Internationales Institut für
Staats- und Europawissenschaften

International Institute for Comparative Government and European Policy
Institut International d'Institutions et de Politiques Européennes

Professor Dr. Dr. h.c. Joachim Jens Hesse*

Kommunalstrukturen in Niedersachsen

Untersuchung im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Sport des Landes Niedersachsen

* unter Mitarbeit von Stephan Vogel, Erwin Bernat und Maria Grazia Martino

30.05.2010

Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften

Anschrift
Behrenstraße 34
D-10117 Berlin

Kommunikation
Telefon +49 (0) 30.2061.399-0
Telefax +49 (0) 30.2061.399-9

Internet
Email post@internationales-institut.de
Homepage www.internationales-institut.de

Vorwort

In fast allen Flächenländern der Bundesrepublik Deutschland kommt es seit geraumer Zeit zu einer Überprüfung der gegebenen Regierungs- und Verwaltungsorganisation. Dies verbindet sich zum einen mit erkennbarem Anpassungsbedarf an sich schnell verändernde Rahmenbedingungen, zum anderen mit einer zunehmend als „bedrohlich" empfundenen demographischen und haushalterischen Entwicklung. Hinzu treten Herausforderungen, die eher exogen bestimmt sind, etwa über erweiterte Vorgaben aus dem Bund-Länder-Verhältnis oder durch Umorientierungen im Rahmen europäischer Förderverfahren.

Niedersachsen gilt im Kontext der hierauf bezogenen Diskussion als ungewöhnlich „erfolgreich", da es über eine Reihe bedeutsamer Maßnahmen in bislang zwei Phasen der Verwaltungsreform weitgehende Veränderungen nicht nur diskutierte, sondern auch umsetzte. Dies richtet sich vor allem auf die Abschaffung einer ganzen gebietskörperschaftlichen Ebene, der Regierungspräsidien, eine der im Vergleich der Flächenländer strukturell bedeutsamsten Reformen der vergangenen Jahre. Nachdem sich die bisherigen Reformbemühungen des Landes auf den staatlichen Bereich konzentrierten, kann die Landesregierung heute mit einigem Recht vortragen, dass es nun auch komplementärer Ansätze im kommunalen Bereich bedarf.

Das nachfolgende Gutachten setzt hier an und sucht die Kommunalstruktur des Landes einer umfassenden Untersuchung zuzuführen, die im Ergebnis etwaigen Stabilisierungs- und Handlungsbedarf identifizieren sollte. Dies bietet sich auch deshalb an, weil die letzte grundlegende Untersuchung dieser Art lange zurückliegt: Die Überlegungen zur „jüngsten" allgemeinen Kommunal- und Gebietsreform in Niedersachsen datieren vom Ende der 1960er Jahre.

Verwaltungsreformen sind bekanntlich ein „schwieriges Geschäft", mit dem durchaus auch Kommunal- und Landtagswahlen gewonnen oder verloren werden können. Gerade deshalb ist der Ansatz der Landesregierung zu begrüßen, etwaige Bemühungen in diese Richtung sorgfältig zu grundieren, nicht nur im Rahmen der politisch-administrativen Praxis, sondern auch über extern gewonnene Erkenntnis. Der Gutachter sucht diesem Anspruch gerecht zu werden, zumal es dem Internationalen Institut für Staats- und Europawissenschaften (ISE) in Berlin gelang, im Verlauf des vergangenen Jahrzehnts nahezu jedes Flächenland der Bundesrepublik Deutschland einer umfassenden Analyse seiner Regierungs- und Verwaltungsorganisation zu unterziehen. Der damit verbundene Aufbau einer „Strukturberichterstattung für die deutschen Gebietskörperschaften" hat sich inzwischen als wichtige Informationsbasis erwiesen und wirkt auf laufende Reformbemühungen und Anpassungsprozesse ein. Dass es solcher Anregungen „von außen" bedarf, muss hier nicht näher verdeutlicht werden; die derzeit erkennbaren Diskussionen um die Fortentwicklung des öffentlichen Sektors sind auch in Niedersachsen ein eindeutiger Beleg. Ob „Kreisgebietsreform", „Rückkehr zur Zweigleisigkeit" oder auch „Überführung der GLL in einen Landesbetrieb" – sofort finden sich Stimmen, die über ein Für und Wider die politische Diskussion zu besetzen und öffentliche Unterstützung für das jeweilige Anliegen einzuwerben suchen. Solchen Diskussionen versachlichend zu begegnen und ihnen eine belastbare empirisch-analytische Grundlage zu liefern, ist Aufgabe der anwendungs- und umsetzungsorientierten Staats-

und Verwaltungswissenschaften. Die nachfolgenden Ausführungen nehmen dies für sich in Anspruch. Vielleicht gelingt es so, zu einer erweiterten Handlungsfähigkeit der niedersächsischen Verwaltung beizutragen und auch bei den von etwaigen Veränderungsprozessen Betroffenen für Verständnis, ja Mitwirkung zu werben – vor allem dann, wenn Handlungsoptionen diskutiert werden, die erkennbar nicht einem gleichsam technokratischen Selbstverständnis oder gar „politischer Willkür“ geschuldet sind, sondern unabweisbare Anpassungsprozesse an eine sich rapide verändernde Umwelt darstellen.

Einmal mehr hat der Gutachter einer Reihe von Mitarbeitern zu danken, ohne die die nachfolgende Untersuchung nicht fristgerecht hätte erstellt werden können. Dies gilt insbesondere für Stephan Vogel, der sich vor allem um die methodische Qualität dieser Untersuchung verdient machte, sowie für Erwin Bernat, von dessen langjährigen landesspezifischen Erfahrungen wir profitieren konnten, ohne dass er an der Erarbeitung der hier vorgestellten Empfehlungen beteiligt war oder diese gar zu vertreten hat. Frau Martino half in bewährter Weise bei der Erstellung und Überarbeitung des Manuskripts. Schließlich ist all denjenigen Vertretern der Landes- und der Kommunalverwaltung Niedersachsens zu danken, die dem Gutachter zu intensiven Gesprächen über die hier verfolgten Fragestellungen zur Verfügung standen. Ohne diese vertrauensvolle Zusammenarbeit sind praxisorientierte Arbeiten der hier vorgelegten Art nicht zu erstellen. Eine den Namen verdienende Staats- und Verwaltungswissenschaft sollte dies weitaus stärker berücksichtigen als es gelegentlich der Fall zu sein scheint.

Joachim Jens Hesse

Inhalt

Vorwort **2**

1. Einführung **6**

2. Verwaltungsreformen in Deutschland – ein Überblick **12**

2.1 Verwaltungsreformen auf staatlicher Ebene 12

2.2 Verwaltungsreformen auf kommunaler Ebene 25

2.3 Zur Verbindung beider Ebenen 40

3. Verwaltungsreformen in Niedersachsen **41**

3.1 Verwaltungsreformen des Landes im Zeitablauf: Ansätze und Ergebnisse 41

3.2 Der Ausgangspunkt kommunaler Gebietsreformen in Niedersachsen: das Weber-Gutachten 53

4. Veränderte Rahmenbedingungen für die niedersächsiche Kommunalverwaltung **66**

4.1 Die siedlungs- und raumstrukturelle Ausgangssituation 66

4.2 Die demographische Entwicklung 74

4.3 Eine haushalterische Bestandsaufnahme 86

4.4 Soziokulturelle Faktoren 92

4.5 Sonstige Entwicklungen (politisch-administrativ, rechtlich, ökonomisch) 98

5. Maßstäbe und Indikatoren zur Beurteilung der niedersächsischen Kommunalstruktur **105**

5.1 Bevölkerungsbesatz und Raumkapazität 108

5.2 Verwaltungsgeographische Kongruenz 120

5.3 Entwicklungsfähigkeit 140

5.4 Sozioökonomische und fiskalische Ausgleichsfähigkeit, gleichwertige Lebensverhältnisse 166

5.5 Ebenenübergreifende Funktionalität und verwaltungspolitische Stabilität 180

5.6 Ortsnähe, Teilhabe und Identität 183

6. Zwischenfazit (I): Räume mit Stabilisierungsbedarf 202

7. Regionale Kooperationsräume (Makroebene) **209**

7.1 Länderübergreifende Bezugsräume 211

7.1.1 Niedersachsen-Hamburg 211

7.1.2 Niedersachsen-Bremen 217

7.2 West- und Südwestniedersachsen 221

7.3 Niedersächsischer Zentralraum und Südniedersachsen 222

7.4 Exkurs: Küstenraum 225

8. Regionale Kooperationsräume (Mesoebene): Binnenstrukturen 229

8.1 Länderübergreifende Bezugsräume 230

8.1.1 Niedersachsen-Hamburg 230

8.1.2 Niedersachsen-Bremen 235

8.2 West- und Südwestniedersachsen 243

8.3 Niedersächscher Zentralraum und Südniedersachsen 250

9. Regionale Kooperationsräume (Mikroebene): Konsequenzen für den Kommunalbereich 265

9.1 Metropolregion Hamburg: Beispiele 265

9.2 Metropolregion Bremen-Oldenburg: Beispiele 274

9.3 West- und Südwestniedersachsen: Beispiele 280

9.4 Niedersächsischer Zentralraum und Südniedersachsen: Beispiele 283

10. Zwischenfazit (II): Kommunen mit Handlungsbedarf 297

11. Zusammenfassende Handlungsoptionen 302

11.1 Optimierung des Status quo 307

11.2 Erweiterte interkommunale Kooperation (IKZ) 308

11.3 Punktuelle Anpassungen, selektive Gebietsreform 315

11.4 Fusionen, Einkreisungen, Bildung von Großkreisen, Gebietsreformen „von oben“ 322

12. Anhang 324

12.1 Grundlegende themenspezifische Daten für die Bundesrepublik Deutschland und das Land Niedersachsen 327

12.2 Kommunale Gebietsreformen in Deutschland: Synopse zur Rechtsprechung 366

12.3 Aufgabenbestand und Aufgabendifferenzierung: ein empirisch-analytischer Rahmen 387

12.4 Gemeinsame Erklärung der Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens und der Niedersächsischen Landesregierung zur Zukunftsfähigkeit der niedersächsischen Kommunen (Zukunftsvertrag) 403

12.5 Beschlossene, diskutierte und abgewehrte Fusionen auf Gemeinde- und Kreisebene in Niedersachsen: Aktivitätsprofil 408

12.6 Literatur- und Materialverzeichnis 418

12.7 Neuere Untersuchungen des Internationalen Instituts für Staats- und Europa-wissenschaften (ISE) Berlin zur Regierungs- und Verwaltungsorganisation 431

1 Einführung

Hintergrund und Beauftragung

Das hiermit vorgelegte Gutachten über den Stand und Zustand der niedersächsischen Kommunalstrukturen hat zum Ziel, die *Grundlagen der letzten allgemeinen kommunalen Gebietsreform* in Niedersachsen zu *überprüfen* und erforderlichenfalls *Anregungen zu ihrer Fortentwicklung* vorzutragen. Dies setzt eine wissenschaftliche, empirisch-analytische Bestandsaufnahme voraus, die vor allem die heute zu berücksichtigenden Kontextbedingungen (demographische Entwicklung, haushaltswirtschaftliche Ausgangssituation, zunehmender Einsatz von IuK-Techniken, sich veränderndes Aufgabenspektrum, gewachsene wie sich wandelnde Identitäten auf regionaler und kommunaler Ebene) sowie die bei der *Weiterentwicklung von Kommunalstrukturen in anderen Flächenländern* gemachten Erfahrungen berücksichtigt. Letztere sind insofern von Bedeutung, als in einigen Ländern substantielle Gebiets- und Gemeindereformen inzwischen erörtert oder bereits umgesetzt wurden.

Die Notwendigkeit einer Überprüfung und, falls erforderlich, Fortentwicklung der grundlegenden Strukturvorstellungen richtete sich im Rahmen der letzten allgemeinen Kommunal- und Gebietsreform in Niedersachsen vor allem auf *zwei Ansätze*:

- die an das sog. Weber-Gutachten vom März 1969[1] angelehnte Grundstruktur für die Gebietsreform auf Gemeindeebene gem. der Entschließung des Niedersächsischen Landtages vom 9. Februar 1971[2] sowie auf
- die Grundstruktur für die (letzte) allgemeine Gebietsreform auf Landkreisebene; auch hierzu ist auf das Weber-Gutachten und den Entwurf zum Achten Gesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform[3] zu verweisen.

An diesen *grundlegenden Strukturvorstellungen* richtete man sich im Rahmen der Umsetzung der Gemeindegebietsreform im Wesentlichen aus, wobei allerdings diverse Ausnahmen, vor allem im Rahmen der Kreisgebietsreform und hier primär mit Blick auf die benannten Mindesteinwohnerzahlen, gemacht wurden.

Angesichts der seit 1969/1971 beträchtlich veränderten Rahmenbedingungen erscheint eine *Überprüfung* dieser Grundstrukturen (die in Teilen der Diskussion Leitbildcharakter annahmen) *angezeigt*, zumal künftige Zusammenschlüsse von Gemeinden und/oder Samtgemeinden oder mögliche Kreisgebietsreformen zwangsläufig bis an die Grenzen der bisher im Grundsatz fortgeltenden gesetzli-

---

1 *Niedersächsischer Minister des Innern* (Hg.): Gutachten der Sachverständigenkommission für die Verwaltungs- und Gebietsreform, Hannover, 1969.

2 *Niedersächsischer Landtag*: Entschließung über die Verwaltungs- und Gebietsreform auf der Gemeindeebene, Mitteilung Nr. 382 vom 9. Februar 1971, LT-Drs. 7/382.

3 *Niedersächsischer Landtag*: Entwurf eines Achten Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform, LT-Drs. 8/1000.

chen Voraussetzungen oder sogar darüber hinaus gehen müssten. Dabei stellt sich zum einen die *Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit*, zum anderen wächst im gemeindlichen Bereich der *Bedarf an erneuerter landespolitischer Rahmensetzung*, sei es zur eigenen Orientierung bei einem freiwilligen Zusammenschluss von Kommunen, sei es mit Blick auf grundsätzlichere Neuorientierungen, die sich aus der veränderten Ausgangslage heraus ergeben könnten. Diese Einschätzung folgt nicht nur zahlreichen Gesprächen, die der Gutachter auf Landesebene führen konnte, sondern auch fortlaufenden Kontakten mit Vertretern des kreislichen und gemeindlichen Bereichs, nach denen sich eine *größere Zahl von Gebietsveränderungen* vor allem, aber nicht nur, im gemeindlichen Bereich *abzeichnen* und auch auf der Kreisebene die Bereitschaft zu einer erweiterten Kooperation wächst.

Interdisziplinärer Zugang

Eine Überprüfung und erforderlichenfalls Fortentwicklung der benannten grundlegenden Strukturvorstellungen ist ein *hochkomplexer Prozess*, der beträchtliche rechts-, verwaltungs- und wirtschaftswissenschaftliche Kenntnisse voraussetzt. So gilt es zunächst, die Grundlagen der gegebenen kommunalen Gebietsstrukturen und deren Entwicklung über einen längeren Zeitraum hinweg, auch im Vergleich zu den anderen Flächenländern, nachzuvollziehen und nach Maßgabe der niedersächsischen Verhältnisse und der verfassungs- wie verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung neu zu bewerten. Dies sollte, wo und wann immer möglich, in engem Kontakt mit den auf der Landesebene und im kommunalen Bereich Verantwortung Tragenden erörtert werden.

Materielle Schwerpunkte der Untersuchung

Auf dieser Grundlage ergeben sich die *folgenden materiellen Schwerpunkte* für die nachfolgende Untersuchung:

- Aufarbeitung des sog. Weber-Gutachtens sowie der ihm vor- und nachgelagerten Diskussion,
- Überprüfung der sich auf Gebietsreformen erstreckenden Rechtsprechung in den vergangenen drei Jahrzehnten (vorrangig für Niedersachsen, darüber hinaus aber auch in den anderen Flächenländern),
- Veränderungen im Aufgabenbestand,
- Rahmenbedingungen der gegenwärtigen und absehbaren kommunalen Aufgabenerfüllung (Bevölkerungsentwicklung und demographischer Wandel, wirtschaftsstrukturelle Ausgangssituationen, Siedlungsentwicklung, sozioökonomische Verflechtungen, technologische Entwicklung),
- Stand und Fortentwicklung der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ),
- Verhältnis von kommunaler Leistungskraft und Gebietsgröße/Einwohnerzahl (Niedersachsen, auch im Vergleich der Flächenländer),
- Gewährleistung bürgerschaftlich-demokratischer Mitwirkung, auch hier unter Einbezug neuerer Entwicklungen in anderen Flächenländern, sowie

- Erörterung für die kommunale Identität wichtiger Fragestellungen, etwa zur regionalen/örtlichen Verbundenheit und zur Wahrnehmung des Ehrenamts.

Gliederung

Unter Berücksichtigung dieser Schwerpunkte basiert die vorgelegte Untersuchung auf einer *umfassenden Bestandsaufnahme*, erarbeitet und analysiert *zeitnahe Empirien*, bewertet sie nach dem *Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis*, stellt sie in den *Vergleich mit anderen Flächenländern* ein und sucht daraus schließlich *Handlungsempfehlungen* abzuleiten. Diesem Anspruch folgt die eingesetzte *Gliederung*. So wird nach einem Überblick über vollzogene wie derzeit diskutierte Verwaltungsreformen in Deutschland (Kap. 2) der „Fall" Niedersachsen umfassend vorgestellt (Kap. 3). Dabei geht es zunächst um die Ansätze und Ergebnisse von Verwaltungsreformen des Landes im Zeitablauf, wobei nach einem näheren Blick auf das Weber-Gutachten die neueren staatlichen wie kommunalen Aktivitäten nachvollzogen und erste Besonderheiten im Vergleich der Flächenländer aufgezeigt werden. Ausführungen zur logischen Verbindung von Aufgabenkritik, Funktionalreform und Struktur- wie Gebietsreformen beschließen dieses Kapitel.

Derart vorbereitet, stehen dann die veränderten Rahmenbedingungen für die niedersächsische Kommunalverwaltung im Zentrum (Kap. 4). Hier geht es vor allem um die siedlungsstrukturelle, demographische, haushalterische und soziokulturelle Ausgangssituation; dass diese wiederum von übergreifenden politisch-administrativen, ökonomischen und auch rechtlichen Entwicklungen beeinflusst ist, versteht sich von selbst. Im nachfolgenden Kap. 5 werden die für diese Untersuchung gewählten Maßstäbe und Kriterien zur Beurteilung der niedersächsischen Kommunalstruktur eingeführt, wobei die herkömmliche Indikatorenauswahl (Einwohnerzahl, Fläche, Haushaltssituation) eine beträchtliche Erweiterung erfährt. So wird auch zwischen der verwaltungsgeographischen Kongruenz, der Entwicklungsfähigkeit, der Ausgleichsfähigkeit, der Ortsnähe sowie der Teilhabe und Identität auf kommunaler Ebene unterschieden, ergänzt um jene Maßstäbe und Kriterien, die sich mit verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Vorgaben verbinden: gleichwertige Lebensverhältnisse, Gewährleistung des Homogenitätsprinzips, Gemeinwohlorientierung, Systemgerechtigkeit und Gleichbehandlung. Im Übergang zur Empirie wird dies durch die Vorstellung von Handlungsmodellen bzw. Stufen der Land-Kommunen-Interaktion ergänzt, die nach dem Grad der Verbindlichkeit zwischen eher allgemeiner Kommunikation (etwa über Informationsaustausch und Interessensbekundungen) über Kooperationsformen (Beratung, Managementhilfen, Zielvereinbarungen) bis hin zu Formen der Koordination zwischen den Akteuren reichen; hier finden auch Rahmenvereinbarungen, der intensiv diskutierte Zukunftsvertrag zwischen der niedersächsischen Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden sowie das landesseitig angebotene Entschuldungskonzept ihren Platz. Erst nach Ausschöpfung (oder Nichtausschöpfung) dieser Handlungsformen

werden dann spezifische Vorgaben des Landes erörtert und, nicht nur als *ultima ratio*, durch den Verweis auf den Gesetzgebungsprozess ergänzt.

Räume mit Stabilisierungs- und Handlungsbedarf

Auf der Basis dieses Untersuchungsrahmens kommt es im Anschluss zu einem umfassenden Blick auf die Empirie der niedersächsischen Kommunalstruktur; er erlaubt eine schrittweise Identifizierung jener Strukturmerkmale, die als *Räume mit besonderem Stabilisierungs- und ggf. Handlungsbedarf* im Zentrum der Untersuchung stehen. Dabei sucht der Gutachter der laufenden Diskussion über auch großräumige Entwicklungen dadurch zu entsprechen, dass er die ungewöhnlich heterogene Landesstruktur durch den Ausweis „Regionaler Kooperationsräume“ (Kap. 7) zu erfassen sucht, die (gleichsam auf der analytischen Makroebene) Verflechtungs- und Kooperationsräume identifiziert, die nachfolgend einer vertieften Analyse unterliegen. Dabei geht es um vor allem fünf Räume, darunter mit den Metropolregionen Hamburg und Bremen-Oldenburg um zwei länderübergreifende Bezüge; hinzu treten West- und Südwestniedersachsen sowie der niedersächsische Zentralraum (Hannover-Braunschweig-Wolfsburg-Göttingen). Als Exkurs wird zudem knapp ein/der „Küstenraum“ identifiziert und diskutiert, ihm könnte künftig eine gesonderte Aufmerksamkeit zukommen. Diese Regionalen Kooperationsräume werden in einem weiteren Schritt (jetzt auf der Mesoebene) über den Ausweis ihrer Binnenstruktur konkretisiert (Kap. 8), um schließlich (auf der Mikroebene, Kap. 9) Konsequenzen für die Kommunalebene auszuweisen. Hier knüpft der Gutachter an ihm vorliegende Absichtserklärungen, Wünsche und anderweitige Bekundungen an, die er im Verlauf der empirischen Untersuchung erfassen oder über Gespräche vor Ort ermitteln konnte. Dies verdichtet sich bis hin zu einer *Kartierung entsprechender Aktivitäten*, die wiederum eine sehr unterschiedliche Bereitschaft zur Kooperation erkennen lässt, sowohl regional als auch in der Gegenüberstellung kreislicher und gemeindlicher Bemühungen zur Anpassung der Kommunalstruktur. Beispielhaft wird für die benannten Kooperationsräume dabei auf *Handlungsmöglichkeiten* verwiesen, die in Teilen an bereits laufenden Interaktionsmustern ansetzen, zum Teil aber auch neu begründet werden müssten. In keinen Fall geschieht dies auf eine gleichsam präskriptive Weise, nach der der Gutachter glaubt, den Beteiligten Verhaltensweisen (von der Kooperation bis zur Fusion) gleichsam „vorschreiben“ zu können. Die Untersuchung setzt mithin an bereits laufenden Bemühungen an und sucht sie in ihrer Logik fortzuführen bzw. dem eine auch operative Gestalt zu geben. Dies kann und soll in nicht mehr als „Anstöße“ münden, die sich aus den jeweils vorgefundenen Konstellationen ergeben; inwieweit sich das dann zu einem Gesamtansatz oder gar einem „Modell“ verdichtet, bleibt zunächst abzuwarten.

Handlungsoptionen

Im die Untersuchung abschließenden Kap. 11 summiert der Gutachter seine Erkenntnisse und weist *vier unterschiedliche Handlungsoptionen* aus. Dies reicht von

einer dem gegebenen Problembestand sicher nicht mehr entsprechenden Optimierung des *status quo* über Vorstellungen und Handlungschancen für eine erweiterte interkommunale Kooperation bis hin zu der vom Land eingeräumten Freiwilligkeitsphase; dabei wird zwischen den wechselseitigen Erwartungen, dem empirischen Befund, den sich damit verbindenden Chancen, aber auch den zu beachtenden Grenzen unterschieden. In der Handlungs- und Eingriffsintensität setzt sich das dann über punktuelle Anpassungen und selektive Gebietsreformen fort, bevor ein Gesamtansatz vorgestellt wird, der sich an der benannten regionalen Orientierung ausrichtet und Anregungen für eine erweiterte Flexibilität der Beteiligten enthält. Erst als letzte Handlungsoption kommt es zu einer Diskussion von Fusionsprozessen, Einkreisungen, einer etwaigen Bildung von Großkreisen und zuletzt jener „Gebietsreform von oben", die von den kommunalen Spitzenverbänden befürchtet und von der Landesregierung derzeit glaubwürdig ausgeschlossen wird.

Einschränkungen

Die *Arbeit des Gutachters* wurde dadurch *erschwert*, dass man von ihm einerseits einen „Durchbruch" im Rahmen einer in Teilen hoch polarisierten, gelegentlich aber auch nur „festgefahrenen" Ausgangssituation erwartet, ihm andererseits aber explizit untersagte, bis in den einzelnen Kreis und die einzelne Gemeinde hinein konkrete Empfehlungen vorzutragen. Gleichwohl hofft er, mit der vorliegenden Untersuchung *für alle Beteiligte gangbare Wege* aufgezeigt zu haben, die angesichts sich deutlich verschlechternder Rahmenbedingungen eine *intensive Diskussion und nachfolgende Handlungsbereitschaft* befördern sollten. Schlösse man sich dem an, könnte Niedersachsen auch im Bereich der Kommunalstrukturen wieder als jenes Flächenland gelten, das – gemeinsam mit Baden-Württemberg – nicht nur als „reformorientiert", sondern seitens der Fachöffentlichkeit wie der breiten Öffentlichkeit auch als besonders erfolgreich eingeschätzt wird. Da die vor allem demographischen wie haushalterischen Zwänge ein entsprechendes Vorgehen ohnehin nahe legen, sollte dieser Weg beschritten werden, zumal ein Festhalten am *status quo* angesichts aller dem Gutachter zugänglichen Informationen keine wirklich zu verfolgende Option mehr darstellt. Vielleicht ergibt sich mit Blick auf diese Schlüsselfragen der Landesentwicklung auch eine „große" Koalition insofern, als sich Landesregierung wie Opposition auf ein abgestimmtes Verfahren einigen – zum Wohl des Landes und seiner künftigen Handlungs- wie Leistungsfähigkeit.

Vorangehende Untersuchungen

Abschließend sollte der *Gutachter* auf eine *Reihe wichtiger Veröffentlichungen* hinweisen, die er im Verlauf der vergangenen Jahre für die deutschen Flächenländer, und hier nicht zuletzt Niedersachsen, erstellte. Einige dieser Arbeiten gelten heute als „Referenz", was jenseits der für den Gutachter erfreulichen Wahrnehmung dokumentiert, dass die darin erörterten Reformvorstellungen empirisch-analytisch wie methodisch anerkannt sind und zudem in nachfolgende Reformen mündeten. Als *für Niedersachsen* besonders *bedeutsam* erwiesen sich vor allem die

Gutachten und nachfolgenden Buchveröffentlichungen „Kooperation statt Fusion. Interkommunale Zusammenarbeit in den Flächenländern“, „Raumordnung und Landesentwicklung: Reformoptionen für ein tradiertes Politikfeld“ sowie die im Erscheinen befindliche Untersuchung „Der Staat in der Fläche: Zur Arbeit der niedersächsischen Regierungsvertretungen.“ Darüber hinaus ist auf eine beträchtliche Zahl weiterer Publikationen hinzuweisen, die sich gerade Fragen einer zu staatsreformerischen Aktivitäten komplementären Kommunalreform widmeten, so in den vergangenen Jahre exemplarisch in den Fällen Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Saarland, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz.[4]

---

[4] *Hesse, J.J.:* Regierungs- und Verwaltungsreform in Hessen (I), Wiesbaden/Berlin, 1997; *ders.:* Regierungs- und Verwaltungsreform in Brandenburg, Potsdam/Berlin, 1999a; *ders.:* Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf/Berlin, 1999b; *ders.:* Regierungs- und Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin/Berlin, 2000a; *ders.:* Regierungs- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, Mainz/Berlin, 2000b; *ders.:* Regierungs- und Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein, Kiel/Berlin, 2000c; *ders.:* Regierungs- und Verwaltungsreform in Sachsen-Anhalt, Magdeburg/Berlin, 2001; *ders.: J.J.*: Regierungs- und Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, Stuttgart/Berlin, 2002a; *ders.:* Regierungs- und Verwaltungsreform in Bayern, München/Berlin, 2002b; *ders.:* Regierungs- und Verwaltungsreform in Hessen (II), Wiesbaden/Berlin, 2002c; *ders.:* Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Eine Zwischenbilanz und Bewertung von Regierungs- wie Oppositionsvorschlägen, Berlin, 2003a; *ders.:* Niedersachsen: Staatliche Repräsentanz in den Regionen. Funktion, Aufgaben und Organisation von „Regierungsbüros“. Gutachten im Auftrag des Gesprächskreises Weser-Ems, Berlin, 2004a; *ders.:* Überprüfung der kommunalen Verwaltungsstrukturen im Saarland. Untersuchung im Auftrag des Saarländischen Ministeriums für Inneres und Sport, Berlin/Saarbrücken, 2004b; *ders.:* Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen. Zwischenbericht zur Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport, Berlin, 2005a; *ders.:* Modelle der Stadt-Umland-Organisation in der Bundesrepublik Deutschland, Untersuchung im Auftrag des Saarländischen Ministeriums für Inneres, Familie, Frauen und Sport, Berlin, 2005b; *ders.:* Reorganisation der Hauptstadtverwaltung. Funktional- und Verwaltungsstrukturreform in Berlin, Berlin, 2005c; *ders.:* Raumordnung und Landesentwicklung. Reformoptionen für ein tradiertes Politikfeld, Baden-Baden, 2006a; *ders.:* Regierungs- und Verwaltungsreform im internationalen Vergleich: der Fall Australien. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Berlin, 2006b; *ders.:* Regierungs- und Verwaltungsreform im internationalen Vergleich: der Fall Neuseeland. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Berlin, 2006c; *ders.:* Aufgabenkritik, Funktional- und Strukturreform in den Flächenländern. Das Beispiel Saarland, Berlin, 2007a; *ders.:* Strukturberichterstattung für die deutschen Gebietskörperschaften: Methodische Vorstudien. Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres, Sport und Integration, Berlin, 2008a; *ders.:* Verwaltung erfolgreich modernisieren. Das Beispiel einer Kreisgebietsreform, Baden-Baden, 2008/2009; *ders.:* Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern: Zur Einkreisung bislang kreisfreier Städte. Untersuchung im Auftrag des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern. Berlin, 2009; *ders.:* Arbeits- und Sozialverwaltung im Bundesstaat. Notwendiger Wettbewerb im SGB II, Baden-Baden, 2009/2010; *ders.:* Gutachterliche Stellungnahme zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Untersuchung im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, Berlin, 2010; *Hesse, J.J./Götz, A.*: Staatsreform in Deutschland – das Beispiel der Länder, ZSE 4/2003 (I) 579-612, und 1/2004a (II), 106-143; *dies.:* Systematische Aufgabenkritik in der nordrhein-westfälischen Landesverwaltung. Auswertung der Aufgabenerhebung und Ansatzpunkte für die Neuordnung der Kompetenz- und Organisationsstrukturen, Berlin, 2004b; *dies*.: Struktur- und Kommunalisierungsbenchmark. Systematischer Ländervergleich zur Aufbauorganisation und staatlich-kommunalen Zuständigkeitsverteilung, Berlin, 2005; *dies.:* Kooperation statt Fusion? Interkommunale Zusammenarbeit in den Flächenländern, Baden-Baden, 2006a; *dies.*: Evaluation der Arbeit und Wirkungsweise der Niedersächsischen Regierungsvertretungen (2005-2008). Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres, Sport und Integration, Berlin, 2008a; *dies.:* Gesetz zur Weiterentwicklung der Verwaltungsstrukturreform (VRWG) in Baden-Württemberg. Gutachterliche

2 Verwaltungsreformen in Deutschland – ein Überblick

In den nachfolgenden Ausführungen sucht der Gutachter die Untersuchung der niedersächsischen Kommunalstrukturen in einen *weiteren Kontext* zu stellen, der sich auf die *in Deutschland erkennbaren Verwaltungsreformen*, und hier *auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen*, richtet. Ein solcher Überblick erscheint angezeigt, da sich Reformbedarf wie Reformintensität zwischen den Gebietskörperschaften zwar beträchtlich unterscheiden, gleichwohl aber von einer gewissen Interdependenz, ja *Komplementarität von Reformansätzen* ausgegangen werden kann. Letzteres schließt an einige Erwägungen im Rahmen der Föderalismusreformen I und II an und dokumentiert zudem „Lernprozesse" zwischen den Beteiligten, horizontal wie vertikal. Insofern erscheint es konsequent, zunächst einen Blick auf die staatliche Ebene zu werfen, also *Bund* und (hier primär) *Flächenländer* einer vorrangigen Untersuchung zu unterziehen, bevor in einem zweiten Schritt die erkennbaren Ansätze zu Verwaltungsreformen auf *kommunaler Ebene* erfasst und eingeschätzt werden. Im Ergebnis findet sich ein Versuch, beide Ebenen miteinander zu verbinden und dabei jenen Interaktionsbedarf auszuweisen, ohne den Staats-, Regierungs- und Verwaltungsreformen in Deutschland wenn nicht scheitern, so doch zu kurz greifen dürften.

2.1 Verwaltungsreformen auf staatlicher Ebene

Verwaltungspolitische Aktivitäten im Zeitablauf

Vergleicht man die *verwaltungspolitischen Aktivitäten der deutschen Gebietskörperschaften*, so lassen sich unter dem Zwang knapper werdender Ressourcen seit den 1990er Jahren intensive Bemühungen zunächst der *Kommunen* und dann auch der meisten *Flächenländer* feststellen. Der *Bund* hingegen legte lange Zeit eine deutliche Zurückhaltung an den Tag, die allmählich der Erkenntnis weicht, dass nicht nur Politikformulierung wie -vollzug im Rahmen des Föderalismus, sondern auch der operativen Interaktion der Gebietskörperschaften ein *deutlich gesteigertes Interesse* zukommen sollte. Zwar galt die stetige Überprüfung und Weiterentwicklung von Regierung und Verwaltung auch in früheren Jahren als „*Hausaufgabe der Politik*", doch mündete dies eher selten in eine den Namen verdienende *Institutionenpflege*; sie stellt unverändert ein *Stiefkind der deutschen Staats- und Verwaltungspraxis* dar. Dies verdeutlichen (im Gegensatz zur inflationären Proklamation von Reformen) auch der eher seltene Gebrauch des Begriffs „Verwaltungspolitik" und eine noch seltenere Verstetigung der entsprechenden Bemühungen. Im Ergeb-

Stellungnahme. Berlin, 2008c; *dies.:* Voraussetzungen der Selbstverwaltung. Zum Verhältnis von Ehrenamt und Gebietsgröße, Baden-Baden, 2008/2009; *dies.:* Der finanzielle Ertrag einer Verwaltungsreform. Methodische Grundlagen zur Ermittlung von Kooperations- und Fusionsrenditen, Baden-Baden, 2009a; *Hesse, J.J./Götz, A./Schubert, S.*: Reform der Hoheitsverwaltung. Das Beispiel der Finanzverwaltung in Baden-Württemberg, Baden-Baden, 2007.

nis werden *institutionelle Anpassungsprozesse meist in Schüben* vollzogen und folgen eher zufälligen (oder überfälligen) Anlässen, materiellen Verwerfungen oder erkennbaren Vollzugsproblemen. *Organisationsentwicklung in Staat und Verwaltung* ist daher zwar Teil der politischen Agenda, wird von den handelnden Akteuren aber *eher als temporäres Projekt* gesehen, dessen mangelnde Popularität im Bedarfsfall eine zügige Erledigung erfordert, kaum jedoch eine kontinuierlichere Befassung mit ursächlicheren Fragen nach sich zieht. *Bürokratieabbau* oder „Entbürokratisierung" als am häufigsten gebrauchte Topoi einer zeitgemäßen Reform-Rhetorik zielen dabei auf Entlastung, sollen aber kein Störpotential für das Regierungsgeschäft entfalten und nicht zu einer das Staatshandeln permanent begleitenden Pflicht werden. Die von Ellwein und Hesse eingeführte Chiffre vom „*überforderten Staat*"[5] suchte die Verfahren und Ergebnisse einer derart „ungepflegten" Institutionenentwicklung zu charakterisieren. Ihr lag die Einschätzung zugrunde, dass die Politik in den vergangenen Jahrzehnten die Verwaltung im Rahmen tradierter Strukturen und bewährter Routinen häufig weitgehend sich selbst überließ.

Umdenken und Umbrüche

Um so bemerkenswerter, dass *seit Beginn der 1990er Jahre* hier ein *Umdenken* erkennbar ist, das zunächst – und hier vor allem auf Grund aktueller Haushaltsprobleme – von den Kommunen ausging, im weiteren Verlauf die Länderverwaltungen erfasste und seit einigen Jahren nun auch auf Bundesebene wenigstens zu ernsthafteren Bemühungen um einen Bürokratieabbau führt.[6] Dabei haben sich die *finanziellen Restriktionen des Staates* fast durchgängig als *maßgeblich* erwiesen und erzeugt die für den deutschen Verwaltungsföderalismus charakteristische Finanz- und Aufgabenverteilung zwangsläufig Ungleichzeitigkeiten. Hinzu treten *veränderte Rahmenbedingungen* (von der Europäisierung und „Globalisierung" über wachsende territoriale und soziale Disparitäten bis hin zu den Konsequenzen der demographischen Entwicklung), die *nicht nur* eine *effizienzorientierte*, sondern *auch qualitative Weiterentwicklung von Regierung und Verwaltung* nahe legen. So erklärt sich, dass in Verbindung mit alle gebietskörperschaftlichen Ebenen angehenden Projekten (Trägerschaftsfragen nach dem SGB II, Föderalismusreformen I und II) die Bereitschaft wächst, auch vertikale Bezüge der Verwaltungs- und (allgemeiner) der Reformpolitik zu thematisieren und sie in die Handlungsprogramme der gebietskörperschaftlichen Ebenen zu integrieren.[7]

---

5 *Ellwein, T./Hesse, J.J.:* Der überforderte Staat, Baden-Baden, 1994.

6 Vgl. unter neueren Verlautbarungen hierzu den Kabinettsbeschluss vom 27.01.2010: Eckpunkte zum Bürokratieabbau und zur besseren Rechtsetzung in der 17. Legislaturperiode, http://www.bundesregierung.de/Content/DE/__Anlagen/2010/2010-01-27-kabinettbeschluss-buerokratieabbau,property=publicationFile.pdf.

7 Vgl. hierzu seitens des Gutachters *Hesse, J.J./Götz, A:* Für eine zukunftsfähige Arbeits- und Sozialverwaltung. Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II („Hartz IV") 2005–2007, Baden-Baden, 2007; *Hesse, J.J.:* Arbeits- und Sozialverwaltung im Bundesstaat. Notwendiger Wettbewerb im SGB II, Baden-Baden, 2009b; Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE),

Der Bund eher reaktiv

Ungeachtet dessen stehen *Bundesregierung und Bundesverwaltung* aber nach wie vor *erst am Anfang eines umfassenden Modernisierungsprozesses*. Bislang kam es zu keiner wirklichen eigenständigen „Reformstrategie" oder strukturell wie funktional umfassenderen Modernisierungsansätzen. Nachdem bis Ende der 1990er Jahre die Bewältigung der Wiedervereinigung verwaltungspolitische Themen in den Hintergrund drängte, standen im Anschluss *eher sektorale Reformansätze*, vor allem mit Blick auf das Sozialstaatsgefüge und die es tragenden Versicherungssysteme, im Vordergrund. Hinzu traten unabwendbare Einzelprojekte wie die Digitalisierung der Bundesverwaltung, Deregulierungsbemühungen im Rahmen der „Agenda 2010", der Umbau der Bundesanstalt für Arbeit und schließlich die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Gerade der letztgenannte Ansatz unterliegt allerdings zunehmend kritischer Einschätzung, da sich auf Grund der heute ablaufenden Wirtschafts- und Finanzkrise erweist, dass beide Reformen[8] zu kurz griffen und in Teilen Veränderungen vorsahen, die – etwa im Bildungsbereich – schon heute wieder als überprüfungsbedürftig bezeichnet werden. Fügt man dem hinzu, dass die längst überfälligen Bemühungen um eine *IT-Strategie* angesichts der in Teilen grotesken „Insellösungen" im staatlichen wie kommunalen Bereich noch immer nicht jene Vollzugsstufe erreicht haben, die sich in fast allen Nachbarländern findet, und auch die *Einsetzung des Normenkontrollrats* auf Grund seines begrenzten Aufgabenspektrums und des wenig „mutigen" Zugriffs auf die erkennbaren Bürokratisierungstendenzen sich als diskussionswürdig erweist, hätte man von der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU/CSU und FDP bundesseitig mehr erwarten dürfen, als derzeit erkennbar ist.[9] Natürlich erscheint es durchaus angemessen, *shared services* und der Umsetzung von Bundesrecht nebst der weiteren Vervollständigung von Zugangsmöglichkeiten zu staatlichen wie kommunalen Dateien Priorität einzuräumen, doch rächt sich heute erkennbar, dass *sich der Bund von einer den Namen verdienenden Aufgabenkritik und einer nachhaltigeren gehenden Funktionalreform weitgehend ausgenommen hat*.[10] Hinzu tritt, dass die horizontale Interaktion, also das *fehlende oder unzureichende koordinierte Zusammenwirken von Bundesressorts*, als ein Dauerproblem verbleibt. Der Gutachter hat

Ohne wirkliche Aufgabenkritik und Funktionalreform

2/2008, Themenheft: Modernisierung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen: die Föderalismusreform II vor der Entscheidung sowie die Beiträge von *Hesse*, *Scharpf* und *Schubert* in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE), 1/2005.

8 Föderalismusreform I: Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c), BGBl. 2006, Teil I, Nr. 41, 2034; Föderalismusreform-Begleitgesetz; BGBl 2006, Teil I, Nr. 42, 2098. Föderalismusreform II: Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d), BGBl. 2009, Teil I, Nr. 48, 2248; Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform, BGBl. 2009, Teil I, Nr. 53, 2702.

9 *CDU/CSU/FDP:* Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. 17. Legislaturperiode. Berlin, 2009.

10 *Hesse, J.J.*: Der Bund in der Verantwortung. Plädoyer für eine nachhaltige Modernisierung von Regierung und Verwaltung, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE) 5/1, 2007d, 99–111.

als Mitglied diverser Kommissionen und Sachverständigengremien mehrfach auf entsprechende Versäumnisse und sich demgegenüber anbietende Handlungsoptionen hingewiesen, ohne dass dem nennenswerte politische Aktivitäten nachfolgten. So vergab man das Potential einer Verfahrens- und Wirkungsanalyse als Chance, nicht mehr zeitgemäßes Verwaltungshandeln auf der Bundesebene zu überprüfen, kam es zu jener Vernachlässigung struktureller Voraussetzungen, die sich bis heute als beträchtliches Defizit erweist, und *fehlt bislang jedweder Vergleich* (nach innen wie nach außen, national wie international, horizontal wie vertikal) *als methodischer Ansatz* und letztlich auch *politischer Erfolgsindikator*.

Strukturberichterstattung unverzichtbar

In Reaktion auf diese Entwicklung wird deshalb seit etwa einigen Jahren die Einrichtung einer „*Strukturberichterstattung für die deutschen Gebietskörperschaften*“[11] als gleichsam Königsweg zu einer verstetigten Verwaltungspolitik auf Bundes-, Länder- und gemeindlicher Ebene erwogen, wobei über eine Mischung aus Informationsverbund, Vergleichsring und schließlich entscheidungsorientiertem Optionenausweis eine beträchtliche Verbesserung der Ausgangssituation gewährleistet würde. Der Ausbau einer solcherart gestuften Berichterstattung wäre schrittweise zu vollziehen und bliebe jenseits von politischen Grundsatzentscheidungen sowie vor allem auch den der Informationsangleichung folgenden Stufen von der *Mitwirkungsbereitschaft der Gebietskörperschaften* abhängig. Das erschwert zwar die handlungsorientierte Fortentwicklung eines solchen Systems, stellt aber eine hohe Effektivität auf der Basis des zu erreichenden Konsenses in Aussicht. Wichtige Vorteile böte zudem bereits der bloße *Informationsverbund*. So könnten mittels verbesserter und vor allem wechselseitiger Erkenntnisse die mit der Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung geführten Diskussionen wesentlich fundierter, sachlicher und vor allem zielorientierter gestaltet werden. Der Nachvollzug von Entflechtungswirkungen, etwa jener, die man mit der Föderalismusreform auf der ersten Stufe einleitete, träte ungeachtet möglicher Verteilungskonflikte hinzu; dokumentiert fänden sich zudem Vorteils- und Nachteilswirkungen örtlicher wie ebenenspezifischer Lösungen, die so etwas wie *wechselseitiges Lernen* befördern könnten, bevor man zu einem dann potentiell konsequenteren *benchmarking* übergeht.[12] Schließlich erhielte die bundesstaatliche Ordnung erstmals ein nicht mehr hierarchisch, sondern kooperativ bedingtes Kohäsionsmoment, das dazu beitragen könnte, die vielfach beklagte Unübersichtlichkeit und *fehlende Kompatibilität der gebietskörperschaftlichen Politiken* zu überwinden. Berücksichtigt man zudem die tatsächlichen über die Föderalismusreform ausgelösten Entflechtungsprozesse, dürften damit verbundene Vorteile etwaige Defizite, wie sie aus der Beschränkung auf punktuelle Strategien resultieren könnten, überwiegen. Im Vorder-

[11] Vgl. die im Literatur- und Materialverzeichnis ausgewiesenen Beiträge des ISE Berlin.

[12] Vgl. jetzt Art. 91d GG.

grund stünden statt dessen die mit der Strukturberichterstattung angeregte und letztlich bewirkte *Koordination und Verstetigung der Organisationsentwicklung*, ohne dafür erneut gesetzlichen Zwang ausüben oder dezentrale Handlungsspielräume einschränken zu müssen.[13]

Transparenz und Flexibilität

Im *Ergebnis* würde die *Reagibilität und Responsivität der Akteure gestärkt*, ergäbe sich über gesteigerte *Transparenz und Flexibilität* eine erweiterte Wettbewerbsfähigkeit aller Gebietskörperschaften und träte in internationaler Perspektive eine verbesserte Sichtbarkeit und Handlungsfähigkeit des deutschen Regierungssystems hinzu. Zudem ergäbe sich die Möglichkeit, *good governance* oder *best practice* eben nicht mehr nur an diskussionswürdigen und in Teilen durchaus methodisch angreifbaren internationalen Vergleichen und Kriterien auszurichten,[14] sondern diese vor allem qualitativ zu grundieren und auszubauen. Regierung und Verwaltung würden sich so eben *nicht nur an Wachstumsraten und Effizienzberechnungen, sondern auch und gerade an einer erweiterten Ergebnisorientierung ausrichten*, zu bemessen etwa an den Problemlösungs- und Integrationsfähigkeit gegenüber endogenen wie exogenen Anforderungen.

