



Niedersächsischer
Städtetag

Zukunftsvertrag



Land Niedersachsen

**Gemeinsame Erklärung der Arbeitsgemeinschaft der
Kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens
und der
Niedersächsischen Landesregierung
zur Zukunftsfähigkeit der niedersächsischen Kommunen
(Zukunftsvertrag)**

Präambel

Die kommunale Selbstverwaltung ist ein Herzstück unseres föderativen Gemeinwesens in der Bundesrepublik Deutschland. Die Kommunen sind erste Ansprechpartner für ihre Bürgerinnen und Bürger und bilden mit ihren Leistungen die Grundlagen unseres Staates. Kraftvolle kommunale Selbstverwaltung setzt leistungsfähige Kommunen voraus, die ihre selbst zu gestaltenden Aufgaben in sachgerechter Weise zum Wohle ihrer Einwohnerinnen und Einwohner erledigen sollen. Die gute wirtschaftliche Entwicklung der Jahre 2006 – 2008 trug bei den Kommunen insgesamt zu einer deutlichen Verbesserung der Haushaltslage bei. Gleichwohl ist auch festzustellen, dass in strukturschwachen Gebieten des Landes trotz gesteigerter Einnahmen bei einer Vielzahl von Kommunen insbesondere aufgrund hoher Kassenkreditbestände eine weiterhin äußerst angespannte, zum Teil auch dramatische Finanzlage zu verzeichnen ist. Vor diesem Hintergrund sind gemeinsame, solidarische Anstrengungen des Landes und seiner Kommunen notwendig.

Die Landesregierung und die kommunalen Spitzenverbände verabreden hierzu den Ausbau eines Instrumentariums zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften und als Beitrag zur Entspannung der strukturellen Finanzprobleme einzelner Kommunen. Im Mittelpunkt stehen dabei das Prinzip der bürgernahen Durchführung öffentlicher Aufgaben, die Möglichkeit einer kommunalen Entschuldung als zentralen Baustein für eine zukunftsfähige Ausrichtung zahlreicher strukturschwacher Gemeinden und Landkreise sowie eine ressortübergreifende Strukturpolitik mit unseren Kommunen.

Die Landesregierung und die kommunalen Spitzenverbände gehen gemeinsam davon aus, dass zukunftsfähige kommunale Strukturen nur dann erfolgreich entwickelt werden können, wenn diese von einer breiten Mehrheit der Bevölkerung und der politisch Verantwortlichen vor Ort getragen werden. Dabei gilt es, das ehrenamtliche Engagement als ein Grundelement der kommunalen Selbstverwaltung weiter zu nutzen und zu stärken.

Die Landesregierung und die kommunalen Spitzenverbände verstehen den Abschluss der Vereinbarung als Intensivierung eines umfassenden, an einer bürgernahen und effektiven Aufgabenwahrnehmung orientierten, Reformprozesses. Sie sehen die Herausforderung, über die Vereinbarung hinaus die strukturellen Finanzprobleme der kommunalen Ebene zu lösen.

Die Landesregierung und die kommunalen Spitzenverbände erklären gemeinsam:

1. Die kommunale Ebene hat Vorrang bei der Durchführung öffentlicher Aufgaben.

Die bürgernahe Durchführung öffentlicher Aufgaben durch die Kommunen ist der Regelfall staatlichen Handelns. Zu diesem Zweck werden Landesregierung und kommunale Spitzenverbände gemeinsam bis Ende 2010 eine weitere Kommunalisierung von Aufgaben unter Beachtung von Art. 57 Abs. 4 der Niedersächsischen Verfassung intensiv prüfen. Vorschläge liegen durch die gemeinsame Erklärung des Niedersächsischen Städtetages und des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes zu weiteren Aufgabenübernahmen vom März 2009 und das Positionspapier des Niedersächsischen Landkreistages zur Verwaltungsreform in Niedersachsen vom Juni 2008 bereits vor. Dabei ist auch eine Verlagerung von Aufgaben der Landkreise auf die Gemeinden zu berücksichtigen. Hierzu wird die Landesregierung eine Lenkungsgruppe aus den Staatssekretären der betroffenen Ressorts sowie der Staatskanzlei einsetzen, in der die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände mitwirkt. Die von der Lenkungsgruppe zur Prüfung vorgeschlagenen Aufgaben sollen von den betroffenen Ressorts in einer Arbeitsgruppe mit den kommunalen Spitzenverbänden und dem MI im Hinblick auf eine Realisierung geprüft werden. Die zur Umsetzung der Prüfungsergebnisse notwendigen Gesetzgebungsverfahren sollen in der laufenden Wahlperiode durchgeführt werden.

2. Nur starke Kommunen sind in der Lage kommunale Selbstverwaltung zum Wohle ihrer Bürgerinnen und Bürger kraftvoll zu gestalten.

