

NLT bezieht Position zur Verwaltungsreform

Vor dem Hintergrund der im Vorfeld der Landtagswahl geäußerten unterschiedlichen Vorstellungen der Parteien zur zukünftigen Verwaltungsstruktur in Niedersachsen hat sich der Niedersächsische Landkreistag in diesem Herbst intensiv mit seiner Position zu Fragen der Verwaltungsreform beschäftigt und geprüft, ob hinsichtlich der einstimmig von der Landkreisversammlung im März 2007 verabschiedeten „Göttinger Erklärung“ als gegenwärtiger Position des NLT Veränderungsbedarf besteht. Nach Beratungen in zwei Fachausschüssen, im Vorstand des Niedersächsischen Landkreistages und in einem Gespräch mit allen Landrätinnen und Landräten hat der NLT in einer kurzen „Hannoveraner Position“ seinen aktuellen Standpunkt zur Verwaltungsreform in Niedersachsen in komprimierter Form beschlossen und bekräftigt. Ergebnis der Beratungen war, dass die „Göttinger Erklärung“ aus dem Jahr 2007 im Grundsatz unvermindert fort gilt. In fünf aktuellen Punkten hat der NLT zudem auf die zwischenzeitlichen Entwicklungen wie die beiden Urteile des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern zur Kreisgebietsreform und das vollständige Scheitern der Bemühungen um Übertragung von Landesaufgaben auf die Kreisebene im Rahmen des Zukunftsvertrages reagiert.

Nachfolgend die „Hannoveraner Position“ des NLT zur Verwaltungsreform vom 18. Oktober 2012 sowie die Göttinger Erklärung aus dem März 2007:

„Hannoveraner Position“ des NLT zur Verwaltungsreform

1. Der Niedersächsische Landkreistag hat in seinem einstimmig von

der Landkreisversammlung im März 2007 verabschiedeten Positionspapier („Göttinger Erklärung“) seine Bereitschaft zur konstruktiven Mitwirkung an einer Fortführung der Verwaltungsreform in Niedersachsen erklärt. Das Papier gilt im Grundsatz unvermindert fort.

2. Die dort geschilderten Rahmenbedingungen einer ehrenamtlichen Mandatswahrnehmung auf der Landkreisebene und der Überschaubarkeit der Kreisstrukturen haben durch das Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern aus dem Jahr 2007 eine eindrucksvolle verfassungsrechtliche Untermauerung erfahren. Soweit die vom dortigen Landesverfassungsgericht gebilligte Gebietsreform des Jahres 2011 in Mecklenburg-Vorpommern im Einzelfall problematische Flächenausdehnungen aufweist, ist dies der spezifischen, bundesweit einmaligen Struktur des betroffenen Landesteils geschuldet.
3. In Niedersachsen sind alle Bemühungen im Zuge des sog. Zukunftsvertrages um eine Übertragung von Landesaufgaben auf die Kreisebene gescheitert. Ursächlich dafür war die fehlende politische Kraft der Landesregierung zur Kommunalisierung, nicht eine fehlende Leistungsfähigkeit der niedersächsischen Landkreise.
4. Überlegungen zur künftigen Struktur der Landesverwaltung müssen entweder konsequent die Zweistufigkeit umsetzen oder eine radikale Abkehr von den

Landesämtern unter Rückkehr zu einer Bündelungsbehörde für die Landesaufgaben vorsehen. In beiden Konstellationen ist die Bündelungsfunktion der Landkreise und der Region Hannover für einen schlanken, effizienten und bürgernahen Verwaltungsvollzug durch eine Kommunalisierung bisher staatlich wahrgenommener Aufgaben zu nutzen.

5. Die strukturellen Finanzprobleme der niedersächsischen Landkreise und der Region Hannover sind durch Teilentschuldung einiger besonders belasteter Landkreise sowie die Übernahme der Lasten der Grundsicherung im Alter und Erwerbsminderung durch den Bund – deren vollständige Weiterleitung durch das Land erwartet wird – gemildert, aber nicht gelöst worden. Die günstige Konjunktur und Wirtschaftsentwicklung überdecken das erhebliche Gefährdungspotential, das sich auch in unvermindert hohen Belastungen durch Liquiditätskredite manifestiert.
6. Verantwortlich für die Gebietsstruktur der Landkreise ist das Land Niedersachsen. Insbesondere unter dem Eindruck der demografischen Entwicklung haben gleichwohl verschiedene Kreistage Initiativen ergriffen, um die Leistungsfähigkeit der Kreisebene auch für zukünftige Herausforderungen zu sichern. Der Niedersächsische Landkreistag wird diese Diskussionen konstruktiv begleiten, soweit sie die im Göttinger Positionspapier beschriebenen Grundprinzipien der kommunalen Selbstverwaltung auf der Kreisebene achten.