Reformaktive Flächenländer

Erscheint nach dieser Analyse das verwaltungspolitische Handeln der Bundesebene deutlich verbesserungsbedürftig, findet sich auf der *Ebene der Flächenländer* eine inzwischen an *Dynamik* gewinnende, und sich *in Teilen nahezu modellhaft entwickelnde Reformbewegung*. Sie nimmt sowohl *Impulse von unten* (etwa in Form der Weiterentwicklung des Haushaltswesens) als auch *von oben* (zunächst als Folge von bundesgesetzlichen Zuständigkeitslockerungen mit Blick auf eine erweiterte Reduzierung von Bürokratiekosten) auf. Im Mittelpunkt der Modernisierungsansätze stehen aber vor allem eine *systematische Aufgabenüberprüfung* (*vulgo* Aufgabenkritik), eine dem nachfolgende Funktionalreform sowie eine sich damit wiederum verbindende Anpassung oder gar *Neuordnung der staatlichen Verwaltungsorganisation*. Diese Ausrichtung erklärt sich aus der Position der Länder im Staatsaufbau, wonach sie wesentliche Teile des Vollzugs zu verantworten haben und daneben über sektoral beschränkte Gesetzgebungskompetenzen verfügen. In Anbetracht der sich verändernden, vor allem demographischen und haushalterischen Rahmenbedingungen befördert dies eine kapazitätsbezogene Diskussion, die die Erfordernis gegebener Zuständigkeiten, ihre sinnvolle Zuordnung sowie die damit verbundenen Einzugsbereiche und Ressourcen in den Blick nimmt. Anders als der Bund, dessen Aktivitäten sich bekanntlich auf Auswärtige Angelegenheiten sowie Sicherheits-, Ordnungs- und Verteilungspolitiken beziehen (*Makroebene*), und die Kommunen, die sich im örtlichen Kontext auf operative Vollzugsfragen

---

13 Hierzu näher unter *Hesse, J.J.*, a.a.O., 2008a.

14 Dies gilt selbst für einige Untersuchungen und Empfehlungen der OECD und der Weltbank, die nicht selten mit einem gewissen „Vorführen“ der deutschen Politik verbunden sind.

konzentrieren (*Mikroebene*), betreffen die Reformbemühungen der Länder mit der vertikalen und horizontalen Ausgestaltung von Behördenstrukturen gleichsam die *Mesoebene* des Staatshandelns.

Schwerpunkte der Modernisierung

Die benannten Reformmaßnahmen zielen meist auf eine *Vereinfachung des Organisationsbesatzes der unmittelbaren Landesverwaltung* durch Auflösung, Zusammenlegung und Ausgliederung (beziehungsweise Verselbstständigung) von Einrichtungen. Obwohl dies zahlreiche Kommentatoren übersehen, ging und geht es dabei neben den über Skaleneffekte und einen Aufgabenverzicht zu verwirklichenden Einsparungen immer auch um eine *inhaltlich-funktionale Neuausrichtung* von Regierung und Verwaltung. In *vertikaler* Hinsicht betrifft das insbesondere die Intensität der *Dienst-, Rechts- und Fachaufsicht*, die Erfordernisse verwaltungsgerichtlicher Vor- bzw. Widerspruchsverfahren sowie die bei Verzicht auf Zwischeninstanzen zunehmenden Gestaltungsmöglichkeiten der verbleibenden Verwaltungsebenen. Eine *Straffung des Behördenaufbaus* führt hier regelmäßig zu einer „Hochzonung" von Aufsichtsfunktionen und einer Erweiterung der Aufsichtsspanne, womit Kontrollkapazitäten begrenzt und Ermessenspielräume im Sinne dezentraler Durchführungsverantwortung aufgebaut werden. Gleichzeitig erhofft man sich vom *Verzicht auf Widerspruchsinstanzen* eine Verfahrensbeschleunigung und administrative Entlastung, mithin eine Entbürokratisierung des Verwaltungshandelns, während die Verringerung von Entscheidungsebenen das gegebene Organisationsinteresse begrenzt, mittels Vorgaben und Weisungen den jeweils nachgeordneten Vollzug zu konditionieren und auf diesem Wege die eigene Existenz zu begründen oder zu sichern. In *horizontaler* Perspektive geht es demgegenüber vor allem um eine *verbesserte fachliche Abstimmung und Bündelungsfähigkeit*, die die Bearbeitung komplexer Problemstellungen erleichtern soll. Hinzu tritt die dann meist erkennbar normativ geprägte Absicht, durch die Zusammenführung unterschiedlicher Entscheidungsbelange eine Abwägung strittiger Fragen zu befördern. Schließlich soll eine *zurückgenommene Ausdifferenzierung* die Zahl separater Fachstränge und das durch Spezialisierung beförderte Wachstum von Verwaltung beschränken. Insofern tragen alle der genannten *Konzentrationsmaßnahmen* dazu bei, Grundprinzipien der „Neuen Steuerung" im Verwaltungsalltag organisatorisch zu verankern und auf diese Weise den *Vollzug funktional zu modernisieren*. Der bisweilen geäußerte Vorwurf, Verwaltungsstrukturreformen seien zu einseitig ausgerichtet und würden sich als nicht nachhaltig erweisen, geht somit fehl.

Unverzichtbare Aufgabenkritik

Hinzu tritt die in den vergangenen Jahren professionalisierte und von den verantwortlichen Akteuren ernster genommene *Kritik der gegebenen Aufgaben*, wobei Niedersachsen, das Saarland, Schleswig-Holstein und – sehr eingeschränkt – auch Nordrhein-Westfalen zu nennen sind. Die Grundierung von Funktional- wie Strukturreformen durch eine vorangehende Bestandsaufnahme und Überprüfung öffent-

licher Zuständigkeiten zählt inzwischen fast zum Credo aller erkennbaren Verwaltungsreformen, wenngleich deren *Ertrag* (in Form von Aufgabenverzicht, Aufgabenverlagerung oder Privatisierung) *von politischen Vorgaben und ihrer Durchsetzbarkeit abhängig* bleibt. Hierin dürfte denn auch ein wesentlicher Grund dafür liegen, dass das Junktim zwischen Aufgaben- und Organisationskritik bislang nur in Teilen verwirklicht wurde und sich Reformer häufig dem Vorwurf ausgesetzt sehen, außer einem Neuzuschnitt von Behörden und der Schöpfung technischer Synergien keine substantielleren Entlastungen erreicht zu haben. Zwar ist zu konzedieren, dass ein Teil der staatlichen Modernisierungspolitiken der vergangenen Jahre nicht oder nur in Teilen auf einer systematischen Aufgabenüberprüfung basierte, mithin weitergehende Rationalitätsreserven aufgrund von Verzichtsmöglichkeiten ggf. ungenutzt blieben, doch stellt dies die *funktionalen Vorteile einer Konzentration von Verwaltungseinheiten* nicht in Frage. Hinzu kommt, dass gerade der Verzicht auf Verwaltungsebenen und separate Einrichtungen *Aufgabenwachstum begrenzt* und damit einen *Beitrag zu präventiver Aufgabenkritik* leistet. Diesbezüglich kann der Mehrheit der Bundesländer inzwischen ein entsprechendes Engagement bescheinigt werden.

Grundlegende Modelle der Länderorganisation

Angesichts dieser Ausgangssituation erscheint es angemessen, unter Ausweis bislang vollzogener Maßnahmen und unter Zuhilfenahme von Beschlusslagen der Regierungen, Landtage und Parteien erkennbare *Tendenzen zu einer institutionellen Konvergenz* zu erfassen, um sie in einem zweiten Schritt zu konsistenten Reformmodellen zu verdichten. Hierzu schreibt das Internationale Institut für Staats- und Europawissenschaften (ISE) in Berlin seit Ende der 1990er Jahre einen Ländervergleich als Basis einer umfassenden, für die hier verfolgten Fragestellungen bereits verwirklichten *Strukturberichterstattung* fort, die eine Identifikation von vorherrschenden Modernisierungspolitiken und daraus abzuleitender Idealtypen erlaubt. Als im Schrifttum und in der Staatspraxis akzeptierte Systematisierung haben sich dabei *drei Modelle* erwiesen: *konsequente Zweistufigkeit*, *konzentrierte Dreistufigkei*t und *Regionalisierung*. Die nachfolgende Übersicht fasst die jeweils wichtigsten Charakteristika zusammen und ordnet dem die gegenwärtigen verwaltungspolitischen Orientierungen der Flächenländer zu, soweit sie aus Regierungsverlautbarungen und konkreten Maßnahmen erkennbar werden.

Abbildung 2.1-A: Modernisierungspolitiken auf Landesebene: drei Reformmodelle[15]

Status quo/Verwaltungsebenen	Konsequente Zweistufigkeit[16]	Konzentrierte Dreistufigkeit[17]	Regionalisierung
Landesregierung (Staatskanzleien/-ministerien, Fachministerien)	*Konzentration der Regierungsorganisation auf sechs bis acht Häuser* (Kern: Staatskanzlei/-ministerium, Innenministerium, Finanzministerium, Wirtschaftsministerium, Sozial-/Arbeitsministerium, Kultus-/Wissenschaftsministerium; Landwirtschafts-/Umweltministerium; Ergänzung: Justizministerium)		
Obere Verwaltung (Landesoberbehörden, zentrale Landesämter/-betriebe)	*Beschränkung auf Assistenzeinheiten* (keine eigenen Instanzen)	*Rückführung* (Nur als Ausnahme Vorhalten von reinen Facheinrichtungen)	
Mittlere Verwaltung (Regierungspräsidien, fachliche Mittelinstanzen)	(---)	*Integration v. Aufgaben und Personal der oberen und unteren Verwaltung*	*Integration v. Aufgaben und Personal, Umwandlung i. Regionalverbände*
Untere Verwaltung (untere Behörden und nachgeordnete Einrichtungen)	*Konzentration und weitestgehende Kommunalisierung*	*Auflösung durch Integration i. d. Mittelinstanzen und Kommunalisierung*	
Kommunale Kreisstufe (Landkreise, kreisfreie Städte bzw. Stadtkreise)	*Kapazitätssteigerung zwecks Aufgabenübern* (IKZ oder Gebietsreformen)	*Aufgabenübernahme je nach Kapazität* (IKZ als Erweiterung sowie ggf. Gebietsreformen)	
Kreisang. Kommunen (Städte, Gem., Ämter, Verb.-/Samtgem., Verwaltungsgem.)	*Kapazitätssteigerung zwecks Aufgabenübernahme* (IKZ, Gebietsreformen, Bildung von Einheitsgemeinden)		
Länderbeispiele	Bbg, MV, Nds, Saar, SH	Bay, BW, He, NRW, RlP, Sachs, LSA, Thü	ggf. NRW (Koalitionsvertrag, Juni 2005)

Anmerkung: IKZ: interkommunale Zusammenarbeit. Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis der ISE-Strukturberichtstattung;

[15] Zur Definition der angegebenen Organisations- und Behördentypen vgl. *Hesse, J.J./Götz, A.*, a.a.O., 2003, 2004a.

[16] Einbezogen wurden auch jene Länder, die mit dem Verzicht auf Mittelinstanzen einen grundsätzlich zweistufigen Verwaltungsaufbau realisiert haben, allerdings in Gestalt von Sonderbehörden derzeit noch in Teilbereichen drei Instanzen vorsehen.

[17] Hier einschließlich der Fälle Sachsen-Anhalt und Thüringen, die anstelle mehrerer Regierungspräsidien eine obere Bündelungsbehörde eingerichtet haben (Landesverwaltungsämter) sowie der Konstellation in Rheinland-Pfalz, wo mit der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (als obere Bündelungsbehörde) und den beiden Struktur- und Genehmigungsdirektionen (als regionale fachspezifische Mittelinstanzen) eine funktionale Differenzierung auf der Ebene der Mittel- bzw. Zwischeninstanzen vorgenommen wurde.

Konsequente Zwei- und konzentrierte Dreistufigkeit

Lässt man das Modell der *Regionalisierung* außer Acht, das meist aus der jeweiligen Opposition heraus favorisiert,[18] bei einer späteren etwaigen Regierungsbeteiligung aber kaum verwirklicht wird, zielen die bislang vollzogenen und heute erkennbaren Reformvorhaben entweder auf eine *konsequente Zwei-* oder eine *konzentrierte Dreistufigkeit*. Deutlich wird dabei, dass die benannten Konzepte die Kommunen der Kreisstufe kompetenziell, funktional und strukturell einbeziehen. Mit Blick auf die Zuständigkeiten richtet sich das zunächst auf die Ausweitung des übertragenen Wirkungskreises (einschließlich von Konstellationen der Organleihe), die vor allem aus einer Verlagerung von Aufgaben (vormals) unterer Sonderbehörden resultiert. Hinzu treten funktional der Rückzug des Staates aus dem ortsnahen Vollzug und die verbesserte Koordinations- und Bündelungsfähigkeit in der Verantwortung von Städten und Kreisen. Darüber hinaus verbinden sich mit diesen Reformansätzen *aufbauorganisatorische Konsequenzen*, sofern eine Funktionalreform von der Vergrößerung oder Harmonisierung der gegebenen Kapazitäten und territorialen Größenordnungen der kommunalen Aufgabenträger abhängig ist. Hierfür werden neben einer intensivierten *interkommunalen Zusammenarbeit* (IKZ) auch zunehmend *Gebietsreformen* diskutiert, da Kooperationen häufig monothematisch ausgerichtet sind, meist auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruhen und deshalb längerer Umsetzungsfristen bedürfen. Für den kreisangehörigen Raum ergeben sich daraus keine zwingenden Veränderungen im Kompetenz- und Organisationsbestand, allerdings schließen sich den Veränderungen im Verhältnis zwischen Landesebene und kommunaler Kreisstufe regelmäßig Diskussionen um eine erweiterte Vollzugszuständigkeit der Gemeinden an, was dann auch strukturelle Anpassungsleistungen erforderlich machen ka nn (etwa durch den Übergang von Ämtern, Verwaltungsgemeinschaften und Verbands- bzw. Samtgemeinden zu Einheitsgemeinden). Eine umfassende *Reorganisation der staatlichen Verwaltung* führt so notwendigerweise *zu Veränderungen im nachgeordneten Bereich*, die dort wiederum weitere Modernisierungsimpulse auslösen, etwa im Hinblick auf ein verbessertes Projektmanagement im Zuge komplexer Genehmigungsverfahren.

Politische Kontroversen, Ansätze zum Systemwechsel

Die geschilderten Reformansätze erzeugen erwartungsgemäß *politische Kontroversen*, da sie gewachsene Organisationsstrukturen, Traditionsbestände und Standortinteressen in Frage stellen. Das gilt bereits für die *Auflösung von Behörden* und verstärkt dann, wenn sich damit ein *Systemwechsel* verbindet. Insbesondere der *Übergang zur Zweistufigkeit* und ihr konsequenter Ausbau werfen eine Reihe organisatorischer Fragen auf, die die staatliche Repräsentanz und Koordinationsfähigkeit des Landes in der Fläche, die Begrenzung alter und neuer Sonderverwaltungen

[18] Dies gilt u.a. etwa für die Haltung der gegenwärtig amtierenden nordrhein-westfälischen Landesregierung (vor der Regierungsübernahme) sowie für derzeitige Oppositionserwägungen etwa in Hessen und Niedersachsen.

sowie die unterschiedliche Kapazität und Aufnahmefähigkeit der kommunalen Kreisstufe betreffen. Gegenwärtig sucht man den angesprochenen Problemen über eine *Neuordnung bzw. Verringerung von Geschäftsbereichen*, eine *Verbesserung der interministeriellen Koordination* (bis hin zu Verfahren der erweiterten Federführung und ressortübergreifenden Weisungsrechten) oder über eine *räumlich dislozierte Ministerialverwaltung* zu begegnen, etwa in Gestalt der niedersächsischen Regierungsvertretungen (oder der dezentralen Standorte der Gemeinsamen Landesplanung in Brandenburg).[19] Hinzu tritt die *Konzentration verbleibender Sonderbehörden* auf der oberen und mittleren Ebene (Bildung staatlicher Gewerbeaufsichtsämter in Niedersachsen oder das Landesamt für Umwelt- und Arbeitsschutz im Saarland als Beispiele), die bereits angesprochene Förderung interkommunaler Kooperation, die gesetzliche Festlegung von Pflichtverbänden und Vor-Ort-Aufgaben sowie – dann als gleichsam *ultima ratio* – die Durchführung von Gebietsreformen.

Optimierte Zweistufigkeit

Die nachfolgende Übersicht stellt den staatlichen und kommunalen Bereich betreffende Maßnahmen der sich an der Zweistufigkeit orientierenden Bundesländer gegenüber:

Abbildung 2.1-B: Aktuelle Reformmaßnahmen im Rahmen der Zweistufigkeit

Länder	Staatliche Verwaltung	Kommunale Kreisstufe
Brandenburg	– Gegenwärtig keine grundlegende Strukturreform nach erfolgter Konzentration von Sonderbehörden und Bildung formaler Verwaltungsregionen	– Förderung interkommunaler Zusammenarbeit als Grundsatz – Derzeit keine Gebietsreform
Mecklenburg-Vorpommern	– Fortsetzung der Kommunalisierung von Aufgaben nach durchgeführter Konzentration von Sonderbehörden und umfangreicher Kommunalisierung unterer Sonderbehörden	– Zusammenschluss von zwölf Landkreisen zu sechs Landkreisen und Einkreisung vier bislang kreisfreier Städte
Saarland	– Gegenwärtig keine Strukturreform nach erfolgter Verringerung der Zahl der Ministerien und Konzentration von Sonderbehörden	– Förderung interkommunaler Zusammenarbeit als Grundsatz – Erörterung etwaiger Gebietsreformen

[19] Vgl. hierzu *Hesse, J.J./Götz, A.*, a.a.O. 2008a; eine Veröffentlichung des Manuskripts unter dem Titel „Der Staat in der Fläche“ ist für den Frühsommer 2010 vorgesehen.

Länder	Staatliche Verwaltung	Kommunale Kreisstufe
Niedersachsen	– Überprüfung der Aufgaben und des Bestandes der als regionale Außenstellen der Ministerialverwaltung eingerichteten Regierungsvertretungen	– Förderung freiwilliger Zusammenschlüsse und interkommunaler Zusammenarbeit als ggw. präferierte Ansätze – Vorerst keine Gebietsreform
Schleswig-Holstein	– Geplante Straffung der Aufbauorganisation, Schaffung einer durchgängigen Zweistufigkeit und Bildung von Verwaltungsregionen – Verringerung der Zahl der Ministerien und Konzentration von Sonderbehörden	– Überlegungen zu einer strukturellen Kooperation – Förderung freiwilliger Gebietsreformen

Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis der ISE-Strukturberichtstattung.

Komplementäre Gebietsreformen

Wendet man sich vor diesem Hintergrund den meist strittig diskutierten Fragen von *Gebietsreformen* zu, die neben dem Ziel einer erhöhten Effektivität und Wirtschaftlichkeit sowohl im Rahmen der Zwei- als auch der Dreistufigkeit einer erweiterten Delegation von Aufgaben dienen, sind gegenwärtig *vier Ansätze* zu erkennen, die in ihrer unterschiedlichen Intensität und Reichweite vor allem von der politisch-administrativen Durchsetzbarkeit abhängen: Optimierung des *status quo*, selektive Gebietsreform, mittlere Gebietsreform und Bildung von Großkreisen; die nachfolgende Übersicht ordnet dem einzelne Länder zu:

Abbildung 2.1-C: Strukturentwicklung auf der kommunalen Kreisstufe

Optionen	Maßnahmen	Länder
Optimierung des Status quo	– Förderung von interkommunaler Zusammenarbeit, punktuelle Anpassungen – Begrenzte kapazitätsabhängige Funktionalreform	BW, Bay, Bbg, He, NRW, Saar, RlP
Selektive Gebietsreform	– Förderung von interkommunaler Zusammenarbeit, strukturelle Kooperation – Unterstützung freiwilliger Fusionen	SH, Nds, Thü
Mittlere Gebietsreform	– Gesetzliche verfügte Zusammenschlüsse bis zu Größenordnungen von 300.000 Einw. – Ggf. Vorausschaltung einer Freiwilligkeitsphase	LSA, Sachs
Bildung von Großkreisen	– Bildung von Kreiseinheiten mit regionalen Größenordnungen (gemessen an Fläche und/oder Bevölkerung) – Umfassende Funktionalreform	MV

Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis der ISE-Strukturberichtstattung.

Wandel der Aufgabenstruktur

Stärker als in den 1960er/1970er Jahren oder nach der Wende in den neuen Ländern geht es dabei primär um die *Bewältigung der finanziellen Krisensituation* zahlreicher Gebietskörperschaften. Hinzu treten *komplexere Aufgabenstellungen*, die sich mit einem qualitativen und quantitativen Wachstum öffentlicher Zuständigkeiten verbinden (SGB II und das Veterinärwesen als Beispiele). Dem *nachfolgende Strukturanpassungen* werden inzwischen kaum noch im Grundsatz bestritten und partiell auch in jenen Ländern erwogen, in denen die Haushaltslage gemessen am laufenden Defizit weniger dramatisch ausgeprägt ist als in anderen. Da jedoch Raumkapazität, Leistungs- und Entwicklungsfähigkeit sowie die landespolitischen Stabilitätsanforderungen *spezifische Lösungen für die einzelnen Länder* nahe legen, *scheidet die Festlegung allgemein gültiger Mindestgrößen für Bevölkerungszahl und Flächenumfang aus*. Damit freilich bestätigt sich die Schwierigkeit, entsprechende Vorgaben abstrakt bzw. „von außen" formulieren zu wollen; ungeachtet des zunehmenden Reformdrucks bietet sich stattdessen eine realistische, konsens- oder zumindest mehrheitsfähige Modernisierungsstrategie an, um ein kostspieliges Scheitern und damit eine Verzögerung notwendiger Maßnahmen zu vermeiden.

Baden-Württemberg und Niedersachsen führend

Unter den *in diesem Kontext „erfolgreichsten" Flächenländern* ist vor allem auf *Baden-Württemberg* und *Niedersachsen* zu verweisen. Während *Baden-Württemberg* das Modell der konzentrierten Dreistufigkeit verfolgte und das mit der konsequenten *Eingliederung nahezu aller Sonderbehörden* (in die Regierungspräsidien oder die Kreisstufe) verband,[20] gelang *Niedersachsen* die in der Verwaltungsgeschichte der Nachkriegszeit wohl eindrucksvollste Reformleistung dadurch, dass man eine ganze gebietskörperschaftliche Ebene, die *Regierungspräsidien*, *abschaffte*.[21] Niedersachsen ist vor allem deshalb von hohem Interesse, als hier die einmalige Konstellation eines *Systemwechsels* (von der Drei- zur Zweistufigkeit) von einer besonderen seitens der Landesregierung gewählten Modernisierungsstrategie begleitet war. So vollzog man hier, ausgehend von politischen Festlegungen zu Beginn einer Legislaturperiode, in vergleichsweise kurzer Zeit eine umfassende

---

[20] Vgl. *Hesse, J.J.*: Was soll und kann Verwaltungsreform? Der Fall Niedersachsen, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter, 14/6, 2007b, 145–160 (149).

[21] Dieser Erfolg sollte inzwischen aufgrund seiner auch empirisch eindeutigen Folgeeffekte unstrittig sein. Gleichwohl finden sich noch immer Äußerungen, die meist aus dem Kreis ehemaliger Angehöriger eben dieser Regierungspräsidien vorgetragen werden (vgl. zuletzt *Janssen, A.*: Die Auflösung der staatlichen Organisationsstruktur durch die politischen Parteien. Eine verfassungsrechtliche Stellungnahme zur Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen, in: Die Verwaltung, 1/2010, 1-34) oder empirisch wenig informierten verwaltungswissenschaftlichen Analysen entstammen (*Bogumil, J.*: Verwaltungsstrukturreformen in den Bundesländern: Abschaffung oder Reorganisation der Bezirksregierungen?, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 3/2007, 246–257; *Bogumil, J./Kottmann, S.*: Verwaltungsstrukturreform – die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen, Ibbenbühren, 2006). Weitere Nachweise finden sich hierzu im Literaturverzeichnis.

Reform „aus einem Guss“, womit man sich erkennbar von der Ländermehrheit absetzte, die entweder ein Vorgehen in kleinen Schritten oder pragmatische Ansätze mit dem Fokus auf bestimmte, meist sektoral ausgerichtete Politiken präferierte. Die nachfolgende Übersicht verdeutlicht eine entsprechende Zuordnung:

Abbildung 2.1-D: Umsetzung von Verwaltungsreformen im Vergleich

	Politik der kleinen Schritte	**Pragmatische Modernisierung**	**Reform aus einem Guss**
Länder	– Bayern (bis 2005) – Brandenburg – Hessen – Sachsen (bis 2005/2006) – Schleswig-Holstein (bis 2005/2006) – Thüringen	– Bayern (ab 2005/2006) – Nordrhein-Westfalen (ab 2000/2001) – Rheinland-Pfalz – Saarland (ab 2005) – Sachsen-Anhalt – Schleswig-Holstein (ab 2005/2006)	– Nordrhein-Westfalen (1998/1999) – Baden-Württemberg – Mecklenburg-Vorpommern – Niedersachsen
Vorteile	– Keine Beeinträchtigung der politischen Agenda – Geringes Blockaderisiko – Möglichkeit zu fortlaufender Anpassung	– Ausweis von Reformfähigkeit in Schwerpunktbereichen – Begrenzte Widerstände – Kontinuität	– Dokumentation besonderer Reformfähigkeit – Umfassende Wirkung – „Überraschungseffekt“ – Kompakter Zeithorizont
Nachteile	– Langwieriger Prozess – Begrenzte und verzögerte Effekte – Kein Reputationsgewinn durch einen Reformerfolg	– Logische Brüche – Suboptimale Ergebnisse – Ggf. zu langer und nicht problemadäquater Lösungsprozess	– Zum Teil erhebliche interne und externe Widerstände – Systemeinschränkungen aufgrund prozessualer Mängel und etwaiger Übergangslösungen

Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis der ISE-Strukturberichtstattung.

Das niedersächsische Vorgehen

Der unbestreitbare *Vorteil des niedersächsischen Vorgehens* bestand vor allem in der umfassenden Wirkung, einem gewissen „Überraschungseffekt“, der langwierige Diskussionen und damit verbundene Widerstände zu überwinden half, sowie den mit diesem Prozess begründeten Zeitvorteilen. Als *Risiken* erwiesen sich dagegen die zum Teil erhebliche Gegenwehr und mögliche Systemmängel der neuen Organisation, die in vorübergehenden Umsetzungsproblemen oder Übergangskon-

struktionen begründet liegen könnten – etwa mit Blick auf die noch nicht vollständig hergestellte Zweistufigkeit.[22]

2.2 Verwaltungsreformen auf kommunaler Ebene

Die Kommunen als Vorreiter der Verwaltungsmodernisierung

Erweist sich als bereits bei diesem Blick auf die verwaltungspolitischen Bemühungen von Bund und Ländern, dass trotz (oder vielleicht gerade aufgrund) möglicher *Wechselwirkungen und Schnittstellen* von einer gewissen Symmetrie zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen ausgegangen werden kann, so setzt sich das mit Blick auf die kommunale Ebene fort. Dabei ist bedeutsam, dass – wie angesprochen - *Verwaltungsmodernisierung bis in die zweite Hälfte der 1990er Jahre ein fast ausschließlich kommunales Projekt war*. Anknüpfungspunkte für die Länder ergaben sich am ehesten im Rahmen der (auch aus dem Neuen Steuerungs-Modell [NSM] heraus begründbaren) Aufgabenkritik und Funktionalreform, wie sie nach den Gebietsanpassungen der 1960er und 1970er Jahre allenthalben gefordert, jedoch nicht ernsthaft in Angriff genommen wurden. Deshalb blieben entsprechende Impulse auch begrenzt und bemühten sich Städte, Gemeinden und Kreise zunächst um eine *funktionale Professionalisierung ihrer Binnenstruktur und Abläufe*, um auf diesem Weg ihre Haushalte zu entlasten. Sucht man diese Politiken zu bilanzieren, so kann den Akteuren und Einrichtungen vor Ort als Folge der NSM-Bewegung eine beträchtliche auch instrumentelle Fortentwicklung attestiert werden. Die stetige *Überprüfung gegebener Handlungsformen* gilt vor Ort inzwischen als selbstverständlicher Bestandteil politisch-administrativer Routinen. Daneben ermöglichten vor allem umfassende Privatisierungs- und Wettbewerbsansätze eine *Rückführung des Ausgaben- und Personalvolumens*. Gleichwohl vermochten es die wenigsten Kommunen, das Gesamtkonzept einer Neuen Steuerung auch tatsächlich flächendeckend zu vollziehen. Neben einer mangelnden Führungsunterstützung und der nach außen nur in Teilen sichtbaren Wirkungen ist dafür die häufig geringe Beachtung politischer Erfordernisse (etwa mit Blick auf die Wählerakzeptanz) verantwortlich zu machen. Im Ergebnis kam es so oft zu *Insellösungen* und vermochte man es (jenseits regionaler „*champions*“ und einzelner „Sachstars“) nicht, Politik und Verwaltung gesamthaft „mitzunehmen“.

---

[22] Gleichwohl gelang es, logische Brüche oder punktuelles Scheitern (wie im Fall Nordrhein-Westfalens bei der beabsichtigten Auflösung der Landschaftsverbände im Jahr 1998/99) zu vermeiden. Insofern bildet Niedersachsen das derzeit wohl interessanteste Beispiel einer den Namen verdienenden Regierungs- und Verwaltungsreform, das gleichsam grundsätzliche Fragen zur Kapazität und Reichweite von Modernisierungsansätzen zulässt. Hinzu kommt, dass entgegen zahlreichen Annahmen die Streichung einer ganzen Verwaltungsebene schnell zu spürbaren Haushaltsentlastungen führte und die allenthalben erwarteten nachteiligen Konsequenzen für die Handlungsfähigkeit von Regierung und Verwaltung weitgehend ausblieben. Allerdings fällt auch auf, dass sich das Land seit etwa 2008 mit sich aus der Reformlogik ergebenden Folgeschritten schwer tut; die mit dieser Untersuchung verfolgten Fragestellungen stehen in diesem Kontext.

Bestehender Reformbedarf

Um so mehr stellt sich heute die Frage, wie *weiterhin notwendige Reformen auf der kommunalen Ebene* durch eine verbesserte Rahmensetzung und Unterstützung seitens der Länder befördert werden könnten. Bislang haben etwa Experimentierklauseln oder eine Flexibilisierung von Standards Anpassungsleistungen zwar erleichtert, diese allerdings kaum motiviert oder gar materiell mitgestaltet. Übergreifende Diskussionszusammenhänge und Lernprozesse vollzogen sich nahezu ausschließlich über die angesprochenen Vergleichsringe und erste Versuche zu einem *benchmarking*, die, meist von Dritten ausgelöst, von den Kommunen selbst zu tragen waren. Ursachen für diesen *Koordinationsverzicht* und *fehlenden Austausch* sind zunächst in der verfassungsrechtlich gegebenen Trennung zwischen dezentraler Selbstverwaltung und staatlicher Aufsicht zu suchen. Sie verbietet Eingriffe in die kommunale Organisationshoheit. Hinzu kommt die „rechtsstaateigentümliche Managementferne" der Länder (*Banner*), die sich mit Blick auf ihre Einrichtungen und das Verhältnis zu den nachgeordneten Gebietskörperschaften in erster Linie als rahmensetzende und kontrollierende Instanzen verstehen. Dies führt – wie in mehreren Untersuchungen vom Gutachter diagnostiziert – vor allem dazu, dass sich *staatliche Kommunalpolitik* in der Regel auf aufsichtsbezogene Ressortfunktionen der jeweiligen Innenminister zurückzieht, während *übergreifende Fragen* allenfalls entwicklungsbezogen, kaum aber mit Blick auf organisations- und verwaltungspolitische Gesichtspunkte bearbeitet werden. Ebenso wie die auf Abgrenzung und vertikale Verteilungsfragen bedachten Politiken der Kommunalen Spitzenverbände verhindert dies eine gemeinsame Modernisierungsagenda der Gebietskörperschaften. Schließlich fehlte der Verwaltungspolitik lange Zeit ein gemeinsames Thema, das für Staat und Kommunen gleichermaßen relevant gewesen wäre, zumindest aber seitens der Länder regulative Maßnahmen und inhaltliche Entscheidungen erforderlich gemacht hätte. Einen entsprechenden Ansatz könnte die *Modernisierung des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens* bieten, für das inzwischen die notwendigen gesetzlichen Regelungen in allen Flächenländern entweder bereits geschaffen wurden oder sich in Vorbereitung befinden. Hinzu tritt, dass sich auf der Landesebene eine erhöhte Bereitschaft nachweisen lässt, klassisch-bürokratisches Handeln durch zeitgemäßere Arbeitsformen und Haushaltsverfahren zu ergänzen – und dass damit jene Bemühungen erkennbar werden, die für eine stärkere auch vertikale Verzahnung von Modernisierungspolitiken erforderlich sind. Dabei gilt unverändert, dass systematischere Ansätze einer Aufgabenüberprüfung und Organisationskritik den Schwerpunkt staatlicher Aktivitäten bilden (sollten), um der funktionalen Modernisierung einen Rahmen zu geben. Dies wäre umso wichtiger, als nachfolgende Funktionalreformen auch die Diskussion um gegebene Gebietsstrukturen befördern. Neben finanziellen Sachzwängen und dem Erfordernis, komplexe Problemstellungen in größeren Zusammenhängen zu bewältigen, findet hier die erkennbare *Renaissance von Territorialreformen* ihre Begründung, die sich

Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens

eben nicht mehr nur auf die neuen Bundesländer und vom demographischen Wandel besonders betroffene Regionen bezieht.

Ziele, Leitbilder, Absichtserklärungen

Im Übrigen erweist sich, dass in der Diskussion um kommunale Verwaltungsstrukturen insofern (im Rahmen breiterer Ziele) ein Konsens erkennbar wird, als man die *Schaffung nachhaltig tragfähiger und effizienter Verwaltungsstrukturen* sowie den *Erhalt und die Stärkung der ehrenamtlich ausgeübten kommunalen Selbstverwaltung* meist *im Rahmen von „Zielen", „Leitbildern" oder* anderen *Absichtserklärungen nachzufolgen sucht*. Häufig verbindet sich das dann auch mit konkreten (aber kaum verallgemeinerungsfähigen) Zielgrößen, die sich meist auf die Flächenausdehnung und die Einwohnerzahl von Kreisen richten. So wird etwa im *Fall Mecklenburg-Vorpommerns* ausgeführt, dass es nach einer Entscheidung des dortigen Landesverfassungsgerichts[23] zwar nicht möglich ist, eine konkrete Größe zu entwickeln, bei der aus verfassungsrechtlichen Gründen die Flächengrenze von Landkreisen liegt. Allerdings sind mit Blick auf das Kriterium der Überschaubarkeit von Kreisen durch ehrenamtliche Mandatsträger und die Erreichbarkeit der Kreisverwaltung durch die Landesverfassung Grenzen gesetzt. Auch in vergrößerten Landkreisen muss ehrenamtliche Tätigkeit möglich und zumutbar sein. Eine Vergrößerung der Fläche darf mithin nicht negativ auf die Bereitschaft der Bürger wirken, sich ehrenamtlich zu engagieren. Unter Berücksichtigung dieser Voraussetzungen sowie mit Blick auf die Überschaubarkeit und die Kenntnis regionaler Belange wurde in diesem Fall die Zielgröße der Landkreisfläche als „4000 km² in der Regel nicht überschreitend" gekennzeichnet. Mit Blick auf die Einwohnerzahl geht man dagegen meist zu Recht davon aus, dass in den Landkreisen die Verwaltungskosten je Einwohner mit zunehmender Einwohnerzahl sinken. In der Konsequenz und vor allem unter Berücksichtigung der Tatsache, dass es sich bei Mecklenburg-Vorpommern um das am dünnsten besiedelte Flächenland der Bundesrepublik handelt, wird die abstrakte untere Zielgröße für die Einwohnerzahl der Kreise deshalb dort auf der Basis der für das Jahr 2020 prognostizierten Bevölkerungsdaten auf 175.000 Einwohner festgelegt. Zusätzlich benannte Kriterien, wie die Bemessung der Leistungsfähigkeit der Kreisverwaltungen, sichern diese Zielvorstellungen.[24]

Ländervergleich

Im Übrigen empfiehlt es sich bei diesen Fragen immer auch, einen *Ländervergleich* in die Analyse einzubeziehen. Die nachfolgende Aufstellung bildet die *deutschen Landkreise* länderspezifisch *nach Bevölkerungszahl und Fläche* ab:

---

23 Vgl. LVerfG MV 9-17/06.

24 Vgl. hierzu auch u.a. *Hesse, J.J.,* a.a.O., 2009.

Tabelle 2.2-A: Die deutschen Landkreise im Vergleich: Bevölkerung der Landkreise (zum 31.12.2008)

Bundesland	Durchschnittliche Bevölkerung	Bevölkerungsreichster Landkreis	Bevölkerungsärmster Landkreis
1. Nordrhein-Westfalen	340.397	636.180 (Kr. Recklinghaus.)	140.481 (Kr. Olpe)
2. Sachsen	292.122	377.245 (Erzgebirgskr.)	211.356 (Kr. Nordsachsen)
3. Baden-Württemberg	250.391	535.284 (Rhein-Neckar-Kr.)	109.499 (Hohenlohekr.)
4. Hessen	222.282	407.456 (Main-Kinzig-Kr.)	98.092 (Odenwaldkr.)
5. Schleswig-Holstein	201.816	301.518 (Kr. Pinneberg)	134.090 (Kr. Steinburg)
6. Niedersachsen	182.763	1.129.797 (Region Hannover)	49.965 (Kr. Lüchow-Dann.)
7. Saarland	171.721	335.669 (Stadtverb. Saarbr.)	91.925 (Kr. St. Wendel)
8. Sachsen-Anhalt	166.374	237.653 (Kr. Harz)	91.922 (Altmarkkr. Salz.)
9. Brandenburg	152.424	204.277 (Kr. Potsd. Mittelm.)	84.284 (Kr. Prignitz)
10. Bayern	125.816	317.543 (Kr. München)	68.617 (Kr. Lichtenf.)
11. Rheinland-Pfalz	125.309	212.102 (Kr. Mayen-Kobl.)	62.201 (Kr. Vulkaneifel)
12. Thüringen	100.720	140.041 (Kr. Gotha)	61.315 (Kr. Sonneberg)
13. Mecklenburg-Vorpommern	95.425	124.595 (Kr. Ludwigslust)	65.749 (Kr. Müritz)

Quelle: Eigene Berechnung nach *Statistische Ämter des Bundes und der Länder*: Regionaldatenbank.

Tabelle 2.2-B: Die deutschen Landkreise im Vergleich: Fläche der Landkreise in km² (zum 31.12.2008)

Bundesland	Durchschnittliche Fläche	Größter Landkreis	Kleinster Landkreis
1. Brandenburg	2.054	3.058 (Kr. Uckermark)	1.217 (Kr. Oberspr.-Laus.)
2. Mecklenburg-Vorpommern	1.888	2.517 (Kr. Ludwigslust)	977 (Kr. Rügen)
3. Sachsen-Anhalt	1.806	2.423 (Kr. Stendal)	1.413 (Burgenlandkr.)
4. Sachsen	1.757	2.391 (Kr. Bautzen)	949 (Kr. Zwickau)
5. Schleswig-Holstein	1.394	2.186 (Kr. Rends.-Eckenf.)	664 (Kr. Pinneberg)
6. Niedersachsen	1.224	2.881 (Kr. Emsland)	535 (Kr. Peine)
7. Baden-Württemberg	986	1.851 (Ortenaukr.)	519 (Kr. Tübingen)
8. Nordrhein-Westfalen	974	1.959 (Hochsauerlandkr.)	407 (Kr. Mettmann)
9. Hessen	971	1.849 (Kr. Wald.-Frank.)	222 (Main-Taunus-Kr.)
10. Bayern	964	1.972 (Kr. Ansbach)	308 (Kr. Fürth)
11. Thüringen	903	1.305 (Wartburgkr.)	433 (Kr. Sonneberg)
12. Rheinland-Pfalz	783	1.626 (Eifelkreis Bitb-Pr.)	305 (Rhein-Pfalz-Kr.)
13. Saarland	428	555 (Kr. Merz.-Wadern)	249 (Kr. Neunkirchen)

Quelle: Eigene Berechnung nach *Statistische Ämter des Bundes und der Länder*: Regionaldatenbank.

Erweiterte Kommunalisierung

In Anerkenntnis der funktional-empirischen Verbindungen zwischen Kreisgebietsreform und Funktionalreform sprechen sich die politischen Akteure im Übrigen meist für eine *erweiterte Kommunalisierung bislang vom Land wahrgenommener Aufgaben* aus. Voraussetzung hierfür sollte es sein, dass die *Kreisverwaltungen* nach den Grundsätzen einer zweckmäßigen, wirtschaftlichen, orts- und bürgernahen Verwaltung die am meisten geeigneten Verwaltungsträger für die Wahrnehmung der jeweiligen Aufgaben sind. Durch den Abbau von Doppelzuständigkeiten und die Bündelung von Aufgaben sollten hier *Synergie- und Skaleneffekte* erzeugt werden. Dabei sei bei der Neuordnung von Landkreisen zu berücksichtigen, dass die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung und die fachliche Kompetenz

weiter gewährleistet sind. Zur Sicherung transparenter Strukturen sollten Landesaufgaben zudem auf alle Landkreise übertragen werden.

Problematische Stadt-Umland-Beziehungen

Mit Blick auf die meist kritischen *Stadt-Umland-Beziehungen* verweisen entsprechende Ansätze vor allem auf die intensiven Verflechtungsbeziehungen zwischen den kreisfreien Städten und den Nachbar-Landkreisen sowie den im Umland liegenden Gemeinden. Dabei findet sich dann freilich nicht selten eine Situation, nach der diese Verflechtungsräume durch zahlreiche Verwaltungsgrenzen durchschnitten sind, so dass *Verwaltungsräume oft nicht mit den Verflechtungsräumen übereinstimmen*. Die vielschichtigen gegenseitigen Abhängigkeiten und Konkurrenzen beeinträchtigen dabei die Kooperation, zumal einzelne Ordnungs- und Verteilungsprobleme die Zuständigkeit von Verwaltungsträgern übersteigen. Dies abzubauen, sei das Ziel veränderter Stadt-Umland-Beziehungen.

In der Konsequenz wird es für erforderlich gehalten, das Verhältnis zwischen kreisfreien Städten und ihrem Umland sowohl auf der Ebene *Stadt-Landkreis* als auch auf der Ebene *Stadt-Umlandgemeinde bei Bedarf strukturell neu zu regeln*. Unter den *Maßnahmen* wird dann meist unterschieden zwischen:

- einer Verstärkung der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ),
- einer Anpassung der finanziellen Ausgleichsregelungen sowie
- Eingemeindungsprozessen.

Interkommunale Zusammenarbeit

Die *interkommunale Zusammenarbeit* wird dabei als ein im Vergleich zu Eingemeindungen das Recht auf kommunale Selbstverwaltung schonenderes Mittel in Betracht gezogen, während Eingemeindungen dann zulässig sind, wenn sie sich aus Gründen des öffentlichen Wohls als geeignet bzw. erforderlich erweisen. Allerdings wird ein Eingriff in den Gebietsstand einer Gemeinde meist eben nur als *ultima ratio* bezeichnet. Ob schließlich durch eine Änderung und Anpassung der bestehenden finanziellen Ausgleichsregelungen zur Entspannung der bestehenden Probleme beigetragen werden kann, ist im Einzelfall zu überprüfen.

Verfassungsrechtliche Anforderungen

Dass an solche Überlegungen beträchtliche *verfassungsrechtliche Anforderungen*[25] zu stellen sind, ist den Beteiligten wohl bewusst, die neue Rechtsprechung wird in entsprechende Überlegungen meist umfassend einbezogen. Dies gilt vor allem für jenen erweiterten *Einschätzungs- und Bewertungsspielraum*, der dem Gesetzgeber durch den Verfassungsgerichtshof des Freistaates Bayern bei der *Bestimmung des öffentlichen Wohls* zugesprochen wurde. Entscheidend ist dabei, dass das öffentliche Wohl nicht rein kommunal bezogen ist und sein kann. Der Gesetzgeber hat vielmehr die Interessen der betroffenen Gebietskörperschaften ebenso wie die des Landes, überörtliche Gründe wie örtliche Belange, Interessen der Bürgerinnen und

[25] Vgl. dazu die Übersicht im Anhang.

Bürger wie die der Wirtschaft in seine Überlegungen einzubeziehen. Auch wird mit Recht darauf verwiesen, dass eine *Kreisstrukturreform die kommunale Selbstverwaltung* mit dem ihr nach der Verfassung zukommenden Gewicht in besonderer Weise *in den jeweiligen Abwägungsprozess* einzubeziehen hat. Dabei müssen ihre beiden wesentlichen *Merkmale* in den Blick genommen werden: Weder darf die *Wirtschaftlichkeit* der Verwaltung noch die *bürgerschaftlich-demokratische Entscheidungsfindung* einseitig in den Vordergrund gestellt werden, ohne dass die jeweils andere Komponente hinreichend berücksichtigt ist. Dies schließt allerdings nicht aus, dass der Gesetzgeber sich etwa zu Lasten bürgerschaftlicher Mitwirkung für eine wirtschaftlich sinnvolle Lösung entscheidet. Schließlich wird ausgeführt, dass dem *Status einer Gemeinde als „kreisfreie Stadt"* als solchem *keine unmittelbare verfassungsrechtliche Bedeutung* zukommt. Der Verlust der Kreisfreiheit lässt den gemeindlichen Charakter und das Gebiet der eingekreisten Städte unberührt. Anders als die Landkreise werden eingekreiste Städte hier nicht aufgelöst, sondern bleiben selbständige Gemeinden mit dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung.

Begründungszwänge

Etwaige konkretere Formen sind mithin sorgfältig zu begründen, wobei die meist als „tragende Elemente" bezeichnete *Schaffung nachhaltig tragfähiger und effizienter Verwaltungsstrukturen* sowie der *Erhalt und* die *Stärkung der ehrenamtlich ausgeübten kommunalen Selbstverwaltung* durchaus funktional zu erweitern sind; hier geht es um die Ergänzung der Kriterien Flächenausdehnung und Einwohnerzahl, wobei vor allem materielle, d. h. aufgabenbezogene Gründe eine Rolle spielen sollten. Im Übrigen ist auf *Skalen- oder Skalierungseffekte* zu verweisen, die auf positive Kostenwirkungen bei vergrößerten Handlungseinheiten zielen. In diesem Kontext spielen auch *Remanenzkosten* eine Rolle, also Kosten, die durch die Unterauslastung einer auf eine bestimmte Nutzerzahl ausgelegten Infrastruktur durch Bevölkerungsrückgang entstehen. Dieser Befund deckt sich mit Erkenntnissen des Gutachters aus zahlreichen weiteren in den Flächenländern der Bundesrepublik durchgeführten Arbeiten der vergangenen Jahre. Einmal mehr erweist es sich in diesem Kontext als hilfreich, gerade den *Vergleich* in die Überlegungen mit einzubeziehen. Danach haben die in Abb. 2.2-A aufgeführten Durchschnittswerte etwa für die Länder Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, dem Saarland und Schleswig-Holstein beträchtliche Einwohnerzahlen ausgewiesen, wobei für keines dieser Länder Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die dortigen Landkreise in Folge zu hoher Einwohnerzahlen nicht mehr effektiv arbeiten könnten. Obwohl eine ausreichende Zahl von empirischen Belegen fehlt, ist es mithin durchaus plausibel, anzunehmen, dass *größere Kreisverwaltungen effizienter zu verwalten vermögen als kleinere* und *einwohnerstärkere in der Regel geringere Verwaltungskosten je Einwohner verursachen als einwohnerschwächere*.