Die in Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes und Art. 57 der Niedersächsischen Verfassung niedergelegten Prinzipien und Garantien der kommunalen Selbstverwaltung sind Maßstäbe unseres Handelns und dürfen nicht ausgehöhlt werden. Hierzu gehören das Recht die eigenen Angelegenheiten in eigener Verantwortung zu regeln, insbesondere die finanzielle Eigenverantwortung der kommunalen Ebene, die Personal- und Organisationshoheit, die Planungshoheit, die strikte Konnexität und das Anhörungsrecht der kommunalen Spitzenverbände.

Mit dem kommunalen Finanzausgleich stellt das Land im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit Mittel zur Ausstattung seiner Kommunen zu Verfügung. Landes- und Kommunalaufgaben sind gleichgewichtig und gleichrangig. Die Landesregierung erklärt für sich, die Kommunen entsprechend den Grundsätzen der Verteilungssymmetrie nicht einseitig zur Entlastung des Landeshaushaltes durch Kürzungen des kommunalen Finanzausgleichs heranzuziehen.

3. Gemeinsam Aufgaben und Standards reduzieren und Bürokratieabbau vorantreiben.

Mit dem Modellkommunengesetz hat das Land von 2006 bis 2009 einige Kommunen von unnötigen bürokratischen Vorgaben entlastet. Bereits vor Abschluss des Erprobungszeitraumes sind aufgrund der positiven Erfahrungen einige Modellregelungen in landesweit gültiges Recht umgesetzt worden. Dieser Weg zum Abbau von Bürokratie und Standards ist konsequent fortzusetzen. Darüber hinaus sind gesetzliche Aufgaben und Leistungsverpflichtungen zu überprüfen und auf das notwendige Maß zu beschränken. Hierdurch können finanzielle Ressourcen gespart, neue Handlungsspielräume geschaffen und die kommunale Eigenverantwortlichkeit gestärkt werden. Unter Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände soll dieser Weg als Daueraufgabe ständig vorangetrieben werden. Art und Weise der Umsetzung werden einvernehmlich unter Beteiligung der Staatskanzlei abgesprochen.

4. Weitere Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit und des eGovernment

Die Landesregierung und die kommunalen Spitzenverbände bekräftigen ihre gemeinsame Erklärung zur Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit vom Februar 2008. Die Einsparmöglichkeiten oder Effizienzgewinne durch interkommunale Zusammenarbeit sind anerkannte Teile einer Haushaltskonsolidierung.

Auch die Kooperationsvereinbarung von Landesregierung und kommunalen Spitzenverbänden zur gemeinsamen Einführung von eGovernment in Niedersachsen vom Oktober 2007 soll weiter mit Leben gefüllt werden. Ziel ist es, dass Kommunen und Landesbehörden ihren Bürgern umfassende Möglichkeiten zur elektronischen Information, Kommunikation und Transaktion bieten und die entsprechenden Angebote gemeinsam ausbauen.

5. Wiederherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit.

Aufgrund besonderer struktureller Probleme (geringe Einwohnerzahl, hohe Arbeitslosigkeit, extreme Haushalts- und Finanzsituation – insbesondere hohe Kassenkredite und Bedarfszuweisungsempfänger -, rückläufige Bevölkerungsentwicklung bzw. –prognose) sind eine Reihe von Kommunen trotz erheblicher Konsolidierungsbemühungen nicht in der Lage, einen Haushaltsausgleich herbeizuführen. Sie erhalten bisher dauerhaft finanzielle Zuweisungen im Rahmen der kommunalen Solidargemeinschaft.

Die Landesregierung und die kommunalen Spitzenverbände stimmen in dem Ziel überein, die finanzielle Leistungsfähigkeit der betroffenen Kommunen zu verbessern und künftig wieder herzustellen. Zur nachhaltigen Verbesserung der Haushalte werden diese Kommunen dauerhaft von ihrer finanziellen Belastung durch Zins und Tilgung der aufgelaufenen Liquiditätskredite in Höhe von bis zu 75% freigestellt (Entschuldungshilfe). Dies wird sichergestellt durch eine individuelle vertragliche Vereinbarung zwischen dem Land und der betreffenden Kommune (Entschuldungsvertrag) sowie einer kommunalhaushaltsrechtlichen Regelung, in der festgelegt wird, dass die Gesamthöhe der zu erbringenden Entschuldungshilfe bei den kommunalaufsichtsrechtlichen Genehmigungen als geleistet gilt. In den Genuss einer entsprechenden Hilfe sollen insbesondere diejenigen strukturschwachen Kommunen kommen, welche zum Zwecke der Haushaltskonsolidierung Fusionen mit anderen Gebietskörperschaften oder die Umwandlung von einer Samtgemeinde in eine Einheitsgemeinde anstreben, soweit dieses zur finanziellen Gesundung beiträgt und erforderlich ist. Zugleich sollen Kommunen unterstützt werden, die ihre dauernde Leistungsfähigkeit trotz extremer Kassenkreditverschuldung auch ohne Fusion wiederherstellen können. In dem Entschuldungsvertrag ist insbesondere die nachhaltige Wirkung einer entsprechenden Entschuldung sicherzustellen. Der Entschuldungsvertrag ist von der jeweiligen Kommunalaufsichtsbehörde bei ihren haushaltsrechtlichen Genehmigungen zu berücksichtigen. Bei kreisangehörigen Gemeinden (mit Ausnahme der großen selbständigen Städte) tritt der Landkreis als untere Kommunalaufsichtsbehörde dem Vertrag bei. Die Grundzüge einer entsprechenden vertraglichen Konzeption werden zwischen der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden abgestimmt. Die Zugriffsfrist einer Kommune auf eine entsprechende Entschuldungshilfe endet am 31.10.2011. Im Fall einer Fusion oder Umwandlung müssen entsprechende Organbeschlüsse bis zu diesem Zeitpunkt gefasst worden sein.

