

Anfang 2015 nur noch 971 Gemeinden und 122 Samtgemeinden – Aktuelle und künftige Änderungen des Gemeinde- und Samtgemeindebestandes in Niedersachsen

Die Zahl der Gemeinden und Samtgemeinden im Lande Niedersachsen nimmt langsam, aber stetig ab. Seit dem Jahr 2010 hat sich unter dem doppelten Druck der demographischen Entwicklung und der geringen finanziellen Leistungsfähigkeit einiger Kommunen dieser Konzentrationsprozess auf weniger und größere kommunale Einheiten beschleunigt. Anfang des Jahres 2015 gab es noch 971 Gemeinden, davon 684 Mitgliedsgemeinden von 122 Samtgemeinden und 287 Einheitsgemeinden¹⁾.

In der langfristigen Betrachtung stellen die Jahre 1972 bis 1974 mit ihrer umfassenden Gebiets- und Verwaltungsreform die tiefsten Einschnitte in den Gemeindebestand²⁾ (siehe Tabelle T1) dar.

In dieser Zeit wurde die Zahl der Gemeinden um 2 946 reduziert. Dreieinhalb Jahrzehnte blieb danach die Zahl der Gemeinden nahezu konstant. Erst seit Ende 2009 beschleunigt sich der Prozess allmählich, wie Tabelle T2 detaillierter zeigt: Verglichen mit dem Stand vom 31.12.2009 verringerte sich bis Anfang 2015 die Zahl der Gemeinden um 51 und die der Samtgemeinden um 16. Während die Zahl der Einheitsgemeinden – also der Gemeinden, die nicht Mitglied einer Samtgemeinde sind – trotz kleiner Schwankungen im Zeitablauf letztlich im Ergebnis konstant bei 287 blieb, nahm die Zahl der Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden um 51 ab. Schon dies zeigt, dass sich die Veränderungen im Gemeindebestand überwiegend auf kleinere Kommunen im ländlichen Raum beziehen, die oft in Samtgemeinden zusammengeschlossen sind.

Die Annahme, dass es bei den Einheitsgemeinden bei einem unveränderten Bestand von 287 keine Bewegungen gegeben hätte, wäre ein Trugschluss. Im Gegenteil

T1 | Langfristige Entwicklung der Zahl der Gemeinden 1946 bis 2015

Stichtag	Zahl der Gemeinden	Veränderung	
		Anzahl	%
29.10.1946	4 237	X	X
30.06.1972	3 973	-264	-6,2
25.04.1974	1 027	-2 946	-74,2
31.12.2000	1 029	+2	+0,2
31.12.2009	1 022	-7	-0,7
01.01.2015	971	-51	-5,0

1) Ohne die gemeindefreien Bezirke Lohheide und Osterheide.
 2) Näheres in: Eichhorn, Lothar: Zahl der Gemeinden sinkt im Jahr 2013 auf 1 000, in: Statistische Monatshefte Niedersachsen, Heft 6/2013, S. 304-306.

zeigt eine nähere Analyse, dass sich hinter der scheinbaren Konstanz der Gesamtzahl Ereignisse verbergen, die deren Anzahl erhöhten oder verminderten. Verminderungen gab es durch Zusammenschlüsse ehemals selbständiger Einheitsgemeinden. Diese wurden im Saldo aufgewogen durch Umbildung von Samt- in Einheitsgemeinden, genauer gesagt: durch Zusammenschlüsse aller Mitgliedsgemeinden einer Samtgemeinde zu einer Einheitsgemeinde bei gleichzeitiger Auflösung der Samtgemeinde. Die Anzahl der Samtgemeinden ging nicht allein durch diesen Effekt zurück. Dazu kamen auch noch Fusionen von benachbarten Samtgemeinden, bei denen aber der Bestand an Mitgliedsgemeinden unverändert blieb.