Differenzierung des Selbstverwaltungsverständnisses

Entscheidend könnte zudem eine wichtige *analytische Erweiterung* bei der Beurteilung der Wesensmerkmale kommunaler Selbstverwaltung sein. Hier weist die vom Gutachter in einem anderen Kontext vorgestellte *Differenzierung zwischen normativ-institutioneller, materieller und funktionaler Selbstverwaltungsdimension*[26] darauf hin, dass die in einem bestimmten Rahmen erweiterten Kreisstrukturen eben nicht nur als eine Belastung der Ehrenamtlichkeit und bürgerschaftlichen Teilhabe zu begreifen sind, sondern ebenso als Beitrag zur materiellen Absicherung fundamentaler Selbstverwaltungsrechte, die diese Vertretungskörperschaften auszuüben haben. Aufgrund von Befragungen in einer Reihe von Flächenländern kann als gesichert gelten, dass unbeschadet der normativen Anforderungen an eine bürgerschaftlich-demokratische Teilhabe die materiellen Grundlagen einer entsprechenden Entscheidungsfindung in den Vertretungskörperschaften zunehmend erodieren und im Rahmen der Landkreise nicht immer mehr gegeben sind, mithin das *Schutzgut kommunaler Selbstverwaltung bei einem Nichttätigwerden des Gesetzgebers bedroht* ist. Aus dieser Sicht stößt das Vorhaben einer Kreisgebietsreform nicht nur auf normativ begründete Schranken, sondern könnte durchaus auch der Sicherung vitaler Selbstverwaltung im Sinne ihres verfassungsrechtlich gebotenen Gehalts dienen. Hinzu treten jene Handlungsmöglichkeiten, die den Kreisen im Rahmen von Funktionalreformen zuwachsen, auch wenn es sich dabei nicht um Kompetenzverlagerungen in den eigenen Wirkungskreis handelt. *Gebietsreformen* stellen mithin nicht nur eine notwendige, die Selbstverwaltung im gewissen Umfang beeinträchtigende Maßnahme dar, sondern dürften auch stabilisierend wirken bzw. die *Selbstverwaltungsfähigkeit in materieller wie funktionaler Sicht überhaupt erst wieder herstellen*. Deutlich größere Gebietseinheiten könnten sich also als sinnvoll erweisen und sind gerade bei größeren Bevölkerungsverlusten und haushalterischen Verwerfungen durchaus vertretbar, zumal regionale Arbeitsteilungen bereits heute feststellbar sind.

Darüber hinaus findet sich in der Diskussion eine interessante Variante insofern, als gelegentlich auch *Stadtkreisbildungen* empfohlen werden, die freilich eher in dicht besiedelten und prosperierenden ländlichen Räumen greifen dürften und zudem vorliegenden „Leitbildern" widersprächen, nach denen die Schaffung leistungsfähiger und langfristig tragfähiger Kommunalstrukturen im ganzen Land vorzusehen sei.[27]

Einkreisungen

Angesichts dieses Standes der Diskussion bietet es sich an, auch jene *Maßstäbe zur Beurteilung von Einkreisungen* vorzustellen, die in der Fachöffentlichkeit wie in der Rechtsprechung erkennbar sind. Hier ist vor allem der *Beschluss des Verfas-*

---

26 *Hesse, J.J./Götz, A.*, a.a.O., 2008/2009.

27 Siehe hierzu *Hesse, J.J.,* a.a.O., 2004b.

sungsgerichtshofs des Freistaates Sachsen aus dem Jahr 2008 vom Bedeutung, der sich mit einem Antrag der kreisfreien Stadt Plauen auf kommunale Normenkontrolle gegen Bestimmungen des Gesetzes zur Neugliederung des Gebiets der Landkreise des Freistaates Sachsen vom 29.01.2008 insofern wandte, als ihre Kreisfreiheit aufgehoben und sie mit den Gemeinden des bisherigen Kreisgebiets zu einem neu zu bildenden Kreis vereint wurde. Dieser Antrag wurde seitens des Verfassungsgerichtshofs verworfen, wobei einige der diskutierten Maßstäbe auch für andere Flächenländer von Bedeutung sind.

Ziele einer Neugliederung

So heißt es zu den *Zielen der Neugliederung*: „Die Struktur der Neugliederung auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte strebt das Ziel einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und eine bürgerfreundliche Verwaltung an, in dem der Aufgabenbestand durch Kommunalisierung deutlich erweitert und zugleich die Leistungsfähigkeit der kreiskommunalen Ebene erhöht und die grundlegende Voraussetzung geschaffen wird, im Sinne der kreislichen Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion vor Ort besser auf die sich ändernden Rahmenbedingungen reagieren zu können. Es geht zudem um eine nachhaltige Verbesserung der Effizienz des öffentlichen Verwaltungshandelns wie um eine Steigerung der Wirtschaftlichkeit der Landkreise.“[28] Diese und die kreisfreien Städte sollen in die Lage versetzt werden, ohne Qualitätsverlust bei den übertragenen Aufgaben größere finanzielle Handlungsfreiräume erwirtschaften zu können. Die Kosten öffentlicher Dienstleistungen sollen vermindert und Synergieeffekte genutzt werden. Die Hoffnung geht dahin, dass die Landkreise und kreisfreien Städte sich verstärkt als Impulsgeber für eine ausgewogene soziale, wirtschaftliche und kulturelle Entwicklung erweisen. Sie sollen insbesondere vermehrt dazu beitragen,

- eine umfassende und ausgewogene Entwicklung aller Landesteile zu gewährleisten,
- strukturelle Unterschiede zwischen den Landkreisen und den Landkreisen und kreisfreien Städten besser ausgleichen zu können
- flexibler auf Schwankungen und externe Einflüsse reagieren zu können,
- eine hohe Stabilität im länderübergreifenden Wettbewerb, insbesondere auch mit Blick auf die neu beigetretenen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, zu erreichen,
- die Standortverteilung weitgehend in eigener Verantwortung zu planen und umzusetzen,
- Verwaltungskosten einzusparen sowie
- die Einheit von Ökonomie, Ökologie und Sozialem innerhalb des Landkreises zu sichern.

[28] Urteil des Verfassungsgerichtshofes des Freistaates Sachsen vom 25. September 2008, Vf. 54-VIII-08, 4.

Leitlinien der Reform

Auf dieser Zielebene kommt es dann zum *Ausweis spezifischer Leitlinien*, die sich durch die Übertragung erweiterter Aufgaben auf die Schaffung einer weitgehend ausgewogenen und längerfristigen Gesamtstruktur richten, wobei als Zielgrößen für die kreiskommunale Verwaltungsebene in diesem Fall mehr als 200.000 Einwohner und eine Flächengröße von in der Regel 3.000 km^2 vorgegeben wurden.

Prüfmaßstäbe

Bei der Beurteilung des vorgelegten Antrags auf kommunale Normenkontrolle wies dann die *Sächsische Staatsregierung* zunächst darauf hin, dass *Gebietsänderungen nur aus Gründen des Gemeinwohls und nach einer Anhörung* erfolgen dürften. Die erstrebte Zukunftssicherung der Verwaltungsstrukturen stelle ein legitimes Ziel gesetzgeberischen Handelns dar, zudem käme dem *Gesetzgeber* mit Blick auf die zu erreichenden Einsparpotentiale eine *Einschätzungsprärogative* zu, zumal die Gesetzesbegründung ausdrücklich den Prognosezeitraum thematisiere. Ein weiteres Warten auf konkretere Daten sei nicht zumutbar, da ansonsten wertvolle Zeit verloren gehen könne. Schließlich stehe dem *Gesetzgeber* ein *Spielraum* bei der Beurteilung der Frage zu, ob verschiedene Modelle gleichermaßen zur Verfolgung der gesetzgeberischen Ziele geeignet seien; auch sei das auf eine kommunale Gebietsreform gerichtete *Verfahren ergebnisoffen zu führen*, woraus jedoch nicht folge, dass der Gesetzgeber alle theoretisch denkbaren Entscheidungsalternativen behandeln müsse. Angesichts dieser Ausgangssituation kommt der *Sächsische Verfassungsgerichtshof* zu folgenden *über den Fall beträchtlich hinausgehenden Einschätzungen*:

„Der Verlust der Kreisfreiheit lässt den gemeindlichen Charakter und das Gebiet der kreisfreien Stadt unberührt, da die Organisationsform ausschließlich gemeindlich geprägt ist. Die unmittelbaren Wirkungen der angegebenen Regelungen beschränken sich deshalb darauf, dass die kreisfreie Stadt künftig nicht mehr für die Erfüllung der den kreisfreien Städten übertragenen Pflichtaufgaben nach Weisung sowie der überörtlichen Aufgaben der Selbstverwaltung zuständig ist.

Der Verlust der Kreisfreiheit greift allerdings in die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 82 Abs. 2 SächsVerf ein (…). Die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung sichert den Trägern kommunaler Selbstverwaltung innerhalb ihrer Zuständigkeit einen alle ihre Angelegenheiten umfassenden Aufgabenbereich sowie die Befugnis zur eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte. Sie garantiert zudem die Existenz der Gemeinde- und Kreisebene als Institutionen. Dieser Schutz erstreckt sich aber nicht auf die spezifische Organisationsform der kreisfreien Stadt. Deren Bestandteil wird in der Sächsischen Verfassung weder ausdrücklich gefordert noch institutionell vorausgesetzt. Vielmehr ist die kreisfreie Stadt verfassungsrechtlich Gemeinde (…) und lediglich (…) einfach-rechtlich als untere Verwaltungsbehörde im Sinne bundes- und landesrechtlicher Vorschriften ausgestaltet (…).

Gefährdete Selbstverwaltungsgarantie

Dessen ungeachtet berührt die Einkreisung die Antragstellerin in einer Intensität, die mit Blick auf die Selbstverwaltungsgarantie einer besonderen Rechtfertigung bedarf (…). Mittelbar gehen mit der Einkreisung erhebliche Auswirkungen im Bereich der Finanzen, der Personalwirtschaft und der demokratischen Legitimation der Aufgabenerfüllung einher. In finanzieller Hinsicht hat der Statusverlust insbesondere auf die Einnahmen aus dem Finanzausgleich gewichtigen Einfluss. Der Antragstellerin bisher zustehende Geldmittel (…) entfallen oder vermindern sich. Selbst wenn insoweit höhere Zuweisungen an den neu zu bildenden Vogtlandkeis erfolgen sollten, könnte doch die Antragstellerin nicht mehr über deren Verwendung entscheiden. Des weiteren führt die Einkreisung dazu, dass die Antragstellerin wegen des geringeren Personalbedarfs arbeits- und dienstrechtliche Maßnahmen ergreifen muss. Auch beeinflusst der Verlust der Kreisfreiheit die Rechtsstellung verschiedener Gemeindeorgane (vgl. § 51 Abs. 4, § 55 Abs. 1 SächsGemO). Die Antragstellerin ist darüber hinaus in ihrem Gebiet künftig nicht mehr einzige Trägerin der kommunalen Selbstverwaltung, sondern hat diese mit dem neu zu bildenden Vogtlandkreis zu teilen. Dies wirkt auf die Intensität der kommunalen Selbstverwaltung zumindest insoweit ein, als ihre Bürger und sonstigen Wahlberechtigten nicht mehr ausschließlich die Organe der kommunalen Selbstverwaltung bestimmen. Nunmehr kommt diese Befugnis hinsichtlich der dem Landkreis zugewiesenen Selbstverwaltungsangelegenheiten den Bürgern und sonstigen Wahlberechtigten des neu zu bildenden Vogtlandkreises zu. Zumindest tendenziell wird hierdurch auch die von der Antragstellerin auf ihre Einwohner ausgehende identitätsstiftende Wirkung reduziert. Schließlich können sich aus der Einkreisung – bislang auszuschließende – Zuständigkeitskonflikte zwischen der Antragstellerin und dem künftigen Vogtlandkreis ergeben, die strukturell geeignet sind, die kommunale Selbstverwaltung zu schwächen.

Unmittelbar führt die Einkreisung zu einer Aufgabenverlagerung von der Antragstellerin auf den künftigen Vogtlandkreis, also einer Kompetenzverschiebung zwischen zwei Selbstverwaltungsträgern. Diese erfasst nicht nur jene Aufgaben, die der Kreisfreien Stadt als untere Verwaltungsbehörde (vgl. § 3 Abs. 3 SächsGemO), also von der staatlichen Ebene, zugewiesen sind. Vielmehr geht die Antragstellerin infolge ihrer Einkreisung auch solcher – bis dahin gemeindlicher – Selbstverwaltungsangelegenheiten verlustig, die innerhalb eines Kreisgebietes gemäß § 2 Abs. 1 SächsLKrO vom Landkreis wahrgenommen werden. Jedenfalls Letzteres stellt einen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie dar.

Welche Anforderungen angesichts der dargelegten Auswirkungen an die Verfassungsmäßigkeit der Einkreisung im Einzelnen zu stellen sind (vgl. BVerfG NVwZ 1982, 95; VerfGH NRW, Urteil vom 7. November 1975 – 64/74 – juris Rn. 34 ff.), bedarf keiner Entscheidung. Die angegriffenen Regelungen sind nämlich selbst

dann mit der Sächsischen Verfassung vereinbar, wenn sie an den prozeduralen und materiellen Erfordernissen einer Gebietsreform – und damit an den denkmöglich strengsten Maßstäben – gemessen werden:

Anhörung der Betroffenen

Hiernach hat der Einkreisung eine Anhörung der betroffenen Kreisfreien Stadt vorauszugehen. Bei einer Gebietsänderung ermöglicht die Anhörung den betroffenen Gemeinden, ihre Sicht in einer für sie wesentlichen Frage zur Geltung zu bringen. Darüber hinaus trägt die Anhörung dazu bei, dass der Gesetzgeber eine umfassende und zuverlässige Kenntnis von allen abwägungserheblichen Belangen rechtlicher und tatsächlicher Art erlangt (SächsVerfGH JbSächsOVG 2, 61 [71 f.]; JbSächsOVG 2, 110 [120]; JbSächsOVG 7, 31 [40]; JbSächsOVG 7, 51 [59]; SächsVBl. 1999, 236 [238]). Materiell gehört zum Inhalt des verfassungsrechtlich gewährleisteten Kernbereichs des Selbstverwaltungsrechts auch, dass Verlagerungen von Aufgaben mit relevantem örtlichen Bezug nur aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit zulässig sind (Sächs-VerfGH JbSächsOVG 7, 51 [60]; vgl. BVerfGE 79, 127 [153]; 107, 1 [21]).

Der Gesetzgeber hat zunächst den unbestimmten Begriff des Gemeinwohls innerhalb der ihm durch die Sächsische Verfassung gezogenen Grenzen zu konkretisieren. Dabei bedarf es umso gewichtigerer gesetzgeberischer Ziele, je intensiver auf den kommunalen Aufgabenbestand eingewirkt wird.

Bindet der Gesetzgeber die Einkreisung in ein umfassendes Neugliederungsvorhaben ein, müssen darüber hinaus die Grundsätze und Leitlinien der Gebietsreform für sich den verfassungsrechtlichen Wertungen entsprechen und dem allgemeinen Wohl dienen. Dazu gehört insbesondere, dass die angelegten Kriterien zu keiner offensichtlich fehlsamen Bewertung anderer Formen kommunaler Aufgabenerledigung führen.

Die Verfassung gebietet des Weiteren, dass das Ergebnis der Abwägung den Geboten der Systemgerechtigkeit und der kommunalen Gleichbehandlung genügt (SächsVerfGH JbSächsOVG 7, 31 [41]; 7, 51 [61]) und dass Abweichungen von den aufgestellten Grundsätzen und Leitlinien gerechtfertigt sind (vgl. BVerfGE 50, 50 [53]).

Ob darüber hinaus bei einer Einkreisung die Gründe des Gemeinwohls ihre Basis in der institutionellen Garantie der Selbstverwaltung haben müssen (vgl. hierzu: SächsVerfGH JbSächsOVG 7, 17 [23 f.]; SächsVBl. 1997, 79 [80]), kann dahinstehen. Wie nachstehend näher dargelegt wird, werden die angegriffenen Regelungen nämlich selbst solchen Anforderungen gerecht.

Allein dem demokratisch legitimierten Gesetzgeber kommt es zu, die relevanten Belange im Einzelnen zu gewichten und zu bewerten sowie die Vor- und Nachteile

von Handlungsalternativen in die Abwägung einzustellen (SächsVerfGH JbSächsOVG 3, 107 [117]; st. Rspr.).

Diesen dem Landtag gesetzten verfassungsrechtlichen Vorgaben korrespondiert die Kontrollkompetenz des Verfassungsgerichtshofs, der die Entscheidungsspielräume des Gesetzgebers zu respektieren hat.

Prüfung des Verfassungsgerichtshofs

Auf der ersten Stufe prüft der Verfassungsgerichtshof nur, ob – im Lichte der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie – verfassungsrechtlich legitime Reformziele verwirklicht werden sollen (SächsVerfGH JbSächsOVG 3, 107 [116]; JbSächsOVG 7, 17 [24]). Die vom Sächsischen Landtag als Ordnungsrahmen aufgestellten Grundsätze und Leitlinien hat der Verfassungsgerichtshof daran zu messen, ob sich aufdrängende Gemeinwohlaspekte übersehen wurden, ob die den Grundsätzen zugrunde liegenden Erkenntnisse offensichtlich unzutreffend sind sowie ob die Grundsätze offensichtlich ungeeignet sind, um das Reformziel zu verwirklichen (SächsVerfGH JbSächsOVG 7, 17 [24]). Die einzelne Neugliederungsmaßnahme hat der Verfassungsgerichtshof darauf zu kontrollieren, ob der Sächsische Landtag den für seine Regelung erheblichen Sachverhalt vollständig ermittelt und berücksichtigt sowie die Gemeinwohlgründe und die Vor- und Nachteile der Alternativen in die Abwägung eingestellt hat (SächsVerfGH JbSächsOVG 7, 17 [24]; BVerfGE 50, 50 [51]).

Im Übrigen beschränkt sich die Kontrolle darauf, ob die Ziele, Wertungen und Prognosen des Gesetzgebers offensichtlich und eindeutig widerlegbar sind oder den Prinzipien der verfassungsrechtlichen Ordnung widersprechen (vgl. SächsVerfGH SächsVBl. 1997, 79 [80]), ob der Gesetzgeber das von ihm geschaffene Konzept in einer dem verfassungsrechtlichen Gebot der Systemgerechtigkeit genügenden Weise umgesetzt hat (vgl. SächsVerfGH JbSächsOVG 3, 107 [119]) und ob das Abwägungsergebnis zu den verfolgten Zielen deutlich außer Verhältnis steht oder von willkürlichen Gesichtspunkten oder Differenzierungen beeinflusst ist (vgl. BVerfGE 86, 90 [109]). Hierbei hat sich der Verfassungsgerichtshof an der Gesetzesbegründung zu orientieren, aus der die für den Abwägungsprozess und sein Ergebnis relevanten Gesichtspunkte erkennbar sein müssen.“[29]

Legt man diese Maßstäbe zugrunde, wird man *jedwedes Verfahren* daran zu messen haben, ob es *sachadäquat, problemangemessen, ergebnisoffen und verfahrenskompatibel* durchgeführt wurde.

Wie bereits für die Kreise ausgewiesen, empfiehlt sich im Übrigen natürlich auch für den *gemeindlichen Bereich* ein erweiterter Vergleich. Wie unterschiedlich dabei

[29] Urteil des Verfassungsgerichtshofes des Freistaates Sachsen vom 25. September 2008, Vf. 19-VIII-08 (HS) und 20-VIII-08 (e. A), 15-19.

schon die Gemeindegrößen im Ländervergleich ausfallen, macht die folgende Übersicht deutlich.

Tabelle 2.2-C: Gemeindegrößen im Ländervergleich (zum Stand 31.12.2007)

Gemeinden mit … bis unter … Einwohner	**Absolute Anzahl der Gemeinden (links) und Bevölkerung, kumuliert in Prozent (*rechts*)**															
	Baden-Württemberg		Bayern		Brandenburg		Hessen		Mecklenburg-Vorpommern		Niedersachsen		Nordrhein-Westfalen			
	Zahl	Bev.	Zahl	Bev.	Zahl	Bev.	Zahl	Bev.	Zahl	Bev.	Zahl	Bev.	Zahl	Bev.		
unter 100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
100 - 200	10	*0,9*	-	-	-	-	-	-	43	*5,1*	-	-	-	-		
200 - 500	28	*3,4*	2	*0,1*	9	*2,1*	-	-	262	*35,9*	32	*3,1*	-	-		
500 - 1.000	44	*7,4*	128	*6,3*	133	*33,8*	1	*0,2*	296	*70,7*	202	*22,8*	-	-		
1.000 - 2.000	105	*16,9*	603	*35,6*	80	*52,9*	10	*2,6*	119	*84,7*	266	*48,8*	-	-		
2.000 - 3.000	166	*31,8*	366	*53,5*	30	*60,0*	27	*8,9*	38	*89,2*	107	*59,3*	-	-		
3.000 - 5.000	234	*52,8*	408	*73,3*	42	*70,0*	73	*26,0*	42	*94,2*	89	*68,0*	3	*0,8*		
5.000 - 10.000	274	*77,5*	328	*89,3*	55	*83,1*	147	*60,6*	25	*97,1*	123	*80,0*	50	*13,4*		
10.000 - 20.000	147	*90,8*	156	*96,9*	43	*93,3*	109	*86,3*	15	*98,9*	112	*90,9*	127	*45,4*		
20.000 - 50.000	79	*97,9*	48	*99,2*	24	*99,0*	47	*97,3*	4	*99,4*	73	*98,0*	140	*80,8*		
50.000 - 100.000	13	*99,1*	9	*99,7*	2	*99,5*	7	*98,9*	4	*99,9*	12	*99,2*	47	*92,7*		
100.000 - 200.000	5	*99,6*	5	*99,8*	2	*100*	3	*99,6*	-	-	6	*99,8*	14	*96,2*		
200.000 - 500.000	3	*99,9*	1	*99,9*	-	-	1	*99,8*	1	*100*	1	*99,9*	11	*99,0*		
500.000 und mehr	1	*100*	2	*100*	-	-	1	*100*	-	-	1	*100*	4	*100*		
insgesamt	1.109	*100*	2.056	*100*	420	*100*	426	*100*	849	*100*	1.024	*100*	396	*100*		
Bevölkerungsdichte*	301		177		86		288		72		167		528			

Tabelle 2.2-C: Gemeindegrößen im Ländervergleich (zum 31.12.2007) (Forts.)

Gemeinden mit … bis unter … Einwohner	Absolute Anzahl der Gemeinden (links) und Bevölkerung, kumuliert in Prozent (*rechts*)											
	Rheinland-Pfalz		Saarland		Sachsen		Sachsen-Anhalt		Schleswig-Holsein		Thüringen	
	Zahl	Bev.	Zahl	Bev.	Zahl	Bev.	Zahl	Bev.	Zahl	Bev.	Zahl	Bev.
unter 100	133	*5,8*	-	-	-	-	5	*0,5*	49	*4,4*	20	*2,1*
100 - 200	235	*16,0*	-	-	-	-	90	*9,3*	88	*12,3*	78	*10,2*
200 - 500	654	*44,3*	-	-	1	*0,2*	333	*41,7*	291	*38,2*	291	*40,2*
500 - 1.000	583	*69,6*	-	-	8	*1,8*	288	*69,6*	294	*64,5*	228	*63,8*
1.000 - 2.000	362	*85,3*	-	-	109	*23,5*	155	*84,7*	187	*81,1*	138	*78,0*
2.000 - 3.000	128	*90,9*	-	-	105	*44,4*	52	*89,7*	71	*87,4*	63	*84,5*
3.000 - 5.000	84	*94,5*	-	-	119	*68,1*	29	*92,6*	46	*91,5*	82	*93,1*
5.000 - 10.000	82	*98,1*	12	*23,1*	89	*85,8*	37	*96,2*	47	*95,4*	35	*96,6*
10.000 - 20.000	24	*99,1*	28	*77,0*	43	*94,4*	16	*97,8*	31	*98,2*	12	*97,8*
20.000 - 50.000	12	*99,6*	11	*98,2*	22	*98,8*	19	*99,7*	15	*99,5*	17	*99,6*
50.000 - 100.000	5	*99,8*	-	-	3	*99,4*	1	*99,8*	3	*99,8*	1	*99,7*
100.000 - 200.000	4	*100*	1	*100*	-	-	-	-	-	-	2	*99,9*
200.000 - 500.000	-	-	-	-	1	*99,6*	2	*100*	2	*100*	1	*100*
500.000 und mehr	-	-	-	-	1	*100*	-	-	-	-	-	-
insgesamt	2.306	*100*	52	*100*	502	*100*	1.027	*100*	1.124	*100*	968	*100*
Bevölkerungsdichte*	204		404		229		118		180		142	

Anmerkung: * In Einwohner je km². Die Intervalle, in denen die Medianwerte der Verteilungen liegen, sind hellgrau schattiert. Quelle: Eigene Berechnungen nach *Statistisches Bundesamt*: Statistisches Jahrbuch 2009 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, 2009, 40f.

2.3 Zur Verbindung beider Ebenen

Interaktion von Landes- und kommunaler Ebene

Die voranstehenden Ausführungen sollten deutlich gemacht haben, dass eine zeitgemäße und auf Nachhaltigkeit zielende Kommunalstruktur immer vor dem Hintergrund der *Interaktion von Landes- und kommunaler Ebene* zu sehen ist. Dies gilt nicht nur für die jeweilige verfassungsrechtliche Ausgangssituation, sondern auch und gerade für jenen Aufgaben- und Finanzierungsverbund, durch den das politisch-administrative Handeln in der Bundesrepublik in besonderer Weise gekennzeichnet ist. Es sollte mithin eine *Selbstverständlichkeit* sein, *horizontale mit vertikalen Reformprozessen zu verbinden* und bereits beim Prozess der Politikformulierung auf sich daraus ergebende Konsequenzen zu verweisen. Dass dem im „Alltag" des Verwaltungshandelns heute meist nur in Ansätzen entsprochen wird, ist bedauerlich, aber veränderbar. Das Einklagen einer entsprechenden Logik und nachfolgender Verhaltensweisen, meist seitens der dezentralen Gebietskörperschaften vorgetragen, sollte eine entsprechende Berücksichtigung auf staatlicher Ebene finden. Während etwa der Bund sich unverändert eher als Steuerungseinrichtung sieht und Vollzugsfragen kaum Beachtung schenkt, wandeln sich diesbezügliche Landespolitiken beträchtlich. Hier sieht man den Prozess inzwischen nicht mehr nur als Politikformulierung auf der einen und politisch-administrativen Vollzug auf der anderen Seite, sondern weiß um die entsprechenden Verbindungen, notwendigen Abstimmungsprozesse und darüber wie darunter liegenden Ligaturen. Eine zeitgemäße, mithin „moderne" Verwaltungspolitik sollte dem folgen, zumal so dem sonst meist beträchtlichen Zeit- und Ressourcenverschleiß entgegen gewirkt werden kann.

Abfolge Aufgabenkritik – Funktionalreform – Strukturreform

In diesem Zusammenhang ist erneut darauf hinzuweisen, dass die *Trias Aufgabenkritik → Funktionalreform → Strukturreform* eine unabweisbare formale Logik von Reformschritten benennt, denen, wo immer möglich, nachzufolgen wäre. Allerdings ist einzuräumen, dass angesichts der sich beschleunigenden Veränderung von Rahmenbedingungen und insbesondere bei krisenhafter Entwicklung auch ein „kontrolliertes Überspringen" dieser Logik akzeptiert werden muss. Dem allerdings nicht ohne Not nachzugeben und damit in der Gefahr zu stehen, lediglich situative Problemlösungen zu verwirklichen, wäre eine anerkennenswerte politische Leistung.

3 Verwaltungsreformen in Niedersachsen

Sucht man nach diesem gesamthaften Blick auf Verwaltungsreformen in Deutschland nun die *Situation in Niedersachsen* näher einzuschätzen, kann der Gutachter auf eine *Reihe bereits vorliegender Untersuchungen* verweisen, deren Wiederaufnahme und Aktualisierung sich im Rahmen der hier verfolgten Fragestellung durchaus anbieten. Dies gilt zum einen für jenen Beitrag, der im Rahmen der ersten Stufe des niedersächsischen Reformprozesses nach der sich damit verbindenden Rolle und Funktion des Staates „in der Fläche" fragte[30], setzt sich fort in umfassenden Untersuchungen zu den Ansätzen und Ergebnissen interkommunaler Zusammenarbeit[31], bezieht eine Überprüfung der traditionellen Raumordnung und Landesplanung ein[32] und mündet schließlich in eine Evaluation der Regierungsvertretungen, also jener Einrichtungen, die seit geraumer Zeit Aufgaben einer möglichen „Entwicklungsagentur" in der Fläche wahrnehmen.[33] Die in diesem Kontext gewonnenen Erkenntnisse mündeten zwischenzeitlich – ergänzt um Untersuchungen in fast allen Flächenländern der Bundesrepublik – in eine zusammenfassende Würdigung, die unter dem Titel „Was soll und kann Verwaltungsreform? Der Fall Niedersachsen" im Jahr 2007 in den *Niedersächsischen Verwaltungsblättern* erschien[34]. Die darin vorgetragenen Erkenntnisse unterlagen seitdem vielfältigen Diskussionen, nicht nur in Niedersachsen, und gelten im Rahmen der verwaltungspolitischen Auseinandersetzung in der Bundesrepublik heute als „prägend".

3.1 Verwaltungsreformen des Landes im Zeitablauf: Ansätze und Ergebnisse

Grundlegender Modernisierungsansatz

Mit Beginn der 15. Wahlperiode leitete das Land Niedersachsen eine *grundlegende Modernisierung seiner Verwaltungsstrukturen* ein. Die Auflösung der Bezirksregierungen und der Übergang von einem dreistufigen zu einem zweistufigen Verwaltungssystem standen dabei im Mittelpunkt.[35] Bemerkenswert an diesem Ansatz war, wie aufgezeigt, vor allem die *Stringenz der Reformbemühungen*. Ausgehend von den Wahlprogrammen von CDU und FDP, der Koalitionsvereinbarung und der Regierungserklärung des Ministerpräsidenten[36] bemühte man sich darum, die er-

30 *Hesse, J.J.*, a.a.O., 2004a.

31 *Hesse, J.J./Götz, A.*, a.a.O., 2006a.

32 *Hesse, J.J.,* a.a.O., 2006a.

33 *Hesse, J.J./Götz, A.*, a.a.O., 2008a.

34 *Hesse, J.J.*, a.a.O., 2007b.

35 Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung in Niedersachsen (Verwaltungsmodernisierungsgesetz – VwModG) vom 5.11.2004, Nds. GVBl. 2004, 394; Gesetz zur Auflösung der Bezirksregierungen als Art. 1 VwModG.

36 *CDU Niedersachsen*: Niedersachsen kann mehr. Fortschritt und Geborgenheit. Regierungsprogramm der CDU in Niedersachsen für die Landtagswahlperiode 2003 bis 2006, Hannover, 2003; *FDP Niedersachsen*: Jetzt geht's los! Bürgerprogramm 2003, Hannover, 2002, 34; Koalitions-

forderlichen Veränderungen „ergebnisorientiert und zeitnah“ umzusetzen.[37] Dabei ging es vor allem um die folgenden *Zielsetzungen*:[38]

Primäre Zielvorstellungen

- Inhaltlich sollte sich der Staat *auf* seine *Kernaufgaben konzentrieren*, weshalb den Reorganisationsmaßnahmen eine *umfassende Aufgabenkritik vorgeschaltet* wurde.
- Auf dieser Basis strebte man eine *Entbürokratisierung des gesamten öffentlichen Bereichs* (etwa durch eine reduzierte Rechts- und Fachaufsicht und den Abbau von Genehmigungsvorbehalten) *sowie gegenüber Dritten und Privaten* an. Hierzu wurden entsprechende Deregulierungs-, Delegations- und Privatisierungspolitiken im Rahmen der anstehenden Reformen forciert.
- Organisatorisch ging es um den *Verzicht auf wenigstens eine Verwaltungsebene* und die deutliche *Reduktion von Arbeitsstellen, Behörden und Einrichtungen*;[39] gleichsam als Scharnier der Reformmaßnamen fungierte die Auflösung der Bezirksregierungen.
- *Für verbleibende Funktionen und Zuständigkeiten* sollten *bevorzugt die Kommunen zuständig* werden; um sie auch materiell zu stärken, wurde das Konnexitätsprinzip in der Landesverfassung verankert. Hinzutrat eine *funktional begründete Neustrukturierung der Aufgaben- und Arbeitsteilung* zwischen den Landesbehörden einerseits sowie den Trägern der berufsständischen Selbstverwaltung andererseits.
- Schließlich formulierte die Landesregierung *als Zielvorgabe eine Reduzierung von 6.743 Stellen im Landesdienst* für den gesamten Reformprozess.[40]

---

vereinbarung 2003-2008 zwischen CDU und FDP für die 15. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages, 10-13, 16; *Wulff, Ch.*: Mutig und entschlossen – Niedersachsen voran bringen, Regierungserklärung des Ministerpräsidenten vor dem Landtag Niedersachsen, Hannover, 2003, 9f.

37 *Niedersächsischer Landtag* (15. Wahlperiode), Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Verwaltung in Niedersachsen, Drs. 15/1121, 2004, 34; in der Folgenabschätzung des Gesetzentwurfs wird argumentiert, dass die Erfahrungen in Niedersachsen wie in anderen Bundesländern zeigen, dass Reformbemühungen häufig ganz oder teilweise scheiterten, weil sie ergebnisoffen und ohne Vorgaben eingeleitet wurden.

38 Koalitionsvereinbarung 2003-2008 zwischen CDU und FDP, a.a.O.; *Niedersächsischer Landtag* (15. Wahlperiode), a.a.O., 2004; *Wulff, Ch.*, a.a.O., 2003; *Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport*: Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen, Unterrichtung zum Feinkonzept MI gemäß § 7 GGO; *dass.*: Verwaltungsmodernisierung Niedersachsen. Bilanz und Ausblick, Hannover, 2004a; *Schünemann, U.*: Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen, Regierungserklärung von Innenminister Uwe Schünemann, Hannover, 2004.

39 Nach Angaben der Niedersächsischen Landesregierung wurden im Zuge der Reform 122 Behörden und Dienststellen aufgelöst und 23 neu geschaffen (*Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport*: Weitblick. Die Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen, Hannover, 2007, 11). Der Gutachter errechnete in seiner ersten Untersuchung zur niedersächsischen Verwaltungsmodernisierung eine Reduktion oberer Instanzen um 57% und von institutionellen Nachordnungsverhältnissen in Form von Aufsichts- und Genehmigungsbezügen um 44% (*Hesse, J.J.*, 2004a, 14f.).

40 Diese Einsparvorgabe wurde in der sog. Zielvereinbarung II (ZV II) aus dem Jahr 2003 festgelegt. Sie addiert sich zu den Effekten der seit 1999 laufenden Zielvereinbarung I (ZV I), die bis 2010 eine Reduktion der Personalkosten um 99,7 Mio. Euro vorsieht. Bis Ende 2006 beliefen sich die im Rahmen der ZV II weggefallenen Stellen auf 3.394,5 mit einem Finanzvolumen von 116,1 Mio. Euro (von 245,2 Mio. bis 2010); damit konnte ein wesentlicher Teil der beabsichtigten Einsparungen vorfristig erbracht werden. Vgl. dazu *Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport*: Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen. Zwischenbilanz der Stabsstelle Verwaltungsmodernisierung, Hannover, 2006; *dass.*, a.a.O., 2007, 11.

Handlungsfelder und Phasendifferenzierung

Die benannten Ziele und nachfolgenden Maßnahmen lassen sich zu *drei Handlungsfeldern* zusammenfassen und *zwei Reformphasen* zuordnen; beides nimmt auf politische Vorgaben zur Personaleinsparung und zum Systemwechsel sowie auf eine vergleichsweise umfassende Aufgabenkritik Bezug, die zumindest in Teilbereichen auch zu einem tatsächlichen Aufgabenverzicht führte.[41] Demnach konzentrierte sich die niedersächsische Verwaltungspolitik zunächst auf den *Übergang zur Zweistufigkeit*. Hinzu trat eine *sektorale Konzentration*, die sowohl die Kommunalisierung und Verlagerung von Aufgaben auf Dritte als auch die Schaffung und fachliche Bündelung von Einrichtungen vorsah. Schließlich kam es mit dem Abbau von Standards und Normen, dem Verzicht auf Widerspruchsverfahren und einem rationalisierten Personal- und Ressourceneinsatz zu einer *Optimierung von Querschnittsbereichen.*

Die folgende *Übersicht* dokumentiert wesentliche Maßnahmen, gegliedert nach den angesprochenen Handlungsfeldern und Reformphasen, wobei die Verlagerung von Zuständigkeiten auf die Kreisstufe nicht eigens ausgewiesen und die Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit als Querschnittsthema betrachtet wird.

Wirkungszusammenhänge und Effekte des Systemwechsels

Systemwechsel in der Kritik

Die dargestellten *Maßnahmen im Zuge des Systemwechsels* hin zur Zweistufigkeit zogen bereits im Vorfeld, vor allem aber während und nach der Reform, *Kritik* auf sich.[42] Im Mittelpunkt standen die Auflösung der Bezirksregierungen, mit ihr die Schwächung der allgemeinen Verwaltung und der Verzicht auf eine fachübergreifende Koordination und Bündelung. So gesehen verbindet sich die Frage nach den Auswirkungen der niedersächsischen Verwaltungsmodernisierung immer auch mit der Kritik an den Mittelinstanzen, zumal die Initiatoren des Reformprozesses hier auf regelmäßig Bezug nahmen.[43] Die institutionellen Defizite von Mittelbehörden müssen daher so schwer wiegen, dass sie den Verzicht auf die ihnen zugeschriebene Bündelungsfunktion rechtfertigen. Blickt man vor diesem Hintergrund auf die in der Literatur und in der Praxis diskutierten *Probleme dreistufiger Verwaltungssys-*

---

41 *Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport*, a.a.O., 2004a; *Wirth, C.-M.*: Neuordnung der Mittelinstanz - Verwaltungsreform in Niedersachsen mit Modellcharakter?, Osnabrück, 2007.

42 Vgl. hierzu u.a. *Reffken, H.*: Die "Zweistufigkeit der Verwaltung" in Niedersachsen - Eine kritische Bestandsaufnahme am Beispiel der Wasserwirtschaftsverwaltung. in: Niedersächsische Verwaltungsblätter, 7/2006, 177-185; *Wirth, C.-M.*, a.a.O., 2007.

43 *Grabowski, P.*: Das neue Kleid der Landesverwaltung: die Zweistufigkeit, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter, 12/2006, 328-330; *ders.*: Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen – eine Bilanz, in: Ipsen, J. (Hg.), Verwaltungsorganisation in den Flächenstaaten, Göttingen, 2008, 51–72; *Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport*, a.a.O., 2004a; *dass.*, a.a.O., 2007.

Abbildung 3.1-A: Maßnahmen der ersten und zweiten Phase der niedersächsischen Verwaltungsmodernisierung

	Übergang zur Zweistufigkeit	**Sektorale Konzentration**	**Optimierung von Querschnittsbereichen**
Phase 1 (2003 bis 2005/2006)	– Auflösung der Bezirksregierungen (als Konsequenz Verlagerung der bisherigen Zuständigkeiten auf die obersten Landesbehörden, sofern Verzicht, Privatisierung, Kommunalisierung oder Verlagerung auf andere Landesbehörden u./o. Dritte ausgeschlossen sind) – Zentralisierung von Aufsichtsfunktionen auf der Ministerialebene (Kommunalaufsicht als Beispiel) – Errichtung von vier Regierungsvertretungen (als besondere Ausformung der Ministerialverwaltung ohne eigenen instanzlichen Charakter; Konzentration auf unterstützende Entwicklungs- und Serviceaufgaben)	– Bildung einer Kommunalprüfungsanstalt für überörtliche Prüfung – Polizeiverwaltung als separater Behördenstrang; Integration von Aufgaben der allgemeinen Sicherheit und Ordnung – Vertikale/horizontale Konzentration (Verwaltung für Ausländer- und Flüchtlingsangelegenheiten, Landessozial-, Landesarchiv und Landesschulverwaltung) – Integration des Landesausgleichsamtes in das NLBV – Straffung der Vermessungs- und Katasterverwaltung (mit den Aufgaben der Landentwicklung) – Neustrukturierung der Gewerbeaufsichtsverwaltung – Interne Rationalisierung des Landesamtes für Statistik, Prüfung einer Länderkooperation – Schaffung einer einheitlichen Organisation f. d. Wasserwirtschafts- und Naturschutzverwaltung (Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz) – Konzentration, betriebliche Organisation und/oder Verselbständigung (Landesforstverwaltung, Verkehrsverwaltung) – Zusammenführung der staatlichen Wirtschaftsförderung in der NBank – Privatisierung technischer Aufgaben (etwa im Umweltbereich); Aufgabenverzicht bei Wirtschaftsordnung, Straßenbau- u. -verkehrsaufsicht – Übertragung auf die berufsständische Selbstverwaltung	– Abschaffung von Widerspruchs-/verwaltungsgerichtlichen Vorverfahren – Einheitliche Personal- und Nachwuchspolitik in der Landesverwaltung – Intensivierung der personalwirtschaftlichen Möglichkeiten zum sozialverträglichen Personalabbau – Abbau von Genehmigungsvorbehalten und Anzeigepflichten insbesondere im Kommunalrecht – Reduzierung und Neuorientierung der Fach- und Rechtsaufsicht
Phase II (ab2005/2006)		– Optimierung landeseigener Laboreinrichtungen – Modellversuch Public-Private-Partnership im Justizvollzug – Kommunalisierung von Straßenmeistereien des Landes – Förderung IKZ – Optimierung Polizei-Servicedienste	– Strategische Neuausrichtung des IT-Einsatzes – Neuausrichtung der Liegenschafts-, Bau- und Gebäudeverwaltung – Neuorganisation der Aus- und Fortbildung im öffentlichen Dienst des Landes

teme, erscheinen vor allem die folgenden Punkte relevant:[44]

Überprüfung des Dreistufigkeit

- Als Mittelinstanzen tragen die Bezirksregierungen zur *Bürokratisierung des staatlichen Handelns* bei, indem sie aufgrund gesetzlicher Obliegenheiten, aber auch aus ihrem organisatorischen Selbstverständnis heraus das Handeln nachgeordneter Aufgaben- und Verwaltungsträger konditionieren. Nach oben, gegenüber der Ministerialebene, machen sie dabei zwar eine Entlastungsfunktion geltend, doch führt diese häufig zu Mehraufwand, da zentrale Vorgaben und Steuerung weniger vollzugsorientiert ausgestaltet, ja in Teilen sogar nachlässig gehandhabt und somit erst im Umsetzungsprozess konkretisiert werden.
- Veränderte Rahmenbedingungen und Anforderungen an ein stärker koordinierendes und kommunikatives Staatshandeln lassen vermehrt *Zweifel am primär instanzlich und rechtsförmlich ausgerichteten Verwaltungsvollzug* aufkommen.[45] Dies könnte, blickt man auf die beanspruchte Bündelung, durchaus für den Erhalt von Bezirksregierungen in veränderter Form und Funktion sprechen, wendet sich aber angesichts der benannten Bürokratisierungswirkung in den meisten Fällen gegen Mittelinstanzen.
- Hinzukommt, dass *fach- und ressortübergreifendes Handeln* auch in den Bezirksregierungen häufig *nur sehr eingeschränkt* gelingt und in den meisten Fällen ausschließlich von der persönlichen Autorität und Durchsetzungsfähigkeit der Amtsspitze abhängt. Dies folgt zunächst aus dem Umstand, dass viele *Aufgaben nur peripher bündelungsfähig und -bedürftig* sind (Polizei, Schule und technischer Arbeitsschutz als Beispiele).[46] Anzusprechen sind ferner die mit dem Aufgabenumfang zunehmenden *Steuerungsprobleme*, die ebenfalls die Koordinations- und Moderationsfähigkeit einschränken und erneut eine Bürokratisierung des nachgeordneten Vollzugs befördern.[47] Schließlich sehen sich die Bezirksregierungen häufig auch deshalb kaum dazu in der Lage, effektiv zu bündeln, weil die Ressorts nicht auf eigene Fachbehörden und -einrichtungen verzichten wollen, mithin eine „*doppelte Verwaltung*“ vorhalten.

Konsequenter Verzicht auf Bezirksregierungen

Eingedenk der vorgetragenen Kritikpunkte erscheint der *Verzicht auf Bezirksregierungen* daher nicht nur vertretbar, sondern im Sinne eines modernen funktionalen Staatsverständnisses durchaus *gerechtfertigt*. Hinzu kommen *Einspareffekte*, da die Mittelinstanzen selbst kostenwirksame Bürokratisierungstendenzen entfalten und einer im Kontext dreistufiger Verwaltungssysteme diskussionswürdigen Doppelverwaltung Vorschub leisten. Blickt man vor diesem Hintergrund auf die Konse-

---

44 Vgl. dazu die in Fußnote 1 benannten Untersuchungen des Gutachters, ferner u.a. *Freudenberg, D.*: Die kranke Bezirksregierung, in: VOP 15 (1993), 234ff., 346ff., 407ff.; *Helbing, H.*: Alternative Möglichkeiten der Neuordnung von Mittelbehörden, Speyerer Forschungsberichte 188, Speyer, 1998; *Stöbe, S./Brandel, R.*: Die Zukunft der Bezirksregierungen: Modernisierungsperspektiven für die staatliche Mittelinstanz, Berlin, 1996.

45 *Böhret, C.*: Funktionaler Staat. Ein Konzept für die Jahrhundertwende?, Frankfurt a.M., 1993; *Ellwein, T./Hesse, J.J.*, a.a.O., 1997.

46 In Rheinland-Pfalz wählte man deshalb den Reformansatz einer funktionalen Ausdifferenzierung der Mittelinstanzen mit einer landesweit zuständigen Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion für hoheitliche Belange und die Kommunalaufsicht sowie zwei Struktur- und Genehmigungsdirektionen für Sonderordnungsaufgaben.

47 Trotz der allgemein positiv beurteilten Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, die zu einer weitgehenden Eingliederung von Sonderbehörden in die Regierungspräsidien führte, richtet sich dort inzwischen erhebliche Kritiken gegen ein Übergewicht, gewisse Verselbständigungstendenzen und den Personalausbau auf Seiten der Mittelinstanzen.

quenzen ihre Abschaffung – zumal im niedersächsischen Kontext – wäre zu prüfen, inwieweit sich im Rahmen der Zweistufigkeit (neben personalbezogenen Einsparungen) die allenthalben geforderte Koordinierungs- und Bündelungsfunktion substituieren lässt. Hierbei ist zu beurteilen, inwieweit diese Frage im Rahmen des Reformprozesses überhaupt Beachtung fand, ob und wenn ja welche Vorkehrungen gegen eine zu starke fachliche Ausdifferenzierung getroffen wurden und wie diese (Ersatz-)Lösungen in der Praxis funktionieren.

Bilanz der Verwaltungsmodernisierung

Wendet man sich in diesem Kontext zunächst der *finanziellen Bilanz der Verwaltungsmodernisierung* in Niedersachsen zu, so ist ausweislich der von der Landesregierung vorgelegten Zahlen von erheblichen und vorfristigen Einspareffekten im Zuge der Reform auszugehen.[48] Gleichwohl gibt es eine Reihe kritischer Stimmen, die den ursächlichen Zusammenhang zwischen dem Systemwechsel einerseits und dem erzielten Personalabbau andererseits in Zweifel ziehen.[49] Argumentiert wird, dass nur eine geringe Zahl von Stelleneinsparungen direkt auf die Auflösung der Bezirksregierungen zurückzuführen sei, während der Großteil *de facto* ein Ergebnis linearer Kürzungen darstelle. Eine solche Sichtweise greift indes zu kurz, da sie, neben globalen und maßnahmenbezogenen Einsparungen, anlassbezogene Politiken ausblendet. So dokumentieren diverse Reformen in den Flächenländern (etwa Baden-Württemberg mit einer globalen 20%-Rendite zulasten der Landkreise), dass es *meist einer einschneidenden Organisationsveränderung bedarf, um überhaupt eine kritische Reflexion der eigenen Kapazitäten auszulösen* und die notwendige Beweglichkeit des Apparats zu erzeugen.[50] Hinzukommt, dass die im Reformkonzept der Landesregierung benannte „Interne Optimierung" keineswegs nur eine globale Kategorie als Synonym für pauschale Kürzungen darstellt, sondern auch funktional begründet werden kann. Dies betrifft zunächst solche Maßnahmen, die im Bereich der sektoralen Konzentration zu einer weiteren Rationalisierung von Strukturen und Abläufen führen, kann aber ebenso für den Verzicht auf eine ganze Verwaltungsebene angenommen werden, da man sich hiervon eine generelle Entbürokratisierung des gesamten Staatshandelns erhofft, die über entsprechende Einsparvorgaben abgeschöpft werden muss.