6. Gemeinsamer Entschuldungsfonds.

Das Land stellt ab dem Jahr 2012 einen jährlichen Finanzbeitrag von bis zu 35 Mio. Euro in einem Sondervermögen zur Rückführung von Liquiditätskrediten für Kommunen mit extremer Kassenkreditverschuldung zur Verfügung. Die kommunalen Gebietskörperschaften werden in gleicher Höhe einen finanziellen Beitrag durch Inanspruchnahme des kommunalen Finanzausgleichs leisten. Die Einzelheiten werden zwischen der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden vereinbart. Die kommunale Seite wirkt in einem paritätisch besetzten Gremium bei der Mittelvergabe mit.

7. Bestandsaufnahme der vorhandenen kommunalen Gebietsstrukturen.

Mögliche Änderungen kommunaler Gebietsstrukturen müssen auch heute noch – mehr als dreißig Jahre nach der letzten allgemeinen kommunalen Gebietsreform in Niedersachsen – entsprechend der Rechtsprechung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs den grundsätzlich fort geltenden Leitbildern dieser Reform genügen. Unter anderem auf Grund des technologischen Fortschritts durch Nutzung neuer Techniken und Medien sowie der demographischen Entwicklung in vielen Landesteilen haben sich im Lauf der Zeit Veränderungen ergeben. Eine Reihe von Kommunen erwartet dabei zu ihrer eigenen Orientierung Perspektiven und Hilfestellungen des Landes. Die Landesregierung hat deshalb eine wissenschaftlich-analytische Bestandsaufnahme der vorhandenen kommunalen Strukturen unter Berücksichtigung der sich geänderten Verhältnisse in Auftrag gegeben.

8. Unterstützung freiwilliger kommunaler Neugliederungen durch Gutachten und Moderationen.

Auf kommunaler Ebene angestoßene Prozesse zur gebietlichen Neugliederung, die nachhaltig zu wirtschaftlich verbesserten Rahmenbedingungen und damit zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vor Ort beitragen können, werden von der Landesregierung unterstützt. Im Rahmen seines Haushalts stellt das Land für die Erstellung von Fusionsgutachten oder die Moderation von Fusionsprozessen im Einzelfall bis zu 80% der erforderlichen Kosten bei einer Höchstförderung von 50.000 Euro zur Verfügung. Darüber hinaus bietet die Landesregierung durch die Regierungsvertretungen Beratungen vor Ort an.

9. Ressortübergreifende Strukturpolitik mit unseren Kommunen.

Eine nachhaltige Politik zur Stärkung und zukunftsfähigen Entwicklung der kommunalen Ebene insbesondere in den strukturschwachen Räumen ist nur zu erreichen, wenn sie durch eine ressortübergreifende, integrative Regional- und Strukturpolitik für unsere Kommunen begleitet wird. Aus einer auf den demographischen Wandel ausgerichteten Regionalpolitik des Landes müssen sich Synergien ergeben, die eine neue regionale Wirtschaftsdynamik entfachen, eine gesteigerte Lebensqualität bewirken, die regionale Identität stärken und zu weiteren Investitionen führen sollen. Dazu wird die Landesregierung die Instrumente der regionalen Strukturpolitik in den für die kommunale Entwicklung bedeutsamen Bereichen wie zum Beispiel Tourismus, Arbeitsmarkt und Entwicklung des ländlichen Raumes für strukturschwache Regionen intensivieren; Qualität und Wirkung der Maßnahmen müssen dabei im Vordergrund stehen. Dies wird auch als flankierende Maßnahme zur dauerhaften Wiederherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit bei den Kommunen, die an dem Entschuldungsprogramm (Nrn.5 und 6) teilnehmen, angesehen.

Über die Umsetzung der entsprechenden Maßnahmen ist der in Nr. 1 genannten Lenkungsgruppe jährlich zu berichten.

In diesem Zusammenhang wird auch die Einführung neuer Instrumente finanzieller Unterstützung geprüft werden. Dabei sollte entsprechend § 22 NFAG bei der kommunalen Mitfinanzierung an die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften, aber auch an strategische und organisatorische Qualitätsanforderungen angeknüpft werden.

Hannover, den 17. Dezember 2009