Positionspapier des Niedersächsischen Landkreistages zur Verwaltungsreformdiskussion in Niedersachsen

Verabschiedet durch die Landkreisversammlung des Niedersächsischen Landkreistages am 14. März 2007 in Göttingen, Landkreis Göttingen

I. Verfassungs- und verwaltungswissenschaftliche Rahmenbedingungen

Der Deutsche Landkreistag hat im Frühjahr 2006 eine grundsätzliche Positionsbestimmung für die Landkreise im Prozess der Verwaltungsreformen

vorgenommen. Betont wurde dabei, dass

1. es tragfähiger, objektiver und nachweisbarer **Begründungsansätze** bedarf, wenn bewährte kommunale Gebietsstrukturen hinterfragt werden;

2. für die **Landkreise**

- ihrer verfassungsrechtlichen Garantie und europarechtlichen Anerkennung,

- ihrer Rechtsnatur als Gebietskörperschaft wie als Gemeindeverband sowie

- der ihnen eigenen Wahrnehmung von überörtlichen Selbstverwaltungsaufgaben, Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben für die kreisangehörigen Gemeinden und von Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches

Rechnung zu tragen ist;

3. **Funktionalreformen** mit einer grundsätzlichen Aufgabenkritik zu verbinden und untere staatliche Sonderbehörden so weit wie möglich in die Kreisstufe einzugliedern sind;
4. auch Diskussionen zur territorialen Ausgestaltung der Landkreise (**Gebietsreformen**) konstruktiv begleitet werden, wenn sie
 - Folge einer zuvor durchgeführten Aufgabenkritik und Funktionalreform sind,
 - nicht zu einer territorialen Überdehnung führen,
 - den Grundsatz der Bürgernähe und der ehrenamtlichen Mandatswahrnehmung der Kreistagsmitglieder wie die Integrationsfunktion des Landrates wahren und
 - die Homogenität der Verwaltungsstrukturen im jeweiligen Bundesland beachten.

II. Gegenwärtige niedersächsische Situation

Vor diesem Hintergrund bewertet der Niedersächsische Landkreistag die Situation in Niedersachsen wie folgt:

1. Einwohnerzahl und Flächenausdehnung

Die 37 Landkreise und die Region Hannover weisen im Durchschnitt eine Einwohnerzahl von ca. 183 000 und eine Flächenausdehnung von 1 223 qkm aus. Im bundesweiten Vergleichspricht dies bei der Einwohnerzahl dem fünften, bei der Flächenausdehnung dem vierten Rang. Nach der Einwohnerzahl werden niedersächsische Landkreise damit z. B. auch nach Umsetzung der beschlossenen Gebietsreform in Sachsen-Anhalt vor den dortigen „Großkreisen“ liegen. Die hinsichtlich durchschnittlicher Einwohnerzahl, insbesondere aber der beabsichtigten Flächenausdehnung von bis zu 7 000 qkm aus dem Rahmen fallende beabsichtigte Reform in Mecklenburg-Vorpommern wird wegen massiver verfassungsrechtlicher Bedenken nahezu flächendeckend vor dem dortigen Landesverfassungsgericht angegriffen (11 von 12 Landkreisen, 4 von 6 kreisfreien Städten).

- > **Handlungsbedarf aus den Kennziffern Einwohnerzahl und Fläche besteht nicht.**

2. Leistungsfähigkeit

Die niedersächsischen Landkreise haben sich als leistungsfähig und kostengünstig erwiesen. Strukturelle Defizite bei der Aufgabenwahrnehmung sind nicht bekannt geworden. Soweit bundes- und landesrechtliche Vorgaben dies zulassen, bemühen sie sich mit Erfolg um möglichst selbstverwaltungskonforme Aufgabenwahrnehmung, wie zuletzt die Übernahme der Aufgabenwahrnehmung der Grundversicherung für Arbeit bewiesen hat. Kreisgrenzen überschreitende Aufgaben werden in gemeinsamer Verantwortung mit Nachbarkommunen erledigt. Das Land bedient sich mit Erfolg der Bündelungsbehörde Landkreis für die effektive Wahrnehmung einer Vielzahl ursprünglich staatlicher Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis.