Funktionale Bündelungsansätze

Die *möglicherweise negativen Konsequenzen* der Reform (und hier insbesondere des Verzichts auf eine bündelnde Mittelinstanz) wurden im Konzept der Landesregierung verschiedentlich angesprochen und als *besondere Herausforderung* charakterisiert. Möglichen Defiziten, die aus der Stärkung von Ressortpolitiken er-

---

48 *Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport*, a.a.O., 2007.

49 Vgl. hierzu *Wirth, C.-M.*, a.a.O., 2007, 174; zu neueren Kritiken vgl. Fn. 21.

50 Dies belegt im Übrigen auch der Vergleich zwischen der sehr moderat und langfristig angelegten Zielvereinbarung I, die einen linearen Kürzungsprozesse vorsah, sowie der im Zuge der Reform 2005 abgeschlossenen Zielvereinbarung II, die deutlich höhere Stelleneinsparungen plante und realisierte (ebd.).

wachsen, lässt sich auf unterschiedliche Weise entgegenwirken. Zunächst bietet sich dafür die Verringerung von Fachsträngen und Geschäftsbereichen an. Hinzutreten eine stärker fach- und adressatenbezogene Bündelung, die funktional zusammengehörige Aufgaben in einer Zuständigkeit konzentriert, sowie schließlich komplementäre Organisationslösungen, die die horizontale Integration auf der Ebene der Ministerial- und der nachgeordneten Landesverwaltung verbessern. Die Reformschritte der Landesregierung beziehen sich bislang weitgehend auf die zweitbenannte *Strategie einer funktionalen Bündelung durch die Zusammenführung zentraler und unterer Fachbehörden*. Im Fall der dezentralen Gewerbeaufsichtsverwaltung findet dies durchaus die Zustimmung der betroffenen Privatwirtschaft, da hiermit gewährleistet ist, dass insbesondere im technischen Umweltschutz einheitliche Kompetenzstrukturen zur Verfügung stehen. Kritischer wird die Situation im Bereich der Naturschutz- und Wasserwirtschaftsverwaltung mit der Schaffung eines zentralen Landesbetriebes gesehen. Ähnliches gilt für den Schul- und Versorgungsbereich. Gleichwohl ist darauf hinzuweisen, dass sich die absolute Zahl an separaten Fachsträngen infolge der angesprochenen sektoralen Konzentration trotz der Auflösung der Bezirksregierungen verringert hat, also *organisationsbedingte Bürokratisierungsfaktoren* auch in dieser Hinsicht *begrenzt* wurden.[51] Zumindest was die gegenwärtige Situation anbetrifft, haben die vom Gutachter im Zuge unterschiedlicher Projekte befragten Vertreter des Landes und der Kommunen bislang keine Kritikpunkte vorgetragen, die auf eine systematische Verschlechterung der niedersächsischen Verwaltungspraxis schließen ließen. Stattdessen äußerte eine Reihe von Akteuren die Einschätzung, dass der Wegfall der Mittelinstanzen bislang keine signifikanten Unterschiede erbrachte, also *weder ein Defizit an Bündelungs- und Koordinationsleistungen noch qualitative Vollzugsmängel zu verzeichnen* seien. Auf die Leistungsfähigkeit der (anstelle der Bezirksregierungen) in der Fläche vorgehaltenen Regierungsvertretungen, die als alternativer Ansatz zur Bereitstellung fachübergreifender Handlungskapazitäten konzipiert wurden, kommt der Gutachter weiter unten zurück.

Unbestreitbarer Erfolg, fortbestehender Anpassungsbedarf

In der Summe wird man also sagen können, dass die *niedersächsische Verwaltungsmodernisierung* bislang keinen der ihr verschiedentlich zugeschriebenen Negativeffekte nach sich zog. Vielmehr kann sie bereits *heute materiell als Erfolg gewertet* werden. Ebenso dürfte die oben diskutierte Dämpfung institutioneller Bürokratisierungstendenzen im weiteren Verlauf zu einer systematischen Vereinfachung des Verwaltungshandelns führen. *Fortbestehende Anpassungsbedarfe* sieht

[51] Zu den Auswirkungen des partiellen Verzichts auf Widerspruchsverfahren und die darauf bezogene Befürchtung, dies könne zu einem Wegfallen der sog. Befriedungsfunktion gegenüber Adressaten, Bürgerinnen und Bürgern führen (*Wirth, C.-M.*, a.a.O., 2007, 175), vgl. *Müller-Rommel, F./Meyer, H./Heins, F.*: Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen. Evaluation zur Aussetzung der gerichtlichen Vorverfahren, Baden-Baden, 2010.

der Gutachter vor allem im Bereich der Ministerialverwaltung und der (auch vor der Reform) gegebenen Ressortkonkurrenz. Hier sind erneut die Arbeitsweise der Regierungsvertretungen sowie der Zuschnitt der Geschäftsbereiche und die Zahl der „Häuser" anzusprechen. Hinzutritt die Heterogenität auf der kommunalen Ebene, die eine weitergehende Dezentralisierung (bislang) schwierig gestaltet und ergänzenden Bündelungsleistungen der Kreisstufe Grenzen setzt. Damit wiederum bilden die *kommunalen Kapazitäten* einen Komplex, der einen wesentlichen Handlungsansatz der *Modernisierungsagenda der kommenden Jahre* darstellt und zugleich auf die *notwendige Komplementarität von Reformen* zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen verweist.

Ausgestaltung des Reformprozesses

Prozessuale Besonderheiten

Angesichts der insgesamt positiven Bilanz verdient in diesem Zusammenhang auch die *Planung, Organisation und Umsetzung des Reformprozesses* besondere Aufmerksamkeit. Wie bereits angesprochen, konnte sich die ins Amt kommende neue Landesregierung auf einen hinreichenden *Konsens der koalierenden Parteien* stützen, wobei der kleinere Partner, die FDP, die Umrisse einer Verwaltungsreform besonders hervorhob.[52] Zugute kam der zügigen Herangehensweise auch der Umstand, dass die abgelöste SPD-Landesregierung zwar ebenfalls eine Modernisierung der Mittelinstanzen beabsichtigte, jedoch keinen Verzicht erwog, sondern sich eindeutig für eine Beibehaltung und Weiterentwicklung der Bezirksregierungen aussprach.[53] Dies ermöglichte es der christlich-liberalen Koalition, von vornherein eine klare Distanz zu den verwaltungspolitischen Überlegungen der Amtsvorgänger sowie eine besondere Handlungsfähigkeit zu dokumentieren. Hinzutrat die *hohe Priorität*, die man der Verwaltungsreform gleich zu Beginn der Legislaturperiode mit ausdrücklicher Unterstützung durch den Ministerpräsidenten zumaß,[54] ohne die Umsetzung in die Staatskanzlei zu ziehen. Stattdessen beauftragte man das steuerungsstarke Innenministerium mit der Planung und Verwirklichung der

---

52 *CDU Niedersachsen*, a.a.O., 2003; *FDP Niedersachsen*, a.a.O., 2002; Koalitionsvereinbarung 2003-2008 zwischen CDU und FDP, a.a.O.

53 Vgl. dazu: *Niedersächsischer Landtag 14. Wahlperiode*: Unterrichtung des Landtages durch den Niedersächsischen Ministerpräsidenten gem. Artikel 25 Abs. 1 der Niedersächsischen Verfassung; Konzept des künftigen Regionalmanagements in Niedersachsen, Drs. 14/2200, Hannover, 2001, sowie nach den Landtagswahlen im Prozess der Verwaltungsmodernisierung für die SPD: *Bartling, H.*: Bezirksregierungen werden zum Opfer der planlosen Reformpolitik der neuen Landesregierung, Pressemitteilung, Hannover, 2003; demgegenüber äußerten Bündnis90/Die Grünen keine grundsätzliche Ablehnung des eingeschlagenen Reformkurses, sondern forderten statt dessen eine schrittweise Auflösung der Bezirksregierungen, um das Entstehen von Sonderbehörden zu vermeiden, vgl. *Bündnis90/Die Grünen im Landtag Niedersachsen*: Grüne für schrittweise Auflösung der Bezirksregierung. Gegen zentrale Kompetenzzentren – Aufgaben auf regionale Verwaltungen übertragen, Pressemitteilung, Hannover, 2003.

54 *Wulff, Ch.*, a.a.O., 2003.

erforderlichen Schritte, versah die hierzu gebildete Stabsstelle Verwaltungsmodernisierung mit einer eigenen Staatssekretärsposition und verlieh ihr damit gleichsam Kabinettsrang.

Beschleunigter Vollzug

Mit Blick auf die *zeitliche Gestaltung der Reformmaßnahmen* fallen neben dem frühen Zeitpunkt der zügige Vollzug innerhalb eines Zeitraums von nicht einmal zwei Jahren und die Einbettung in eine längerfristige Reformagenda auf (Phasen I und II der Verwaltungsmodernisierung, s. o.). Obgleich der Prozess der Strukturreform mit der aufgezeigten Umsetzung vorerst abgeschlossen schien, bot sich darüber hinaus die Option, *verbleibende organisatorische Entwicklungsbedarfe* schrittweise in Angriff zu nehmen. Hierzu zählten zunächst die Überprüfung jener Bereiche, in denen unverändert dreistufige Verwaltungen bzw. quasi-instanzliche Oberbehörden existieren (Versorgungs-, Jugend- und Natur- bzw. Küstenschutzbereich als Beispiele), ferner die Evaluation und Weiterentwicklung der Regierungsvertretungen als staatliche Repräsentanzen in der Fläche sowie die Anhebung der Kapazitäten und Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften auf der kommunalen Kreisstufe, zunächst auf dem Wege der freiwilligen interkommunalen Kooperation.[55] Die seit 2007 erkennbaren Reformbemühungen (Stufe III) setzten eher punktuell an. Hierzu zählen die Auflösung der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege, die Bildung der Finanz- und Polizeiakademie, die Übernahme der Beschaffungsmaßnahmen durch das Logistik Zentrum Niedersachsen (LZN) oder auch die Fusion des Informatikzentrums Niedersachsen (IZN) mit dem Landesamt für Statistik zum Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie (LSKN).

Exemplarisches Verfahren

Berücksichtigt man die besonderen Schwierigkeiten und Widerstände, die sich mit strukturwirksamen Modernisierungsschritten verbinden, zumal wenn sie eine Landesverwaltung gesamthaft betreffen, kann das dargestellte *Verfahren und* die im Hintergrund stehende *politische Absicherung* als *beispielhaft* gelten, ungeachtet dessen, wie man die Wirkungen der Reform im Einzelnen beurteilt. Als besonders hilfreich dürften sich nicht zuletzt die ausdifferenzierte Konzeption und fundierte Folgenabschätzung erwiesen haben, die gegenüber erwartbaren Kritiken eine solide und inzwischen nachgewiesener Maßen zutreffende Argumentationsbasis boten.[56].

Konsequenzen für den kommunalen Bereich

Der dargestellte Modernisierungsansatz zieht nun eine Reihe von *Konsequenzen für den kommunalen Bereich* nach sich (etwa mit Blick auf übertragene Aufgaben) und begründet dort *weitere Reformerfordernisse*, um vor allem die mit dem Rückzug des Staates aus der Fläche verbundenen Koordinationsbedarfe abzudecken. Insofern dokumentiert sich auch hier die notwendige *Komplementarität von Ver-*

---

55 Vgl. hierzu *Hesse, J.J./Götz, A.*, a.a.O., 2006a.

56 Vgl. dazu Fußnote 43.

waltungspolitik auf den gebietskörperschaftlichen Ebenen. Den im ersten Teil dieser Untersuchung dargestellten Befund, wonach die Kommunen in den vergangenen Jahren gesamtstaatlich eine außerordentlich aktive Rolle gespielt haben, können auch die niedersächsischen Städte, Kreise und Gemeinden für sich in Anspruch nehmen. Ungeachtet dessen wird man feststellen müssen, dass die im Wesentlichen endogen und funktional ausgerichteten Handlungsansätze nicht ausreichen, um regionale Disparitäten, heterogene Handlungskapazitäten und sich verschärfende sozioökonomische wie demographische Rahmenbedingungen zu bewältigen. Die Landesregierung suchte dem im Rahmen der zweiten Stufe der Verwaltungsmodernisierung durch den bereits angesprochenen Maßnahmenschwerpunkt der *Förderung interkommunaler Zusammenarbeit* zu entsprechen.[57] Einen weiteren Ansatz bieten die immer wieder diskutierten, aber erwartungsgemäß hochgradig strittigen *Struktureingriffe*, die von gleichfalls freiwilligen Lösungen (Bildung der Region Hannover als Beispiel) über finanzielle Anreizmomente bis zu gesetzgeberischen Akten reichen.

Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit

An dieser Stelle begnügt sich der Gutachter zunächst mit der Schilderung jener Maßnahmen (und ihrer Logik), die er im Auftrag der Landesregierung erarbeitete und die der *Förderung interkommunaler Zusammenarbeit* zugrunde gelegt werden sollten.[58] Ergänzt wird diese Betrachtung um den angesprochenen Übergang zu strukturwirksamen Veränderungen, sofern sich die Kapazitäten der Kooperationsstrategie im Ergebnis als (zu) begrenzt erweisen. Ausgehend von einem im Ländervergleich als durchschnittlich zu charakterisierenden Niveau der interkommunalen Zusammenarbeit stellt sich dabei zunächst die Frage, in welchen Bereichen und in welcher Form ihre Intensivierung besonders geeignet und Erfolg versprechend erscheint. Expertengespräche und eine flächendeckende Befragung zur Situation in Niedersachsen führten in diesem Zusammenhang zu der Erkenntnis, dass neben einem gewissen *Nachholbedarf im kreisangehörigen Raum* eine *verbesserte* (vertikale) *Kooperation zwischen Kreisstufe und Gemeinden* möglich scheint. Hinzutritt die Überwindung eines erkennbaren Rückstandes in Süd- und Ostniedersachsen sowie der Ausbau von Stadt-Umland-Bezügen. Instrumentell wurde die Konzentration auf einfache vertragliche Formen der Mitverwaltung empfohlen, um auf diesem Wege die Schaffung neuer Einheiten mit eigenständigen Organisationsinteressen zu vermeiden. *Materiell* sollten vor allem die Zusammenarbeit in der *Allgemeinen Verwaltung* (etwa im Personal- und Beschaffungswesen), daneben auf der Kreisstufe die Kooperation in *Sonderordnungsbereichen* (Veterinär- und Lebensmittelaufsicht als Beispiel) sowie insgesamt *entwicklungspolitische Zusammenhän-*

[57] *Hesse, J.J./Götz, A.*, a.a.O., 2006a.

[58] Ebd.

ge (so in Form interkommunaler Gewerbegebiete) ausgebaut werden, ohne freilich dafür neue intermediäre Strukturen auszubilden.

Prinzip der Freiwilligkeit

Da der Handlungsansatz einer Kooperationsförderung grundsätzlich auf dem *Prinzip der Freiwilligkeit* beruht, kann das *Land* hierbei *zunächst nur flankierend tätig* werden. Direkte Eingriffe zur Herstellung bestimmter Arbeitszusammenhänge verbieten sich hingegen. Stattdessen geht es um die *Erhöhung der kontextabhängigen Motivation zur Zusammenarbeit*. Diese ist vor allem dann gegeben, wenn der in Aussicht gestellte Gewinn (Personaleinsparungen, verbesserte Verwaltungsqualität und künftige Steuermehreinnahmen als Beispiele) und die zu erwartenden politisch-administrativen Nachteile einer Nicht-Kooperation (etwa in Form einer sonst befürchteten Gebietsreform) zusammengenommen die Summe der unmittelbaren Kosten (Aufwendungen für Planung und Anbahnung der Zusammenarbeit, Kontrollaufwand gegenüber Gemeinschaftseinrichtungen usw.), des Autonomieverlusts und der politisch-administrativen Nachteile der Kooperation (etwa durch eine dadurch befürchtete Vorwegnahme von Gebietsreformen) übersteigen. *Das Land kann* hierbei vor allem *verstärkend wirken*, indem es einen höheren materiellen Gewinn in Aussicht stellt, durch rechtliche Rahmenbedingungen fortgesetzte Nicht-Kooperation diskriminiert, die unmittelbaren Kooperationskosten und rechtlichen Hürden absenkt sowie politisch-administrative Nachteile durch die Definition klarer Rahmenbedingungen und Konsequenzen einer vom Land geförderten Gemeinschaftsarbeit begrenzt. *Seitens der kommunalen Gebietskörperschaften* geht es dagegen vor allem darum, einen angemessenen *Eigenbeitrag* zu erbringen. Hierzu zählen neben der grundsätzlichen Offenheit für kooperatives Handeln die Bereitschaft zur Wahrnehmung einer Initiatorenrolle, die Ausgestaltung einer inhaltlich und im Verfahren realistischen Kooperationsagenda, die Schaffung möglichst wenig kontrollintensiver und nicht zur Verselbständigung neigender Organisationslösungen, die Vereinbarung einer wechselseitig akzeptierten und auch funktional längerfristig tragenden Kosten- und Nutzenverteilung sowie die Einrichtung einer ergebnisorientierten Prozesssteuerung.

Erforderliche Eigenbeiträge

Im Rahmen der zitierten Untersuchung wurde dem Land vorgeschlagen, zunächst ein *breites Spektrum unterschiedlich aufwendiger und eingriffsintensiver Maßnahmen* zu prüfen, das von der Information und Moderation gegenüber dezentralen Entscheidungsträgen über Managementhilfen und personelle Unterstützung bis hin zur Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich und dem Setzen negativer Referenzpunkte in Form „angedrohter" Strukturreformen reicht.[59] In der Umsetzung wurde für ein *Vorgehen in mehreren Stufen* votiert, das zunächst eine verbesserte Selbstregelung der Kommunen (unterstützt durch Informations-, Beratungs-

[59] Ebd., 116ff.

und Moderationsleistungen, einen dezentralen Vollzug der Kommunalaufsicht und kooperationsbezogene Deregulierungen im Landesrecht) und eine Anreizsteuerung durch das Land vorsieht (Managementhilfen, Kooperationsfonds für projektspezifische Förderung, flexible größenabhängige Delegation von staatlichen Aufgaben, kooperationsfreundliche Ausnahmetatbestände im Raumordnungsrecht).[60]

Vorbehalte und Grenzen

Entsprechende Maßnahmen wurden im Land diskutiert, ohne dass dies freilich bislang zu einem hinreichenden Konsens geführt hätte, der eine signifikante Anhebung des Kooperationsniveaus erwarten ließe. Damit allerdings werden jene *Vorbehalte bestätigt*, die im Rahmen der Untersuchung formuliert wurden. Sie bezogen sich auf die zu veranschlagenden *Kooperationskosten*, den *Zeitverzug* durch eine jeweils einzelthematische Realisierung, die damit verbundenen *politisch-administrativen Hürden und Widerstände*, den *Verbleib eines* von den Kommunen kaum zur Disposition gestellten *Autonomiebesatzes* (im Bereich von Kernaufgaben und Hoheiten) sowie die *Gefahr einer kooperativen Sättigung* aufgrund des befürchteten Autonomieverlusts infolge fortschreitender Gemeinschaftsarbeit.

Ergänzende Strukturförderung

Aus den genannten Gründen wurde empfohlen die (freiwillige) *Selbstregelung und* (flankierende) *Anreizsteuerung durch* eine *Strukturförderung* zu *ergänzen*, die finanzielle Unterstützung und selbsttätig gestaltete Fusionen beinhaltet. Nach einer Start- und Förderphase sollte dieser Ansatz evaluiert und auf dieser Basis dann entschieden werden, inwieweit das Land in Form von Strukturvorgaben und Mindestgrößen in den kommenden Jahren einen *Handlungskorridor* vorgibt, der durch die Ankündigung gesetzlicher Maßnahmen begrenzt wird und damit die Handlungsbereitschaft der Kommunen in kooperativer wie organisatorischer Hinsicht verstärkt. Diese Vorschläge zogen erwartungsgemäß *Kritik* auf sich, erscheinen aber vor dem Hintergrund der schwierigen Finanzlage (insbesondere der niedersächsischen Kreise), der heterogenen Kapazitäten und der kooperativ nur sehr begrenzt bewältigbaren Rahmenbedingungen unverändert *alternativlos*, zumal Niedersachsen bei einer weiteren zeitlichen Streckung der Strukturreform im Vergleich zu anderen Ländern (etwa Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern) zurückfallen dürfte.

Anpassung der Gebietsorganisation

Hinzukommt, dass auch *Reformerfordernisse in Querschnittsbereichen*, insbesondere die bereits diskutierte Stärkung der horizontalen Koordinationsfähigkeit und eine Weiterentwicklung der Raumordnung und Landesentwicklung, mittel- und langfristig *größere organisationsstrukturelle Anpassungen* erforderlich machen; nur auf diese Weise lassen sich ausreichende Einzugs- und Wirkungsbereiche her-

[60] Der mögliche Einbezug in den kommunalen Finanzausgleich wurde dagegen negativ beschieden, da die erforderlichen Regelungen als zu komplex und die damit verbundenen Konflikte mit und unter den Kommunen als zu hoch eingeschätzt wurden.

stellen, die einen kompetenten und vor allem effektiven Vollzug komplexer und längerfristig angelegter Aufgaben gestatten (die Regionalplanung und -entwicklung als Beispiel).[61] Blickt man in diesem Zusammenhang auf die Frage einer möglichen *Anpassung der Gebietsorganisation auch auf der kommunalen Kreisstufe*, steht dies notwendigerweise unter dem Vorbehalt eines verschärften Begründungszwangs. Demnach wären sowohl bei territorialen als auch bei bloßen organisatorischen Anpassungen (etwa durch die Bildung von obligatorischen Planungsverbänden) die Ausgewogenheit und Funktionsfähigkeit gegebener Strukturen zu berücksichtigen, nachgewiesene Leistungsdefizite und erkennbare Disparitäten abzubauen und eine auch im Vergleich effektive Bewältigung der sozio-ökonomischen und demographischen Entwicklung als Kriterien für eine prospektiv begründete Strukturentwicklung zugrunde zu legen. In der Konsequenz dürften sich verstärkte Anforderungen an freiwillige interkommunale Zusammenarbeit im Ordnungs- und Entwicklungsbereich kaum als strittig erweisen. *Desiderat* bleibt dabei eine *Harmonisierung von Einzugsbereichen* im Rahmen mittelfristig anzustrebender Mindestgrößen von wenigstens 150 000 bis 200 000 Einwohnern (bei stabiler demographischer Entwicklung). Im Ergebnis verweist also auch die Modernisierung in Querschnittsbereichen auf die *Notwendigkeit* (die Raumordnung hier erneut als Beispiel), den mit den ersten Stufen der *Verwaltungsreform* eingeschlagenen Kurs *fortzuführen* und über (zunächst) kooperative Strategien *auf den kommunalen Bereich auszuweiten.*

3.2 Der Ausgangspunkt kommunaler Gebietsreformen in Niedersachsen: das Weber-Gutachten

Sucht man die heutige Diskussion zur *Leistungsfähigkeit der gegebenen niedersächsischen Kommunalstruktur* zusammenzufassen und sich angesichts beträchtlich verändernder Rahmenbedingungen etwaigen Veränderungen zuzuwenden, empfiehlt sich zunächst ein Blick auf das *Gutachten der sogenannten „Weber-Kommission"*, die ihren Abschlussbericht im März 1969 vorlegte;[62] er bildete eine wesentliche Grundlage für die Leitbilder im Rahmen der letzten allgemeinen niedersächsischen Gebietsreform auf Gemeinde- und Landkreisebene.

Einsetzen der Weber-Kommission

Die *Einsetzung* der Weber-Kommission ging auf einen Beschluss vom 30. März 1965 zurück, mit dem das niedersächsische Landeskabinett den Minister des Innern

---

61 Hierzu wird auf eine Untersuchung des Autors zur Verwaltungsmodernisierung im Bereich der Raumordnung und Landesentwicklung in Niedersachsen verwiesen: *Hesse, J.J.*, a.a.O., 2006a, kürzere Zusammenfassung in *Hesse, J.J./Götz, A.*: Kompetenz- und Effizienzsteigerung im Rahmen der niedersächsischen Raumordnung und Landesentwicklung, in: Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hg.), Leitlinien der niedersächsischen Landesentwicklungspolitik 2006, Hannover, 2006b, 11–27.

62 *Niedersächsischer Minister des Innern*, a.a.O., 1969.

beauftragte, eine Sachverständigenkommission mit dem Auftrag zu berufen, „unter dem Gesichtspunkt optimaler Leistungsfähigkeit Vorschläge für eine Verbesserung der Verwaltungsstruktur des Landes Niedersachsen, insbesondere für eine kommunale Gebietsreform und eine Neuordnung der Regierungs- und Verwaltungsbezirke, zu erarbeiten."[63] Die Sachverständigenkommission setzte sich aus einem Vertreter der Staats- und Verwaltungswissenschaften, Professor Dr. Werner Weber, der zugleich als ihr Vorsitzender und Namensgeber fungierte, fünf Landtagsabgeordneten, dem Ministerialdirigenten der Staatskanzlei, den Leitern der Abteilungen I (Zentralabteilung, Organisation, Verfassung) und III (Kommunalabteilung, Landesplanung) des Ministeriums des Innern, einem Regierungspräsidenten sowie vier Vertretern der kommunalen Selbstverwaltung zusammen. Am 29. November 1965 konstituierte sich die Kommission. Ihr *Abschlussbericht* legte Vorschläge für eine Reform der Gemeinden, Landkreise und der staatlichen Verwaltung (Band 1) sowie für eine veränderte Aufgabenverteilung zwischen Zentralinstanz, Regierungspräsidien, Landkreisen und Gemeinden (Band 2) dar.

Anforderungen an die Gemeindegebietsreform

Mit Blick auf die *Gemeindegebietsreform* fanden sich im Ergebnis die folgenden *Anforderungen*:[64]

- Einheits- und Samtgemeinden sollten mindestens 7.000 Einwohner, in dünn besiedelten Räumen – so dies im Interesse der Überschaubarkeit der Gemeindegebiete dringend geboten ist – seien Unterschreitungen bis zu einer Mindesteinwohnerzahl von 5.000 zulässig.
- Sie sollten raumstrukturell einen Versorgungsnahbereich bilden.
- Die Entfernung von allen Punkten der bewohnten Ortslage zu den Einrichtungen und der Verwaltung der Einheits-/Samtgemeinde sollten 7 bis 8 km möglichst nicht überschreiten.
- In der Regel seien Einheitsgemeinden zu bilden, insbesondere im Umland von Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern und im Umland von Hamburg und Bremen, sowie aus Gemeinden, die stark miteinander verflochten sind. Ortsteile sollten mindestens 400 Einwohner ausweisen, nur ausnahmsweise 200 bis 400 Einwohner.
- In ländlichen Bereichen käme die Bildung von Samtgemeinden in Betracht.
- Samtgemeinden sollten in der Regel nicht mehr als 10 Mitgliedsgemeinden umfassen (inzwischen gesetzlich abgeändert); die einzelne Mitgliedsgemeinde sollte dabei nicht weniger als 400 Einwohner ausweisen, nur ausnahmsweise 200 bis 400 Einwohner.
- Verbandsgemeinden seien ungeeignete Lösungen.
- Gemeindefreie Gebiete und Gemeindeexklaven sollten aufgelöst werden, sofern nicht besondere Gründe und besondere örtliche Gegebenheiten dem entgegenstünden.

---

63 Zitiert nach: Ebd., Bd. 1, 1.

64 Ebd., 35-64.

Empfehlungen zu den Kreisen

Hinsichtlich der *Landkreise* gelangte die Weber-Kommission zu den folgenden *Empfehlungen*.[65] Landkreise

- sollten mindestens 150.000 Einwohner ausweisen,
- müssten über die hinreichende Leistungskraft und Gebietsgröße verfügen, um großräumige Planungs- und Entwicklungsaufgaben wahrnehmen zu können,
- sollten bezüglich ihrer Leistungsstärke hinreichend homogen sein, um staatliche Aufgaben sachgerecht und unter Verwendung der notwendigen technischen Ausstattung zu erfüllen,
- sollten mit entwicklungsfähigen Lebens- und Wirtschaftsräumen übereinstimmen und die für Schwerpunktbildungen notwendige Gebietsgröße aufweisen,
- sollten deutlich größer als die größten kreisangehörigen Gemeinden sein, bei Einkreisungen sollten sie mindestens genauso groß sein wie die bislang kreisfreie Stadt,
- dürften flächenmäßig nur so groß sein, dass sie weiterhin überschaubar bleiben und ein Verkehrsnetz planen und anbieten können, das den Bürgern Zugang zu allen wichtigen Kreiseinrichtungen und Anschlüssen an den Fernverkehr unter zumutbarem Aufwand ermöglicht.

Im Ergebnis sah das Weber-Gutachten für einen *neuen Kreiszuschnitt* sieben Landkreise mit weniger als 150.000 Einwohnern vor; der empfohlene Landkreis „Wittmund-Friesland“ verfügte über nur 119.000 Einwohner.[66]

Einkreisungen

Mit Blick auf die *Einkreisung bislang kreisfreier Städte* fand sich die Empfehlung,[67] dass Einheiten mit weniger als 130.000 Einwohnern grundsätzlich eingekreist werden sollten, es sei denn, die Stadtentwicklung folge einer ausgeprägten Eigengesetzlichkeit, wodurch die Aufgabenerfüllung im Gesamtraum durch eine Einkreisung nicht verbessert würde. Kreisfreie Städte sollten *mindestens 130.000* Einwohner und *möglichst – wie die Kreise - 150.000 Einwohner* ausweisen.

Einen *Zusammenschluss von Umlandgemeinden mit Städten*, die mindestens 20.000 Einwohner und die Merkmale eines Mittelzentrums aufweisen, empfahl die Weber-Kommission[68] für den Fall, dass die Verflechtungen der Umlandgemeinden mit der Stadt so erheblich seien, dass eine starke gegenseitige Abhängigkeit gegeben oder demnächst erwartbar ist, aufgrund derer die Gebietskörperschaften ihre Gestaltungsfreiheit in wichtigen örtlichen Angelegenheiten bereits verloren haben oder bald verlieren werden. Ein wesentliches Anzeichen für eine starke gegenseitige Abhängigkeit sei der bauliche Zusammenhang von Stadt und Umlandgemeinde sowie der Zwang zum Erlass eines gemeinsamen Flächennutzungsplans. Als weitere Indizien wurden das Erfordernis gemeinsamer Planung, Durchführung und des

---

65 Ebd., 121-150.
66 Ebd., 195.
67 Ebd., 201.
68 Ebd., 65-72.

gemeinsamen Betriebs wesentlicher kommunaler Einrichtungen benannt. Ein Zusammenschluss setze voraus, dass dieser im Interesse aller Bewohner des Raumes liege. Er sei angezeigt, wenn eine „einheitliche Flächennutzungsplanung, einheitliche Investitionsplanung und einheitliche Finanzplanung als Bestandteile einer einheitlichen Entwicklungsplanung erforderlich sind, um eine optimale Verwendung der verfügbaren Mittel und eine Erfüllung der Aufgaben nach der Dringlichkeit zu gewährleisten.“[69] Dies träfe im Regelfall auf Stadt-Umlandgemeinden-Konstellationen zu, die sich durch intensive Verflechtungsbeziehungen auszeichneten. Unter diese Kategorie fielen neben den erwähnten baulichen Zusammenhängen auch die Durchführung, Trägerschaft und Weiterentwicklung großer Investitionsvorhaben der Stadt aus ihrem Aufgabenbereich in der Umlandgemeinde, gewerbliche und industrielle Verflechtungen, Nahverkehrsbeziehungen, gemeinsame Aufgabenstellungen in den Handlungsfeldern kommunale Energieverteilung, Wasser- und Fernwärmeversorgung sowie Abfall- und Müllbeseitigung, gemeinsame Aufgabenstellungen bei der gleichwertigen und wirtschaftlichen Versorgung mit kommunalen Einrichtungen (Schulen, Kindergärten, Altersheime, Sportstätten, etc.) und schließlich im Einzelfall die Zuordnung einer öffentlichen Verwaltungsbehörde an die Stadt (etwa Amtsgericht, Finanzamt, Katasteramt, Polizei).

Verwaltungsreformen auf kommunaler Ebene

Leitbild für die kommunale Ebene

Das nach breiten Diskussionen der Kommissionsempfehlungen erarbeitete *Leitbild der letzten allgemeinen Gemeindegebietsreform* fand schließlich Ausdruck in der *Entschließung des Niedersächsischen Landtags* vom 9. Februar 1971 (LT-Drs. 7/382). Es enthält im Wesentlichen, weite Teile der Empfehlungen der Kommission aufnehmend, folgende Aussagen:

- Gemeinden und Samtgemeinden sollten mindestens 7.000 Einwohner, in dünn besiedelten Räumen und dort, wo eine sinnvolle Zuordnung anders nicht möglich sei, mindestens 5.000 Einwohner ausweisen.
- Sie sollten raumstrukturell einen Versorgungsnahbereich bilden.
- Die Entfernung von allen Punkten der bewohnten Ortslage zu den Einrichtungen und der Verwaltung der Gemeinde/Samtgemeinde sollte 7 bis 8 km möglichst nicht überschreiten.
- In der Regel seien Einheitsgemeinden zu bilden, insbesondere in Verdichtungsräumen und wenn der Zentrale Ort sich durch seine Funktion besonders deutlich von den Gemeinden seines Zuordnungsbereiches abhebe.
- In ländlichen Bereichen käme auch die Bildung von Samtgemeinden in Betracht.

[69] Ebd., 72.

- Samtgemeinden sollten in der Regel nicht mehr als 10 Mitgliedsgemeinden umfassen; die einzelne Mitgliedsgemeinde sollte nicht weniger als 400 Einwohner haben.[70]

Grundlegende Zielsetzung der Gemeindegebietsreform war es, auf eine *ausreichende Verwaltungs- und Veranstaltungskraft* hinzuwirken, um die von den Bürgern erwarteten Verwaltungsleistungen auch erbringen zu können.[71] Als konkrete Ziele der Reform wurden angeführt:

- die Stärkung der örtlichen Selbstverwaltung, damit diese effektiv und dauerhaft einen Teil der öffentlichen Aufgaben wahrnehmen kann,
- die Verbesserung der für die Erfüllung bestehender und zusätzlicher von der Kreisebene übertragener Aufgaben notwendigen Qualifikation der örtlichen Verwaltung,
- die klarere Zuordnung von Verantwortbarkeit der örtlichen und überörtlichen Ebene in der Daseinsvorsorge sowie
- die Sicherung der Fähigkeit der Gemeinden, örtliche Einrichtungen der Daseinsvorsorge zu schaffen und zu unterhalten.[72]

Weitere Festlegungen

Die angesprochene Entschließung des Niedersächsischen Landtags enthielt darüber hinaus folgende *weitere Festlegungen*:

- Die Einheitsgemeinde sollte eine stärker ausgestaltete Ortschaftsverfassung aufweisen, während die Samtgemeindeverfassung – im Vergleich zum damaligen Status quo der Gemeindeverfassung – stärker integriert sein sollte;
- die Samtgemeindeverfassung sollte darüber hinaus dahingehend geändert werden, dass die Samtgemeinde für wesentliche Aufgaben des eigenen Wirkungskreises zuständig ist, Mitgliedsgemeinden keinen hauptamtlichen Gemeindedirektor berufen und der Samtgemeinderat unmittelbar gewählt wird;
- schließlich sollten Aufgaben von den Kreisen auf die Gemeinden übertragen werden, sofern die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Gemeinde dies zuließe.

Umsetzung

Bei der *Umsetzung* der nachfolgenden Gemeindegebietsreform wurde diesen Leitbildanforderungen meist entsprochen. Nachfolgende Maßnahmen zur Neugliederung fanden sich im Zeitraum von 1965 bis 1978 (überwiegend in den Jahren von 1968 bis 1974), mithin in Teilen also bereits vor Verabschiedung des Leitbildes.[73]

---

70 Die Aussagen des Leitbildes und die Empfehlungen des Weber-Gutachtens ähneln sich mit Blick auf die Gemeindeebene. Zu den Unterschieden zählen zum ersten, dass Mitgliedsgemeinden gemäß dem Weber-Gutachten im Ausnahmefall weniger als 400 Einwohner haben dürfen, zum zweiten sind nach dem Gutachten Einheitsgemeinden insbesondere im Umland von Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern und im Umland von Hamburg und Bremen zu bilden, während das Leitbild dies in Verdichtungsräumen sowie bei Gemeindefusionen, bei denen sich der Zentrale Ort durch seine Funktion besonders deutlich von den Gemeinden seines Zuordnungsbereiches abhebt, vorsieht.

71 *Niedersächsischer Landtag* (7. Wahlperiode), a.a.O., 1971.

72 Ebd.

73 *Thieme, W./Prillwitz, G.*: Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform, Baden-Baden, 1981, 282-297. Eine Auflistung der einzelnen Gesetze und Verordnungen findet sich an dieser Literaturstelle.

Reduktion der Gemeindezahl

Im *Ergebnis* wurde im Zuge dieser letzten allgemeinen Gemeindegebietsreform die *Zahl der samtgemeindefreien Gemeinden* von 4.257 *beträchtlich reduziert*.[74] Unter Einbezug der samtgemeindeangehörigen Gemeinden kam es zu einer Reduktion der niedersächsischen Gemeinden um 76% auf 1.017 Gemeinden.[75] Während im Jahr 1960 nicht einmal jede achtundzwanzigste Gemeinde über mehr als 5.000 Einwohner verfügte,[76] wiesen jetzt (Dezember 1978) mehr als neun von zehn samtgemeindefreien Gemeinden eine Einwohnerstärke von über 5.000 auf.[77] Damit wurde der Leitbildanforderung im Wesentlichen entsprochen, nach der Einheits- und Samtgemeinden mindestens 7.000 Einwohner, in dünn besiedelten Räumen und dort, wo eine sinnvolle Zuordnung anders nicht möglich sei, mindestens 5.000 Einwohner ausweisen sollten. 21 Gemeinden genügten aufgrund einer Einwohnerzahl von unter 5.000 dem Leitbild eindeutig nicht. Nach Einwohnergrößenklassen ergab sich das folgende Bild bei den samtgemeindefreien Gemeinden:

Tabelle 3.2-A Einwohnerzahl samtgemeindefreier Gemeinden nach Größenklassen vor und nach der Gemeindegebietsreform

Einwohner /Jahr	Insg.	Unter 5.000	5.000 – 10.000	10.000 – 20.000	20.000 – 50.000	50.000 – 100.000	Über 100.000
1960	4.257	4107	95	41	14	-	-
Dez. 1978	274	21	95	92	57	7	2
Veränderung in Prozent	-93,6	-99,5	0	+124,4	+357,1	-	-

Quelle: *Thieme, W./Prillwitz, G.*: Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform, Baden-Baden: Nomos, 1981, 313.

Rückführung der Samtgemeinden

Die *Zahl der Samtgemeinden* wurde im Zuge der Gemeindegebietsreform deutlich von 283 (30.06.1972) auf 142 (Dezember 1978) reduziert.[78] Hatten vor der Reform noch 161 der 283 Samtgemeinden weniger als 5.000 Einwohner, so verblieben nach der Reform nur noch sieben Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern.[79] Im Ergebnis wiesen fast zwei Drittel der Samtgemeinden über 5.000 bis 10.000 Einwohner und ein knappes Drittel sogar mehr als 10.000 Einwohner auf.[80] Sieben Samtgemeinden genügten dagegen der im Leitbild festgelegten Mindesteinwohner-

74 Ebd., 313.

75 Ebd., 78.

76 Ebd., 313.

77 Ebd.

78 *Benne, G.*: Die Verwaltungsstruktur des ländlichen Raumes des Landes Niedersachsen. Nach der Gebiets- und Verwaltungsreform, Köln, 1980, 10; *Thieme, W./Prillwitz, G.*, a.a.O., 1981, 244.

79 *Benne, G.*, a.a.O, 1980, 10; *Thieme, W./Prillwitz, G.*, a.a.O., 1981, 314.

80 *Thieme, W./Prillwitz, G.*, a.a.O., 1981, 244.

zahl von 5.000 nicht. Im Einzelnen stellten sich die Einwohnergrößen der Samtgemeinden im Zeitablauf wie folgt dar:

Tabelle 3.2-B Einwohnerzahl der Samtgemeinden nach Größenklassen vor und nach der Gemeindegebietsreform

Einwohner/Jahr	Insgesamt	Unter 5.000	5.000 – 10.000	10.000 – 20.000	20.000 – 50.000	Über 50.000
1960	-	-	-	-	-	-
Dez. 1978	142	7	89	45	1	-

Quelle: *Thieme, W./Prillwitz, G.*: Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform, Baden-Baden: Nomos, 1981, 314.

Reduktion der samtgemeindeangehörigen Gemeinden

Die *Zahl der samtgemeindeangehörigen Gemeinden* reduzierte sich durch die allgemeine Gemeindegebietsreform von 1.164 auf 743. Mit einer Ausnahme (Gemeinde Damnatz) genügten alle Mitgliedsgemeinden der im Leitbild angesprochenen Mindesteinwohnerzahl von 400 (zum 31.12.1978).[81] Die Verteilung der Mitgliedsgemeinden auf Einwohnergrößenklassen stellte sich nach der Reform wie folgt dar:

Tabelle 3.2-C Einwohnerzahl der Mitgliedsgemeinden nach Größenklassen im Dezember 1978

Einwohner/Jahr	Insgesamt	Unter 5.000	5.000 – 10.000	10.000 – 20.000	Über 20.000
Dez. 1978	743	718	23	2	-

Quelle: *Thieme, W./Prillwitz, G.*: Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform, Baden-Baden: Nomos, 1981, 314.

Gebietsreform auf Kreisebene

Die *bislang letzte Gebietsreform auf Landkreisebene* richtete sich leitbildartig gleichfalls am Gutachten der Weber-Kommission aus. Konkretisiert im Entwurf eines Achten Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform (LT-Drs. 8/1000)[82] beinhaltete es im Wesentlichen die folgenden Aussagen. Danach sollten die Landkreise

- über mindestens 150.000 Einwohner verfügen,
- zwischen 8 und 20 Gemeinden umfassen,
- mindestens doppelt, besser dreimal so groß sein wie die größte kreisangehörige Gemeinde,

[81] Eigene Auswertung auf Basis der Online-Datenbank des Landesbetriebes für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (Bevölkerungsfortschreibung).

[82] Das Gesetz wurde am 28. Juni 1977 verabschiedet, GVOBl., 233.

- flächenmäßig nur so groß sein, dass sie zwei Bedingungen erfüllen. So müssten zum einen Überschaubarkeit und Bürgernähe gewahrt bleiben; Mandatsträger und Verwaltung sollten die wesentlichen Verhältnisse im Kreis überblicken und den Kontakt zu Gemeinden und Kreisbevölkerung erhalten können. Diese Bedingung schließe die Bildung von Regionalkreisen aus. Zum anderen sollte die Bevölkerung die zentralen Einrichtungen des Kreises unter zumutbarem Zeitaufwand erreichen können, wobei die Häufigkeit der Bürgerkontakte mit der Kreisverwaltung zu berücksichtigen sei,
- ein reichhaltig gefächertes Arbeitsplatzangebot aufweisen und regionale Schwerpunktaufgaben (z.B. Verwaltung wirtschaftlicher Problemgebiete, Entwicklung des Fremdenverkehrs) nur dann in einem Landkreis zusammengefasst werden, wenn es diesem Grundsatz nicht widerspricht; zudem sollten
- Kreisgebiete mit den Lebens- und Wirtschaftsräumen übereinstimmen, insbesondere sollen bestehende und sich entwickelnde Verflechtungsbeziehungen im Bereich der Mittelzentren von Kreisgrenzen nicht durchschnitten werden,
- die im Landes-Raumordnungsprogramm ausgewiesenen Schwerpunkträume[83] möglichst zum Gebiet nur eines Landkreises gehören,
- die Kreisgrenzen nicht so gezogen werden, dass auf ihnen Verkehrsachsen liegen,
- wirtschaftsstarke und -schwache Räume vereinigt werden - unter der Voraussetzung eines nicht übermäßig großen Kreisgebiets,
- historische, landsmannschaftliche und konfessionelle Gegebenheiten bei der Kreisneugliederung im Zusammenspiel mit den genannten Zielen berücksichtigt werden und
- bestehende Kreise möglichst geschlossen in neue Kreise überführt werden – soweit sozioökonomische Verflechtungen dem nicht entgegenstehen.[84]

Kreisfreie Städte

Für *kreisfreie Städte* benannte das Leitbild *keine Mindesteinwohnerzahl*, sondern verwies lediglich darauf, dass sie unterhalb der für die Landkreise formulierten

---

83 In Schwerpunkträume werden Schwerpunkte gesichert und entwickelt mit dem Ziel, Räume mit gesunden Arbeits- und Lebensbedingungen und ausgewogenen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Verhältnissen zu schaffen, zu erhalten und zu verbessern. Die Landkreise sind an der Planung dieser Räume etwa durch Wirtschaftsförderungs- und Infrastrukturmaßnahmen beteiligt (vgl. *Niedersächsischer Landtag* [8. Wahlperiode], a.a.O., 37).

84 *Niedersächsischer Landtag* [8. Wahlperiode], a.a.O., 37-39. Die Unterschiede des Leitbildes zum Weber-Gutachten sind mit Blick auf die Landkreise nicht unerheblich. Beide Dokumente sehen zwar eine Mindesteinwohnerzahl von 150.000, die Übereinstimmung von Kreisgebieten mit Lebens- und Wirtschaftsräumen und eine flächenmäßig Begrenzung in Bezug auf Überschaubarkeit und zumutbaren Bürgerzugang zu Kreiseinrichtungen vor; zudem benennt das Leitbild das Ziel der Zusammenführung wirtschaftsstarker und -schwacher Räume, während im Weber-Gutachten eine hinreichend homogene Leistungsstärke der Kreise angestrebt wird. Unterschiede zeigen sich aber daran, dass das Leitbild vorgibt, dass Kreise mindestens doppelt so groß sein sollen wie kreisangehörige Städte, während die Weber-Kommission die genaue Einwohnerdistanz nicht benennt. Darüber hinaus benennt das Leitbild weitere Kriterien, die im Weber-Gutachten nicht als allgemeine Kriterien einer Kreisgebietsreform erscheinen, darunter die Zahl der Gemeinden pro Landkreis, die Bereitstellung eines reichhaltig gefächerten Arbeitsplatzangebots, die Zugehörigkeit von Schwerpunkträumen zu nur einem Landkreis, der zu vermeidende Verlauf von Kreisgrenzen auf Verkehrsachsen, die Berücksichtigung historischer, landsmannschaftlicher und konfessioneller Gegebenheiten und die möglichst gleichmäßige Überführung bestehender Kreise in neue Kreise.