Für den Gesamtzeitraum 1974 bis 2015 ergeben sich prozentuelle Veränderungen von -5,5 % bei der Zahl der Gemeinden, -8,2 % bei den Mitgliedsgemeinden und sogar -14,7 % bei den Samtgemeinden. Dem stand ein Zuwachs von 1,8 % bei den Einheitsgemeinden gegenüber.

T2 | Entwicklung der Zahl der Gemeinden, Mitgliedsgemeinden, Einheitsgemeinden und Samtgemeinden 1974 bis 2015

Stand	Gemeinden	Mitgliedsgemeinden	Einheitsgemeinden	Samtgemeinden
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
31.12.2000	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
31.12.2010	1 022	735	287	137
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
01.01.2014	991	703	288	126
01.01.2015	971	684	287	122

Was geschah 2014 und 2015 im Detail?

Zum 1.1.2014 wurden folgende Zusammenschlüsse und Auflösungen vorgenommen:

LK Goslar: Die Städte Goslar und Vienenburg, beides Einheitsgemeinden, vereinigten sich zur Einheitsgemeinde Stadt Goslar.

LK Celle: Die Samtgemeinde Eschede wurde aufgelöst. Ihre Mitgliedsgemeinden Eschede, Habighorst, Höfer und Scharnhorst schlossen sich zur neuen Einheitsgemeinde Eschede zusammen.

LK Cuxhaven: Die Samtgemeinde Hagen wurde aufgelöst. Ihre Mitgliedsgemeinden Bramstedt, Driftsethe, Hagen im Bremischen, Sandstedt, Uthlede und Wulsbüttel schlossen sich zur neuen Einheitsgemeinde Hagen im Bremischen zusammen.

LK Stade: Die Samtgemeinden Himmelporten und Oldendorf fusionierten bei Beibehaltung des Bestandes ihrer Mitgliedsgemeinden zur neuen Samtgemeinde Oldendorf-Himmelporten mit 10 Mitgliedsgemeinden.

In der Summe ergaben sich durch diese Maßnahmen Bestandsänderungen von -3 Samtgemeinden, -9 Gemeinden, -10 Mitgliedsgemeinden und +1 Einheitsgemeinde.

Zum 1.1.2015 wurden folgende weitere Zusammenschlüsse und Auflösungen vorgenommen:

LK Goslar: Die Samtgemeinde Oberharz wurde aufgelöst. Ihre 4 Mitgliedsgemeinden Bergstadt Altenau, Bergstadt Clausthal-Zellerfeld, Schulenberg im Oberharz und Bergstadt Wildemann schlossen sich zur neuen Einheitsgemeinde Berg- und Universitätsstadt Clausthal-Zellerfeld zusammen.

LK Peine: Die Einheitsgemeinden Ilsede und Lahstedt schlossen sich zur neuen Einheitsgemeinde Ilsede zusammen.

LK Wolfenbüttel: Die Samtgemeinden Asse mit 7 Mitgliedsgemeinden und Schöppenstedt mit 6 Mitgliedsgemeinden fusionierten zur *neuen Samtgemeinde Elm-Asse* mit jetzt 13 Mitgliedsgemeinden.

LK Celle: Die Einheitsgemeinden Hermannsburg und Unterlüß schlossen sich zur neuen Einheitsgemeinde Südheide zusammen.

LK Cuxhaven: Die Samtgemeinde Land Wursten wurde aufgelöst. Ihre 7 Mitgliedsgemeinden Cappel, Dorum, Midlum, Misselwarden, Mulsum, Padigsbüttel und Wremen schlossen sich mit der Einheitsgemeinde Nordholz zur neuen Einheitsgemeinde Wurster Nordseeküste zusammen.

Die SG Bederkesa und ihre 8 Mitgliedsgemeinden (Bad Bederkesa, Drangstedt, Elmslohe, Flögeln, Köhlen, Kührstedt, Lintig, Ringstedt) schlossen sich mit der Einheitsgemeinde Stadt Langen zur neuen Einheitsgemeinde Stadt Geestland zusammen.