- > **Die Landkreise erfüllen bestehende Aufgaben des eigenen wie des übertragenen Wirkungskreises effektiv.**

3. Finanzielle Situation

Eine Vielzahl niedersächsischer Landkreise und die Region Hannover können seit etlichen Jahren ihre Verwaltungshaushalte nicht ausgleichen. Der Kassenkreditbestand ist besorgniserregend.

Ursache hierfür sind die durch Bundes- und Landesrecht auferlegten Aufgaben in den Bereichen Soziales, Jugend, Gesundheit und Schule. Sie umfassen heute etwa drei Viertel der niedersächsischen Kreishaushalte. Die Landkreise sind sachlich die geeigneten Behörden zur Wahrnehmung dieser Aufgaben. Der Staat hat es aber pflichtwidrig unterlassen, insbesondere für die aus dem rasanten Anstieg der Sozial- und Jugendhilfebelastungen resultierenden Kosten die notwendigen finanziellen Ressourcen an die Landkreise und die Region Hannover weiterzuleiten und/oder über den kommunalen Finanzausgleich gegenzusteuern.

Die Landkreise verfügen hingegen über eine besonders schlanke und damit kostengünstige allgemeine Verwaltung. Dies zeigt sich z. B. daran, dass sie bei Reformbestrebungen in anderen Bundesländern als anzustrebendes Beispiel bewertet werden und der kreisangehörige niedersächsische Raum beim bundesweiten „Regional-Ranking“ besonders positive Werte bei den Kosten der politischen Verwaltung erzielt.

- > **Den strukturellen Finanzproblemen der niedersächsischen Landkreise und der Region Hannover kann nicht mit Gebietsreformen begegnet werden. Die allgemeine Verwaltung bietet kaum noch Einsparpotentiale, die kostenintensiven Bereiche Soziales, Jugend, Gesundheit und Schule sind durch gesetzliche Ansprüche bestimmt, die völlig unverändert blieben. Auf der anderen Seite wären vielmehr erhöhte Ausgaben durch bürgernerne Aufgabenwahrnehmung und erhöhten Führungsaufwand in großen Verwaltungen zu befürchten.**

III. Rechtspolitische Perspektiven

Ungeachtet der skizzierten Situation zeigt sich der Niedersächsische Landkreistag offen für weitere Überlegungen zur Verwaltungsreform. Sie dürfen allerdings nicht auf die Kreisebene verengt sein, sondern alle Ebenen der öffentlichen Verwaltung in Niedersachsen umfassen. Ausgangspunkt muss eine Überprüfung der bestehenden Aufgabenstruktur unter den Gesichtspunkten der Effizienz, Effektivität und der Bürgernähe sein. Die verfassungsrechtlichen Grenzen für eine eigenverantwortliche, maßgeblich durch den unmittelbar demokratisch legitimierten, aus ehrenamtlichen Repräsentanten der Bürgerschaft bestehenden Kreistag müssen gewahrt bleiben. Hieraus folgt für die Landkreise und die Region Hannover insbesondere:

1. Kernkompetenzen der Landkreise ausbauen

a. Landkreise als Kompetenzzentren für Soziales

Die Landkreise und die Region Hannover nehmen bereits heute eine Vielzahl von sozialen Aufgaben wahr, beispielsweise im Bereich der Hilfe zur

Arbeit, der Hilfe zur Pflege, der Grundsicherung im Alter und der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen.

- > **Der Niedersächsische Landkreistag zeigt sich offen dafür, diese Kompetenzen abzurunden und eine erhöhte Eigenverantwortung auf der Kreisebene zu übernehmen, beispielsweise durch eine Kommunalisierung der Aufgaben des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe oder der Versorgungsverwaltung.**

b. Landkreise als Kompetenzzentren für Jugendhilfe

Die Landkreise und die Region Hannover stehen bereits heute in der vorrangigen Verantwortung für die Jugendhilfe, beispielsweise durch die Zuständigkeit für die Kindertagesbetreuung und als öffentlicher Träger der Jugendhilfe.