Schwelle von 150.000 Einwohnern liegen sollte.[85] Ob eine *bislang kreisfreie Stadt einzukreisen* ist, wäre einem Abwägungsprozess mit Blick auf die Stadt-Umland-Beziehungen zu unterwerfen.[86] Prinzipiell sei eine Einkreisung dann vorzusehen, wenn städtischer und ländlicher Lebensstil weitgehend konvergierten und sich sozioökonomische Verflechtungen, wechselseitige Abhängigkeiten und eine funktionale Aufgabenteilung zwischen Stadt und Umland fänden. Die Kreisfreiheit sei hingegen zu erhalten, wenn die Stadt aufgrund ihrer Größe dem umgebenden Landkreis gegenüber ein zu starkes Gewicht erhielte und/oder die Stadtentwicklung ihren eigenen, vom Umland unabhängigen Gesetzen unterliege. Umgekehrt sei eine Einkreisung für diejenigen Städte angezeigt, die zahlreiche Gemeinsamkeiten und Funktionsverflechtungen zu ihrem Umland aufwiesen und als historischer, wirtschaftlicher, kultureller oder verwaltungsmäßiger Mittelpunkt des betroffenen Landkreises galten (und fungierten).[87]

Das Ziel der Kreisgebietsreform sei es, leistungsstarke Landkreise zu schaffen, die „in der Lage sind, eine gleichwertige Versorgung der Bevölkerung mit allen Einrichtungen und Dienstleistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge zu gewährleisten und ihre Leistungen orts- und bürgernah, wirtschaftlich und effektiv zu erbringen."[88]

Der Hintergrund der Reform

Die *Kreisgebietsreform* war im *Ergebnis eine Reaktion auf politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen*. Dazu zählten der öffentliche Funktionswandel von der Eingriffs- zur Leistungsverwaltung sowie das steigende Gewicht der Daseinsvorsorge und der Planung, woraus sich wiederum ein gestiegener Einfluss der öffentlichen Hand auf das Wirtschafts- und Sozialleben ableitete. Damit einher ging das Erfordernis, Planungs- und Entwicklungsaufgaben sowie mittel- und langfristige Investitionsprogramme administrativ zu bewältigen.[89] Weitere Entwicklungen wurden mit dem Zwang zur Rationalisierung in einer arbeitsteiligen und funktionalisierten Gesellschaft, der Nutzung des erweiterten technischen Fortschritts sowie allgemeinen Trends zur Maßstabsvergrößerung angesprochen.[90] Zudem wurde eine Kreisgebietsreform *aufgrund bereits erfolgter Reformmaßnahmen* des Gesetzgebers als notwendig angesehen. Zum einen sollten die Landkreise so in

---

85 *Niedersächsischer Landtag* [8. Wahlperiode], a.a.O., 44. Das Weber-Gutachten schlug eine Mindesteinwohnerzahl von 130.000 vor (vgl. *Niedersächsischer Minister des Innern*, a.a.O., 1969, 201)

86 *Niedersächsischer Landtag* [8. Wahlperiode], a.a.O., 42f.

87 Bezüglich der Einkreisung kreisfreier Städte stimmen Leitbild und Weber-Gutachten insofern überein, als sie im Kern die gleiche Pro- und Contra-Abwägung formulieren, allerdings gibt die Weber-Gutachten eine Mindesteinwohnerzahl von 130.000 an, während das Leitbild diese nicht präzisiert.

88 *Niedersächsischer Landtag* [8. Wahlperiode], a.a.O., Vorblatt, A. Zielsetzung.

89 Ebd., 28f., 33.

90 Ebd., 28f.

die Lage versetzt werden, im Zuge der Funktionalreform Fachaufgaben der Regierungspräsidien und Funktionen staatlicher Sonderbehörden zu übernehmen, zum anderen sah man Kreisvergrößerungen aufgrund des vermeintlichen Wachstums und der geplanten flächenmäßigen Ausweitung der Regierungsbezirke als angezeigt.[91] Hinzu trat, dass einige Landkreise erkennbar nicht in der Lage waren, eine Verwaltungsorganisation zu gewährleisten, die den sukzessiv steigenden Anforderungen gerecht wurde und zugleich das dafür notwendige spezialisierte Personal bereitstellte bzw. auslastete.

Nur punktuelle Umsetzung

Im Zuge der Umsetzung der Kreisgebietsreform wurden die *benannten Größenordnungen allerdings häufig nicht eingehalten*, insbesondere mit Blick auf die Mindesteinwohnerzahl kam es in Teilen zu Größenordnungen, die weit unter 100.000 Einwohnern lagen.

Zu *Beginn der letzten allgemeinen Kreisgebietsreform (1972) wies das Land 60 Landkreise und 15 kreisfreie Städte aus*.[92] Diese Ausgangssituation wurde in *zwei Stufen verändert*:[93] Im Rahmen der *ersten Stufe (1972-1974*) ergab sich bereits Veränderungsbedarf insofern, als die Zahl der Landkreise von 60 auf 48 und jene der kreisfreien Städte von 15 auf 10 reduziert wurde. Als Begründung für diese Neugliederungen wurde angeführt, dass einige Landkreise dann (Melle, Wittlage, Blankenburg, Zellerfeld, Duderstadt, Münden, Einbeck, Braunschweig, Springe) zu wenige kreisangehörige Gemeinden aufwiesen, um Träger überörtlicher kommunaler Einrichtungen zu sein und die entsprechenden Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen wahrzunehmen; zum anderen kam es zu Landkreisauflösungen in den Räumen Osnabrück (Bersenbrück) und Hannover (Burgdorf, Neustadt a. Rbge.). Die kreisfreien Städte Goslar, Hameln, Celle, Lüneburg und Hildesheim wurden in die angrenzenden Landkreise eingegliedert, da hier enge Umlandbeziehungen, wechselseitige Abhängigkeiten und gemeinsame Interessen identifiziert wurden. Zu diesen Neugliederungen traten schließlich Gebietsänderungen von Kreisen als Folge von Gemeindefusionen über Kreisgrenzen hinweg.[94]

Ansatz und Ergebnisse der zweiten Stufe

Im Rahmen der *zweiten Stufe* der Kreisgebietsreform sah der einschlägige Gesetzentwurf der Landesregierung vor, dass die Landkreise Osnabrück, Göttingen und Celle fortbestehen, die Landkreise Stade, Gifhorn, Northeim, Goslar, Peine, Hildesheim, Hameln-Pyrmont, Hannover und Leer geringfügig verändert und alle übrigen Landkreise aufgelöst werden sollten.[95] Zudem sollten dem Gesetzentwurf zufolge die bislang kreisfreien Städte Emden, Wilhelmshaven, Delmenhorst und

91 Ebd., 29.
92 Ebd., 30.
93 Ebd., 30f.
94 Ebd., 31.
95 Ebd., 44.

Cuxhaven eingekreist und der Sonderstatus der Stadt Göttingen aufgehoben werden. Im Ergebnis sah der Entwurf 32 Landkreise und sechs kreisfreie Städte vor. Zwölf dieser 32 Kreise wiesen am 30.6.1974 weniger als die im Leitbild vorgesehenen 150.000 Einwohner auf, die niedrigste Einwohnerzahl fand sich im Landkreis Gifhorn mit 128.200 Einwohnern. Damit wurde das *Leitbild bereits im Gesetzentwurf der Landesregierung* bei der aus ihrer Sicht wichtigsten Maßzahl *beträchtlich durchbrochen*. Die im Leitbild mit 8 bis 20 angegebene Zahl der Gemeinden pro Landkreis wurde dagegen mit Ausnahme des Kreises Cloppenburg (23 Gemeinden) eingehalten. Unter den *kreisfreien Städten* wiederum fand sich mit Blick auf die Einwohnerzahl kein eindeutiges Abweichen vom dem hier unkonkrete Leitbild: die Stadt mit der geringsten Einwohnerzahl war Salzgitter (120.300 Einwohner). Bezüglich des im Leitbild erkennbaren *Ziels einer im Land gleichmäßigen Leistungserbringung* durch die Verwaltung wurden gegenüber dem Status quo *erhebliche Fortschritte* erzielt: So standen die Einwohnerzahlen des kleinsten und größten Landkreises nur noch im Verhältnis 1:4 zueinander (vorher 1:15) und unterschieden sich die Flächengrößen nur noch um den Faktor vier (vorher zwölf).[96] Das Achte Gesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform vom 28. Juni 1977[97] legte dann allerdings fest, dass die Zahl der Landkreise nur von 48 auf 37 und die der kreisfreien Städte zum 01.08.1977 von zehn auf neun reduziert wird. Nachdem der Niedersächsische Staatsgerichtshof im Februar 1979 die Teilung des ehemaligen Kreises Friesland als verfassungswidrig kennzeichnete, beschloss der Niedersächsische Landtag, den aufgelösten Landkreis Wittmund zum 01.01.1980 wiederherzustellen.[98] Im *Ergebnis* wurde im Verlauf der zweiten Phase (1977-1980) somit die *Zahl der Landkreise von 48 auf 38 und die der kreisfreien Städte von zehn auf neun reduziert*.

Leitbild als Richtwert, seitdem nur punktuelle Gebietsveränderungen

Zusammenfassend wurden im Rahmen der letzten Kreisgebietsreform die *Vorgaben des Leitbildes also vielfach nur als Richtwert behandelt* und stärker noch als im Fall des Gesetzentwurfs durchbrochen. Von den 38 Landkreisen erfüllten zum 31.12.1980 nur 15 das Kriterium der Mindesteinwohnerzahl von 150.000, zwölf Landkreise verfügten zu diesem Zeitpunkt nur über weniger als 100.000 Einwohner.[99] Der Landkreis Lüchow-Dannenberg mit lediglich 48.800 Einwohnern wies die geringste Einwohnerzahl aus. Nach *Einwohnergrößenklassen* ergab sich folgende Verteilung:

---

96 Ebd., 49f.

97 GVOBl., 233.

98 *Landkreis Wittmund*: Geschichte des Landkreises Wittmund, http://www.landkreis.wittmund.de/%C3%9Cberuns/Geschichte/tabid/60/Default.aspx.

99 Hierzu und im Folgenden: eigene Berechnung auf Basis der Online-Datenbank des Landesbetriebes für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (Bevölkerungsfortschreibung).

Tabelle 3.2-D Einwohnerzahl der Landkreise nach Größenklassen am 31.12.1980

Einwohner/Jahr	Insg.	Unter 100.000	100.000 - 150.000	150.000 - 200.000	200.000 – 300.000	300.000 – 400.000	400.000 – 500.000	Über 500.000
31.12.1980	38	12	11	10	4	-	-	1

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Online-Datenbank des Landesbetriebes für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (Bevölkerungsfortschreibung).

Gemeindezahl

Der im Leitbild empfohlenen *Zahl der Gemeinden pro Landkreis* (8 bis 20) wurde im Wesentlichen entsprochen, in sieben Landkreisen allerdings zum 31.12.1980 unterschritten. Das Leitbilderfordernis, wonach die *Landkreise mindestens doppelt so groß wie die größte kreisangehörige Gemeinde* sein sollten, wurde dagegen vollständig erfüllt; die nach dem Leitbild anzustrebende *dreifache Einwohnerzahl des Kreises in Relation zur größten kreisangehörigen Gemeinde* wurde hingegen in elf Kreisen nicht erreicht.

Kreisfreie Städte

Die *Zahl der kreisfreien Städte* reduzierte sich im Rahmen der letzten allgemeinen Kreisgebietsreform (1972-1980) von 16 auf 9. Die im Leitbild nur unscharf formulierte Mindesteinwohnerzahl wurde in vier Fällen eingehalten, in drei Fällen eindeutig verfehlt; bei den kreisfreien Städten Wolfsburg (125.900 Einwohner) und Salzgitter (113.600 Einwohner) steht die unpräzise Leitbildformulierung einer klaren Beurteilung entgegen. Im *Ergebnis der Reform* zeigte sich die folgende Verteilung der kreisfreien Städte nach Einwohnergrößenklassen:

Tabelle 3.2-E Einwohnerzahl der kreisfreien Städte nach Größenklassen am 31.12.1980

Einwohner/Jahr	Insg.	Unter 100.000	100.000 - 130.000	130.000 - 150.000	150.000 - 200.000	200.000 – 300.000	300.000 – 500.000	Über 500.000
31.12.1980	9	3	2	1	1	1	-	1

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Online-Datenbank des Landesbetriebes für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (Bevölkerungsfortschreibung).

Spätere Gebietsänderungen

Seit dieser letzten allgemeinen kommunalen Gebietsreform in den 1970er Jahren erfolgten *lediglich vereinzelte Gebietsänderungen*. Auf der *Kreisebene* beschränkte sich die Neugliederung auf die ambitionierte Bildung der Region Hannover (mit 1,1 Mio. Einwohnern[100]) zum 1. November 2001. Auf der *Gemeindeebene* wurde(n):

- drei Samtgemeinden umgebildet (Faßberg im Jahr 1977, Bunde und Dornum, beide 01.11.2001),

[100] Stand 31.12.2008

- zwei Samtgemeinden aus jeweils zwei bestehenden gebildet (Elbtalaue aus Dannenberg [Elbe] und Hitzacker [Elbe] sowie Lüchow [Wendland] aus Lüchow und Clenze, beide 01.11.2006),
- in einem Fall zwei Mitgliedsgemeinden einer Samtgemeinde zu einer Mitgliedsgemeinde zusammengeschlossen (Thedinghausen und Morsum zu Thedinghausen, 01.11.2006),
- die Einheitsgemeinde Leer (Ostfriesland) geteilt,
- sechs Gemeinden zum Amt Neuhaus zusammengeschlossen (01.10.1993),
- acht Gemeinden aus dem mecklenburg-vorpommerischen Landkreis Hagenow nach Niedersachsen eingegliedert (30.06.1993),
- die Mitgliedsgemeinde Didderse aus dem Landkreis Peine (Gemeinde Wendeburg) in den Landkreis Gifhorn (Samtgemeinde Papenteich) zurückgegliedert (01.05.1981),
- fünf Gemeinden aus dem Landkreis Holzminden in den Landkreis Hildesheim umgegliedert (01.07.1981),
- die Gemeinde Glandorf aus der Gemeinde Bad Laer ausgegliedert (01.05.1981) sowie
- mehrere gemeindefreie Gebiete eingegliedert (Neuhaus IV am 01.07.1985; Stadtoldendorf am 01.01.1078; zehn gemeindefreie Gebiete in das gemeindefreie Gebiet Harz am 01.01.1980) oder teileingegliedert (Bullenbruch am 01.04.1980).

Heute Wiederaufnahme der Diskussion

Erst aufgrund der Unterstützung *freiwilliger kommunaler Fusionen* durch die gegenwärtig amtierende Landesregierung findet sich heute eine *erneute Diskussion zu kommunalen Neugliederungen*; deren Umfang dürfte nach den bislang vorliegenden Informationen allerdings sehr viel eingeschränkter ausfallen, als man dies seitens der Landesregierung erhofft.

4 Veränderte Rahmenbedingungen für die niedersächsische Kommunalverwaltung

Nach der Erinnerung an die für die hier verfolgten Fragestellungen konstitutiven Arbeiten der Weber-Kommission und dem Blick auf jüngere Verwaltungsreformen des Landes sollen im Folgenden die *für die heutige niedersächsische Kommunalverwaltung erkennbaren Rahmenbedingungen* einer näheren Untersuchung unterzogen werden. Dabei wird vor allem zwischen der siedlungs- und raumstrukturellen Ausgangssituation, der demographischen Entwicklung, einer haushalterischen Bestandsaufnahme und einzelnen soziokulturellen Entwicklungsprozessen unterschieden; ein zusammenfassender Ausweis der politisch-administrativen, rechtlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen schließt sich an.

4.1 Die siedlungs- und raumstrukturelle Ausgangssituation

Größenordnungen

Niedersachsen ist mit 47.609 km² flächenmäßig nach Bayern *das zweitgrößte Bundesland*, verfügt mit 7,9 Millionen Einwohnern aber über die nur viertgrößte Bevölkerungszahl unter den Flächenländern.[101] Das Landes-Raumordnungsprogramm[102] unterscheidet *drei Kategorien Zentraler Orte*: Oberzentren, Mittelzentren und Grundzentren. Die Oberzentren und Mittelzentren sind im Raumordnungsprogramm abschließend festgelegt,[103] in Einzelfällen wurden Mittelzentren oberzentrale Teilfunktionen zugewiesen. Die Grundzentren werden dagegen in den Regionalen Raumordnungsprogrammen, für die die Landkreise, kreisfreien Städte, die Region Hannover und der Zweckverband Braunschweig zuständig sind, bestimmt; ihnen können in Einzelfällen mittelzentrale Teilfunktionen zugewiesen werden.

Oberzentren werden im Niedersächsischen Landes-Raumordnungsprogramm als „multifunktionale, großstädtische Standorte und Verkehrsknoten mit überregionaler Ausstrahlung“[104] definiert. Sie verfügen über eine Bevölkerungsgröße von 300.000 Einwohnern in ihrem Verflechtungsbereich, unterstützen eine ausgeglichene oberzentrale Siedlungs- und Versorgungsstruktur im gesamten Land und erreichen mit Blick auf die folgenden *Struktur- und Zentralitätskennzahlen* überdurchschnittliche Werte:

- „für das Eigenpotenzial: die Einwohner und Arbeitsplätze im Stadtgebiet,

---

101 *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Online-Datenbank (Flächenerhebung; Bevölkerungsfortschreibung), Stand: 01.01.2009 (Fläche), 31.12.2008 (Einwohner).

102 *Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesplanung* (Hg.): Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen in der Fassung der Bekanntmachung vom 08.05.2008 (Nds. GVBL. Nr. 10 vom 22.05.2008).

103 Hierzu und zum Folgenden: Ebd., 3-17, 79-87.

104 Ebd., 83.

- für die Arbeitsmarktzentralität: die Arbeitseinpendler und der Pendlersaldo,
- für die Versorgungszentralität: Einzelhandelsgrößen, Einrichtungen und Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor, dem Bildungs- und Forschungsbereich sowie dem Gesundheitswesen,
- für die infrastrukturellen Standortpotenziale und ihre überregionale Bedeutung: die überregionale Verkehrsinfrastruktur, die Einbindung in internationale Verflechtungen und Netzwerke."[105]

Oberzentrale Struktur

Den *Status eines Oberzentrums* weisen die *Städte* Braunschweig, Celle, Göttingen, Hannover, Hildesheim, Lüneburg, Oldenburg, Osnabrück, Salzgitter, Wilhelmshaven und Wolfsburg aus. Die Oberzentren Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg konstituieren in enger räumlicher Verflechtung zum Mittelzentrum Wolfenbüttel einen *oberzentralen Verbund*, der diesen aufgrund hoher Bevölkerungs-, Arbeitsmarkt- und Wissenschaftskonzentration auch international ausgerichteten Wirtschaftsraum stärken soll. Landes- und regionalplanerische Entscheidungen für diesen Verbund sind in einer Gesamtschau der unterschiedlichen Entwicklungsschwerpunkte und -potentiale der Oberzentren zu treffen. Unter den genannten Städten bzw. Räumen ragen Braunschweig-Wolfsburg-Salzgitter und Hannover als prägende Verdichtungsräume heraus. Demgegenüber verfügen die Städte Osnabrück und Oldenburg im Westen sowie Göttingen und Hildesheim im Süden über eine deutlich geringere Zentralität. Die Stadt Celle wird im Landes-Raumordnungsprogramm als Oberzentrum ausgewiesen, da sie aufgrund ihrer Einbindung in die Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen und der enger werdenden innerregionalen wie internationalen Vernetzung Standort- und Entwicklungspotenziale aufweist, die diese Einstufung im nördlichen ländlichen Raum rechtfertigt.

Eine Besonderheit Niedersachsens besteht darin, dass *mehrere umliegende Städte oberzentrale Bedeutung für ihr niedersächsisches Umland* aufweisen; dazu zählen Hamburg, Bremen, Bremerhaven, Groningen, die Netzwerkstadt Twente, Münster, Bielefeld, Paderborn und Kassel. Vor allem die Stadtstaaten Hamburg und Bremen üben einen erheblichen Einfluss auf ihr niedersächsisches Umland aus.

Mittelzentren

Die *Mittelzentren* Delmenhorst, Emden, Hameln, Langenhagen, Lingen (Ems) und Nordhorn nehmen aufgrund ihrer hohen Bevölkerungs-, Arbeitsmarkt- und/oder Wissenschaftskonzentration oberzentrale Teilfunktionen wahr. Die Mittelzentren Goslar, Bad Harzburg, Clausthal-Zellerfeld und Seesen formen dagegen einen mittelzentralen Verbund mit oberzentralen Teilfunktionen. Insgesamt weist das Landes-Raumordnungsprogramm 84 Mittelzentren aus.

Erhebliche Disparitäten

In der Gesamtsicht ist die *Siedlungsstruktur* des Landes Niedersachsen *durch erhebliche Disparitäten gekennzeichnet*.[106] Abseits der genannten urbanen Zentren ist

[105] Ebd., 83.

das westliche, nördliche und mittlere Niedersachsen ländlich geprägt und weist eine nur geringe Bevölkerungsdichte auf. Die Landkreise Lüchow-Dannenberg und Uelzen im Nordosten Niedersachsens, der Landkreis Diepholz im südlichen Landesteil und der zentral gelegene Elbe-Weser-Raum sowie das nordwestliche Emsland sind ebenso dünn besiedelt und räumlich stärker von den großstädtischen Zentren entfernt. Dichter besiedelt und stärker industrialisiert ist hingegen die Mittelgebirgszone mit dem Osnabrücker Land, dem Leine- und Weserbergland sowie dem Harzrand.

Landkreise und kreisfreie Städte

Die *niedersächsischen Landkreise* weisen, wie aufgezeigt, geringfügig weniger Einwohner aus (182.763) als der Bundesdurchschnitt (185.589). Die *niedersächsischen kreisfreien Städte* (125.283 Einwohner) sind im Bundesvergleich (187.727) hingegen deutlich einwohnerschwächer, wobei diese Aussage aufgrund einzelner Großstädte, meist „Ausreißer" nach oben, in anderen Bundesländern weniger aussagekräftig ist.[107] Die *Einwohnerzahlen* der *niedersächsischen Landkreise und kreisfreien Städte* unterschieden sich beträchtlich (vgl. Tab. 4.1-A), so dass von *einer diskussionswürdigen „Spreizung"* gesprochen werden kann. Bei den *Landkreisen* reicht die Spannweite von 50.000 Einwohnern im Kreis Lüchow-Dannenberg bis hin zu 358.000 Einwohnern im Landkreis Osnabrück.[108] Die Region Hannover, allerdings ein Sonderfall, verfügt über 1.130.000 Einwohner. In der *Zusammenfassung* weisen sieben *Landkreise* eine Bevölkerungszahl von weniger als 100.000 und 13 Landkreise eine solche zwischen 100.000 und 150.000 Einwohnern auf. Dagegen verfügen 17 Landkreise über mehr als 150.000 Einwohner und entsprechen damit der Vorgabe des Leitbildes der letzten allgemeinen Gebietsreform. Von den *kreisfreien Städten* liegen Emden (52.000 Einwohner), Delmenhorst (75.000 Einwohner) und Wilhelmshaven (81.000 Einwohner) beträchtlich unter der 100.000-Einwohner-Schwelle, die kreisfreien Städte Salzgitter (104.000) und Wolfsburg (120.000) überschreiten sie. Nur Oldenburg (160.000), Osnabrück (163.000) und Braunschweig (246.000) weisen, dem Leitbild entsprechend, mehr als 150.000 Einwohner auf. Die Landeshauptstadt Hannover (520.000) wurde durch die Bildung der Region Hannover regionsangehörige Gemeinde. Die Städte Göttingen (121.000) und Hildesheim (103.000) schließlich sind trotz ihrer relativen Größe seit der letzten Gebietsreform kreisangehörige Gemeinden.

---

106 Hierzu und zum Folgenden: *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung*: Regionalmonitoring Niedersachsen. Regionalreport 2009. Positionierung und Entwicklungstrends ländlicher und städtischer Räume, Hannover, 2009, 5.

107 Stand: 31.12.2008, vgl. *Statistisches Bundesamt Deutschland*: Genesis-Online Datenbank.

108 Diese und folgende Einwohnerzahlen nach: *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Online-Datenbank (Bevölkerungsfortschreibung), Stand: 31.12.2008.

Tabelle 4.1-A: Einwohnerzahl der niedersächsischen kreisfreien Städte, Landkreise und der Region Hannover nach Größenklassen

Einwohnerzahl der Kommunen	Unter 100.000	100.000 - 150.000	150.000 – 200.000	Über 200.000
Landkreise und Region Hannover	7	13	10	8
Kreisfreie Städte	3	2	2	1
Insgesamt	**10**	**15**	**12**	**9**

Quelle: *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Online-Datenbank (Bevölkerungsfortschreibung), Stand: 31.12.2008.

Heterogene Gemeindeebene

Auf der *Gemeindeebene setzen sich mit Blick auf die Einwohnerzahl die Unterschiede fort* (vgl. Tab. 4.1-B). Fast die Hälfte der niedersächsischen Gemeinden zählt weniger als 2.000 Einwohner, während die Landeshauptstadt Hannover, wie aufgezeigt, mehr als 519.000 Einwohner beheimatet. Die Mehrzahl der Niedersachsen lebt in Gemeinden mit 10.000 bis 50.000 Einwohnern. Demgegenüber wählten 19% der Bevölkerung ihren Wohnort in Städten mit über 100.000 Einwohnern und 26% in Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern.[109] Im ländlichen Raum dominieren kleine Gemeindegrößen, hier leben 38% der Bevölkerung in Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern. In einigen Landkreisen konzentriert sich das, darunter in Schaumburg (50%), Cuxhaven (51%), Wesermarsch, Lüneburg und Rotenburg (alle 53%), Gifhorn (63%), Uelzen (64%), Nienburg (65%), Holzminden (73%) und Lüchow-Dannenberg (100%).

Tabelle 4.1-B: Einwohnerzahl der niedersächsischen Gemeinden nach Größenklassen

Einwohnerzahl der Gemeinde	Anzahl der Gemeinden	Bevölkerung der Größenklasse
Unter 500	33	14.888
500 bis unter 1.000	203	156.799
1.000 bis unter 2.000	268	379.655
2.000 bis unter 3.000	104	252.776
3.000 bis unter 5.000	87	341.311
5.000 bis unter 10.000	124	905.237
10.000 bis unter 20.000	112	1.504.367
20.000 bis unter 50.000	73	2.120.320

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

[109] Hierzu und zum Folgenden: *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung,* a.a.O., 2009, 5. Die Mitglieder von Samtgemeinden sind mitberücksichtigt.

(Fortsetzung)

Einwohnerzahl der Gemeinde	Anzahl der Gemeinden	Bevölkerung der Größenklasse
50.000 – bis unter 100.000	12	732.991
100.000 bis unter 200.000	6	773.269
200.000 bis unter 500.000	1	246.012
Über 500.000	1	519.619
Insgesamt	**1.024**	**7.947.244**

Quelle: *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Statistische Berichte Niedersachsen: Bevölkerung der Gemeinden am 31.12.2008, Hannover, 2009, S. 54; Stand: 31.12.2008.

Einheits- und Samtgemeinden

Unterscheidet man zwischen *Einheits- und Samtgemeinden*, fällt auf, dass Samtgemeinden in der Regel zwischen 5.000 und 20.000 Einwohner aufweisen, während die meisten Einheitsgemeinden 5.000 bis 50.000 Einwohner zählen, dabei aber in Teilen sowohl nach unten (drei Einheitsgemeinden mit weniger als 1.000 Einwohnern) als auch – wenig überraschend - nach oben (acht Einheitsgemeinden/Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern) abweichen (vgl. Tab. 4.1-C).

Tabelle 4.1-C: Einwohnerzahl der niedersächsischen Verwaltungseinheiten nach Größenklassen

Einwohnerzahl der Verwaltungseinheit	Anzahl der				Bevölkerung der Größenklasse
	Einheitsgemeinden	Samtgemeinden	gemeindefreien Bezirke	Verwaltungseinheiten insgesamt	
Unter 1.000	3	-	2	5	3.774
1.000 bis unter 2.000	3	-	-	3	5.525
2.000 bis unter 3.000	1	-	-	1	2.931
3.000 bis unter 5.000	8	9	-	17	74.586
5.000 bis unter 10.000	74	56	-	130	1.007.825
10.000 bis unter 20.000	105	64	-	169	2.250.503
20.000 bis unter 50.000	73	9	-	82	2.330.209

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Einwohnerzahl der Verwaltungseinheit	Anzahl der				Bevölkerung der Größenklasse
	Einheitsgemeinden	Samtgemeinden	gemeindefreien Bezirke	Verwaltungseinheiten insgesamt	
50.000 – bis unter 100.000	12	-	-	12	732.991
100.000 bis unter 200.000	6	-	-	6	773.269
200.000 bis unter 500.000	1	-	-	1	246.012
Über 500.000	1	-	-	1	519.619
Insgesamt	**287**	**138**	**2**	**427**	**7.947.244**

Quelle: *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Statistische Berichte Niedersachsen: Bevölkerung der Gemeinden am 31.12.2008, Hannover, 2009, 55; Stand: 31.12.2008; eigene Darstellung.

Differente Flächengrößen auf Kreisebene

Die *niedersächsischen Kreise* sind *flächenmäßig* etwas größer (1.224 km²) als der Bundesdurchschnitt (1.133 km²).[110] Allerdings weisen sie *deutlich unterschiedliche Flächengrößen* auf. (vgl. Tab. 4.1-D und 4.1-E). Der größte Landkreis, Emsland, ist mit 2.882 km² mehr als fünf Mal so groß wie der kleinste, Peine, mit 535 km².[111] Insgesamt weist fast die Hälfte der niedersächsischen Landkreise (16) eine Flächengröße von unter 1.000 km² auf, 13 Landkreise verfügen über eine Fläche zwischen 1.000 und 1.500 km² und vier zwischen 1.500 und 2.000 km². Vier Kreise (Rotenburg [Wümme], Cuxhaven, Osnabrück und Emsland) verweisen auf eine Flächengröße von über 2.000 km². Hinzu tritt die Region Hannover mit einer Fläche von 2.291 km². Die Flächengröße der Kreise blieb seit der letzten allgemeinen Gebietsreform weitestgehend unverändert - mit Ausnahme der Bildung der Region Hannover, die die Gebietskulisse des ehemaligen Landkreises Hannover beträchtlich vergrößerte.

[110] Stand: 31.12.2008, vgl. *Statistische Ämter des Bundes und der Länder*: Regionaldatenbank Deutschland, Gebietsstand.

[111] Diese und nachfolgende Flächenangaben nach: *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Online-Datenbank (Flächenerhebung), Stand: 01.01.2009.

Tabelle 4.1-D: Flächengröße der niedersächsischen Landkreise und der Region Hannover nach Größenklassen

Flächengröße der Landkreise und der Region Hannover in km²	**Unter 1.000**	**1.000 - 1.500**	**1.500 – 2.000**	**Über 2.000**
Anzahl der Verwaltungseinheiten	16	13	4	5

Quelle: *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Online-Datenbank (Flächenerhebung), Stand: 01.01.2009.

Tabelle 4.1-E : Flächengröße der niedersächsischen Landkreise, der Region Hannover und der kreisfreien Städte

Gebietskörperschaften der Kreisebene*	**Flächengröße in km²**
Braunschweig	192
Salzgitter	224
Wolfsburg	204
Gifhorn	1.563
Göttingen	1.118
Goslar	965
Helmstedt	674
Northeim	1.267
Osterode am Harz	636
Peine	535
Wolfenbüttel	722
Region Hannover	2.291
Diepholz	1.988
Hameln-Pyrmont	796
Hildesheim	1.206
Holzminden	693
Nienburg (Weser)	1.399
Schaumburg	676
Celle	1.545
Cuxhaven	2.073
Harburg	1.245
Lüchow-Dannenberg	1.220
Lüneburg	1.323
Osterholz	651
Rotenburg (Wümme)	2.070
Soltau-Fallingbostel	1.874

Gebietskörperschaften der Kreisebene*	Flächengröße in km²
Stade	1.266
Uelzen	1.454
Verden	788
Delmenhorst	62
Emden	112
Oldenburg	103
Osnabrück	103
Wilhelmshaven	107
Ammerland	728
Aurich	1.287
Cloppenburg	1.418
Emsland	2.882
Friesland	608
Grafschaft Bentheim	981
Leer	1.086
Oldenburg	1.063
Osnabrück	2.122
Vechta	813
Wesermarsch	822
Wittmund	657
Niedersachsen insgesamt	**47.609**

Anmerkung: * Die kreisfreien Städte sind grau unterlegt. Quelle: *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Online-Datenbank (Flächenerhebung), Stand: 01.01.2009.

Gemeindliche Flächen-unterschiede

Am ausgeprägtesten sind die *Flächenunterschiede auf der gemeindlichen Ebene* (vgl. Tab. 4.1-F). So verfügen etwa die Einheitsgemeinden Baltrum (LK Aurich), Wangerooge (LK Friesland) und St. Andreasberg (LK Goslar) über Flächengrößen von unter 10 km², während sich die Samtgemeinden Lüchow und Elbtalaue (beide LK Lüchow-Dannenberg) über 561 bzw. 422 km² und die Einheitsgemeinden Neustadt am Rübenberge (Region Hannover) und Walsrode (LK Soltau-Fallingbostel) über 357 bzw. 270 km² erstrecken. Jenseits dieser topographisch wie siedlungsstrukturell bedingten „Extremwerte“ weisen zwei Drittel der Einheits- und Samtgemeinden eine Flächengröße zwischen 50 und 150 km² auf.

Tabelle 4.1-F: Flächengröße der niedersächsischen Einheits- und Samtgemeinden nach Größenklassen

Flächengröße der Einheits- und Samtgemeinden in km²	Unter 50	50 - 100	100 – 150	150-200	200 - 250	Über 250	Gesamtzahl
Anzahl der Einheitsgemeinden	47	112	90	25	10	3	287
Anzahl der Samtgemeinden	9	41	41	25	14	8	138
Insgesamt	**56**	**153**	**131**	**50**	**24**	**11**	**425**

Quelle: *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Statistische Berichte Niedersachsen: Bevölkerung der Gemeinden am 31.12.2008, Hannover, 2009, 10-53; Stand: 31.12.2008.

4.2 Die demographische Entwicklung

Phasen der demographischen Entwicklung

Mit Blick auf die demographischen Rahmenbedingungen, denen sich die niedersächsischen Kommunen konfrontiert sehen, wird im Folgenden zunächst die landesweite *demographische Entwicklung seit der Vorlage des Weber-Gutachtens* (1969) nachgezeichnet, *zudem die künftige Entwicklung nach den vorliegenden Prognosen und Vorausberechnungen* eingeschätzt. Dem schließt sich ein Ausweis regionaler Entwicklungsunterschiede auf der Kreisebene an. Angesichts selektiver Wachstumstendenzen – erneut landesweit wie regional – beschließt eine Betrachtung der *erkennbaren Bevölkerungsdynamik und ihrer Konsequenzen* diesen Abschnitt.

Die demographische Entwicklung Niedersachsens vollzog sich seit Vorlage des Weber-Gutachtens in *drei Phasen* (vgl. Abb. 4.2-A):

1969–1988

- In einer ersten Phase (1969-1988) *blieb* die *Bevölkerungszahl* des Landes bei geringfügigen jährlichen Schwankungen zwischen 7,1 und 7,3 Millionen Einwohnern *stabil*. Dabei verstärkten in den Jahren 1969 bis 1971 zunächst Wanderungsgewinne von mehreren zehntausend Personen p.a. die allerdings bereits abnehmenden Geburtenüberschüsse. In der Folgezeit konnten die seit 1973 bestehenden Sterbeüberschüsse (zwischen 7.000 und 18.000 Personen p.a.[112]) noch durch Wanderungsgewinne (von durchschnittlich 13.800 Personen p.a. im Zeitraum von 1973 bis 1988) kompensiert werden. Bereits im Jahr 1975 allerdings lag die *mittlere Geburtenzahl je Frau* in Niedersachsen bei 1,4 (gegenüber 2,6 im Jahr 1965) und erreichte damit *nur zwei Drittel des für den natürlichen Erhalts der Generationengröße notwendigen Niveaus* von 2,1 Kindern.[113] Diese unbefriedigende Geburtenzahl blieb seitdem stabil (bei 1,4) und stellt die

[112] *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Online-Datenbank - Bevölkerungsfortschreibung.

[113] *Niedersächsischer Landtag*: Bericht der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel - Herausforderungen an ein zukunftsfähiges Niedersachsen“, Hannover, 2007, 23.

Hauptursache für die negative natürliche Bevölkerungsentwicklung des Landes dar.

- In einer zweiten Phase (1989-2004) *erhöhte sich* die *Bevölkerungszahl* Niedersachsens *schnell* auf 8 Millionen Einwohner. Dieser Bevölkerungsanstieg ist primär auf *Wanderungsgewinne durch Spätaussiedler aus Osteuropa, Asylbewerber und Bürger aus den neuen Bundesländern* zurückzuführen.[114] So wanderten in den „Spitzenjahren" 1989 bis 1995 jährlich zwischen 64.000 und 103.000 mehr Menschen nach Niedersachsen ein, als das Land verließen.[115] Selbst in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre wurden noch beträchtliche Wanderungsgewinne von mehreren zehntausend Personen verzeichnet. Mitte der 1990er Jahre traten erheblich verringerte Sterbeüberschüsse – in den Jahren 1992 und 1997 sogar geringfügige Geburtenüberschüsse – unterstützend hinzu. Ursächlich hierfür waren höhere Geburtenzahlen aufgrund einer größeren Mutter-Kohorte, d.h. die Zahl der Frauen in der reproduktiven Lebensphase lag höher als in den vergangenen 15 Jahren.[116] Die Zahl der Sterbefälle blieb anders als die Geburtenzahl weitgehend konstant und schwankte im Zeitraum von 1969 bis 2008 nur zwischen 81.500 und 90.000 p.a. **1989–2004**

- In der sich anschließenden dritten Phase (seit 2005) ist dagegen *eine stetig rückläufige Bevölkerungsgröße* zu verzeichnen. So betrug die Einwohnerzahl Niedersachsens zum 30.06.2009 nur noch 7.945.244 Personen. Der Grund für diese negative Bevölkerungsentwicklung ist vor allem, dass die *Sterbeüberschüsse* seit Ende der 1990er Jahre wieder deutlich *zunehmen* (von 1.400 im Jahr 1998 auf 20.000 im Jahr 2008[117]) und *in immer weniger Kommunen* durch *Wanderungsgewinne* ausgeglichen werden können.[118] Während die Sterbefallzahl, wie erwähnt, weitgehend konstant blieb, fiel die Zahl der Geburten von über 80.000 p.a. in den 1990er Jahren auf 70.400 im Jahr 2004 und schließlich 64.700 im Jahr 2008.[119] In diesem Jahr verzeichnete Niedersachsen *zum ersten Mal seit 1985 wieder ein Wanderungsdefizit*[120], nachdem die Wanderungsgewinne des Landes in den Vorjahren stetig zurückgingen. Als besonders problematisch erweist sich vor allem die ausbildungs- und arbeitsmarktbedingte *Abwanderung junger Niedersachsen* während ihrer Ausbildungs- und Berufseinstiegsphase.[121] Diese Abwanderung erfolgt primär studiumsbedingt (in andere Bundesländer) sowie aufgrund besserer Karrierechancen (ins Ausland);[122] demgegenüber erzielte das Land seit längerem *Wanderungsgewinne bei Personen im Vorruhe- oder Ruhestand* sowie in den 1990er Jahren bei den mittleren Altersjahrgängen. **Seit 2005**

---

114 Ebd., 33f.

115 *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Online-Datenbank - Bevölkerungsfortschreibung.

116 *Niedersächsischer Landtag*, a.a.O., 2007, 35.

117 *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Online-Datenbank - Bevölkerungsfortschreibung.

118 *Niedersächsischer Landtag,* a.a.O.,2007, 24.

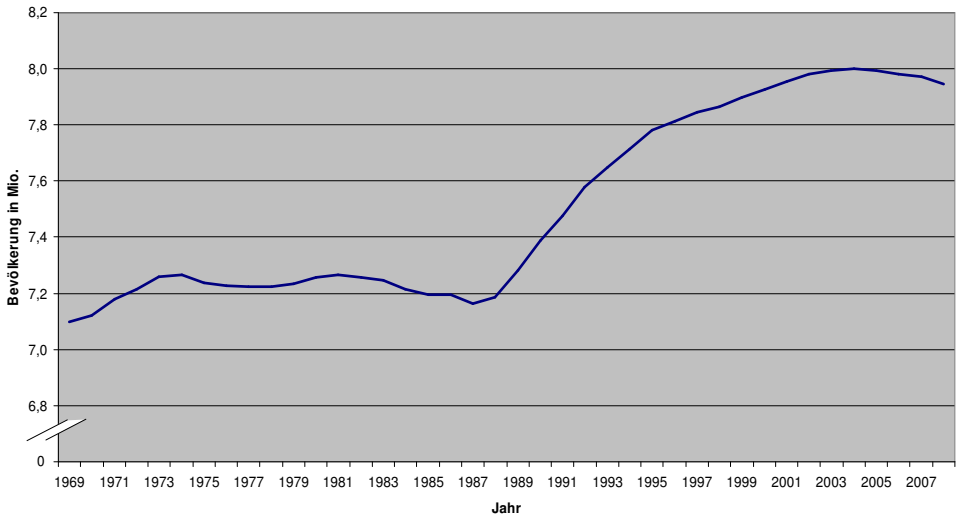
119 *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Online-Datenbank - Bevölkerungsfortschreibung.

120 Der Jahreswert für 2008 ist jedoch nur begrenzt aussagekräftig, weil die den Wanderungsdaten zugrunde liegenden Meldungen der Behörden zahlreiche Melderegisterbereinigungen infolge der Einführung der persönlichen Steuer-Identifikationsnummer aufweisen.

121 *Niedersächsischer Landtag,* a.a.O., 2007, 23, 39.

122 Ebd., 23.

Abbildung 4.2-A Bevölkerungsentwicklung Niedersachsens 1969-2008



Quelle: *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Online-Datenbank (Bevölkerungsfortschreibung), Stand: 31.12.2008; eigene Darstellung.

Beschleunigte negative Bevölkerungsentwicklung

Diese *negative Bevölkerungsentwicklung* wird sich, Vorausberechnungen wie Prognosen zufolge, mittel- wie langfristig *beschleunigen* und zu *erheblichen Bevölkerungsrückgängen* führen. Das Statistische Bundesamt geht in seiner 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (Basis: 31.12.2008, 7,9 Millionen Einwohner) von einer Einwohnerzahl von 7,7 Millionen für das Jahr 2020 und von 7,4 Millionen für das Jahr 2030 aus; sie wird sich bis 2040 auf 7,1 Millionen Menschen und bis 2060 weiter auf 6,2 Millionen Personen reduzieren (Variante 1-W1[123]; vgl. Abb. 4.2-B). Die Bevölkerungsprognose des NIW 2008-2025 (Basis: 2007) ermittelte für 2025 einen Bevölkerungsrückgang um 5,5% bzw. 440.000 Personen gegenüber 2007 und damit einen noch etwas negativeren Wert als das Statistische Bundesamt (5,0% bzw. 401.000 Personen).[124] Hier wird im Rahmen der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung ein *stetiger Geburtenrückgang* in Niedersachsen angenommen, der sich bei konstanter Geburtenrate je Frau aus der sinkenden Zahl der Frauen im gebärfähigen Alter ergibt. Demnach werden nach 80.000 Geburten im Jahr 2000 für das Jahr 2020 nur noch 61.500 Geburten und für das Jahr 2060 gar 45.500 Geburten vorausberechnet. Die Zahl der Sterbefälle wird dagegen von 83.000 im Jahr 2000 über 93.900 im Jahr 2020 auf 104.500 im Jahr 2051 ansteigen, weil der Anteil älterer Menschen in einem Maß zunimmt, dass der durch die verbesserte Gesundheitsversorgung und eine gesündere Lebens-

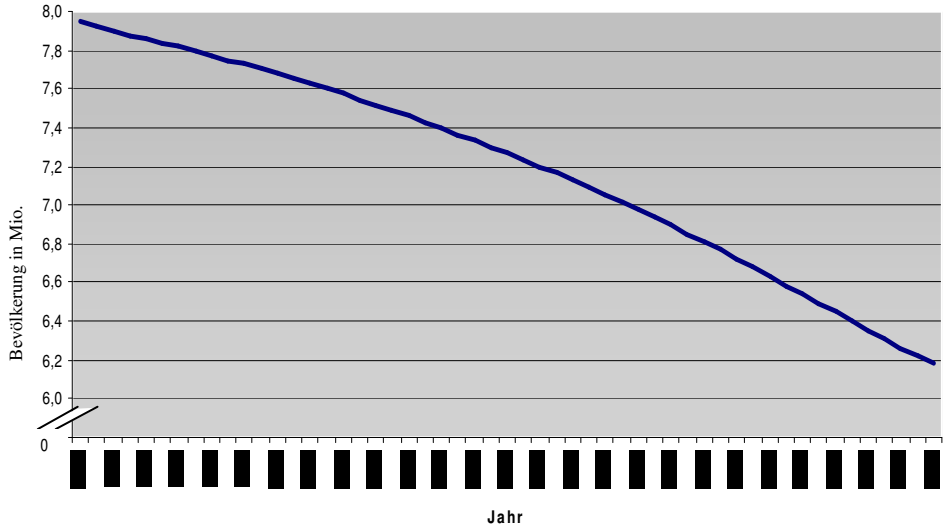
[123] Die Variante 1-W1 wurde bei der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung von den Statistischen Landesämtern als wahrscheinlichste Variante eingeschätzt. Sie nimmt einen bundesweiten Wanderungsgewinn von 100.000 Personen, eine konstante Geburtenrate von 1,4 Kindern pro Frau und eine leichte Zunahme der Lebenserwartung an.

[124] *NBank*: Wohnungsmarktbeobachtung 2008: Aktuelle Marktlage und Perspektiven 2025, Themenheft 18, Hannover, o.J., 16.

führung der Bevölkerung induzierte Anstieg der Lebenserwartung dies nicht kompensieren kann. Ab 2052 wird die Zahl der Sterbefälle jedoch wieder sinken – auf 97.800 im Jahr 2060. Auch die Bevölkerungsprognose des NIW geht von einem starken Anstieg der Sterbefallzahlen in den kommenden 15 Jahren aus. In der *Gesamtbetrachtung der natürlichen Bevölkerungsentwicklung* ergibt sich somit ein wachsendes Geburtendefizit, das auf 23.900 im Jahr 2010, 32.400 im Jahr 2020 und 56.500 im Jahr 2053 veranschlagt wird; bis 2060 mindert sich dieses Geburtendefizit wieder auf 52.300[125] Für den Betrachtungszeitraum 2008 bis 2060 ergibt sich so ein *natürlicher Bevölkerungsrückgang um 2,2 Millionen Menschen*. Weiterhin geht die 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung für diesen Zeitraum von Wanderungsgewinnen Niedersachsens in Höhe von 462.400 Personen aus. Für das Jahr 2009 wurden 1.400 mehr Ein- als Auswanderer verzeichnet, bis zum Jahr 2029 soll sich der Wanderungsüberschuss auf 10.000 Personen erhöhen und bis 2060 den Modellannahmen zufolge auf diesem Niveau verharren. Im *Vergleich der Bundesländer* wird Niedersachsen mit 22,2% der siebentgrößte Bevölkerungsrückgang unter den Flächenländern (für den Zeitraum 2008-2060) prognostiziert, eine negativere Bevölkerungsentwicklung findet sich nur in den neuen Bundesländern und im Saarland.

Natürlicher Bevölkerungsrückgang

Abbildung 4.2-B Bevölkerungsentwicklung Niedersachsens 2008-2060



Quelle: *Statistisches Bundesamt:* 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2010, Variante 1-W1, Basis: 31.12.2008; eigene Darstellung.

[125] Das NIW geht in seiner Bevölkerungsprognose von einem Sterbeüberschuss von knapp 47.000 Personen im Jahr 2025 aus. Dieser Wert liegt um fast 10.000 Personen höher als der bei der Vorausberechnung des Statistischen Bundesamtes ermittelte Wert. Vgl. *NBank*, a.a.O., o.J., 17.