In der Summe ergaben sich durch diese Maßnahmen Bestandsänderungen von -4 Samtgemeinden, -20 Gemeinden, -19 Mitgliedsgemeinden und -1 Einheitsgemeinde.

Durch die Fusionen der Jahre 2014 und 2015 waren zwar ganz überwiegend kleinere Gemeinden des ländlichen Raums betroffen. Unter den Orten, die ihre rechtliche Eigenständigkeit als Kommune verloren, befinden sich aber durchaus Gemeinden, die landesweit bekannt sind wie z. B. Schöppenstedt, Bad Bederkesa, Hermannsburg und die Harzer Bergstädte. Auffällig ist die regionale Verteilung der Zusammenschlüsse: Sie vollzogen sich ausnahmslos im Gebiet der Statistischen Regionen Braunschweig und Lüneburg. Keine einzige Kommune der Statistischen Regionen Hannover und Weser-Ems war betroffen.

Weitere Aufschlüsse gibt die Tabelle T3. Diese listet die 2015 von Fusionen etc. betroffenen Einheitsgemeinden und Samtgemeindebereiche mit ihrer jeweiligen Bevölkerungszahl Ende September 2011 und 2014 auf. Insgesamt waren 114 662 Einwohnerinnen und Einwohner, 1,5 % der Gesamtbevölkerung Niedersachsens, von den Zusammenschlüssen betroffen. Die größte involvierte Kommune war die Stadt Langen mit einer Bevölkerung von 18 495. Die neue Stadt Geestland zählte (Stand Ende September 2014) 30 614 Einwohnerinnen und Einwohner, was Platz 49 unter Niedersachsens Kommunen bedeutet: etwas weniger als Ganderkesee (30 629) und etwas mehr als Achim (30 472).

Die Tabelle T3 macht aber vor allem deutlich, dass fast alle betroffenen Kommunen im Zeitraum September 2011 bis September 2014 von Bevölkerungsrückgängen betroffen waren. In der Summe sank die Bevölkerungszahl der betroffenen Kommunen um 0,7 %, während gleichzeitig die Bevölkerung des Landes insgesamt um +0,5 % anstieg. Eine interessante Ausnahme stellt vor allem die Samtgemeinde Oberharz dar. Der dortige Bevölkerungszuwachs

T3 | Bevölkerung der von Zusammenschlüssen betroffenen Gemeinden und Samtgemeindebereiche 2015

Name der Gemeinde / Samtgemeinde (SG)	Bevölkerung am		Veränderung (%)
	30.9.2014	30.9.2011	
SG Oberharz	15 657	15 344	+2,0
Ilsede	11 366	11 499	-1,2
Lahstedt	9 930	10 217	-2,8
SG Asse	9 358	9 539	-1,9
SG Schöppenstedt	9 287	9 456	-1,8
Hermannsburg	8 062	8 154	-1,1
Unterlüß	3 561	3 659	-2,7
Nordholz	7 270	7 295	-0,3
SG Land Wursten	9 557	9 637	-0,8
Langen	18 495	18 476	+0,1
SG Bederkesa	12 119	12 232	-0,9
Summe	114 662	115 508	-0,7
Land Niedersachsen	7 821 339	7 780 160	+0,5

um +2,0 % erklärt sich vor allem aus einem kräftigen Wachstum der Technischen Universität Clausthal, deren Studierendenzahlen von 4 004 (WS 2011/12) auf 4 823 (WS 2014/15) stiegen.

Fazit und Ausblick

Der Konzentrationsprozess auf größere kommunale Einheiten hat sich seit Ende des Jahres 2009 beschleunigt. Davor gab es seit dem Jahr 1974 nur geringfügige Bestandsveränderungen. Die Fusionen ereigneten sich überwiegend in kleineren Gemeinden des ländlichen Raums. Besonders betroffen sind die Samtgemeinden, deren Zahl sich erheblich reduziert hat. Regional ist auffällig, dass sich alle Fusionen in den Statistischen Regionen Braunschweig und Lüneburg ereigneten, sozusagen zwischen Harz und Heide und an der Küste (vgl. Abbildung A1).