- > **Der Niedersächsische Landkreistag fordert eine Abrundung der Kompetenzen im Bereich der Jugendhilfe, beispielsweise durch Übertragung der Zuständigkeiten für die Erlaubnis zum Betreiben von Kindertagesstätten und die Heimaufsicht.**

c. Landkreise als Kompetenzzentren für Schulen

Die Landkreise und die Region Hannover stehen als Träger für weiterführende und berufsbildende Schulen in der Verantwortung. Sie sind Träger der Schulentwicklungsplanung und verantwortlich für den Schülerverskehr. Der tatsächliche Einfluss auf die Entwicklung in den Schulen ist hingegen gering.

- > **Der Niedersächsische Landkreistag erachtet es für notwendig, zu einer engeren Verzahnung der vorschulischen Betreuung und der Grundschule zu kommen. Den Schulträgern muss eine effektive Mitgestaltung des Schulwesens ermöglicht werden. Die Angebote der schulischen Betreuung von Jugendlichen und der öffentlichen Jugendhilfe müssen besser miteinander abgestimmt werden.**

d. Landkreise als Kompetenzzentren für die Entwicklung des ländlichen Raumes

Die Landkreise und die Region Hannover verstehen sich als Impulsgeber und Koordinator der wirtschaftlichen und kulturellen Entwicklung des kreisangehörigen, überwiegend ländlich strukturierten Raumes. Sie nehmen eine Vielzahl planerischer und beratender (z. B. als Träger der Regionalplanung), aber auch ordnungspolitischer (z. B. als Baugenehmigungsbehörde) Aufgaben wahr.

- > **Der Niedersächsische Landkreistag fordert eine Abrundung der bestehenden Zuständigkeiten, um der Gesamtverantwortung für die Entwicklung des ländlichen Raumes Rechnung tragen zu können, beispielsweise durch Übertragung der Zuständigkeiten für die Dorferneuerung, die Kommunalisierung der hoheitlichen Aufgaben der Katasterverwaltung, insbesondere aber eine stärkere eigenverantwortliche Einflussnahme auf die Wirtschaftsförderpolitik.**

2. Zersplitterung von Zuständigkeiten überprüfen

In einer Vielzahl von Fällen ist die Zuständigkeit für bestimmte Aufgaben auf verschiedene Verwaltungsträger aufgespalten. Dieser Zustand ist vor dem Hintergrund knapper finanzieller

Ressourcen einer kritischen Prüfung zu unterziehen.

3. Finanzielle Leistungsfähigkeit wieder herstellen

Alle Aufgabenübertragungen stehen unter dem Vorbehalt der konsequenten Einhaltung des strikten Konnexitätsprinzips der Niedersächsischen Landesverfassung. Unabhängig davon wird das Land Niedersachsen aufgefordert, die Finanzausstattung der Landkreise soweit wieder herzustellen, dass den Landkreisen und der Region Hannover auch eine

Wahrnehmung von freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben ermöglicht wird.

4. Gebietsreformen nur aus Gründen des öffentlichen Wohls zulässig

Die Auflösung, Vereinigung oder Neubildung von Gemeinden und Landkreisen ist nach der Niedersächsischen Verfassung ausschließlich aus Gründen des öffentlichen Wohls zulässig. Wer entsprechende Vorschläge unterbreitet, muss diese vorrangig auf die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltungsstrukturen auszurichtenden Gründe nachvollziehbar und plausibel darlegen. Der Niedersächsische Landkreistag wird (nur) solche Vorschläge fachlich konstruktiv begleiten, die die Grundprinzipien der kommunalen Selbstverwaltung auch für die kreisliche Ebene achten.

Dazu rechnen insbesondere und unabhängig

- die verantwortliche Aufgabenwahrnehmung durch die unmittelbar demokratisch legitimierten, ehrenamtlichen Mandatsträger,
- die Wahrung der Integrationsfähigkeit des unmittelbar demokratisch legitimierten Landrates,
- der unmittelbare Kontakt zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und ihrem Landkreis gerade in den publikumsintensiven Bereichen Soziales und Jugend sowie
- ein angemessenes Verhältnis zu Anzahl und Größe der kreisangehörigen Gemeinden und deren Verwaltungen.

Dies setzt einer räumlichen Ausdehnung von Landkreisen Grenzen. Die Bildung der flächenmäßig überschaubaren Region Hannover stellte eine Reaktion auf eine in Niedersachsen in dieser Form einmalige Situation dar.