzahlen höher. So müsste ein Bürgerbegehren, dessen Inhalt sich nur auf einen Teil einer Einheitsgemeinde bezieht, auch Stimmen in den anderen Ortsteilen sammeln, welche möglicherweise an diesem Thema Desinteresse zeigen.

Die niedersächsische Gemeindeordnung sieht vor, dass die Gemeinden so bemessen sein sollen, dass die örtliche Verbundenheit der Einwohnerinnen und Einwohner gewahrt bleibt. Dies kann nur dann der Fall sein, wenn die Einwohner, wie in Fallingbostal oder Bevern, über die Zukunft ihrer Gemeinden stets selbst in Abstimmungen entscheiden können. Obligatorische Bürgerentscheide bei Gemeindefusionen könnten die Akzeptanz neuer Gemeinden erhöhen. Geld sollte schließlich nicht allein ausschlaggebend sein. Gerade für Kommunen muss es

---

<sup>15</sup> Vgl. Entwurf Gebietsänderungsvertrag zwischen der Stadt Bad Fallingbostal, der Gemeinde Bomlitz und der Stadt Walsrode in der von der Regionalversammlung am 26.08.2008 empfohlenen Fassung, Präambel

<sup>16</sup> Ebd., §19, Abs. 1; Abs. 2

<sup>17</sup> Vgl. [http://www.nwzonline.de/index\\_aktuelles\\_artikel.php?id=1764057](http://www.nwzonline.de/index_aktuelles_artikel.php?id=1764057)

essentiell sein, die Identität ihrer Einwohner zu berücksichtigen. Das finanzielle Honorationsmodell der Landesregierung ist allerdings, laut Koalitionsvereinbarung, bis 2011 befristet und lässt nicht all zu viel Bedenkzeit bei den Gemeinden zu. Die Möglichkeiten, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide zu initiieren, werden so eingeschränkt.

### Übersicht über Fusions--Pläne niedersächsischer Gemeinden 2008/2009

Gemeinde/n	Planung	Fortschritt
SG Sietland und SG Hadeln (Lkr. Cuxhaven)	Zusammenschluss zur Samtgemeinde Sietland	Finanzkonzept steht. Fusion Anfang 2011. Alle Gemeinderäte haben bereits 2008 zugestimmt.
SG Hemmoor (Lkr. Cuxhaven)	Zusammenschluss zur Einheitsgemeinde Hemmor.	Entsprechende Vorstöße und Gesprächsangebote aus der Stadt Hemmoor zeigten bei den Gemeinderäten in Hechthausen und Osten bislang keine Wirkung.
SG Beverstedt (Lkr. Cuxhaven)	Zusammenschluß zu einer Einheitsgemeinde	Entscheidung bis Sommer 2009, Bürgerinformationen nach Ostern, mögliche Schuldenübernahme in Höhe von 7,5 Mio € noch unklar.
SG Polle und SG Bodenwerder (Lkr. Holzminden)	Zusammenschluß zu einer neuen Samtgemeinde	Zusammenschluß zur Wahl 2011. Bürgerbegehren in Heinsen wollte Abstimmung erreichen, ob man sich mit Holzminden zu- sammenschließt. Dies wurde für unzulässig erklärt. Gebietsänderungsvertrag wird im März 2009 beschlossen
SG Eschershausen, SG Bevern und SG Stadtoldendorf (Lkr. Holzminden)	Zusammenschluß zu einer neuen Samtgemeinde „Homburg“	Fusionsbeschuß bis 1.3.2009, Zusammenschluß zur Wahl 2011 Der Flecken Bevern zieht die Zustimmung zur Fusion im März zurück.
Heinsen (SG Polle, Lkr. Holzminden)	Zusammenschluß mit Holzminden	Bürgerbegehren unzulässig.
Bevern (SG Bevern, Lkr. Holzminden)	Zusammenschluß mit Holzminden	Bürgerentscheid am 29.3.09 Samtgemeinderat Bevern hebt im März Beschluß für Fusion auf.
SG Bodenteich und SG Wrestedt (Lkr. Uelzen)	Zusammenschluß zu einer Einheitsgemeinde?	Unklar, ob und in welcher Form Zusammenschluß stattfindet. Alternative ist interkommunale Zusammenarbeit
Stadensen, Wieren und Wrestedt (SG Wrestedt, Lkr. Uelzen)	Gründung einer Ein- heitsgemeinde Wrestedt und Verkleinerung des Rates	Auf Vorstoß der Wählerge- meinschaft, soll es am Tag der Europawahl 2009 einen Bürgerentscheid geben.
SG Grafschaft Hoya und SG Eystrup (Lkr. Nienburg)	Zusammenschluss zu einer Samtgemeinde	Fusionsverhandlungen aufge- nommen, Infobrief an die

		EinwohnerInnen versendet, erster Zwischenbericht unter Beteiligung der Bürger soll bis Ende März 2009 fertig sein, Gründung 2011
Engeln/Bruchhausen-Vilsen/Süstedt <b>(SG Bruchhausen-Vilsen, Lkr. Diepholz)</b>	Zusammenschluss zu einer Einheitsgemeinde	Engeln und Bruchhausen-Vilsen werden sich zu einer neuen Gemeinde zusammenschließen, Süstedt hat dies abgelehnt.
SG Eschede und SG Lachendorf <b>(Lkr. Celle)</b>	Zusammenschluss zu einer Samtgemeinde	Keine konkreten Pläne vorhanden. SG-Bürgermeister visieren das Jahr 2016 an.
Bad Fallingbostal, Walsrode u. Bomlitz <b>(Lkr. Soltau-Fallingbostal)</b>	Zusammenschluss zur Einheitsgemeinde Stadt Böhmetal	Zusammenschluss soll bis 2011 vollzogen sein. Bürgerbefragungen in allen drei Gemeinden am 2.11.08. Bürgerbefragung in Fallingbostal lehnte Fusion ab. Projekt wird daher nicht weiter verfolgt, obwohl es in den anderen drei Gemeinden Mehrheiten gab.
Amt Neuhaus, Bleckede und SG Dahlenburg <b>(Lkr. Lüneburg)</b>	Zusammenschluss zur Einheitsgemeinde	Ein Beratungsunternehmen wurde beauftragt, die Vor- und Nachteile einer „Ehe“ zu begutachten. Ergebnis soll im Sommer 2009 vorliegen. Im Februar 2009 startete Bürgerbegehren dazu.
Ankum/Bersenbrück <b>(SG Bersenbrück, Lkr. Osnabrück)</b>	Zusammenschluß zu einer Gemeinde innerhalb der Samtgemeinde/neue Einheitsgemeinde?	Beratungen haben erst begonnen, Zusammenschluß vermutlich zu 2011, Grüne forderten Bürgerbegehren. Dies war unzulässig.
Verschiedene Harzgemeinden (Bad Harzburg, Braunlage, St. Andreasberg, SG Oberharz) <b>(Lkr. Goslar)</b>	Z.Zt. Diskussion verschiedenster Modelle	z.B. Einheitsgemeinde Bad Harzburg und Braunlage

Mehr Demokratie e.V., Dirk Schumacher, Julian Bindernagel