Regionale Differenzierungen

Diese landeseinheitliche Betrachtung muss um eine Würdigung der *starken regionalen Differenzen* in der Bevölkerungsentwicklung ergänzt werden. Seit dem Ende der letzten allgemeinen Gebietsreform (1980-2008) stieg die Bevölkerungszahl im Land insgesamt um 9,5%.[126] Dabei konnten *einige Kreise beträchtliche Bevölkerungszuwächse* verzeichnen, *insbesondere im westlichen Landesteil* (Cloppenburg: +42,9%, Vechta: +36,1%, Emsland: +30,4%, Ammerland: +29,3%, Oldenburg: +29,1%, Osnabrück +24,6%) *und im Hamburger Umland* (Lüneburg +33,2%, Harburg +31,7%). Auch die Kreise Gifhorn (+40,9%) und Verden (+20,6%) erfuhren eine sehr positive Bevölkerungsentwicklung. Andererseits *verloren Landkreise im Süden Niedersachsens Einwohner*, besonders betroffen waren Goslar (-14,7%), Osterode am Harz (-13,0%) und Holzminden (-10,4%). In den *kreisfreien Städten* verlief die Bevölkerungsentwicklung zwischen 1980 und 2008 etwas *weniger disparitär*: jeweils vier Städte verzeichneten einen Bevölkerungsanstieg (Oldenburg +17,2%, Osnabrück +3,8%, Delmenhorst +3,3%, Emden + 0,7%) bzw. einen Bevölkerungsrückgang (Wilhelmshaven -18,0%, Salzgitter -8,1%, Braunschweig -5,8%, Wolfsburg -4,3%). Insgesamt blieb die Bevölkerungsentwicklung in den kreisfreien Städten gegenüber der in den Kreisen aufgrund der Suburbanisierung zurück. In jüngerer Zeit (2004-2006) fanden sich zudem natürliche Bevölkerungsrückgänge vor allem im Süden und Nordosten des Landes, speziell in Goslar, Lüchow-Dannenberg und Holzminden.[127] In diesem Zeitraum konnten nur fünf Landkreise Geburtenüberschüsse erzielen, insbesondere Cloppenburg und Vechta. Von 2004 bis 2006 wiesen elf überwiegend im Süden Niedersachsens gelegene Kreise und kreisfreie Städte Wanderungsverluste auf; am stärksten waren Holzminden und die kreisfreien Städte Salzgitter und Osnabrück betroffen. Dagegen profitierte der Landkreis Harburg von hohen Wanderungsgewinnen.

In Folge dieser Entwicklung ergibt sich der gegenwärtige, in der nachfolgenden Tabelle aufgeführte *Bevölkerungsstand* in den Landkreisen und kreisfreien Städten.

Tabelle 4.2-A Bevölkerungsstand und -prognose niedersächsischer Landkreise und kreisfreier Städte

Einwohnerzahl der Landkreise/der kreisfreien Städte*	Bevölkerungsstand 2008	Bevölkerungsprognose 2025	Veränderung (2025 ggü. 2008)
Braunschweig	246.012	243.277	-1,1%
Salzgitter	104.423	82.741	-20,8%
Wolfsburg	120.538	102.445	-15,0%

126 Eigene Berechnung auf Basis der Online-Datenbank des Landesbetriebes für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (Bevölkerungsfortschreibung).

127 Hierzu und zum Folgenden: *Niedersächsischer Landtag*, a.a.O., 2007, S. 68f.

Einwohnerzahl der Landkreise/der kreisfreien Städte*	Bevölkerungsstand 2008	Bevölkerungsprognose 2025	Veränderung (2025 ggü. 2008)
Gifhorn	173.765	159.630	-8,1%
Göttingen	259.902	240.078	-7,6%
Goslar	146.187	116.984	-20,0%
Helmstedt	94.870	78.096	-17,7%
Northeim	142.321	117.390	-17,5%
Osterode am Harz	79.355	63.877	-19,5%
Peine	132.613	122.199	-7,9%
Wolfenbüttel	123.663	103.102	-16,6%
Region Hannover	1.129.797	1.097.653	-2,8%
Diepholz	214.379	202.906	-5,4%
Hameln-Pyrmont	156.398	137.707	-12,0%
Hildesheim	286.663	265.243	-7,5%
Holzminden	75.092	59.454	-20,8%
Nienburg (Weser)	123.881	112.999	-8,8%
Schaumburg	162.971	145.326	-10,8%
Celle	180.130	164.614	-8,6%
Cuxhaven	202.124	174.571	-13,6%
Harburg	244.640	252.138	3,1%
Lüchow-Dannenberg	49.965	42.139	-15,7%
Lüneburg	176.512	180.471	2,2%
Osterholz	112.486	104.827	-6,8%
Rotenburg (Wümme)	164.603	159.256	-3,2%
Soltau-Fallingbostel	140.792	128.795	-8,5%
Stade	196.891	195.961	-0,5%
Uelzen	94.940	84.563	-10,9%
Verden	133.560	124.427	-6,8%
Delmenhorst	74.751	66.301	-11,3%
Emden	51.562	51.025	-1,0%
Oldenburg	160.279	163.240	1,8%
Osnabrück	163.286	147.846	-9,5%
Wilhelmshaven	81.411	68.604	-15,7%
Ammerland	117.102	120.539	2,9%
Aurich	189.381	184.159	-2,8%
Cloppenburg	157.268	167.301	6,4%
Emsland	313.824	326.879	4,2%

Einwohnerzahl der Landkreise/der kreisfreien Städte*	Bevölkerungsstand 2008	Bevölkerungsprognose 2025	Veränderung (2025 ggü. 2008)
Friesland	100.307	89.208	-11,1%
Grafschaft Bentheim	135.508	138.027	1,9%
Leer	164.947	161.066	-2,4%
Oldenburg	125.943	124.382	-1,2%
Osnabrück	358.236	336.771	-6,0%
Vechta	134.506	149.807	11,4%
Wesermarsch	91.968	80.735	-12,2%
Wittmund	57.492	53.916	-6,2%
Niedersachsen insgesamt	**7.947.244**	**7.492.675**	**-5,7%**

Anmerkung: * Die kreisfreien Städte sind grau unterlegt. Quellen: *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Online-Datenbank (Bevölkerungsfortschreibung), Stand: 31.12.2008; *NBank*: Wohnungsmarktbeobachtung 2008: Aktuelle Marktlage und Perspektiven 2025, Hannover, o.J., 111; eigene Berechnungen.

NIW-Prognose

Für die weitere *Bevölkerungsentwicklung bis 2025* (gegenüber 2008) prognostiziert das NIW für *38* der *Landkreise und kreisfreien Städte Bevölkerungsrückgänge* und nur für *acht* von ihnen *-zuwächse* (vgl. Tabelle 4.2-A). Der Landkreis Holzminden erreicht mit einem Rückgang von 21% den schlechtesten Wert, während der Landkreis Vechta mit einem Zuwachs um 11% die positivste Bevölkerungsentwicklung erwarten kann.[128] *Hohe Bevölkerungsverluste* sind *vor allem im Süden und Südosten Niedersachsens* in den Landkreisen Goslar (-20%), Osterode am Harz (-20%), Northeim (-18%), Helmstedt (-18%), Wolfenbüttel (-17%), Lüchow-Dannenberg (-16%), Hameln-Pyrmont (-12%), Uelzen (-11%) und Schaumburg (-11%) sowie in den kreisfreien Städten Salzgitter (-21%) und Wolfsburg (-15%) zu erwarten. Im *südlichen und mittleren Niedersachsen* gelingt es nur den Landkreisen Diepholz (-5%), Göttingen (-8%), Hildesheim (-8%), Peine (-8%), Gifhorn (-8%), Soltau-Fallingbostel (-9%), Celle (-9%), der Region Hannover (-3%) und der kreisfreien Stadt Braunschweig (-1%), die Bevölkerungsverluste auf einen einstelligen Prozentsatz zu begrenzen. Allerdings werden auch für den *Norden Niedersachsens* in den Landkreisen Cuxhaven (-14%), Wesermarsch (-12%), Friesland (-11%) und in der kreisfreien Stadt Wilhelmshaven (-16%) erhebliche Bevölkerungsrückgänge prognostiziert. Geringere Bevölkerungsverluste sind dagegen in den nördlichen Kreisen Stade (-1%), Rotenburg (Wümme) (-3%), Osterholz (-7%) und Verden (-7%) zu erwarten. Im *westlichen Niedersachsen* werden die Bevölkerungszahlen vor allem in der Stadt Osnabrück (-10%) und im Landkreis Osnabrück (-6%) etwas abnehmen. Das *restliche Weser-Ems-Gebiet* kann mit Ausnahme eben des Raumes

[128] Hierzu und zum Folgenden: *NBank*, a.a.O., o.J., 20, 111.

Osnabrück, Ostfrieslands (LK Aurich: -3%; LK Leer: -2%; LK Wittmund: -6%; kreisfr. Stadt Emden: -1%) und des Landkreises Oldenburg (-1%) eine *positive Bevölkerungsentwicklung* erwarten; dies gilt vor allem für die Landkreise Vechta, Cloppenburg (+6%), Emsland (+4%), Ammerland (+3%), die Grafschaft Bentheim (+2%) und die kreisfreie Stadt Oldenburg (+2%). Die kreisfreie Stadt Delmenhorst muss dagegen mit einem bedeutenden Bevölkerungsrückgang rechnen (-11%), ebenso der Landkreis Nienburg (Weser) (-9%). Bevölkerungsgewinne werden dagegen weiterhin im niedersächsischen Hamburger Umland in den Landkreisen Harburg (+3%) und Lüneburg (+2%) erwartet. Nur der Landkreis Vechta wird bis zum Jahr 2025 durch einen Geburtenüberschuss und einen Wanderungsgewinn an Einwohnern gewinnen, während andere Landkreise, wie Ammerland, Lüneburg und Harburg, ihre Geburtendefizite durch Wanderungsgewinne überkompensieren. Auf der *Gemeindeebene* reicht die Spannweite bei der Bevölkerungsentwicklung von +25% bis -46%.

Selektives Wachstum

Die demographische Entwicklung Niedersachsens ist schließlich durch ein deutlich *selektives Wachstum* gekennzeichnet. *Zunehmend* ist der *Bevölkerungsanteil älterer Menschen und von Mitbürgern mit Migrationshintergrund*. So hat sich der Anteil der über 80-Jährigen an der Gesamtbevölkerung von 1970 bis 2008 von 2,0 auf 5,1% mehr als verdoppelt (vgl. Tab. 4.2-B).[129] Im gleichen Zeitraum stieg auch der Anteil der 40- bis 59-Jährigen von 22,4 auf 30,3% und jener der 60- bis 79-Jährigen von 17,7 auf 20,7%. Hingegen sank der Anteil der 0- bis 19-Jährigen von 31,0 auf 20,5% erheblich, auch jener der 20- bis 39-Jährigen von 26,8 auf 23,4%. Das durchschnittliche Alter der niedersächsischen Bevölkerung erhöhte sich im Zeitraum von 1970 bis 2005 um 6,6 Jahre auf 42,1 Jahre.[130] Diese *Alterung der niedersächsischen Bevölkerung wird* sich gemäß der koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung *fortsetzen*. So kommt es voraussichtlich zu einer Zunahme des Durchschnittsalters auf 49,7 Jahre für 2050. Der Anteil der über 80-Jährigen wird sich bis 2030 auf 8,3% (gegenüber 5,1% im Jahr 2008) weiter stark erhöhen, jener der 60- bis 79-Jährigen auf 29,0% (gegenüber 20,7%). In absoluten Zahlen wird es so im Jahr 2030, der Vorausberechnung zufolge, 614.000 über 80-Jährige geben und damit 209.000 mehr als 2008, was einem Zuwachs von 51,6% entspricht. Zudem wird die Zahl der 60- bis 79-Jährigen um 497.000 auf 2.143.000 im selben Zeitraum ansteigen. Die mittleren Jahrgänge werden von 23,4 auf 21,8% (20- bis 39-Jährige) und von 30,3 auf 24,3% (40- bis 59-Jährige) zurückgehen. Der Anteil der Kinder und Jugendlichen (bis 19 Jahre) wird bis 2030 voraussichtlich von 20,5 auf 16,6% sinken, in absoluten Zahlen entspricht dies einem Rückgang von

Alterungsprozesse

[129] Die Zahlen zur Altersverteilung der Bevölkerung stammen aus: *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Online-Datenbank - Bevölkerungsfortschreibung.

[130] *Niedersächsischer Landtag*, a.a.O., 2007, 46.

1.626.000 (2008) auf 1.228.000 (2030). Im Jahr 2025 weisen die Prognosen des NIW gegenüber 2007 27% weniger Kinder im Grundschulalter, 30% weniger Kinder im Alter von 10 bis 15 Jahren (Sekundarstufe I) und 31% weniger Kinder im Alter von 15 bis 18 (Sekundarstufe II) auf; die *Konsequenzen für die infrastrukturelle Ausstattung und Versorgung sind offensichtlich*.[131]

Tabelle 4.2-B Altersverteilung der niedersächsischen Bevölkerung 1970-2030

Alterskohorten	Anzahl der Einwohner in Tsd. im Jahr			Anteil an der Gesamtbevölkerung (in Prozent) im Jahr		
	1970	2008	2030*	1970	2008	2030*
0- bis 19-Jährige	2.211	1.626	1.228	31,0	20,5	16,6
20- bis 39-Jährige	1.910	1.859	1.613	26,8	23,4	21,8
40- bis 59-Jährige	1.593	2.411	1.800	22,4	30,3	24,3
60- bis 79-Jährige	1.262	1.646	2.143	17,7	20,7	29,0
Über 80-Jährige	146	405	614	2,0	5,1	8,3
Summe	7.121	7.947	7.398	100	100	100

Anmerkung: * Prognose auf Basis der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung.
Quelle: *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Online-Datenbank (Bevölkerungsfortschreibung); eigene Darstellung.

Veränderungen der Altersstruktur auf der Kreisebene, starke regionale Disparitäten

Die skizzierte *Veränderung der Altersstruktur stellt sich auf der Kreis- und noch stärker auf der Gemeindebene noch wesentlich deutlicher dar*.[132] So wächst der Zahl der über 75-Jährigen von 2007 bis 2025 in einigen Kreisen im Norden des Landes durchaus „dramatisch", etwa in den Landkreisen Harburg (+89%), Ammerland (+83%), Osterholz (+83%) und Oldenburg (+78%), während sie vor allem in den südlichen Kreisen in deutlich geringerem Maße ansteigt, so in Holzminden (+12%), Osterode am Harz (+15%), Goslar (+16%) und Northeim (+18%). Dies erklärt sich in Teilen aus den allgemeinen Bevölkerungsgewinnen bzw. -verlusten dieser Kreise. Auch ist zu berücksichtigen, dass einige der Landkreise mit geringen Zuwächsen Älterer bereits heute einen hohen Anteil an über 75-Jährigen aufweisen (z.B. Goslar, Osterode am Harz, Holzminden). Die kreisfreien Städten (u.a. Osnabrück: +15%; Salzgitter: +17%), mit Ausnahme Delmenhorsts (+55%) bleiben unterhalb des Landesdurchschnitts von 40% beim Zuwachs der über 75-Jährigen. Ähnlich frappierende regionale Disparitäten dokumentiert die Entwicklung der Zahl der unter 17-Jährigen: Während deren Rückgang in wenigen kreisfreien Städten (Braunschweig: -2%, Oldenburg: -13%) und Kreisen (Vechta: -7%; Cloppen-

131 *NBank*, a.a.O., o.J., 18.
132 Hierzu und zum Folgenden: Ebd., 20, 111.

burg: -15%) noch begrenzt erscheint, wird ihre Zahl in anderen Landkreisen dramatisch sinken (Wolfenbüttel: -41%; Goslar: -40%; Osterode am Harz: -39%).

Migrationsprozesse

Die in der zweiten Wachstumsphase (1989-2004) erfolgten *Migrationsgewinne* verdanken sich zu größeren Teilen *ausländischer Zuwanderung* und führten im Ergebnis zu einer verstärkten *Heterogenisierung der Einwohnerschaft* mit Blick auf ihre ethnische Zugehörigkeit und ihre Sprache.[133]

Die *Einwanderung* erfolgte vor allem aus der Russischen Föderation, der Ukraine, Kasachstan und Kirgistan.[134] Im Jahr 2005 wiesen *16% der Einwohner Niedersachsens einen Migrationshintergrund* auf, drei Prozentpunkte weniger als im Bundesdurchschnitt.[135] Von den 1.279.000 Einwohnern mit Migrationshintergrund waren 42% Ausländer und 58% Deutsche.[136] Unter diesen wiederum wiesen vier von fünf Ausländern und zwei von drei Deutschen eigene Migrationserfahrungen auf, die anderen wurden dagegen in Deutschland geboren und verfügen über keine persönlichen Migrationserfahrungen.[137] Der *Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung stieg von 1970 bis 2008 von 2,4% auf 6,6%.*[138] Der stärkste Zuwachs fand sich dabei in den Jahren 1985 bis 1995[139], seitdem ist der Ausländeranteil relativ konstant. Diese soziokulturelle *Pluralisierung der Gesellschaft wird* trotz der prognostizierten rückläufigen Wanderungsüberschüsse aus dem Ausland *anhalten*, da auch weiterhin Einwanderungsprozesse aus dem außereuropäischen Raum nach Niedersachsen zu erwarten und weil die in Niedersachsen wohnenden Bürger mit Migrationshintergrund durchschnittlich jünger als die übrige Wohnbevölkerung sind.[140] Aus dieser Entwicklung leitet sich ein *steigender Integrationsbedarf* ab.

Steigender Integrationsbedarf

Schließlich ist auf weitere *soziokulturelle Folgen* eines steigenden Anteils älterer Menschen und einer verlängerten Lebenserwartung von Frauen sowie auf veränderte Erwerbs- und Familienbiographien hinzuweisen; nicht nur Soziologen sehen in diesem Trend zur *Vereinzelung* von Mitbürgern eine wachsende Gefährdung.

Konsequenzen für die Selbstverwaltung

Mit dem hier dargestellten demographischen Wandel verbinden sich beträchtliche *Konsequenzen für die kommunale Selbstverwaltung*. Für die Aufgabenerfüllung ergeben sich zunächst *weitreichende finanzielle Folgen*, die insbesondere auf der Ausgabenseite die Selbstverwaltung vor erweiterte Herausforderungen stellen werden, ohne allerdings eine demographisch bedingte „kommunale Finanznot“ auszu-

---

133 *Niedersächsischer Landtag*, a.a.O., 2007, 23.

134 Ebd., 36.

135 Ebd., 41.

136 Ebd.

137 Ebd.

138 *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Online-Datenbank - Bevölkerungsfortschreibung.

139 *Niedersächsischer Landtag*, a.a.O., 2007, 43.

140 Ebd., 23.

lösen. *Einnahmenseitig* wirkt sich die Alterung der Bevölkerung dahingehend aus, dass die Erwerbsquote und damit der *Anteil der Einkommensteuer Zahlenden an der Bevölkerung sinken* werden; dies schwächt die Steuereinnahmekraft der Gemeinden. In Niedersachsen wird die Erwerbsquote zunächst allerdings ansteigen, zumindest nimmt nach den vorliegenden Prognosen die Zahl der Erwerbspersonen trotz des Bevölkerungsrückgangs bis zum Jahr 2020 nicht ab.[141] Im Jahr 2050 hingegen wird die Zahl der Erwerbspersonen gegenüber 2004 um 11% zurückgehen, während im gleichen Zeitraum eine Bevölkerungsschrumpfung von nur etwa 4% erwartet wird.[142] Dass eine sinkende Arbeitslosenquote diesen Rückgang der Erwerbstätigenzahl zu kompensieren vermag, ist unwahrscheinlich.[143] Aufgrund der auch in Zukunft zu erwartenden (wenngleich langsamer) *wachsenden Produktivität* kann gleichwohl mit steigenden kommunalen Einnahmen pro Kopf gerechnet werden. [144] Die Alterung der Gesellschaft wird voraussichtlich keine wesentliche positive oder negative Wirkung auf die Produktivität haben: Zwar drohen bei älteren Erwerbspersonen Produktivitätsverluste aufgrund des größeren Zeitabstands zum Abschluss der formalen Bildung und infolge erhöhter Krankenstände, doch dürfte der Übergang von der Dienstleistungs- zur Wissensgesellschaft dazu führen, dass die Stärken älterer Erwerbspersonen, Erfahrung und soziale Kompetenz, gegenüber der bei Jüngeren überlegenen physischen Konstitution an Bedeutung gewinnen. Durch die Heterogenisierung der Gesellschaft ist infolge des zumindest gegenwärtig geringeren Bildungsniveaus der Zugewanderten und ihrer Nachkommen hingegen von Produktivitätsverlusten auszugehen.

Erkennbar demographisch bedingte Belastungen

Ausgabenseitig drohen dagegen *deutliche* durch den demographischen Wandel induzierte *Belastungen*. Drei Aspekte sind dabei hervorzuheben:

- Zum ersten treten bei der Wahrnehmung einer Reihe kommunaler Aufgaben *Ausgabenremanenzen* auf, d.h. die Kosten zur Erfüllung einer Aufgabe gehen nicht proportional zur sinkenden Nachfrage zurück, bleiben in Teilen aufgrund des hohen Fixkostenanteils sogar konstant. Bei technischer Infrastruktur können durch unzureichende Auslastung sogar die Betriebskosten steigen, etwa aufgrund von Verkeimungen in der Wasserversorgung, Ablagerungen in der Abwasserentsorgung, erhöhtem spezifischen Wärmeverlust bei der Fernwärmeversorgung usw.[145] Zudem kann die Funktionsfähigkeit bestimmter technischer Infrastrukturen durch eine stark abnehmende Nutzerzahl gefährdet werden:[146] So droht bei Wasserversorgungsnetzen eine Wiederverkeimung infolge

---

141 *Niedersächsischer Landtag*, a.a.O., 2007, 129.

142 Ebd., 130.

143 Ebd., 137f.

144 Hierzu und zum Folgenden: *Mäding, H.*: Demographischer Wandel und Kommunalfinanzen - Einige Trends und Erwartungen, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 43: 1, 2004, 84-102, hier 91f.

145 *Koziol, M.*: Folgen des demographischen Wandels für die kommunale Infrastruktur, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 43: 1, 2004, 69-83.

146 Ebd., 82.

einer erheblich verringerten Durchflussmenge und können rückläufige Abwasseraufkommen zur Unterschreitung von Mindestfließgeschwindigkeiten in Abwasserentsorgungssystemen führen. In der Fernwärmeversorgung kann dagegen die technische Funktionsfähigkeit, zumindest bei Heißwassernetzen, auch bei sinkender Nutzerwahl regelmäßig gewährleistet werden. Mit Blick auf die Verkehrsinfrastruktur treten Ausgabenremanenzen bei unterausgelasteten öffentlichen Nahverkehrsmitteln und Straßen auf, da die weitgehend konstanten Betriebskosten nur auf eine geringere Nutzerzahl umzulegen sind. Eine vollständige Umlage des Anstiegs der Pro-Kopf-Kosten auf die Nutzer technischer Infrastrukturen ist für die Kommunen rechtlich wie politisch nicht oder kaum möglich. Auch jugendabhängige Sektoren, wie Bildungseinrichtungen, sind von Ausgabenremanenzen betroffen, da Bildungsstandorte nicht stufenlos rückgebaut werden können. Zu berücksichtigen sind ferner die einmaligen Kosten des Rück- oder Umbaus kommunaler Infrastruktur.

- Zum zweiten führen die Alterung, Heterogenisierung und Vereinzelung der Bevölkerung zu *wachsenden Pro-Kopf-Ausgaben in spezifischen kommunalen Aufgabenfeldern*.[147] So werden sich die kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben für Gesundheit und Pflege erhöhen, da die Zahl der Hochbetagten steigt und diese Gruppe besonders ausgabenintensive Krankheiten und erhöhte Betreuungsbedarfe aufweist. In der Folge werden die Kapazitäten von Alten- und Pflegeheimen sowie Krankenhäusern erweitert werden müssen.[148] Die Heterogenisierung führt zu wachsenden Pro-Kopf-Ausgaben für Integration, Bildung und ggf. soziale Transferleistungen. Zudem steigert das veränderte Wohnverhalten der Menschen (das verstärkt Ein-Personen-Haushalte erbringen wird) die Pro-Kopf-Ausgaben, insbesondere für Pflegeleistungen, die heute noch überwiegend in der Familie erbracht werden. Aufgrund der abnehmenden Kinderzahl und erhöhter beruflicher Mobilitätsanforderungen wird die Pflege Bedürftiger künftig verstärkt öffentlich geleistet werden müssen.
- Schließlich drohen den Kommunen *Zusatzausgaben für eine „übermäßige" Attraktivitätspolitik.*[149] Eine ruinöse interkommunale und interregionale Konkurrenz um Einwohner könnte sich dann ergeben, wenn sich bei sinkender Bevölkerung und fortgesetzter finanzieller Prämierung der Einwohnerzahl einer Kommune der Wettbewerb um Einwohner verschärfen wird. Dabei besteht für die einzelnen Kommunen der Anreiz, sich über ausgabenrelevante Maßnahmen wie Flächenerschließung und -ausweisung für Wohngebiete, Wohnumfeld- und Infrastrukturverbesserungen Wettbewerbsvorteile zu verschaffen. Für die kommunale Ebene ist dieser Wettbewerb aber nur dann mehr als ein Nullsummenspiel, wenn er nicht in Niedersachsen wohnende Personen zur Einwanderung oder Einwohner Niedersachsens zum Verbleib im Land ermutigt. Um einen ruinösen Standortwettbewerb um Einwohner zu verhindern, erweist sich auch hier interkommunale Zusammenarbeit als erforderlich.[150]

Verschärfung von Disparitäten

Da die demographische Entwicklung, wie aufgezeigt, regional wie lokal ungleichgewichtig verläuft, werden sich *intra- wie interregionale Disparitäten verschärfen*. Zudem gefährdet der Bevölkerungsrückgang längerfristig Versorgungsbereiche im

147 *Mäding, H.*, a.a.O., 2004, 94.

148 Zu Niedersachsen im Detail: *Niedersächsischer Landtag*, a.a.O., 2007, 449, 457-464.

149 *Mäding, H.*, a.a.O., 2004, 84-102.

150 *Sarcinelli, U./Stopper, J.*: Demographischer Wandel und Kommunalpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 21-22/2006, 3-10, hier 9.

ländlichen Raum (auch von Mittelzentren), wobei sich dies vor allem auf die südlichen, vereinzelt auch auf nördliche und östliche Landesteile Niedersachsens erstreckt.[151]

4.3 Eine haushalterische Bestandsaufnahme

Nach einer einführenden Darstellung der Lage der niedersächsischen Kommunalhaushalte werden im Folgenden nicht Einnahmen und Ausgaben der kommunalen Gebietskörperschaften gegenübergestellt, sondern die *allgemeinen Deckungsmittel der Landkreise und kreisfreien Städte sowie der Gemeinden und deren Zuschussbedarfe für die Einzelpläne 0-8 des Verwaltungshaushalts* aufgezeigt, um die Handlungsfähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften deutlicher werden zu lassen. Aus diesen beiden Größen werden *zwei Indikatoren* gebildet: die *Deckungsquote* zur Beurteilung der finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen und die *Soll-Fehlbetragsquote* zur Einschätzung des benötigten und möglichen Maßes an Haushaltskonsolidierung. Dabei soll zunächst die Kreisebene, im Anschluss die gemeindliche Ebene zur Diskussion stehen.

Zwei Schlüsselindikatoren

Die *Finanzlage* der niedersächsischen Kommunen ist insgesamt als *angespannt* zu bezeichnen, wobei die *Spannweite von akuter Finanznot bis zu konsolidierter Haushaltsführung* reicht. Dies dokumentiert sich exemplarisch darin, dass im Jahr 2007 *176 von 465 Gemeinden und Gemeindeverbänden* einen *unausgeglichenen Verwaltungshaushalt* aufwiesen und damit nur auf dem Weg der Kreditaufnahme investiv tätig werden konnten. Das verweist zugleich auf das Problem einer in den vergangenen beiden Jahrzehnten *gesunkenen Investitionsquote* der Gemeinden, die 1996 noch bei 18,0% lag und bis 2006 auf 11,7% zurückging.[152] Das Volumen der *Sachinvestitionen* sank ganz erheblich, von 2,7 Mrd. Euro im Jahr 1992 über 2,0 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf 1,6 Mrd. Euro im Jahr 2008. Gleichzeitig ist auf *steigende kommunale Ausgaben*, insbesondere im Sozialbereich und aufgrund unzureichend gedeckter Aufgabenübertragungen durch staatliche Ebenen, zu verweisen. Ein weiteres Problem stellt für einige Gemeinden und Gemeindeverbände die Gewöhnung an *hohe und dauerhafte Bedarfszuweisungen* dar, die der Gebietskörperschaft wenig Anreiz bieten, sich – soweit möglich - aus der finanziellen Abhängigkeit zu befreien.

Angespannte Finanzsituation

Der *Schuldenstand* der niedersächsischen Gemeinden und Gemeindeverbände zum 31.12.2008 betrug 7,4 Mrd. Euro. Dies entspricht einer Pro-Kopf-Verschuldung von 930 Euro je Einwohner; dies liegt etwas unterhalb des Bundesdurchschnitts der

Schuldenstand

---

151 *Niedersächsischer Landtag*, a.a.O., 2007, 188.

152 *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Angaben zur Investitionstätigkeit, vierteljährliche Kassenergebnisse (3. Quartal 2008).

Pro-Kopf-Verschuldung in Höhe von 1.061 Euro.[153] Seit 2000 konnte der Schuldenstand um 1,1 Mrd. Euro (12,7%) zurückgefahren werden. In diesem Zeitraum *stieg* allerdings die *Höhe der Kassenverstärkungskredite* rasant von 22 Mio. Euro auf 4,1 Mrd. Euro an. Diese eigentlich kurzfristig eingesetzten Kredite werden für dauerhafte haushalterische Fehlbeträge zweckentfremdet. Dies rügte der Niedersächsische Staatsgerichtshof in einem Urteil vom 07.03.2008.[154] Am 31.12.2007 wiesen *230 von 465 niedersächsischen Kommunen Kassenkredite* in einer Gesamthöhe von 4.164 Mrd. Euro aus, mithin 522 Euro pro Kopf der niedersächsischen Bevölkerung; im Bundesvergleich kam Niedersachsen damit auf den vierthöchsten Wert. Die höchsten Kassenkredite entfielen auf die Stadt Cuxhaven mit 3.844 Euro je Einwohner, an zehnter Stelle lag St. Andreasberg mit noch immer 1.950 Euro je Einwohner. In Einzelfällen übersteigt die Kassenkreditbelastung die Jahreseinnahmen der Kommunen inzwischen um das Dreifache; diese Kommunen sind in ihrer Handlungsfähigkeit entsprechend eingeschränkt und können an Förderprogrammen des Bundes, der Länder oder der EU, bei denen kommunale Eigenanteile Voraussetzung sind, kaum noch partizipieren. Die *laufende Wirtschafts- und Finanzkrise* hat die *Haushaltslage* der niedersächsischen Kommunen *weiter eingetrübt* und *erschwert die Fortsetzung der* durchaus erfolgreichen *Konsolidierungsbemühungen* der kommunalen Ebene in den vergangenen Jahren.

Die Situation auf Kreisebene

Mit Blick zunächst auf die *Kreisebene* setzen sich die *allgemeinen Deckungsmittel* (netto) dieser Gebietskörperschaft bekanntlich aus allgemeinen Zuweisungen und der Kreisumlage zusammen, von der wiederum die Zinszahlungen abzuziehen sind, da sie den Kreisen und kreisfreien Städten nicht zur Deckung der Zuschussbedarfe für die Einzelpläne 0-8 des Verwaltungshaushalts zur Verfügung stehen.[155] Im Durchschnitt der Jahre 2005-2007 betrugen die allgemeinen Deckungsmittel 448 Euro je Einwohner (ohne kreisfreie Städte, mit der Region Hannover). Sie lagen in den Verdichtungsräumen (106% des Landesdurchschnitts) und in den ländlichen Räumen (101%) über dem Landesdurchschnitt, in den Stadtregionen (84%) dagegen erheblich darunter. Innerhalb dieser Räume finden sich gleichfalls *erhebliche Unterschiede*. Sie reichen unter den Verdichtungsräumen von der Region Hannover (112%) bis zum Landkreis Osterholz (91%) und unter den ländlichen Räumen vom Landkreis Wesermarsch (110%) bis zum Landkreis Cloppenburg (87%). Bei den Stadtregionen wies der Landkreis Hildesheim (96%) die höchsten allgemeinen Deckungsmittel und der Kreis Ammerland die niedrigsten (70%) aus.

---

153 *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Schulden des Landes, der Gemeinden, Samtgemeinden und der Landkreise sowie der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen am 31. Dezember 2008, Hannover, 2010, 8.

154 StGH 2/05.

155 Hierzu und zum Folgenden: *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung*, a.a.O., 2009, 36, 39, 41f.

Die niedersächsischen Landkreise zahlten im Durchschnitt der Jahre 2005-2007 *Zinsen* in Höhe von 25 Euro je Einwohner, wodurch die allgemeinen Deckungsmittel um knapp 5% gesenkt wurden. Die Zinsausgaben der Landkreise lagen dabei zwischen knapp 10 Euro (Oldenburg) und 60 Euro je Einwohner (Lüchow-Dannenberg). Problematisch erscheint die Schuldensituation vor allem mit Blick auf Soltau-Fallingbostel (42€), Osterode am Harz (41€), Helmstedt (41€) und Uelzen (40€).

Zuschussbedarfe

Mit den diskutierten allgemeinen Deckungsmitteln sind die *Zuschussbedarfe der Verwaltungshaushalte für die Einzelpläne 0-8* zu finanzieren. Zuschussbedarfe entstehen dadurch, dass die Ausgaben einzelner Aufgabenbereiche nicht durch spezifische Einnahmen, etwa Gebühren, oder zweckgebundene Zuweisungen gedeckt werden können. In den Jahren 2005 bis 2007 lagen die Zuschussbedarfe auf der Kreisebene bei 471 Euro je Einwohner; sie stiegen deutlich, um 23%, gegenüber den Jahren 1999-2001 an. Zudem sind erhebliche *regionale Differenzen* erkennbar: Im ländlichen Raum finden sich einerseits Beispiele geringer Zuschussbedarfe, etwa in den westlichen Landkreisen Cloppenburg (71% des Landesdurchschnitts), Emsland (77%) und Vechta (78%), andererseits aber auch sehr hohe Zuschussbedarfe, so in eher im Süden und Osten gelegenen Kreisen des Landes, wie in Osterode (118%), Hameln-Pyrmont (121%) und als „Extremfall" Lüchow-Dannenberg (145%). Auch in städtischen Räumen, wie dem Landkreis Helmstedt (121%), finden sich hohe Zuschussbedarfe.

Deckungsquote

Die betrachteten allgemeinen Deckungsmittel und die Zuschussbedarfe können zu einem Indikator, der *Deckungsquote*, verdichtet werden, mit dem die *Finanzsituation der Kommunen umfassend zu beurteilen* ist. Diese Deckungsquote misst das Verhältnis zwischen den allgemeinen Deckungsmitteln (netto) und den durch sie zu deckenden Zuschussbedarfen im Einzelplan 0-8 des Verwaltungshaushalts. Kommunen müssen Überschüsse der allgemeinen Deckungsmittel erarbeiten, um durch Zuführungen vom Verwaltungs- zum Vermögenshaushalt Investitionen tätigen zu können. Je stärker die Deckungsquote 100% überschreitet, umso besser können Kommunen zukünftige Investitionen finanzieren. Deckungsquoten unterhalb von 100% weisen Einnahmedefizite aus, die im Regelfall nur durch Kassenkredite auszugleichen sind. Für die *Kreisebene* zeigt sich, dass die *Deckungsquote im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007 nur 95%* betrug, die Kreise in ihrer Gesamtheit folglich finanziell stärker belastet sind als die Gemeinden. Nur die Hälfte der niedersächsischen Landkreise verfügte in diesem Zeitraum über einen gedeckten Haushalt. Unter den Verdichtungsräumen erzielten nur die Landkreise Diepholz und Gifhorn einen Deckungsgrad von mehr als 100%. Besondere Deckungsprobleme kennzeichnen die Kreishaushalte von Harburg (93%), Lüneburg (93%) und Wolfenbüttel (92%) sowie vor allem den Helmstedts (83%). Mit Blick auf die

Stadtregionen konnte in den Kreishaushalten, mit Ausnahme Göttingens (98%), zumindest die volle Deckung erzielt werden. Mit Blick auf die ländlichen Räume finden sich bei den Kreishaushalten dann wieder beträchtliche Differenzen. *Hohen Deckungsquoten* in den Landkreisen Cloppenburg (117%), Emsland (115%), Rotenburg (110%) und Vechta (109%) stehen *schwere Deckungsdefizite* in Holzminden (89%), Cuxhaven (86%), Northeim (86%), Hameln-Pyrmont (86%), Schaumburg (86%), Uelzen (84%) und Osterode am Harz (84%) gegenüber. Als gleichsam *„dramatisch"* ist die *Finanzlage des Landkreises Lüchow-Dannenberg*, dessen Haushalt seit Jahren systematisch unterfinanziert ist, zu bewerten.

Soll-Fehlbetragsquote

Einen zweiten Indikator zur Beurteilung der Haushaltslage der Kommunen bildet die *Soll-Fehlbetragsquote*.[156] Sie gibt das Verhältnis zwischen Soll-Fehlbeträgen der Vorjahre (resultierend aus unausgeglichenen Haushalten) und allgemeinen Deckungsmitteln (netto) wieder. Die Soll-Fehlbetragsquote gibt über das *Ausmaß notwendiger Haushaltskonsolidierung* Auskunft. Ein Wert von 100% bedeutet, dass eine Kommune ihre Jahreseinnahmen vollständig zur Deckung der Haushaltslücken früherer Jahre verwenden müsste. Hier zeigt der Blick auf die *Kreishaushalte*, dass sich die Soll-Fehlbeträge in den letzten Jahren trotz erhöhter Einnahmen nicht verringerten. Im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007 betrug die *Soll-Fehlbedarfsquote* der Landkreise *bei erheblichen regionalen Schwankungen 37%.* Die Haushalte der Landkreise Lüneburg (128%), Lüchow-Dannenberg (130%) und Uelzen (171%) waren durch *extreme Deckungsprobleme* mit Soll-Fehlbedarfsquoten von weit mehr als 100% geprägt. Quoten von über 50% wiesen die Landkreise Aurich (97%), Peine (81%), Helmstedt (70%), Hildesheim (69%), Leer (67%), Goslar (65%), Cuxhaven (65%), Wittmund (61%) und Göttingen (58%) auf.

Kreise

Die Situation auf Gemeindeebene

Mit Blick auf die *Gemeindeebene* setzen sich die *allgemeinen Deckungsmittel* (netto) aus Steuereinnahmen[157] und allgemeinen Zuweisungen zusammen, von denen die Kreisumlage und Zinszahlungen abzuziehen sind, da sie den Gemeinden nicht zur Deckung der Zuschussbedarfe für die Einzelpläne 0-8 des Verwaltungshaushalts zur Verfügung stehen.[158] Die allgemeinen Deckungsmittel der Gemeinden lagen im Durchschnitt der Jahre 2005-2007 bei 438 Euro je Einwohner (ohne kreisfreie Städte, mit Landeshauptstadt Hannover). Die Gemeinden in den *Verdichtungsräumen* (116%) verfügten insgesamt über hohe Deckungsmittel. Allerdings ist dabei zwischen der deutlich an der Spitze liegenden Region Hannover (150%), die von extrem hohen Steuereinnahmen und der Finanzausstattung der Landes-

156 Hierzu und zum Folgenden: Ebd., 43.

157 Bis auf die sehr ertragsschwache Jagdsteuer fallen alle kommunalen Steuern den Gemeinden zu.

158 Hierzu und zum Folgenden: *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung*, a.a.O., 2009, 32-35, 39, 42.

hauptstadt (195%) profitierte, und den Landkreisen Gifhorn (82%), Lüneburg (77%) und Helmstedt (74%) mit geringen Steuereinnahmen zu unterscheiden. Die *Stadtregionen* (104%) liegen bezüglich ihrer allgemeinen Deckungsmittel leicht oberhalb des Landesdurchschnitts. Die gute Finanzausstattung der Gemeinden im Landkreis Göttingen (126%) ist dabei auf die Kombination hoher Steuereinnahmen und Zuweisungen bei geringer Kreisumlage zurückzuführen. Es folgen die Gemeinden der Landkreise Oldenburg (110%), Ammerland (100%) und Osnabrück (98%); Hildesheim (91%) belegt aufgrund einer relativ hohen Kreisumlage und überdurchschnittlicher Zinszahlungen unter den Stadtregionen den letzten Platz. Die *Gemeinden des ländlichen Raums* (94%) weisen unterdurchschnittliche allgemeine Deckungsmittel auf. Während die Landkreise Vechta (97%), Wesermarsch (94%) und Aurich (93%) nur knapp unterhalb des Landesdurchschnitts liegen, müssen die Gemeinden in den Landkreisen Leer (73%), Osterode (72%) und Cuxhaven (71%) mit *erheblich geringeren Deckungsmitteln* wirtschaften. Die Gemeinden in Leer und Cuxhaven weisen eine nur geringe Steuereinnahmekraft auf, in Cuxhaven wird dieses Problem durch sehr hohe Zinszahlungen verstärkt. Die Gemeindehaushalte in Osterode, aber auch die in Lüchow-Dannenberg und Uelzen, sind ebenfalls durch Zinsausgaben schwer belastet.

Gemeindliche Steuereinnahmen

Die *Steuereinnahmen* der niedersächsischen Gemeinden betrugen im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007 669 Euro je Einwohner (ohne kreisfreie Städte). Sie lagen *in den Verdichtungsräumen* (118% des Landesdurchschnitts) *deutlich höher als in den Stadtregionen* (95%) *und im ländlichen Raum* (86%). Dabei ragte die Region Hannover (150%) - und dort die Landeshauptstadt (198%) - stark hervor, gefolgt von den Landkreisen Diepholz (114%) und Verden (112%). Die Gemeinden in den Landkreisen Gifhorn (82%) und Helmstedt (79%) erzielten hingegen deutlich geringere Steuereinnahmen. Ähnliche Diskrepanzen in der Steuereinnahmekraft finden sich zwischen den westniedersächsischen Kreisen Vechta (106%) und Wesermarsch (102%) sowie den Landkreisen Cuxhaven (72%) und Leer (66%). Diese Unterschiede in der Steuereinnahmekraft wurden durch die allgemeinen Zuweisungen in weiten Teilen ausgeglichen.

Zinsausgaben

Neben den Steuereinnahmen sind die *Zinsausgaben* eine wesentliche Messgröße zur Bestimmung der finanziellen Lage einer Gemeinde. Die niedersächsischen Gemeinden zahlten im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007 40 Euro je Einwohner Zinsen (einschließlich Kassenkredite). Damit wurden ihre allgemeinen Deckungsmittel um durchschnittlich 8,5% reduziert. Diese *Zinsquote*, die das Verhältnis zwischen Zinsausgaben und allgemeinen Deckungsmitteln (brutto) angibt, lag *in dreizehn Gemeinden im Mittel der Jahre 2005-2007 bei über 25%*. „Spitzenreiter" waren die Samtgemeinde Bad Grund (Harz) im Landkreis Osterode am Harz (41,2%), das Amt Neuhaus im Landkreis Lüneburg (40,6%) und die Stadt Bad

Sachsa im Landkreis Osterode am Harz (33,2%). Diese Gemeinden sind folglich nur noch sehr begrenzt handlungs- und gestaltungsfähig. Auch wenn bestimmte Landkreise (Osterode am Harz, Lüneburg, Cuxhaven, Hildesheim) stärker von solchen „Problemfällen“ betroffen sind, finden sich Gemeinden mit schweren Zinsbelastungen in zahlreichen Kreisen.

Zuschussbedarfe

Auf der Gemeindeebene (ohne die kreisfreien Städte und die Stadt Hannover) lagen die *Zuschussbedarfe der Verwaltungshaushalte für die Einzelpläne 0-8* im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007 bei 366 Euro je Einwohner. Damit erhöhten sie sich gegenüber 1999-2001 um 12%, was auf die fast ausschließlich zu Beginn des Jahrzehnts erfolgten Steigerungen der Zuschussbedarfe zurückzuführen ist. Berücksichtigt man einzelne Gemeinden, werden *extreme Unterschiede* zwischen 150 Euro je Einwohner und 650 Euro je Einwohner deutlich, die sich nur in Teilen durch Sonderkonstellationen (ostfriesische Inseln, Landeshauptstadt Hannover) erklären lassen. Auch auf aggregierter Ebene werden *regionale Differenzen* offenkundig: Weisen Gemeinden in den ländlichen Räumen im Landesvergleich unterdurchschnittliche Zuschussbedarfe (95%, ohne die Landeshauptstadt Hannover) auf, finden sich bei Gemeinden in den städtischen Räumen (123%, ohne kreisfreie Städte) weit überdurchschnittliche Ausgaben zur Aufgabenwahrnehmung. Doch auch hier sind die Unterschiede innerhalb der Räume größer: So liegt der Zuschussbedarf von Gemeinden einiger ländlicher Räume deutlich unterhalb des Landesdurchschnitts, so in Wittmund (74%), Cloppenburg (74%) und Rotenburg (68%), die Gemeinden in Wesermarsch (113%), Goslar (127%) und Cuxhaven (135%) weisen demgegenüber sehr hohe Zuschussbedarfe auf. Ähnliche Disparitäten kennzeichnen großstädtische Räume; hier stehen den unterdurchschnittlichen Bedarfen der Gemeinden der Landkreise Diepholz (85%) und Harburg (86%) hohe Bedarfe der Gemeinden in der Region Hannover (124%, ohne Landeshauptstadt) und im Landkreis Göttingen (166%), hier ausschließlich durch die Stadt Göttingen (244%) verursacht werden, gegenüber.

Deckungsquoten im Einzelnen

Die *Deckungsquoten* erfuhren auf der Gemeindeebene in den vergangenen Jahren *überwiegend positive Ausprägungen*. Mit Ausnahme des Jahres 2003 betrugen sie zu Anfang des Jahrzehnts knapp über 100% und wuchsen von 102% (2004) sukzessive auf 129% (2007) an. Im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise ist allerdings mit einem Einbruch der gemeindlichen Finanzlage zu rechnen. Im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007 betrug die Deckungsquote der niedersächsischen Gemeinden 120%, schwankte aber deutlich stärker als auf Kreisebene. Die *Unterschiede* zwischen den niedersächsischen Gemeinden in den Verdichtungsräumen (122%), jenen in den Stadtregionen (119%) und jenen in ländlichen Räumen (117%) waren *geringfügig*. Im ländlichen Raum erzielten die Gemeinden in den Kreisen Cloppenburg, Vechta und Rotenburg sowie Grafschaft Bentheim, Ems-

land, Aurich und Wittmund extrem hohe Deckungsquoten. In den Verdichtungsräumen wiesen die Gemeinden der Landkreise Diepholz, Harburg und Verden sehr hohe Deckungsquoten auf, während sich mit Blick auf die Stadtregionen in den Gemeinden der Landkreise Oldenburg und Osnabrück eine sehr positive Haushaltssituation fand. Demgegenüber verzeichneten die Gemeinden der Landkreise Helmstedt (86%), Friesland (93%), Osterode (90%), Goslar (86%) und Cuxhaven (70%) ganz erhebliche Deckungsprobleme.