Wie geht es weiter? Am 1.11.2016 beginnt die nächste Kommunalwahlperiode. Zu diesem Stichtag wird daher einiges geschehen: Zum ersten Mal seit Bildung der Region Hannover am 1.11.2001 wird es eine Fusion auf der Landkreisebene geben: Die südniedersächsischen Landkreise Göttingen und Osterode am Harz schließen sich zu einer *neuen Landkreis Göttingen* zusammen. Das Land Niedersachsen fördert diese Fusion mit einer Entschuldungshilfe in Höhe von 79,8 Mio. Euro.³⁾ Die beiden Landkreise fusionieren unter anderem darum, weil es zwischen ihnen zahlreiche und intensive Verflechtungen gibt.

Auf Gemeindeebene gibt es sehr konkrete Planungen zu weiteren Zusammenschlüssen im Jahre 2016. Gesetzgeberische Maßnahmen, die im Gesetzgebungsverfahren derzeit unterschiedlich weit vorangeschritten sind, sind dabei stets erforderlich.

In der Statistischen Region Braunschweig, und zwar im jetzigen *Landkreis Osterode am Harz* bestehen Überlegungen, die Samtgemeinde Walkenried mit drei Mitgliedsge-

3) Vgl. Nds. Ministerium für Inneres und Sport, Innenminister und Landkreise unterzeichnen Zukunftsvertrag, Pressemitteilung vom 13.11.2013, Hannover 2013.

meinden zum 1.11.2016 in eine Einheitsgemeinde umzuwandeln. Kontrovers diskutiert wird im *Landkreis Helmstedt* der Zusammenschluss der Samtgemeinde Nord-Elm mit der Stadt Helmstedt. Einige Mitgliedsgemeinden dieser Samtgemeinde haben gegen diesen Zusammenschluss Verfassungsklage angekündigt. Ebenfalls im Landkreis Helmstedt planen die Gemeinden Ingeleben, Söllingen und Twiefelingen zur neuen Gemeinde Söllingen als Mitgliedsgemeinde der Samtgemeinde Heeseberg zusammengeschlossen zu werden.

Auch in zwei Landkreisen der Statistischen Region Hannover stehen kommunale Zusammenschlüsse bevor: Große Strukturveränderungen wird es wahrscheinlich im *Landkreis Hildesheim* geben. Dort sollen zum 1.11.2016 die Samtgemeinden Sibbesse und Lamspringe jeweils Einheitsgemeinden werden. Aus den Samtgemeinden Duingen und Gronau (Leine) wird unter Neubildung eines Fleckens Duingen aus den Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde Duingen und unter Eingliederungen aller Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde Gronau (Leine) mit Ausnahme des Fleckens Eime in die Stadt Gronau (Leine) die neue Samtgemeinde Leinebergland gebildet. Diese wird dann nur die drei Mitgliedsgemeinden Flecken Duingen, Flecken Eime und Stadt Gronau (Leine) haben. Zudem soll die Samtgemeinde Freden (Leine) in eine Einheitsgemeinde umgewandelt werden.

Im *Landkreis Diepholz* soll die Gemeinde Süstedt mit dem Flecken Bruchhausen-Vilsen, beide Mitglieder der Samtgemeinden Bruchhausen-Vilsen, zusammengeschlossen werden.

In der Statistischen Region Lüneburg, und zwar im *Landkreis Cuxhaven*, gibt es Pläne zum Zusammenschluss der Samtgemeinden Am Dobrock und Land Hadeln sowie zur Fusion der Gemeinden Cadenberge und Geversdorf, Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde Am Dobrock. Durch die Neubildung der Gemeinde Cadenberge wird es möglich, die Samtgemeinden Land Hadeln und Am Dobrock zur neuen Samtgemeinde Land Hadeln zusammenzuschließen, die dann 14 Mitgliedsgemeinden haben wird.