Die *Soll-Fehlbeträge* der Gemeindehaushalte in Niedersachsen lagen im Jahresmittel 2005 bis 2007 sogar bei 50%, gingen angesichts der steigenden Steuereinnahmen in diesem Zeitraum jedoch deutlich zurück.[159] Die *regionale Differenzierung* ist *bei den Gemeindehaushalten noch größer als bei den Kreishaushalten*. So finden sich sehr hohe Soll-Fehlbetragsquoten von mehr als 100% in den Gemeinden der Landkreise Wolfenbüttel (112%), Osterode (127%), Hildesheim (129%), Helmstedt (139%) und Göttingen (169%). Noch größere Finanzprobleme verzeichneten die Gemeinden der Landkreise Lüchow-Dannenberg (244%), Cuxhaven (267%) und Northeim (267%). Insgesamt verfügten *41 Einheits- und Samtgemeinden* im Jahresdurchschnitt 2005 bis 2007 über *Soll-Fehlbetragsquoten von mehr als 200%*.

Ursachen für die haushalterischen Probleme

Die Ursachen für die *gravierenden haushalterischen Probleme* einiger kommunaler Gebietskörperschaften sind mannigfach. Zu ihnen zählen die erhebliche *Strukturschwäche* einiger Gebietskörperschaften (Landkreis Cuxhaven, Teile der Landkreise Uelzen, Lüchow-Dannenberg, Goslar, Osterode am Harz, Celle, Aurich, Leer und Wesermarsch), deren *geringe Einwohnerzahl* (Landkreise Lüchow-Dannenberg, Uelzen, Helmstedt, Osterode, Holzminden, Wesermarsch und Wittmund sowie einige Inselgemeinden, Bergstadt St. Andreasberg, Samtgemeinden Freden [Leine] und Sietland, Flecken Bodenfelde, Gemeinden Jade, Ovelgönne und Amt Neuhaus), die *Lage* (geringe Bevölkerungsdichte, etwa im Harz und im Landkreis Lüchow-Dannenberg) sowie *infrastrukturelle Besonderheiten* (etwa zusätzliche Unterhaltungskosten für Kur-, Bäder- und touristische Einrichtungen).

4.4 Soziokulturelle Faktoren

In soziokultureller Hinsicht wird die *kommunale Selbstverwaltung durch* vor allem *drei Elemente bestimmt*: die Bindung der Bürger an ihre Gemeinde und ihren Gemeindeverband (lokale bzw. regionale *Identität*), die Wahrnehmung des *Ehrenamts* sowie Veränderungen der Kommunikations- und Interaktionsmuster.

[159] Ebd., 43.

Regionale Identitäten ausgeprägt

Eine im Wortsinn „*niedersächsische Identität*“ spielt im Land keine entscheidende Rolle, während *regionale Identitäten*, die über historische Brüche hinweg gepflegt werden, wiederum stark ausgeprägt erscheinen.[160] Regionale Identität kann dabei als die Wahrnehmung der Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe, die sich räumlich in Form einer überschaubaren geographisch-territorialen Einheit abgrenzt, verstanden werden.[161] Abhängig von der definitorischen Füllung des Identitätsbegriffs kann dieser um eine emotionale und damit zugleich bewertende Komponente erweitert werden, die darauf abstellt, dass sich Personen einer Region zugehörig fühlen und stolz auf sie sind.

In *Ostfriesland* etwa findet sich eine über die Landesgrenzen hinweg bekannte regionale Identität.[162] Aber auch das *Oldenburger Land* verfügt über eine gewachsene und ausgeprägte regionale Identifikation. Einige der regionalen Identitäten überschreiten Landesgrenzen, so liegen Teile des *Eichsfelds* etwa in den neuen Bundesländern, fühlt sich der *Hamburger Einzugsbereich* Hamburg zugehörig und sind *Osnabrücker und Schaumburger* Westfalen, gehören aber gleichwohl nicht Nordrhein-Westfalen an. In der Region *Braunschweig* wiederum ist ein wachsendes regionales Bewusstsein und eine entsprechende Konsensbereitschaft ein wichtiges Element regionaler Identität. In der Region *Göttingen* ist diese in den vergangenen Jahren deutlich gewachsen, was in Teilen den dort erkennbaren Netzwerkorganisationen und ihren Aktivitäten zugesprochen wird. Ein Bedeutungsverlust einmal aufgebauter Identität ist eher nicht zu erwarten, da etwa die sog. Kompensationsthese besagt, dass Globalisierung und internationale berufliche Tätigkeiten den Wunsch nach regionaler Verhaftung durchaus verstärken. Ein weiteres regionales Gliederungsmoment Niedersachsens findet sich schließlich über die konfessionelle Zugehörigkeit, da Niedersachsen sowohl katholisch (Osnabrück bis Emden sowie Hildesheim und das Eichsfeld) als auch evangelisch geprägt ist.

Landschaften und Landschaftsverbände

Niedersächsische regionale Identitäten finden ihre institutionelle Ausprägung vor allem in jenen *zwölf modernen Landschaften und Landschaftsverbänden*, die sich zur *Arbeitsgemeinschaft* der Landschaften und Landschaftsverbände in Niedersachsen zusammengeschlossen haben. Deren Mitglieder sind die folgenden Landschaften und Landschafts- bzw. Regionalverbände:

---

160 Zur Landesgeschichte Niedersachsens vgl. *Hauptmeyer, C.-H.*: Landesgeschichte und historische Regionalentwicklung im Überblick, Oldenburg, 2004; *ders.*: Geschichte Niedersachsens, München, 2009.

161 *Mühler, K./Opp, K.-D.*: Region und Nation. Zu den Ursachen und Wirkungen regionaler und überregionaler Identifikation, Wiesbaden, 2004, 12-19.

162 Zum Regionalbewusstseins Ostfrieslands: *Danielzyk, R./Krüger, R.*: Region Ostfriesland? Zum Verhältnis von Alltag, Regionalbewußtsein und Entwicklungsperspektiven in einem strukturschwachen Raum, in: Lindner, R. (Hg.), Die Wiederkehr des Regionalen, Frankfurt/New York, 1994, 91-121; *Danielzyk, R./Krüger, R./Schäfer, B.*: Ostfriesland. Leben in einer „besonderen Welt“, Oldenburg, 1995.

- Ostfriesische Landschaft,
- Oldenburgische Landschaft,
- Landschaftsverband Stade,
- Landschaftsverband Hildesheim,
- Emsländische Landschaft,
- Landschaftsverband Osnabrücker Land,
- Landschaftsverband Südniedersachsen,
- Braunschweigische Landschaft,
- Lüneburgischer Landschaftsverband,
- Landschaftsverband Weser-Hunte,
- Schaumburger Landschaft,
- Landschaftsverband Hameln-Pyrmont sowie
- Regionalverband Harz.

Heimatpflege, Regionalkultur

Diese Landschaften und Landschaftsverbände dienen primär der *Heimatpflege*, fördern die *Regionalkultur* und bemühen sich um ein *Regionalmarketing* bis hin zur Wirtschaftsförderung. Zu ihren Instrumenten zählt die durch Bezuschussung erleichterte eigene Durchführung von Kulturprojekten, die Beratung und Forschung sowie die Vernetzung der ehrenamtlich arbeitenden Kulturszene untereinander sowie mit Vertretern der öffentlichen Verwaltung und der Wissenschaft.

Mit Ausnahme der Ostfriesischen Landschaft wurden die Landschaften und Landschaftsverbände meist in den 1960er bis 1990er Jahren gemeinsam durch die historischen Landschaften und die (modernen) Landkreise gegründet. Von den *sieben historischen Landschaften*, die aus den Ständevertretungen ehemaliger Fürstentümer hervorgingen, besteht nur noch die Ostfriesische Landschaft; die anderen sechs wurden zu Teilen der modernen Landschaften und Landschaftsverbände: die Calenberg-Grubenhagensche Landschaft (heute: Landschaftsverband Südniedersachsen und Landschaftsverband Hameln-Pyrmont), die Landschaft des Fürstentums Hildesheim (Landschaftsverband Hildesheim), die Landschaft des Fürstentums Lüneburg (Landschaftsverband Lüneburg), die Landschaft der Herzogtümer Bremen und Verden (Landschaftsverband Stade), die Hoya-Diepholzsche Landschaft (Landschaftsverband Weser-Hunte) und die Landschaft des Fürstentums Osnabrück (Landschaftsverband Osnabrück). Die Ostfriesische Landschaft[163] wurde bereits 1464 geschaffen und später in einen demokratisch verfassten Kommunalverband umgewandelt. Sie kann bundesweit als einmalig gelten, ihre Aktivitäten erstrecken sich auf die Förderung lokaler Museen, der Regionalsprache und des

[163] Hierzu *Danielzyk, R./Krüger, R.*, a.a.O., 1994, 92.

plattdeutschen Theaters sowie auf die Mitwirkung bei der Denkmalpflege und der Erarbeitung regionsbezogener Schulmaterialien.

Wahrnehmung des Ehrenamtes

Die Wahrnehmung des *kommunalpolitischen Ehrenamtes* durch Gemeinde- und Gemeindeverbandsbürger stellt eine zentrale Voraussetzung der kommunalen Selbstverwaltung dar. Sie dürfte gegenwärtig wie künftig vor allem von folgenden Charakteristika bestimmt sein:

- Die *Zusammensetzung der Kreistage* etwa ist nicht immer für die vertretene Bevölkerung *repräsentativ*.[164] Zum einen finden sich überdurchschnittlich häufig Personen, die am Ende ihres aktiven Berufslebens stehen oder sich bereits im Ruhestand befinden. Die erhebliche zeitliche Belastung der normal Berufstätigen, insbesondere der abhängig Beschäftigten, erschwert ihnen, ein anforderungsreiches Kreistagsmandat auszuüben, zumal die *Anforderungen des Erwerbslebens steigen*. Zum zweiten setzt sich die Selektion mit Blick auf die *soziale und professionelle Herkunft* der Kreistagsmitglieder fort, wie eine aktuelle Fallstudie zur Situation in Mecklenburg-Vorpommern aufzeigt.[165] Danach sind in den dortigen Kreistagen Arbeitslose, Schüler, Studenten und Hausfrauen unter-, Erwerbstätige dagegen überrepräsentiert. Ferner weist ein hoher Anteil der Kreistagsmitglieder einen akademischen Hintergrund auf; dies trifft auch auf die kommunalen Vertretungskörperschaften in anderen Ländern zu. Verstärkt vertreten sind zudem Selbstständige, Bürgermeister und Verwaltungsangehörige, was wiederum verdeutlicht, dass der Selektionsprozess durch das gegebene Zeitbudget und die Flexibilität potentieller Kandidaten bestimmt ist. Hinzu tritt, dass das anspruchsvolle Funktionsprofil der Landkreise diese Personengruppen kompetenziell bevorteilt. Auch wenn die Zahl unabhängiger Kandidaten für die Kreistage steigt, rekrutieren sich diese Gremien unverändert vor allem über die Parteien. Im „laufenden Betrieb“ spielen die Parteien hingegen eine deutlich geringere Rolle.
- In Niedersachsen findet sich meist eine *ausreichende Zahl qualifizierter Bewerber für Kreistagsmandate*, während in einzelnen Gemeinden Probleme auftreten, Bewerber für gemeindliche Ehrenämter zu identifizieren. Für die zukünftige Rekrutierung der Vertretungskörperschaften wird es vor allem darauf ankommen, ausreichend viele jüngere Menschen trotz der höheren beruflichen Belastungen an das kommunalpolitische Ehrenamt heranzuführen.[166] Eine gewisse Demotivierung der ehrenamtlich Tätigen droht zudem aufgrund eingeschränkter finanzieller Spielräume und einer hohen Regelungsdichte.
- Auch unterliegen die kommunalen Politiker einem *Professionalisierungstrend*, insbesondere in Großstädten.[167] Dies ist auf die steigende inhaltliche Komplexität sowie wachsende Zeit- und Arbeitsbedarfe zurückzuführen. Eine generelle Abkehr von der Ehrenamtlichkeit der Amts- und Mandatsträger ist jedoch nicht zu erwarten. Auch wenn „objektive“ Indikatoren, wie der Zeitaufwand und die Vereinbarkeit mit dem Beruf, aufzeigen, dass die Teilhabe in kommunalpolitischen Vertretungskörperschaften erkennbar über ein normales ehrenamtliches

---

164 *Hesse, J.J./Götz, A.*, a.a.O., 2008/2009, 31f.

165 Ebd., 33.

166 Ebd., 62.

167 *Reiser, M.*: Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik: Professionalisierung der Kommunalpolitik in deutschen Großstädten, Wiesbaden, 2006.

Engagement hinausgeht, bleibt das Selbstverständnis der Kommunalpolitiker, eine ehrenamtliche Tätigkeit auszuüben, davon unberührt.[168]

- Schließlich sind die *Handlungsmöglichkeiten und die Effektivität der Amtsausübung* in den niedersächsischen Vertretungskörperschaften durch haushalterische Probleme und den hohen Anteil übertragener und weisungsabhängiger Aufgaben begrenzt. Auch dies beeinflusst die Motivation zum ehrenamtlichen Engagement.

IuK-Techniken und *E-Government*

Die Interaktionsmuster zwischen Bürgern und Wirtschaft einerseits und der Verwaltung andererseits wurden zudem durch die *Einführung von IuK-Techniken* zur Verwaltungsbeschleunigung und -vereinfachung erheblich verändert, wobei durch ein verstärktes *E-Government* Effizienzsteigerungen sowohl intern (als Prozessoptimierung) als auch extern (durch bessere Kundenorientierung) erzielt werden konnten.[169] Dies umfasst nicht nur Online-Formulare, die die Notwendigkeit der physischen Anwesenheit der Bürger in Verwaltungen reduzieren, oder eine elektronische Aktenführung, sondern auch „optimierte" Prozesse der Leistungserbringung, die in Zeit-, Personal- und damit Kosteneinsparungen münden. *E-Government* bildet sich dabei in Phasen heraus (Verwaltungsautomation, modulare Bearbeitungssysteme und deren Vernetzung, Öffnung der Systeme nach außen). Einem effektiven *E-Government* sind gleichwohl mehrere Hürden gesetzt, die die praktische Umsetzung erschweren: Neben den rechtlichen Rahmenbedingungen (Zuständigkeitsgrenzen) und praktischen Restriktionen (etwa der Schwierigkeit, eine sichere elektronische Signatur zu gewährleisten) wird vor allem erkennbar, dass sich für komplexe Verwaltungsprozesse schwerlich standardisierbare Lösungen finden lassen. In Teilen übersteigen die Umsetzungs- wie Integrationskosten den internen und externen Kundennutzen. Infolge dessen gelten die Fortschritte beim und durch das *E-Government* in Deutschland bis heute als eher bescheiden.[170] Bewährt haben sich elektronische Verfahren hingegen aufgrund der Nachfrage und des geringen Beratungsaufwandes vor allem für Vorgänge wie den Führerscheinerwerb, die Kfz-Zulassung, die Urkundenbestellung, das Beschaffungswesen und Gewerbeanzeigen. Im Vergleich der gebietskörperschaftlichen Ebenen wurde *E-Government* in der Kommunalverwaltung bislang am stärksten umgesetzt.[171]

Strategien des Landes

Die niedersächsische Landesregierung beschloss am 23.03.2004 eine „*eGovernment-Strategie für das Land"* für den Zeitraum bis 2014, unter Einschluss eines Umsetzungsplans. Dieser „*eGovernment-Masterplan* des Landes Niedersachsen

---

168 *Jaeck, T./Harm, K./Aderhold, J.*: Dreifach-Professionalisierung auf der lokalen Ebene – Neue Challenges im Elitehandeln und ihre Legitimation, in: Aderhold, J. (Hg.), Eliten und ihre Bedeutung in gesellschaftlichen Transformationsprozessen, Berlin, 2009, 97-120, hier 115.

169 Hierzu: *Hesse, J.J.,* a.a.O., 2007a, 331f.

170 *Schliesky, U.*: Regelungsbedarf für elektronische Verwaltungsstrukturen, in: Henneke, H.-G. (Hg.), Kommunale Verwaltungsstrukturen der Zukunft, Stuttgart u.a., 2006, 59-78.

171 *Landsberg, W.*: E-Government und Verwaltungspolitik, in: Wind, M./Kröger, D. (Hg.), Handbuch IT in der Verwaltung, Berlin u.a., 2006, 35-46, hier 35.

2005“ definierte IT-Projekte sowohl auf der Landes- als auch auf der kommunalen Ebene. Letztere umfassen elektronische Kommunikation bei Bauanträgen, bei „einfachen“ Dienstleistungen und im Bereich Meldewesen, die elektronische Aktenführung, den Einsatz von elektronischen Signaturen, die elektronische Aktenabgabe bei Verkehrsordnungswidrigkeiten, die überörtliche Zusammenarbeit und die Teilnahme am bundesweiten Programm Deutschland-Online. Ferner unterzeichnete das Land Niedersachsen mit dem Niedersächsischen Städte- und Gemeindebund, dem Niedersächsischen Städtetag und dem Niedersächsischen Landkreistag am 17.10.2007 eine „*Kooperationsvereinbarung zur gemeinsamen Einführung von eGovernment in Niedersachsen*“. Deren Ziele sind wie folgt definiert:

- „Kommunen und Landesbehörden geben ihren ‚Kunden’ umfassende Möglichkeiten zur elektronischen Information, Kommunikation und Transaktion. Insbesondere bieten sie gemeinsam ein übersichtliches und umfassendes Informationssystem über die Dienstleistungen der Verwaltung an und eröffnen einen Zugang nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz bzw. dem Justizkommunikationsgesetz, der auch Nachrichten mit qualifizierter Signatur und Verschlüsselung akzeptiert.
- Land und Kommunen stellen für geeignete Dienstleistungen der Verwaltungen optimierte Online-Verfahren im Internet bereit. Dabei stimmen sie das Vorgehen untereinander ab und nutzen nach Möglichkeit gemeinsam bereitgestellte Anwendungen.“[172]

Zu den weiter vereinbarten Maßnahmen zählen:

- die Errichtung des Gemeinsamen Behördennetzes NVN,
- die Bereitstellung von Informationen im Landesintranet für die Kommunen,
- der Aufbau eines landesweiten „Zuständigkeitsfinders“,
- die Schaffung einer Geodateninfrastruktur,
- der elektronische Datenaustausch bei Gewerbemeldungen,
- die Online-Erhebung von Statistiken bei den Kommunen,
- die Zugangseröffnung über virtuelle Poststellen,
- die Unterstützung bei der Schaffung einer flächendeckende Breitbandversorgung sowie
- die Errichtung eines Verzeichnisdienstes (*eDirectory*).[173]

IuK-Techniken und IKZ

Darüber hinaus ist auf eine durch den Einsatz von IuK-Techniken wachsende *interkommunale Zusammenarbeit* in Niedersachsen zu verweisen. Exemplarisch sei hier auf ein Projekt zur gemeinsamen Auswahl und Beschaffung von *Hard-* und *Software* sowie den Aufbau eines Pilotnetzes durch den Landkreis Schaumburg

---

172 *Land Niedersachsen/Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund/Niedersächsischer Städtetag/ Niedersächsischer Landkreistag*: Kooperationsvereinbarung zur gemeinsamen Einführung von eGovernment in Niedersachsen, 17.10.2007, 1.

173 Ebd., 3-6.

und die Städte Bückeburg und Obernkirchen[174] sowie ein Vorhaben zur Errichtung einer *E-Government*-Plattform für die Abwicklung behördenübergreifender Verwaltungsvorgänge durch die acht Kommunen und die Kreisverwaltung Wolfenbüttels hingewiesen[175]. Im Falle Bremens und der angrenzenden niedersächsischen Landkreise wurde sogar über Ländergrenzen hinweg das sog. „Regionale Netzwerk E-Government" gegründet, im Rahmen dessen u.a. eine gemeinsame Online-Stellenbörse des öffentlichen Dienstes in der Region und das Projekt „Innovative Bürgerservices im interkommunalen Verbund", das es Bürgern ermöglichen sollte, Vorgänge in einer frei wählbaren Verwaltung innerhalb der Region zu erledigen, umgesetzt wurden.[176]

4.5 Sonstige Entwicklungen (politisch-administrativ, rechtlich, ökonomisch)

Auf die weiteren politisch-administrativen, rechtlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen für die Stellung und Funktion der kommunalen Selbstverwaltung in Niedersachsen soll schließlich nur eher kursorisch eingegangen werden, zumal der Reformprozess im Land bereits in den voranstehenden Kapiteln dargestellt und bewertet wurde. Hinzu kommt, dass die Rechtsprechung zu Fragen der kommunalen Gebietsveränderung in der im Anhang aufgeführten Synopse erfasst wurde. An dieser Stelle seien deshalb nur die für Gebietsveränderungen erkennbaren *Prüfungsmaßstäbe und der Prüfungsumfang des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs* zusammenfassend nachgezeichnet. Prägend wirkte dabei das Urteil vom 14. Februar 1979 zur Kreisgebietsreform[177], zudem ist auf ein Rechtsgutachten für den Landtag und die Landesregierung vom 13. Dezember 1989 zu verweisen[178].

Grundlagen für kommunale Gebietsänderungen

Die einschlägigen Rechtsnormen für kommunale Gebietsänderungen in Niedersachsen sind *Art. 59 NV und Art. 28 Abs. 2 GG*.[179] Gemeinden und Landkreise dürfen demnach nur aus Gründen des Gemeinwohls aufgelöst, vereinigt oder neu gebildet und Gebietsteile von Gemeinden oder Landkreisen umgegliedert werden (Art. 59 NV Abs. 1). Gebietsänderungen erfordern ein Gesetz, Gebietsteile können auch durch Vertrag der beteiligten Gemeinden oder Landkreise mit Genehmigung

---

174 *Hesse, J.J./Götz, A.*, a.a.O., 2006a, 65.

175 Pressemitteilung der Institut für E-Business GmbH vom 18.06.2009: Neue E-Government-Plattform beschleunigt Verwaltungsprozess in Südostniedersachsen, <http://www.institut-e-business.de/www_institut-e-business_de/content/e2/e2167/e2305/datei2309/PM_IKZ_LKWF_2009-06-18_ger.pdf>.

176 *Hanken, C.*: Interkommunale Zusammenarbeit, in: Wind, M./Kröger, D. (Hg.), Handbuch IT in der Verwaltung, Berlin u.a., 2006, 393-402, hier 400f.

177 Nds. StGHE 2,1.

178 Nds. StGHE 3, 84; Nds. LT-Drs. 11/4750.

179 Vgl. auch *Ipsen, J.*: Vereinbarkeit einer ‚kreisfreien Samtgemeinde' mit der Niedersächsischen Verfassung, Rechtsgutachten dem Niedersächsischen Ministerium für Inneres und Sport, Osnabrück, 2005.

des Landes umgegliedert werden (Art. 59 Abs. 2 NV). Vor der Änderung von Gemeindegebieten ist die Bevölkerung der beteiligten Gemeinden zu hören (Art. 59 Abs. 3 NV). Die Vorschriften der Niedersächsischen Gemeindeordnung (§§ 17 ff.) und der Niedersächsischen Landkreisordnung (§§ 14 ff.) konkretisieren diese Verfassungsvorschriften, indem sie das Verfahren und die Wirkungen von Gebietsänderungen im Einzelnen regeln. Der Neugliederungsgesetzgeber muss zudem das in Art. 28 Abs. 2 GG normierte Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und Gemeindeverbände beachten.

Die Position des StGH

Auf dieser Basis urteilte der Niedersächsische Staatsgerichtshof (StGH), dass Gemeinden und Gemeindeverbände in ihrem Bestand und ihren Grenzen zwar geschützt sind, dieser Schutz aber nicht absolut sei. Der unbestimmte Rechtsbegriff Gemeinwohl müsse vom Gesetzgeber selbst konkretisiert werden: Der Gesetzgeber bestimme mit den Zielen des Gesetzes die für die Neugliederungsmaßnahme maßgebenden Gründe des öffentlichen Wohls, welche den Interessen einer größeren Allgemeinheit dienen müssten. Bei der Bestimmung der Gründe des öffentlichen Wohls sei er im Rahmen der verfassungsmäßigen Wertordnung frei. Gründe des öffentlichen Wohls könne er aus der Verfassung ableiten oder eigene bestimmen, sofern diese der verfassungsmäßigen Wertordnung nicht widersprächen. Dem Gericht zufolge ließen sich als *gemeinwohlkonforme Ziele von Kreisgebietsreformen* unter anderem die wirtschaftliche und effektive Gestaltung der Kreisverwaltung, die Steigerung ihrer qualitativen Leistungsfähigkeit, die möglichst geschlossene Überführung bestehende Kreise in neue Kreise sowie die Berücksichtigung historischer, konfessioneller und landsmannschaftlicher Bindungen rechtfertigen. Besondere Bedeutung dürfe der Gesetzgeber den Zielen der *Identität des Kreisgebietes mit dem Lebens- und Wirtschaftsraum und der Wirtschaftlichkeit* (aufgrund der Ressourcenknappheit der staatlichen wie kommunalen Verwaltung) zukommen lassen. Die Ziele der Gebietsreform überprüft der StGH nur daraufhin, ob der Gesetzgeber die rechtlichen Wertungen der Verfassung und der aus ihr abzuleitenden tragenden Verfassungsprinzipien berücksichtigt hat. So sei etwa der vom Gesetzgeber definierte Vorrang der sozio-ökonomischen Verflechtungen vor der geschlossenen Überführung bestehender Kreise in neue verfassungskonform. Der StGH prüft nur, ob der Gesetzgeber die Gemeinwohlgründe sowie die Vor- und Nachteile der Neugliederung vertretbar gewichtet und gegeneinander abgewogen hat. Insgesamt belässt der StGH dem *Gesetzgeber* mithin einen *weiten Gestaltungsspielraum*.

Voraussetzungen, Ziele, Leitbilder

Der StGH entschied mit Blick auf die Sachverhaltsermittlung, dass eine Neugliederung verfassungswidrig sei, wenn die ihr zugrundegelegten Tatsachen nicht zuträfen oder nur unzureichend bzw. unvollständig ermittelt oder dem Gesetz nicht zugrunde gelegt worden seien. Welche Tatsachen für den Gesetzgeber bei der Re-

gelung bedeutsam sind, bestimme sich primär nach den *Zielen des Gesetzgebers* und dem zur Erreichung dieser Ziele von ihm zugrundegelegten *Leitbild für die zukünftigen Gebietskörperschaften*, mithin aus einer Wertung des Gesetzgebers. Zielvorstellungen, Sachabwägungen, Wertungen und Prognosen überprüft der StGH nur darauf, ob sie offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind oder gar der verfassungsmäßigen Werteordnung widersprechen.

Der Gesetzgeber muss darüber hinaus das *Rechtsstaatsprinzip* beachten, welches sich bekanntlich in drei Komponenten ausdifferenzieren lässt. Dem Prinzip der *Geeignetheit* zufolge dürfe eine Neugliederungsmaßnahme nicht offensichtlich ungeeignet sein, den Zwecken des Gesetzes sofort oder künftig zu dienen. Dies erfordere aber nicht, dass es sich bei der Maßnahme um die bestmögliche oder zweckmäßigste Lösung handelt. Das Prinzip der *Erforderlichkeit* fordere den Gesetzgeber auf, das Gebot des geringstmöglichen Eingriffs zu verwirklichen, mithin unter den zur Zielerreichung gleichermaßen geeigneten Maßnahmen jene auszuwählen, die in das Selbstverwaltungsrecht der betroffenen Gebietskörperschaften am wenigsten eingreife. Das *Verhältnismäßigkeitsprinzip* schließlich besage, dass eine Neugliederungsmaßnahme gegenüber dem damit verfolgten Zweck nicht unangemessen, mithin außer Verhältnis stehen darf.

Wenn sich der Gesetzgeber dafür entscheide, einer Gebietsreform ein Leitbild zugrundezulegen, verfüge er bei der Aufstellung der Kriterien, die ihm Differenzierungen gestatten oder Gleichbehandlung gebieten, über einen weiten Gestaltungsspielraum, da ein Leitbild zwangsläufig durch Zielkonflikte gekennzeichnet sei und der Staatsgerichtshof Wertungen und Prognosen des Gesetzgebers nur beschränkt überprüfe. Dabei müsse der Neugliederungsgesetzgeber jedoch den *Gleichheitssatz und das Willkürverbot beachten*. Zudem unterliege er dem *Gebot der Systemgerechtigkeit*, wonach er die Maßstäbe des selbst definierten Leitbildes prinzipiell auf alle Gemeinden bzw. Gemeindeverbände anwenden müsse. Dies schließe allerdings nicht aus, dass er in einem konkreten Einzelfall aus wichtigen Gründen des Gemeinwohls den Rahmen der leitenden Gesichtspunkte verlässt, etwa aufgrund von dies erfordernden örtlichen Besonderheiten wie landschaftlichen Verhältnissen oder (eingeschränkt) politischer Durchsetzbarkeit. Weiterhin entschied der Staatsgerichtshof, dass leitbildgerechten Kreisen, die die zukünftigen Aufgaben der Kreise erfüllen können, ein besonderer *Bestandsschutz* zukomme, ihre Auflösung besonders gewichtiger Gründe des öffentlichen Wohls bedürfe. Diese lägen unter anderem dann vor, wenn Nachbarkreise ohne Einbezug bereits leitbildgerechter Kreise nicht entsprechend den Zielen der Kreisgebietsreform und des Leitbildes neugegliedert werden können.

Systemgerechtigkeit

Formale Prüfung

Neben der Prüfung materieller Kriterien sieht der StGH eine *formelle Prüfung* von Neugliederungsmaßnahmen vor. Demnach unterliegt der Gesetzgeber der *Pflicht*, die von einer Neugliederungsmaßnahme *betroffene Gebietskörperschaften und ihre Bürger vorab anzuhören*. Die Art und Weise der Anhörung unterläge weitgehend dem Ermessen des Gesetzgebers. Dieser könne die Anhörung selbst durchführen oder der Regierung deren Ausführung überlassen.

Die Bedeutung ökonomischer Entwicklungen

Schließlich ist neben politisch-administrativen und rechtlichen Erwägungen auch auf *ökonomische Entwicklungen* zu verweisen, die für die kommunale Selbstverwaltung von Bedeutung sind. Da sie hier in weiten Teilen in ihren haushalterischen Auswirkungen und Folgen (vgl. Kap. 4.3) bereits erörtert wurden, soll nachfolgend lediglich auf einzelne Wirtschaftsstandorte Niedersachsens, einschließlich ihrer Pendlerbeziehungen sowie wesentliche wirtschaftliche Entwicklungen der jüngeren Zeit verwiesen werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die heutige wirtschaftliche Lage gegenüber jener zum Erhebungszeitpunkt der hier aufgeführten Daten durch die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise eingetrübt hat.

Wirtschaftliche Konzentrationsprozesse

Wichtige Wirtschaftsstandorte zeichnen sich bekanntlich vor allem *durch* ihre *Größe* - gemessen etwa an der Beschäftigtenzahl am Arbeitsort - und ihre *Einpendlerüberschüsse* in Relation zu den Beschäftigten am Wohnort *aus*.[180] Die einwohnerstarken Städte Niedersachsens bilden zugleich die großen Wirtschaftsstandorte des Landes. Hohe Einpendlerüberschüsse von mehr als 50% weisen *die Landeshauptstadt Hannover* sowie *Osnabrück, Wolfsburg und Göttingen* auf. Kleinere Städte, wie Lüneburg, Goslar, Holzminden, Verden, Rotenburg, Emden und Leer, verfügen ebenfalls über eine hohe Arbeitsmarktzentralität. Pendlerüberschüsse von 25% bis 50% kennzeichnen Braunschweig, Oldenburg, Bremerhaven, Salzgitter und Hildesheim sowie die an Niedersachsen angrenzenden Städte Hamburg und Bremen. Hamburg und Bremen lösen bis tief in das niedersächsische Umland hinein starke Sogwirkungen auf *Berufspendler* aus, auch die Landeshauptstadt zieht über die Regionsgrenze hinweg zahlreiche Pendler aus benachbarten Kreisen an. Im ländlichen Raum bilden Uelzen und Celle im nordöstlichen Niedersachsen, Hameln im Oberweserraum, Nienburg im Mittelweserraum, Rotenburg, Zeven, Bremervörde und Cuxhaven im Elbe-Weser-Raum, Aurich und Wilhelmshaven in Ostfriesland sowie Papenburg, Meppen, Lingen und Nordhorn an der Emsschiene kleine Arbeitsmarktzentren. Demgegenüber weisen *Städte und Gemeinden im Umland der* genannten großen *Wirtschaftsstandorte* sowie der meisten Standorte im ländlichen Raum hohe *Auspendlerüberschüsse* auf, sodass dort die Wohnfunktion stärker im Zentrum steht. Eng miteinander verflochten sind die Einzugsbereiche der Arbeitsmarktzentren Stadthaben, Rinteln und Bückeburg im Schaumburger Land, Vechta,

[180] Hierzu und zum Folgenden: *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung*, a.a.O., 2009, 6.

Cloppenburg, Lohne und Wildeshausen im südlichen Oldenburger Land sowie die Wirtschaftsstandorte im Harz. Insgesamt liegen im westlichen, nordöstlichen sowie in Teilen des südlichen Niedersachsens deutlich geringere Auspendleranteile vor, da die dortigen Arbeitsmärkte durch mehrere Zentren gekennzeichnet sind.

Ausdifferenziertes Wirtschafts-wachstum

Das *Wirtschaftswachstum Niedersachsens* lag im Zeitraum von 2000 bis 2009 mit jahresdurchschnittlich 1,7% *leicht unterhalb des Bundesdurchschnitts* von 1,8%.[181] Im Zeitraum von 2000 bis 2007 konnten im ländlichen Raum das Oldenburger Münsterland und die Region Emsland-Bentheim auf ein hohes Wirtschaftswachstum verweisen.[182] Mittlere Werte erreichten Ostfriesland sowie der Elbe-Weser-Raum. Eine deutlich schwächere Wirtschaftsdynamik prägte den Harz, den Unterweserraum und das nordöstliche Niedersachsen. Sehr schwache Wachstumsraten wiesen der Oberweserraum, das Leine-Weser-Bergland sowie der mittlere Weserraum und die Heide auf. Unter den Stadtregionen belegten Osnabrück und Oldenburg die vordersten Plätze, während die südniedersächsischen Regionen Göttingen und Hildesheim ein geringes Wachstum aufwiesen. Mit Blick auf die Verdichtungsräume lagen das Wachstum Braunschweigs und der Region Hannover leicht oberhalb des Landesdurchschnitts, während Hamburg und Bremen stark wuchsen, mit positiven Folgen insbesondere für den niedersächsischen Teil des Hamburger Umlands.

Die Beschäftigten-entwicklung

Die *Beschäftigtenentwicklung* Niedersachsens in den Jahren 2000 bis 2008 verlief *etwas besser als im Bundesdurchschnitt*,[183] doch finden sich auch hier beträchtliche *regionale Differenzen*. Mit Blick auf die *ländlichen Räume* fällt deren *überdurchschnittliche Entwicklung* vom Beginn des Aufschwungs 2005 bis zur einsetzenden Wirtschaftskrise auf, in der sich seit längerem bestehende regionale Unterschiede in der Beschäftigungsdynamik fortsetzten. So entwickelten sich Emsland-Bentheim und das Oldenburger Münsterland besonders positiv, nachdem sie den vorangehenden Abschwung in der ersten Hälfte des Jahrzehnts mit Blick auf das Beschäftigungsniveau weitgehend unbeschadet überstanden. Eine sehr gute Beschäftigungsentwicklung kennzeichnete auch Ostfriesland aufgrund seiner maritimen Wirtschaft an der unteren Ems und in Leer. Der Landkreis Aurich wies ebenfalls eine überdurchschnittliche Beschäftigungsentwicklung auf, u.a. durch seine Spezialisierung auf die Herstellung von Windkraftanlagen. Der Raum Celle entwickelte sich leicht überdurchschnittlich. Wilhelmshaven und Unterweser lagen geringfügig unterhalb des Bundesdurchschnitts, wobei für die Landkreise Wittmund und We-

---

181 Gemessen an der jährlichen Veränderungsrate des BIP zu Marktpreisen in jeweiligen Preisen, vgl. *Statistisches Bundesamt*: Genesis-Online Datenbank.

182 Hierzu und zum Folgenden: *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung*, a.a.O., 2009, 19. Für die Jahre 2008 und 2009 liegt noch keine kreisscharfe Datenauswertung vor.

183 Hierzu und zum Folgenden: Ebd., 20f.

sermarsch eine etwas bessere Beschäftigtenentwicklung zu konstatieren war. Nach einer positiven Entwicklung in der ersten Hälfte der 2000er Jahre fiel die Beschäftigungsdynamik im mittleren Niedersachsen, im Elbe-Weser-Raum sowie in der westlichen Heideregion (inklusive des Landkreises Soltau-Fallingbostel) auf leicht unterdurchschnittliche Werte zurück. Dies gilt seit 2005 auch für das nordöstliche Niedersachsen, das in der ersten Hälfte des Jahrzehnts starke Rückgänge des Beschäftigungsniveaus erlitt. Die *schwächste Entwicklung der Beschäftigtenzahl* im ländlichen Raum findet sich *im Leine-Weser-Bergland, im Oberweserraum und im Harz*.

Regionale Differenzen

Die Beschäftigungslage in den *großstädtischen Räumen* Niedersachsens erholte sich in der Aufschwungsphase ab 2005 zunächst deutlich weniger als in den ländlichen Räumen.[184] So verlief in den Regionen Göttingen und Hildesheim die Beschäftigungsentwicklung deutlich schlechter als im Bundesdurchschnitt, während sich die Beschäftigtenzahlen in Osnabrück und Oldenburg besser entwickelten. Mit Blick auf die *Verdichtungsräume* fanden sich dem Bundestrend ähnliche Daten im Umland Bremens und im südlichen Hamburger Umland. Dabei konnte sich der Landkreis Harburg aufgrund seiner verkehrsgünstig gelegenen Standorte deutlich verbessern. Die Landkreise Osterholz und Diepholz im Umfeld Bremens konnten dagegen kaum von Arbeitsplatzverlagerungen profitieren. Die *Region Hannover* wies mit Blick auf ihre im Bundesvergleich unterdurchschnittliche Beschäftigungsentwicklung deutliche Defizite auf und wurde somit zum entwicklungsschwächsten westdeutschen Verdichtungsraum. Im Raum Braunschweig ist die Beschäftigungsbilanz gemischt: die relativ gute Entwicklung in der ersten Hälfte der 2000er Jahre konnte nur in Braunschweig und Wolfsburg aufrecht erhalten werden, während die Stadt Salzgitter und die Landkreise Gifhorn, Wolfenbüttel und Peine erheblich zurückfielen.

Die Entwicklung des Arbeitsmarkts

Die *Arbeitsmarktlage* in Niedersachsen hat sich von 2005 bis zur gegenwärtigen Wirtschaftskrise *parallel zum Bundestrend entwickelt*.[185] Danach gingen die Arbeitslosenzahlen im Zeitraum von 2005 bis 2008 um 33% zurück. Die Arbeitslosenquote betrug 2008 8,6% und lag damit minimal unter dem Bundesdurchschnitt. Regionale Unterschiede bestehen nicht zwischen ländlichen und großstädtischen Räumen, sondern nur innerhalb dieser, vor allem im *ländlichen Bereich*. Die *schlechteste Arbeitsmarktlage* weisen hier das *nordöstliche Niedersachsen, der Harz sowie der Oberweserraum* auf. An der Grenze zu den neuen Bundesländern, dem ehemaligen Zonenrandgebiet, wird die wirtschaftliche Strukturschwäche durch den Arbeitsmarktdruck der Einpendler aus den neuen Bundesländern ver-

184 Hierzu und zum Folgenden: Ebd., 21.

185 Hierzu und zum Folgenden: Ebd., 27f.

schärft. Überdurchschnittliche Arbeitslosenzahlen weisen Wilhelmshaven und Ostfriesland - hier besonders die Städte Wilhelmshaven und Emden - sowie abgeschwächt das Leine-Weser-Bergland und die Heideregion mit den Landkreisen Celle und Soltau-Fallingbostel auf. Demgegenüber finden sich im Elbe-Weser-Raum und den westniedersächsischen Regionen Oldenburger Münsterland und Emsland-Bentheim deutlich geringere Arbeitsmarktprobleme. Unter den *großstädtischen Regionen* fallen die hohen Arbeitslosenzahlen in der Region Göttingen und Hannover (vor allem in der Landeshauptstadt selbst) auf. Der Verdichtungsraum Braunschweig und die Regionen Hildesheim und Oldenburg erreichen dagegen mittlere Werte in der Arbeitslosenstatistik. Die beste Arbeitsmarktlage unter den großstädtischen Regionen verzeichnen das Hamburger und Bremer Umland sowie die Region Osnabrück. Unter den *Landkreisen* und *kreisfreien Städten* fanden sich die höchsten Arbeitslosenquoten im Jahr 2008 in den Städten Bremerhaven, Wilhelmshaven, Emden, Delmenhorst, Bremen und Salzgitter sowie den Landkreisen Lüchow-Dannenberg, Goslar, Osterode und in der Region Hannover. Demgegenüber entwickelte sich die *Arbeitsmarktlage* in den Landkreisen Diepholz im Bremer Umland, Harburg im Hamburger Umland sowie im westlichen Niedersachsen in der Grafschaft Bentheim, Emsland, Osnabrück und Vechta positiv.

5 Maßstäbe und Indikatoren zur Beurteilung der niedersächsischen Kommunalstruktur

Sechs Bewertungskriterien

Im nachfolgenden Kapitel werden *Maßstäbe, Kriterien und Indikatoren zur Beurteilung der niedersächsischen Kommunalstruktur* vorgestellt. Ihre Anwendung ermöglicht es, angesichts der geschilderten Ausgangssituation und vor allem der sich beträchtlich verändernden Rahmenbedingungen anzuzeigen, *ob und wo Stabilisierungs- und ggf. Handlungsbedarf* bestehen. Als Indikatoren werden der Bevölkerungsbesatz und die Raumkapazität (5.1), die verwaltungsgeographische Kongruenz (5.2), die Entwicklungsfähigkeit (5.3) und die sozioökonomische wie fiskalische Ausgleichsfähigkeit (5.4) der Kommunen gewählt, ergänzt um die ebenenübergreifende Funktionalität und verwaltungspolitische Stabilität (5.5) sowie die örtliche, demokratische und politische Integrationsfähigkeit (5.6). In dem sich anschließenden Kap. 6 kommt es dann zu einer Zusammenführung der einzelnen Teilbetrachtungen im Rahmen eines Zwischenfazits.

Nutzen und Grenzen der indikatorengestützten Vorgehensweise

Mit Hilfe der gewählten Indikatoren werden die *kommunalen Gebietskörperschaften* Niedersachsens einer *umfassenden Beurteilung und Bewertung* unterzogen. Dabei steht zunächst die Kreisebene im Vordergrund, ergänzt um entsprechende Aussagen für die anderen Gebietskörperschaften. Darüber hinaus finden sich Aussagen für die kreisfreien Städte, die Landkreise und die Region Hannover in Tabellenform dargestellt, wobei der Vergleich die Herausbildung dreier Gruppen erlaubt: *Kommunen mit hohem, mittlerem und geringem/nicht gegebenem Stabilisierungs- und/oder Handlungsbedarf*. Daran schließt sich wiederum eine textliche Auswertung des Befundes an, wobei Kommunen mit größeren Defiziten und einem damit verbundenen erweiterten Handlungsbedarf hervorgehoben werden. Diese indikatorengestützte, primär quantitative Vorgehensweise reduziert zum einen die Komplexität und erlaubt zum anderen eine sehr viel breitere Beurteilung der Ausgangssituation, als dies über den simplen Ausweis von Einwohner- und Flächenwerten der Fall wäre. Allerdings soll selbst mit dem hier eingesetzten umfassenden Indikatorenbündel *weder* eine gleichsam *exakte Reihenfolge* etwa der kreislichen Gebietskörperschaften nach ihrer gegebenen und erwartbaren Stabilität vorgestellt *noch* eine gleichsam *abschließende Beurteilung des Handlungsbedarfs* vorgelegt werden. Es geht vielmehr darum, auf der Basis einer *mehrstufigen Beurteilung der jeweiligen Gebietskörperschaft* besser gerecht zu werden als dies in der eher generalisierenden Diskussion derzeit der Fall ist. Im Ergebnis ergeben sich interessante und aus Sicht des Gutachters verfolgenswerte *Hinweise auf* einen *erweiterten Kooperations-, Reorganisations- und* in Teilen durchaus auch *Neugliederungsbedarf*. Die auf diese Art identifizierten „Fälle“ werden in den nachfolgenden Kapiteln dann einer eingehenden auch qualitativen Auswertung unterzogen. Die damit gegebene *Verbindung quantitativer wie qualitativer Beurteilungsmaßstäbe* findet sich

bislang in nur wenigen Untersuchungen zur Kommunalstruktur in den deutschen Flächenländern; eine Ausnahme macht eine kürzlich vom Gutachter vorgelegte Untersuchung zur Situation in Schleswig-Holstein[186], mit der erkennbar auch methodisches „Neuland" betreten wurde. Dass gleichwohl jede *einzelne Gebietskörperschaft* immer wieder auf die *je spezifischen Bedingungen* hinweisen wird, unter denen sie steht und agiert, ist so selbstverständlich wie angemessen, sollte angesichts des hier verfolgten Ansatzes allerdings auch nicht überbewertet werden.

Abb. 5-A: Übersicht über die eingesetzten Indikatoren:

Eingesetzte Indikatoren

1. Bevölkerungsbesatz und Raumkapazität
• Flächengröße der Landkreise (in km²)
• Einwohnerzahl
2. Verwaltungsgeographische Kongruenz
• Arbeitsplatzeigenversorgung: Anteil derjenigen Personen, die in einer Kommune wohnhaft und sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind, an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die in der Kommune wohnen (in Prozent)
• Abdeckung von Arbeitsmarktregionen: Anteil der Beschäftigten des örtlichen Arbeitsmarktes, die Einwohner einer Kommune sind (in Prozent)
• Abdeckung von Naturräumen: Zahl zumindest teilweise abgedeckter naturräumlicher Regionen und Zahl weiterer Kommunen in denselben Naturräumen
• Güte der Korrespondenz mit grenzüberschreitenden Bezügen anhand einer qualitativen Einschätzung
3. Entwicklungsfähigkeit
3.1 *Sozioökonomische Entwicklungsfähigkeit*
• Bruttoinlandsprodukt je Einwohner (in Euro)
• Arbeitslosenquote (bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen; in Prozent)
• Veränderung der Zahl der Beschäftigten im Jahr 2020 gegenüber 2007 (gem. NIW-Beschäftigtenprognose; in Prozent)
3.2 *Demographische Entwicklungsfähigkeit*
• Veränderung der Einwohnerzahl im Jahr 2025 gegenüber dem Jahr 2008 (gem. NIW-Bevölkerungsprognose; in Prozent)

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

[186] *Hesse, J.J.*, a.a.O., 2008/2009, ergänzt durch *Hesse, J.J./Götz, A.*, a.a.O., 2009a.

(Fortsetzung)

3.2 *Demographische Entwicklungsfähigkeit (Forts.)* • Veränderung des Bevölkerungsanteils der unter 18-Jährigen von 2008 bis 2025 (ebd., in Prozent) • Veränderung des Bevölkerungsanteils der über 75-Jährigen von 2008 bis 2025 (ebd., in Prozent)
3.3 *Haushalterische Entwicklungsfähigkeit* • Deckungsquote im Jahresdurchschnitt 2005-2007 (Verhältnis der allgemeinen Deckungsmittel netto zu den Zuschussbedarfen der Einzelpläne 0-8 des Verwaltungshaushalts; in Prozent) • Soll-Fehlbetragsquote im Jahresdurchschnitt 2005-2007 (Verhältnis der Soll-Fehlbeträge der Vorjahre zu den allgemeinen Deckungsmittel netto; in Prozent)
4. Sozioökonomische und fiskalische Ausgleichsfähigkeit • Zentralörtliches Versorgungsniveau: Quote der Einwohner einer Kommune, die in einem Zentralen Ort wohnen, wozu hier die Ober- und Mittelzentren des Landes gerechnet werden, an deren gesamter Einwohnerschaft (in Prozent) • SGB II-Quote: Anteil der hilfebedürftigen Personen nach dem SGB II (erwerbsfähige und nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige) an der Bevölkerung bis unter 65 Jahren (in Prozent) • Kommunale Steuereinnahmen pro Einwohner (in Euro)
5. Ebenenübergreifende Funktionalität und verwaltungspolitische Stabilität • Horizontales Gleichgewicht der Gemeindeverbände: Mittelwert der Anteile einer Kommune an der Einwohnerzahl, Flächengröße und den kommunalen Steuereinnahmen des Landes Niedersachsen (keine Bewertung einzelner Kommunen, sondern Bewertung der Kreisebene insgesamt; in Prozent)
6. Ortsnähe, Teilhabe und Identität 6.1 *Teilhabe* • Zahl der Bewerber um ein Mandat in den Vertretungskörperschaften der Kreisstufe je Einwohner und Mandat bei der letzten Kommunalwahl im Jahr 2006 • Durchschnittliche Wahlbeteiligung bei den Kommunalwahlen in den Jahren 2001 und 2006 (in Prozent)
6.2 *Ortsnähe* • Flächengröße der Landkreise (in km²) und damit verbundene Distanzen
6.3 *Gegebene Identitäten im Zeitablauf* • Mittelwert der Flächenanteile einer Kommune: (1) im Territorium des 16. Jahrhunderts, (2) im Regierungs- oder Verwaltungsbezirk der Jahre 1946-1978, (3) heute (in Prozent)

5.1 Bevölkerungsbesatz und Raumkapazität

Bevölkerungsbesatz

Primärindikator

Der *Bevölkerungsbesatz einer Kommune*, bekanntlich ein *sogenannter Primärindikator*, ist für die Beurteilung der Ausgangssituation und der Entwicklungsfähigkeit einer Gebietskörperschaft schon insofern von hoher Bedeutung, als ihm für die Effektivität der Aufgabenwahrnehmung, mithin die Gewährleistung einer entscheidungs- und leistungsfähigen Verwaltung, *eine zentrale, keinesfalls aber determinierende Bedeutung* zukommt. Für die Beurteilung der jeweiligen Kommunalstruktur ist in diesem Kontext zwischen den folgenden *Teildimensionen* zu unterscheiden:

- der *Bildung ausreichender* aufgabenadäquater *Größenordnungen*,
- den *Auswirkungen* auf den materiellen und funktionalen Gehalt der Selbstverwaltung, gemessen an der autonomen Gestaltungsfähigkeit der Akteure,
- den *Konsequenzen* für die Arbeitsweise, die Qualität und die mitarbeiterbezogene Motivation der Verwaltungsorganisation,
- der *Steuerungs- und Kontrollfähigkeit*, insbesondere seitens der gewählten Vertretungskörperschaften, sowie
- der *Gleichgewichtigkeit und* der *Einheit der Verwaltung* unter Berücksichtigung der Bündelungs- und Aufnahmefähigkeit für gegebene wie künftige Aufgaben.

Größe und Gestaltungsfähigkeit kommunaler Verwaltungen

Mit Blick auf die jeweilige Größenordnung wird eine möglichst *hohe Identität zwischen* dem *gebietskörperschaftlichem Einzugsbereich* und *den territorialen Erfordernissen einzelner Zuständigkeiten* angestrebt, sodass komplementäre Kooperationsverhältnisse nicht oder nur in Teilen notwendig werden. Erinnert sei zudem daran, dass für das vorliegende Gutachten keine aufgabenspezifische Betrachtung zugrunde gelegt wurde, mithin globale Einwohnergrößen zur Beurteilung der Kreisstruktur herangezogen werden. Für den Erhalt der Selbstverwaltung ist ferner eine *hohe autonome Gestaltungsfähigkeit der Kommunen* anzustreben, die wesentlich von ihrer in Kap. 5.3 einer Bewertung unterzogenen Finanzlage geprägt wird (also etwa die Möglichkeit, regelmäßig einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen, dauerhaft zu investieren und eine nur geringe Verschuldung zuzulassen). Diese autonome Gestaltungsfähigkeit kann durch die mit Gebietsvergrößerungen einhergehenden *funktionalen Bündelungs- und finanziell wirksamen Synergieeffekte* verbessert werden. Demnach sinken mit wachsender Einwohnerzahl die pro Kopf zu tragenden Kosten für die Kommunalverwaltung, etwa im Personalbereich.[187] Ab einer bestimmten Gebietskulisse werden diese positiven Effekte jedoch

[187] Am Beispiel Mecklenburg-Vorpommerns: *Schröder, D.*: Großkreise und Funktionalreform in dünn besiedelten Regionen: Vergleichende Betrachtungen zur Diskussion in Mecklenburg-Vorpommern, in: Hennecke, H. J. (Hg.), Staats- und Verwaltungsmodernisierung in Mecklen-

durch einen zunehmenden entwicklungs- und verteilungspolitischen Dissens (aufgrund verstärkter interner Widersprüche und Interessengegensätze) überlagert.

Qualität der Verwaltungsorganisation

Die Qualität der Verwaltungsorganisation erhöht sich in größeren Einheiten vor allem aufgrund des *steigenden Spezialisierungsgrades* und damit des fachlichen wie technischen Wissens der Mitarbeiter, das für die Erfüllung bestimmter Aufgaben zwingend erforderlich ist (etwa im Umweltschutz oder bei Ausländer- und Asylangelegenheiten). Auch besteht in größeren Verwaltungen eher die Möglichkeit, Personalausfälle durch Vertretungen auszugleichen. Zudem steigt die *Mitarbeitermotivation*, da eine erweiterte Personalentwicklung entsprechende individuelle Vorgehensweisen ermöglicht. In sehr großen Verwaltungen werden solche Vorteile dann allerdings wieder durch erhöhte Spezialisierung und Binnendifferenzierung sowie verstärkte Anonymität eingeschränkt. Kleinere Verwaltungen lassen dagegen Defizite in der Qualität der Verwaltungsorganisation und bei der Mitarbeitermotivation erwarten.

Wirtschaftlichkeit

In Ergänzung der beiden angesprochenen Teildimensionen der autonomen Gestaltungsfähigkeit und der Qualität ihrer Arbeitsweise ist auf den Maßstab der *Wirtschaftlichkeit* der Kommunalverwaltungen zu verweisen. Dies bezieht sich vor allem auf die Zielerreichung unter möglichst zweckmäßiger Nutzung der gegebenen Mittel bzw. das Erzielen größerer Erträge mit möglichst geringen Mitteln. Durch Gebietsreformen können hier Erträge aufgrund von *Größen- bzw. Skalen-, Verbund- und Spezialisierungsvorteilen* erzielt werden, fallen aber auch gleichzeitig materielle wie immaterielle *Kosten* an.[188] Hinsichtlich der direkt und mittelbar finanzwirksamen Mehrausgaben ist zwischen einmaligen (u.a. Umzüge, Infrastrukturumbau und -anpassungen) und dauerhaften Aufwendungen zu unterscheiden. Letztere lassen sich in interne, die Verwaltung und ihre Mitarbeiter betreffende Lasten (u.a. Fahrtkosten, Steuerungsverluste) und externe Kosten auf Seiten der Bürger, Unternehmen und Anspruchsgruppen (u.a. Fahrtzeiten/-kosten, Transparenzverluste) unterscheiden. Immaterielle Kosten resultieren aus Verlusten der demokratischen, örtlichen und politischen Integrationsfähigkeit sowie politisch-administrativen Widerständen, die reformverzögernd wirken und Fehlallokationen begünstigen können. Eine Reihe empirischer Untersuchungen hat aufgezeigt, dass die Vergrößerung von Kreisstrukturen durchaus erhebliche Kosteneinsparungen mit sich bringen kann,[189] ohne dass hier eine Berechnung von Kooperations- und

burg-Vorpommern, Rostock, 2004, 47, *Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern*: Entwurf eines Gesetzes zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Kreisstrukturgesetz), Drs. 5/2683 vom 08.07.2009, 222.

188 Ebd., 202; *Hesse, J.J./Götz, A.*, a.a.O., 2009a.

189 *Hesse, J.J./Götz, A.*, a.a.O, 2009a; *Seitz, H.*: Fiskalische und ökonomische Effekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein, 2007a; *Seitz, H.:* Fiskalische und ökonomische Effekte der Verwaltungsreform in Sachsen, 2007b.

etwaigen Fusionsrenditen vorgesehen ist.[190]

Steuerungs- und Kontrollfähigkeit

Die Steuerungsfähigkeit einer Kommunalverwaltung hängt schließlich wesentlich von der *Legitimation ihrer Aufgabenwahrnehmung* ab. Hier drohen Steuerungsverluste etwa infolge eher indirekter Legitimationsformen im Rahmen der IKZ sowie aufgrund erweiterter Legitimationsspannen in großen gebietskörperschaftlichen Einheiten. Die Kontrollfähigkeit nimmt einerseits bei der Auftrags- und Mitverwaltung und bei der Bildung übergemeindlicher oder -kreislicher Einheiten ab, andererseits sind Kontrollverluste in großen Kommunen durch eine erweiterte Leitungsspanne zu erwarten.

Gleichgewichtigkeit der Kommunalstrukturen

Darüber hinaus sollte mit Blick auf die Gleichgewichtigkeit der Kommunalstrukturen nicht nur die jeweils einzelne Gebietskörperschaft, sondern die gesamte Kommunalstruktur eines Landes darauf hin geprüft werden, ob die angestrebte Verringerung von *Größen- und Leistungsunterschiede* tatsächlich realisiert werden kann.

Untergrenzen des Bevölkerungsstandes

Sucht man diese Überlegungen indikatorengestützt zu erfassen, wird vor allem mit Blick auf die Teildimension der Gleichgewichtigkeit der Verwaltung auf unterschiedliche Einwohnerzahlen abgestellt, wobei die gegebene Streuung der Verteilung (Standardabweichung, Spannweite und Häufigkeit der Differenzen) erfasst wird. Hinsichtlich der vier erstgenannten Dimensionen erfolgt dagegen eine Bewertung einzelner Gebietskörperschaften. Hierzu bilden die in Kap. 3.2 dargestellten Ergebnisse der Arbeiten der Weber-Kommission einen wesentlichen Ausgangspunkt. Sie formulierten mit Blick auf die Einwohnerzahl Untergrenzen von 130.000 Einwohnern für kreisfreie Städte und 150.000 Einwohnern für Landkreise. Angesichts der in Kap. 4 dargestellten veränderten Rahmenbedingungen (insbesondere im demographischen, haushalterischen und auf neue IuK-Techniken bezogenen Bereich) erscheint ein Unterschreiten dieser Empfehlungen nicht nur unangemessen, sondern eher eine begrenzte Ausweitung der empfohlenen Mindesteinwohnerzahlen angezeigt. Für Kommunen, deren Einwohnerzahl unterhalb der genannten Empfehlungen der Weber-Kommission liegt, wird folglich ein *hoher Stabilisierungsbedarf* angenommen. Im Ergebnis und unter Berücksichtigung jüngerer Kreisgebietsreformen bzw. -reformbestrebungen in den Flächenländern[191] geht der Gutachter von einem *mittleren Handlungsbedarf* für kreisfreie Städte mit 130.000 bis 150.000 Einwohnern und für Landkreise mit 150.000 bis 175.000 Einwohnern

---

190 Vgl. dafür zu Schleswig-Holstein *Hesse, J.J./Götz, A.*, a.a.O, 2009a.

191 Das Leitbild der jüngsten Kreisgebietsreformen sieht etwa für Sachsen-Anhalt eine Mindesteinwohnerzahl von 150.000 im Jahr 2015 vor, während die Einwohnerdichte nicht unterhalb von 70 Einwohnern pro km² liegt, zudem ist eine Abweichung um 5% bis 142.500 Einwohnern möglich. In Mecklenburg-Vorpommern wird im Gesetzentwurf der Landesregierung als untere Schwelle eine Einwohnerzahl von 175.000 für das Jahr 2020 benannt. In Sachsen wiederum wurde die Zahl von 200.000 Einwohnern im Jahr 2020 im Leitbild als Regelmindestgröße festgelegt, die ausnahmsweise auf 170.000 Einwohner abgesenkt werden kann.

aus. Erneut sei darauf hingewiesen, dass solche Grenzwerte nur sehr begrenzt (objektiv) definierbar sind, sich aufgrund der eingeführten Beurteilungskriterien aber anbieten und durch Überlegungen in anderen Flächenländern auch im Vergleich plausibel erscheinen. Kommunen, die diese Größenordnungen überschreiten, weisen nach dieser Logik *keinen oder nur einen geringen Handlungsbedarf* auf.

Um die aufgrund des demographischen Wandels zu erwartenden Veränderungen in der Leistungsfähigkeit niedersächsischer Kommunen abzubilden, werden in der nachfolgenden Tab. 5.1-A jenen Landkreisen und kreisfreien Städten gesonderte Vermerke zugewiesen, die gemäß einer für den Zeitraum 2008 bis 2025 erstellten Bevölkerungsprognose des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung (NIW)[192] im Jahr 2025 einen veränderten Handlungsbedarf aufweisen werden.

Tabelle 5.1-A: Bevölkerungsstand niedersächsischer Landkreise und kreisfreier Städte am 30.06.2009

Kommune: Städte und Kreise	**Bevölkerungs-stand**	**Abweichung zum Durchschnitt in Prozent**	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Mittelwert (S)	**125.158**		**-27,5**
Mittelwert (K)	**182.736**		**+5,8**
Mittelwert (L)	**172.723**		
Kreisfreie Städte			
Braunschweig	246.230	+96,7	+42,6
Osnabrück*	162.835	+30,1	-5,7
Oldenburg	160.433	+28,2	-7,1
Mittelwert (S)	**125.158**		**-27,5**
Wolfsburg	120.690	-3,6	-30,1
Salzgitter	103.895	-17,0	-39,8
Wilhelmshaven	81.372	-35,0	-52,9
Delmenhorst	74.540	-40,4	-56,8
Emden	51.272	-59,0	-70,3
Landkreise			
Region Hannover	1.128.810	+517,7	+553,5
Osnabrück	358.275	+96,1	+107,4
Emsland	313.371	+71,5	+81,4
Hildesheim	285.390	+56,2	+65,2

[192] Veröffentlicht in *NBank*, a.a.O., o.J., 111

Kommune: Städte und Kreise	Bevölkerungs-stand	Abweichung zum Durchschnitt in Prozent	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Göttingen	259.283	+41,9	+50,1
Harburg	245.194	+34,2	+42,0
Diepholz	216.469	+18,5	+25,3
Cuxhaven*	201.679	+10,4	+16,8
Stade	196.923	+7,8	+14,0
Aurich	189.391	+3,6	+9,7
Mittelwert (K)	**182.736**		**+5,8**
Celle*	179.681	-1,7	+4,0
Lüneburg	176.441	-3,4	+2,2
Gifhorn	173.635	-5,0	+0,5
Leer	164.930	-9,7	-4,5
Rotenburg (Wümme)	164.400	-10,0	-4,8
Schaumburg**	162.555	-11,0	-5,9
Cloppenburg	158.353	-13,3	-8,3
Hameln-Pyrmont**	155.654	-14,8	-9,9
Goslar	145.217	-20,5	-15,9
Northeim	141.350	-22,6	-18,2
Soltau-Fallingbostel	140.523	-23,1	-18,6
Vechta	139.709	-23,5	-19,1
Grafschaft Bentheim	135.450	-25,9	-21,6
Verden	133.549	-26,9	-22,7
Peine	132.172	-27,7	-23,5
Oldenburg	126.300	-30,9	-26,9
Nienburg (Weser)	124.989	-31,6	-27,6
Wolfenbüttel	123.155	-32,6	-28,7
Ammerland	117.222	-35,9	-32,1
Osterholz	112.200	-38,6	-35,0
Friesland	100.084	-45,2	-42,1
Uelzen	94.673	-48,2	-45,2
Helmstedt	94.467	-48,3	-45,3
Wesermarsch	91.665	-49,8	-46,9
Osterode am Harz	78.879	-56,8	-54,3
Holzminden	74.666	-59,1	-56,8
Wittmund	57.355	-68,6	-66,8

Kommune: Städte und Kreise	Bevölkerungs-stand	Abweichung zum Durchschnitt in Prozent	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Lüchow-Dannenberg	49.918	-72,7	-71,1
Niedersachsen gesamt	**7.945.244**		

Legende: (L) = Land; (K) = Kreise; (S) = Stadt; * Diese Kommunen werden im Jahr 2025 einer NIW-Bevölkerungsprognose zufolge aufgrund ihres Bevölkerungsrückgangs bereits mittleren Handlungsbedarf aufweisen (vgl. *NBank*: Wohnungsmarktbeobachtung 2008: Aktuelle Marktlage und Perspektiven 2025, Hannover, o.J., 111); ** Diese Kommunen werden im Jahr 2025 aufgrund ihres Bevölkerungsrückgangs bereits hohen Handlungsbedarf aufweisen; *x EW* = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Veränderung des gebietsstrukturellen Zuschnitts; *x EW* = bedingter/mittlerer Handlungsbedarf; *x EW* = geringer Handlungsbedarf; die Standardabweichung der Verteilung beträgt 157.213 Einwohner, ohne die Region Hannover 67.086 Einwohner. Quelle: *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Online-Datenbank (Bevölkerungsfortschreibung), Stand: 30.06.2009, eigene Berechnungen.

Erhebliche Ungleichgewichte

Mit Blick auf das Kriterium *Gleichgewichtigkeit und Einheit der Verwaltung* ergeben sich für die kommunale Gebietsstruktur Niedersachsens somit *erhebliche Disparitäten*, die auf einen beträchtlichen Handlungsbedarf verweisen. So weist auch im Bundesvergleich nur das Land Nordrhein-Westfalen etwas größere Unterschiede in der Einwohnerzahl seiner Kreise und kreisfreien Städte auf.[193] Der bundesweit mit deutlichem Abstand bevölkerungsreichste Gemeindeverband, die Region Hannover, verfügt mit 1.129.000 Einwohnern über die mehr als 22-fache Einwohnerzahl des bundesweit bevölkerungsärmsten Landkreises Lüchow-Dannenberg (mit 49.900 Einwohnern). Bei den kreisfreien Städten reicht die Spannweite von 51.300 Einwohnern der Stadt Emden bis zu 246.300 Einwohnern der Stadt Braunschweig. Während fünf Gemeindeverbände über mehr als 250.000 Einwohner verfügen, weisen sieben Landkreise und drei kreisfreie Städte weniger als 100.000 Einwohner auf. Jenseits dieser beträchtlichen Ungleichgewichte verfügt mehr als die Hälfte der kreislichen Gebietskörperschaften über Einwohnerzahlen zwischen 100.000 und 200.000, kann mithin auf eine ausgeglichene Einwohnerstruktur verweisen.

Defizite im Bevölkerungsbesatz

Betrachtet man die einzelnen *kreislichen Gebietskörperschaften*, finden sich erhebliche Defizite im Bevölkerungsbesatz:

- Dies gilt im Bereich der kreisfreien Städte vor allem für Emden, Delmenhorst und Wilhelmshaven.
- Mit Blick auf die Landkreise konzentriert sich erkennbarer Stabilisierungs- und Handlungsbedarf auf Süd- und Südostniedersachsen sowie den Küstenraum. Betroffen sind vor allem Lüchow-Dannenberg, Holzminden, Osterode am

[193] Berechnungsmaßstab ist die Standardabweichung der Verteilung der Einwohnerzahlen zum 31.12.2008, vgl. Regionaldatenbank Deutschland, Stand: 06.04.2010. Nähme man die Region Hannover als Sonderfall vollständig aus dieser Berechnung heraus, erzielte Niedersachsen nur noch den siebenten Rang unter den Flächenländern mit Blick auf die Disparität der Einwohnerzahlen seiner kreislichen Gebietskörperschaften.

Harz, Helmstedt, Uelzen sowie Wesermarsch und Wittmund. Die Einwohnerzahl dieser Kreise liegt in Teilen erheblich unter 100.000 Einwohnern.

- Stabilisierungsbedarf findet sich zudem in den Landkreisen Friesland, Osterholz, Ammerland, Wolfenbüttel, Nienburg (Weser) und Oldenburg; sie weisen zwischen 100.000 und 130.000 Einwohnern auf.
- Auch der Bevölkerungsstand in den Landkreisen Peine, Verden, Grafschaft Bentheim, Vechta, Soltau-Fallingbostel, Northeim und Goslar bedarf angesichts der Einwohnerentwicklung (zwischen 130.000 und 150.000) einer besonderen Beachtung. Aufgrund des erkennbaren Bevölkerungsrückgangs werden spätestens im Jahr 2025 auch Hameln-Pyrmont und Schaumburg in diese Gruppe fallen.

Raumkapazität

Mit Blick auf die Raumkapazität soll der Frage nachgegangen werden, inwieweit die gegebenen „Betriebsgrößen" auf eine zukunftsfähige Verwaltungstätigkeit hinweisen, bevor in Kap 5.2 eine weitere raumordnerische Kategorie, die Kongruenz des kommunalen Verwaltungsraums mit den Wirtschafts- und Lebensräumen des Landes, in die Überprüfung einbezogen wird.

Methodische Schwierigkeiten bei der Definition „optimaler Betriebsgrößen"

Unter der eher dem betriebswirtschaftlichen Sprachgebrauch zuzuordnenden *Chiffre „optimale Betriebsgröße"* wird der Versuch unternommen, für Verwaltungseinheiten optimale Flächengrößen zu beschreiben, die eine möglichst effiziente und wirtschaftliche Aufgabenerledigung erlauben. Allerdings verbinden sich damit eine Reihe methodischer Schwierigkeiten. So lässt sich eine einheitliche *optimale Betriebsgröße* für Gemeinden und Gemeindeverbände schon deshalb *nicht präzis* (und schon gar nicht präskriptiv) *bestimmen*, weil kommunal wahrgenommene Aufgaben unterschiedliche räumliche Bezüge aufweisen und man somit verstärkt aufgabenspezifisch argumentieren müsste; eine derart aufwändige Aufgabenanalyse ist im Rahmen dieses Gutachtens nicht vorgesehen. Eine pauschale Definition einer „optimalen Betriebsgröße" scheidet aber auch deshalb aus, weil Siedlungsdichte, Verkehrs- und Wirtschaftsstruktur je spezifische Flächenbedarfe - selbst bei derselben Aufgabe - erfordern.[194] Zudem finden sich für die Bereitstellung zahlreicher öffentlicher Güter mehrere „optimale" Betriebsgrößen.[195] So sinken etwa die Kosten eines Schwimmbades bis zur Vollauslastung, nehmen dann aber bei einer Unterauslastung eines zweiten Schwimmbades wieder zu und sinken wiederum bis zu dessen Vollauslastung. Trotz solcher Einschränkungen gilt als gesichert, dass *vergrößerte Einrichtungen aufgrund positiver Skalenerträge tendenziell effizienter*

---

[194] *Rothe, B.*: Kreisgebietsreform und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen, Baden-Baden, 2004, 146; *Ipsen, J.* zitiert in: *Brüß, M.*: Aussprache zu den Vorträgen von Bosch und Ipsen, in: Meyer, H./Wallerath, W. (Hg.): Gemeinden und Kreise in der Region, Stuttgart u.a., 2004, 26-32 (28).

[195] *Oebbecke, J.*: Überlegungen zur Größe von Verwaltungseinheiten - Eine Skizze, in: Henneke, H.-G. (Hg.), Optimale Aufgabenerfüllung im Kreisgebiet?, Stuttgart 1999, 47-60 (48).

arbeiten als kleinere, auch wenn es in wenigen Aufgabenbereichen durch negative Skalenerträge zu Effizienzeinbußen kommen kann.[196] Zudem ist eine bestimmte *Mindestgröße* einer Verwaltungseinheit schon deshalb erforderlich, um Spezialisten für die Aufgabenwahrnehmung bereitzustellen (etwa Fachpersonal in Veterinär-, Bau- und Umweltämtern).

Kommunalwissenschaftliche Bestimmung „optimaler Betriebsgrößen“

In der kommunalwissenschaftlichen Literatur zum Thema „optimale Betriebsgröße“ fällt darüber hinaus auf, dass diese nicht nur die Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit einer Kommune berücksichtigt, sondern im Rahmen einer begrifflichen Ausweitung auch die in Kap. 5.6 zu erörtenden Kriterien der Ortsnähe, Teilhabe und Identität einbezieht. Da diese Kriterien einen nicht-monetären Nutzen aufweisen, ist eine rein quantitative Abwägung kaum möglich und überrascht es mithin nicht, dass entsprechende Aussagen derart breit definierter *„Betriebsgrößen“* eine beträchtliche *Spannbreite erkennen lassen*. Rothe etwa gibt 2.000 bis 2.500 km² als Richtwert einer zu empfehlenden Landkreisfläche an.[197] Der Deutsche Städtetag bezeichnet Kreisgrößen von bereits über 2.000 km² als problematisch, da die Belastungen für die Bürger erheblich anstiegen.[198] Nach Meyer wiederum sollten die Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern eine Fläche von 2.000 bis 2.500 km² nicht wesentlich überschreiten.[199] Für dünn besiedelte Räume (etwa in den neuen Bundesländern) empfahlen Pappermann und Stollmann, die Fläche eines Landkreises auf höchstens 2.500 km² zu begrenzen.[200] Soweit keine Besonderheiten im Einzelfall vorlägen (etwa eine historisch zu berücksichtigende Ausgangssituation oder eine extrem niedrige Bevölkerungsdichte), sieht Rothe Landkreise mit einer Fläche von über 3.000 km² als nicht mehr integrativ verwaltbar an.[201]

Höchstgrenzen für Kreisflächen in jüngeren Leitbildern

Die Leitbilder jüngerer Kreisgebietsreformen bzw. Reformversuche stecken ähnliche *Maxima für Kreisgrößen* ab. So sah das Leitbild des Gesetzgebers in Sachsen-Anhalt eine Höchstgrenze von 2.500 km² und in Sachsen von 3.000 km² vor, während in Mecklenburg-Vorpommern, das im Vergleich zu Niedersachsen freilich deutlich dünner besiedelt und durch einen nahezu dramatischen Bevölkerungsrückgang geprägt ist, neue Kreisgrößen bis maximal 4.000 km² geplant sind.[202]

---

196 Ebd., 48f.

197 *Rothe, B.*, a.a.O., 2004, 150.

198 *Deutscher Landkreistag*: Der Kreis in der Reform, Lkr. 1974, 330ff.

199 *Meyer*, in: Darsow/Gentner/Glaser/ders.: Schweriner Kommentierung der Kommunalverfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 3. Aufl., Schwerin, 2005, § 96, Rn. 4.

200 *Pappermann, E./Stollmann, F.*: Kreisgebietsreform in den neuen Bundesländern: Kriterien für den Zuschnitt des Kreisgebietes und die Bestimmung des Kreissitzes, NVwZ 1993, 240ff.

201 *Rothe, B.*, a.a.O., 2004, 148.

202 *Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern*, a.a.O., 2009, 72.

Gutachterliche Position

Aus diesen Überlegungen folgt, dass für eine „optimale Betriebsgröße“ einer Kreisverwaltung von einer *Unter- und Obergrenze* ausgegangen werden sollte. Der Gutachter sieht mit Blick auf den Stand der Literatur, auf die Leitbilder jüngster Kreisgebietsreformen und eigene Erfahrungen eine Obergrenze von 2.500 bis 3.000 km² vor, während er mit Blick auf Untergrenzen bei Landkreisen mit weniger als 1.000 km² Fläche einen *hohen Neugliederungs- und Reorganisationsbedarf* sieht; für Landkreise mit 1.000 bis 1.500 km² Flächengröße wird im Folgenden von einem *mittleren Handlungsbedarf* gesprochen. Mit dieser „Korridorbildung“ sucht der Gutachter das gewählte Indikatorenbündel fruchtbar zu machen, allerdings ergänzt um den Hinweis, dass im Rahmen einer detaillierten Einzelanalyse die konkrete Situation einer Gebietskörperschaft besondere Berücksichtigung erfahren sollte. Für die kreisfreien Städte stellt sich die hier verfolgte Frage aufgrund ihres geringen Flächenumfangs nicht.

Tabelle 5.1-B: Flächengröße niedersächsischer Landkreise

Landkreis	Flächengröße in km²	Abweichung vom Durchschnitt in Prozent
Emsland	2.882	+135,5
Region Hannover	2.291	+87,2
Osnabrück	2.122	+73,4
Cuxhaven	2.073	+69,4
Rotenburg (Wümme)	2.070	+69,1
Diepholz	1.988	+62,4
Soltau-Fallingbostel	1.874	+53,1
Gifhorn	1.563	+27,7
Celle	1.545	+26,2
Uelzen	1.454	+18,8
Cloppenburg	1.418	+15,8
Nienburg (Weser)	1.399	+14,3
Lüneburg	1.323	+8,1
Aurich	1.287	+5,1
Northeim	1.267	+3,5
Stade	1.266	+3,4
Harburg	1.245	+1,7
Mittelwert (Landkreise)	**1.224**	
Lüchow-Dannenberg	1.220	-0,3
Hildesheim	1.206	-1,5
Göttingen	1.118	-8,7

Landkreis	Flächengröße in km²	Abweichung vom Durchschnitt in Prozent
Leer	1.086	-11,3
Oldenburg	1.063	-13,2
Grafschaft Bentheim	981	-19,9
Goslar	965	-21,2
Wesermarsch	822	-32,8
Vechta	813	-33,6
Hameln-Pyrmont	796	-35,0
Verden	788	-35,6
Ammerland	728	-40,5
Wolfenbüttel	722	-41,0
Holzminden	693	-43,4
Schaumburg	676	-44,8
Helmstedt	674	-44,9
Wittmund	657	-46,3
Osterholz	651	-46,8
Osterode am Harz	636	-48,0
Friesland	608	-50,3
Peine	535	-56,3

Legende: *x km²* = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Veränderung des gebietsstrukturellen Zuschnitts; *x km²* = bedingter/mittlerer Handlungsbedarf; *x km²* = kein Handlungsbedarf. Quelle: *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Online-Datenbank (Flächenerhebung), Stand: 01.01.2009; eigene Berechnungen.

„Spreizung" in der Flächengröße und verbreitete Kleinräumigkeit

Tab. 5.1-B verweist auf eine ganz *erhebliche „Spreizung" in der Flächengröße der niedersächsischen Landkreise*; so verfügt etwa der Kreis Emsland über den mehr als fünffachen Flächenumfang des Kreises Peine. Emsland als der zweitgrößte deutsche Landkreis liegt damit im Bereich der Höchstgrenze, die angesichts der sehr positiven Entwicklung dieses Kreises allerdings keinerlei Handlungsbedarf erkennen lässt. Dagegen erweist sich eine *erhebliche Zahl von Landkreisen* als *deutlich zu kleinräumig, um effizient und wirtschaftlich zu arbeiten*. Dies betrifft insbesondere:

- im Süden des Landes die Kreise Goslar, Hameln-Pyrmont, Helmstedt, Holzminden, Osterode am Harz, Peine, Schaumburg und Wolfenbüttel,
- im Küstenraum[203] die Kreise Friesland, Wesermarsch und Wittmund,

[203] Zum Begriff Küstenraum vgl. Kap. 8.4.

- in der Metropolregion Bremen-Oldenburg die Kreise Ammerland, Osterholz, Vechta und Verden sowie
- in Westniedersachsen den Landkreis Grafschaft Bentheim.

Verfassungsrechtliche Grenzen für Kreisgrößen

Unabhängig von der Frage nach der „optimalen Betriebsgröße" ist auf sich *aus der verfassungsrechtlichen Ausgangssituation ableitbare Grenzen der Kreisgröße* zu verweisen. Zwar gelten Kreisflächen von mehr als 3.000 km² nicht als grundsätzlich unzulässig, erhöhen aber den Begründungsbedarf für den Neugliederungsgesetzgeber erheblich.[204] Hinsichtlich entsprechender Vorbehalte der Landesverfassungsgerichte sei auf das benannte Urteil in Mecklenburg-Vorpommern[205] verwiesen, das sich auf die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Kreisgrößen bis zu 6.997 km² (Westmecklenburg) und 5.809 km² (Mecklenburgische Seenplatte) bezog.

Zusammenfassung

Betrachtet man Bevölkerungsbesatz und Raumkapazität gemeinsam, findet sich zunächst die erwartbare enge Verbindung zwischen Einwohnerzahl und Flächengröße (vgl. Tab. 5.1-C). So ergibt sich aus beiden Indikatoren ein ähnlicher *Stabilisierungsbedarf* für die betroffenen Gebietskörperschaften. Während etwa die Region Hannover und der Kreis Emsland, aber auch die Kreise Celle, Cuxhaven, Diepholz und Osnabrück über eine ausreichende Bevölkerungszahl und Gebietskulisse verfügen, erscheinen eine *größere Zahl von Kreisen* diesbezüglich *defizitär*:

Kleinräumige und bevölkerungsschwache Gebietskörperschaften

- in Südniedersachsen und im niedersächsischen Zentralraum gilt dies für Goslar, Helmstedt, Holzminden, Osterode am Harz, Peine, Wolfenbüttel,
- in der Metropolregion Bremen-Oldenburg für Ammerland, Friesland, Osterholz, Vechta, Verden und Wesermarsch sowie
- in West- und Südwestniedersachsen für die Grafschaft Bentheim und Wittmund.

Zudem sei auf die geringe Bevölkerungszahl Emdens, Delmenhorsts und Wilhelmshavens sowie den eher niedrigen Bevölkerungsstand Salzgitters wie Wolfsburgs verwiesen.

---

[204] *Ewer, W.*: Gutachten zu den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen einer Verwaltungsstruktur-, Funktional- und Kreisgebietsreform, in: Landesregierung Schleswig-Holstein (Hg.), Gutachten zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein, Kiel 2008, 130-318 (196f.).

[205] Urteil vom 26.07.2007, 9/06; NordÖR 2007, 253ff.; DVBl 2007, 1102; LKV 2007, 457.

Tabelle 5.1-C: Eignung der kreislichen Gebietsstrukturen mit Blick auf den Bevölkerungsbesatz und die Raumkapazität

Kommune: Städte und Kreise	Bevölkerungsbesatz	Raumkapazität
	Kreisfreie Städte	
Braunschweig	*Hoch*	
Salzgitter	*Gering*	
Wolfsburg	*Gering*	
Delmenhorst	*Gering*	
Emden	*Gering*	
Oldenburg	*Hoch*	
Osnabrück	*Hoch*	
Wilhelmshaven	*Gering*	
	Landkreise	
Gifhorn	*Mittel*	*Hoch*
Göttingen	*Hoch*	*Mittel*
Goslar	*Gering*	*Gering*
Helmstedt	*Gering*	*Gering*
Northeim	*Gering*	*Mittel*
Osterode am Harz	*Gering*	*Gering*
Peine	*Gering*	*Gering*
Wolfenbüttel	*Gering*	*Gering*
Region Hannover	*Hoch*	*Hoch*
Diepholz	*Hoch*	*Hoch*
Hameln-Pyrmont	*Mittel*	*Gering*
Hildesheim	*Hoch*	*Mittel*
Holzminden	*Gering*	*Gering*
Nienburg (Weser)	*Gering*	*Mittel*
Schaumburg	*Mittel*	*Gering*
Celle	*Hoch*	*Hoch*
Cuxhaven	*Hoch*	*Hoch*
Harburg	*Hoch*	*Mittel*
Lüchow-Dannenberg	*Gering*	*Mittel*
Lüneburg	*Hoch*	*Mittel*
Osterholz	*Gering*	*Gering*
Rotenburg (Wümme)	*Mittel*	*Hoch*
Soltau-Fallingbostel	*Gering*	*Hoch*

Kommune: Städte und Kreise	Bevölkerungsbesatz	Raumkapazität
Stade	*Hoch*	*Mittel*
Uelzen	*Gering*	*Mittel*
Verden	*Gering*	*Gering*
Ammerland	*Gering*	*Gering*
Aurich	*Hoch*	*Mittel*
Cloppenburg	*Mittel*	*Mittel*
Emsland	*Hoch*	*Hoch*
Friesland	*Gering*	*Gering*
Grafschaft Bentheim	*Gering*	*Gering*
Leer	*Mittel*	*Mittel*
Oldenburg	*Gering*	*Mittel*
Osnabrück	*Hoch*	*Hoch*
Vechta	*Gering*	*Gering*
Wesermarsch	*Gering*	*Gering*
Wittmund	*Gering*	*Gering*

Legende: *Gering* = geringe Eignung der Gebietskulisse; *Mittel* = mittlere Eignung der Gebietskulisse; *Hoch* = besondere Eignung der Gebietskulisse.

5.2 Verwaltungsgeographische Kongruenz

Über die bislang zur Raumkapazität gemachten Ausführungen hinaus ist auf ein wesentliches raumordnerisches Ziel zu verweisen, das die Schaffung kongruenter *Verwaltungs-, Wirtschafts- und Lebensräume* zum Gegenstand hat. Damit sollen Kommunen einem möglichst großen Teil ihrer Bevölkerung einen umfassenden Arbeits- und Versorgungsraum bereitstellen, ohne dass *spill-over*-Effekte zu Überschneidungen und vertikalen wie horizontalen Verflechtungen führen, die wiederum weitere Ausgleichserfordernisse und Ineffizienzen bedingen.[206] *Verwaltungsgeographische Kongruenz* findet sich bei:

Indikatoren verwaltungsgeographischer Kongruenz

- einer hohen *Arbeitsplatzeigenversorgung* (Anteil derjenigen Personen, die in einer Kommune wohnhaft und sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind, an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die in der Kommune wohnen) - dieser Indikator deckt den Bereich der Pendlerströme ab und dokumentiert die jeweilige ökonomische Integrationsfähigkeit einer Gebietskörperschaft;
- einer großen *Abdeckung von Arbeitsmarktregionen* (Anteil der Beschäftigten im örtlichen Arbeitsmarkt, die Einwohner einer Kommune sind) – dieser Indikator ergänzt die vorgenannte Messgröße um einen konkreten arbeitsmarktbezogenen Raumzusammenhang;

[206] *Hesse, J.J.*, a.a.O., 2008/2009, 209f.

- einer hohen *Abdeckung von Naturräumen* (Zahl zumindest teilweise abgedeckter naturräumlicher Regionen und Zahl weiterer Kommunen in der/den selben naturräumlichen Region(en)) - auf diese Weise werden die vorgenanten sozioökonomischen Indikatoren um eine unveränderliche Bestimmungsgröße ergänzt;
- einer guten *Korrespondenz mit grenzüberschreitenden Bezügen* – dieser Indikator sucht Aussagen über die Anschluss- und Handlungsfähigkeit der Gebietsstruktur im Hinblick auf grenzüberschreitende Einflüsse zu erfassen.

Arbeitsplatzeigenversorgung

Beziehung zwischen Eigenversorgungsquote und Stabilisierungsbedarf

Hinsichtlich der verwaltungsgeographisch bedingten Fähigkeit einer Kommune, ihre Einwohner mit ausreichenden sozialversicherungspflichtigen Erwerbsmöglichkeiten zu versorgen, betrachtet der Gutachter aufgrund der strukturell unterschiedlichen Potentiale Landkreise und kreisfreie Städte getrennt voneinander. Dabei werden Gebietskörperschaften dann als *hoch integrativ* klassifiziert (und ihnen mithin geringer Stabilisierungsbedarf zugewiesen), wenn ihre Eigenversorgungsquote, also der Anteil derjenigen Personen, die in einer Kommune zugleich wohnhaft und sozialpflichtig beschäftigt sind, eine halbe Standardabweichung oberhalb des Kreis- bzw. Städtemittelwertes liegt. Von einer *mittleren verwaltungsgeographischen Eignung* wird dann gesprochen, wenn die Kommune nicht mehr als eine halbe Standardabweichung vom gruppenspezifischen Mittelwert abweicht. *Hoher Handlungsbedarf* findet demzufolge bei Kreisen und kreisfreien Städten, die mehr als eine halbe Standardabweichung unterhalb des jeweiligen Mittelwertes liegen und ihre Einwohner mithin nur unzureichend mit sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsmöglichkeiten versorgen. Der *Sondersituation* der *im Hamburger und Bremer Umland* gelegenen niedersächsischen Kreise und der Stadt Delmenhorst wird dabei durch einen Vermerk in Tab. 5.2-A Rechnung getragen. Die in Teilen mittleren, überwiegend aber geringen Eignungsgrade der benannten Gebietskörperschaften werden im übrigen relativiert, da eine auf Niedersachsen beschränkte Veränderung der Gebietskulisse in diesen Regionen nur sehr begrenzt zu einer höheren Eigenversorgungsquote führen würde.

Tabelle 5.2-A: Eigenversorgungsquote gemessen an der Zahl der im eigenen Wohnsitzkreis sozialversicherungspflichtig Beschäftigten

Kommune: Städte und Kreise	Eigenver-sorgungsquote in Prozent	Abweichung vom Durchschnitt in Prozentpunkten		Verwaltungs-geographische Kongruenz
		Gruppe (S/K)	Land (L)	
Mittelwert (S)	**67,9**			
Mittelwert (K)	**63,6**			
Mittelwert (L)	**64,1**			
Kreisfreie Städte				
Wolfsburg	84,6	+16,7	+20,5	*Hoch*
Emden	77,5	+9,6	+13,4	*Hoch*
Wilhelmshaven	71,8	+3,9	+7,7	*Mittel*
Braunschweig	68,4	+0,5	+4,3	*Mittel*
Mittelwert (S)	**67,9**			
Salzgitter	66,9	-1,0	+2,8	*Mittel*
Oldenburg	66,2	-1,7	+2,1	*Mittel*
Osnabrück	65,0	-2,9	+0,9	*Mittel*
Delmenhorst*	37,9	-30,0	-26,2	*Gering**
Landkreise				
Region Hannover	86,9	+23,3	+22,8	*Hoch*
Emsland	79,7	+16,1	+15,6	*Hoch*
Vechta	79,3	+15,7	+15,2	*Hoch*
Göttingen	77,9	+14,3	+13,8	*Hoch*
Grafschaft Bentheim	74,5	+10,9	+10,4	*Hoch*
Osterode am Harz	71,7	+8,1	+7,6	*Hoch*
Hameln-Pyrmont	71,6	+8,0	+7,5	*Hoch*
Goslar	70,2	+6,6	+6,1	*Mittel*
Soltau-Fallingbostel	70,2	+6,6	+6,1	*Mittel*
Hildesheim	69,5	+5,9	+5,4	*Mittel*
Celle	68,9	+5,3	+4,8	*Mittel*
Cloppenburg	68,2	+4,6	+4,1	*Mittel*
Uelzen	67,8	+4,2	+3,7	*Mittel*
Lüchow-Dannenberg	67,4	+3,8	+3,3	*Mittel*
Northeim	64,8	+1,2	+0,7	*Mittel*
Wesermarsch	64,0	+0,4	-0,1	*Mittel*
Mittelwert (K)	**63,6**			

Kommune: Städte und Kreise	Eigenversorgungsquote in Prozent	Abweichung vom Durchschnitt in Prozentpunkten		Verwaltungsgeographische Kongruenz
		Gruppe (S/K)	Land (L)	
Aurich	63,5	-0,1	-0,6	*Mittel*
Rotenburg (Wümme)	62,5	-1,1	-1,6	*Mittel*
Lüneburg	61,8	-1,8	-2,3	*Mittel*
Nienburg (Weser)	60,6	-3,0	-3,5	*Mittel*
Holzminden	60,1	-3,5	-4,0	*Mittel*
Leer	60,1	-3,5	-4,0	*Mittel*
Stade*	57,4	-6,2	-6,7	*Mittel**
Osnabrück	54,7	-8,9	-9,4	*Gering*
Wittmund	54,5	-9,1	-9,6	*Gering*
Friesland	54,4	-9,2	-9,7	*Gering*
Schaumburg	53,9	-9,7	-10,2	*Gering*
Ammerland	51,6	-12,0	-12,5	*Gering*
Diepholz*	51,5	-12,1	-12,6	*Gering**
Verden*	51,5	-12,1	-12,6	*Gering**
Cuxhaven	50,9*	-12,7	-13,2	*Gering**
Peine	41,2	-22,4	-22,9	*Gering*
Oldenburg*	37,8	-25,8	-26,3	*Gering**
Gifhorn	36,7	-26,9	-27,4	*Gering*
Harburg*	35,2	-28,4	-28,9	*Gering**
Helmstedt	34,9	-28,7	-29,2	*Gering*
Osterholz*	34,1	-29,5	-30.0	*Gering**
Wolfenbüttel	31,5	-32,1	-32,6	*Gering*

Legende: (L) = Land; (K) = Kreise; (S) = Stadt; * eingeschränkte Aussagekraft aufgrund des hohen Auspendleranteils nach Hamburg bzw. Bremen und Bremerhaven; die Mittelwerte sind mit der Zahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter gewichtet; *Gering* = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Veränderung des gebietsstrukturellen Zuschnitts; *Mittel* = bedingter/mittlerer Handlungsbedarf; *Hoch* = geringer Handlungsbedarf. Quelle: Bundesagentur für Arbeit: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohn- und Arbeitsort, Stand 30.06.2009; eigene Berechnungen.

Geringe Arbeitsplatzeigenversorgung vor allem in Landkreisen

Im Ergebnis weist diese Pendlerbetrachtung eher geringe Unterschiede zwischen den Landkreisen und den kreisfreien Städten, *beträchtliche Differenzen* hingegen *zwischen den Landkreisen* aus. Unter den kreisfreien Städten erzielen vor allem Wolfsburg und Emden sehr hohe Eigenversorgungsquoten von über 75%, während nur vier von zehn sozialversicherungspflichtig beschäftigten Einwohnern der Stadt Delmenhorst dort auch ihren Arbeitsplatz haben, was sich jedoch durch die hohen

Auspendleranteile nach Bremen relativiert. Unter den Gemeindeverbänden erreichen die Region Hannover und die Landkreise Emsland, Vechta und Göttingen Eigenversorgungsquoten von über 75%. Demgegenüber ist die Arbeitsmarktintegration der Landkreise Wolfenbüttel, Helmstedt, Gifhorn und Peine stark defizitär, da mehr als die Hälfte ihrer sozialversicherungspflichtig Beschäftigten die Landkreisgrenze auf dem Weg zur Arbeitsstätte überqueren muss. In den Landkreisen Cuxhaven, Ammerland, Schaumburg, Friesland, Wittmund und Osnabrück finden nur zwischen 50 und 55% der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten einen Arbeitsplatz im eigenen Kreis. Dabei ist die Nähe der benannten Kreise zu Arbeitsmarktzentren augenfällig, u.a. Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg für Gifhorn, Helmstedt, Peine und Wolfenbüttel, Wilhelmshaven für Friesland, die Stadt Osnabrück für den Landkreis Osnabrück sowie die Stadt Oldenburg für Ammerland. Die gleichfalls defizitäre Situation der Landkreise Harburg, Diepholz, Oldenburg, Osterholz und Verden ist im Wesentlichen auf die Hamburger bzw. Bremer Randlage zurückzuführen, Ähnliches relativiert auch die geringe Arbeitsplatzeigenversorgung Cuxhavens angesichts der angrenzenden Stadt Bremerhaven.

Abdeckung von Arbeitsmarktregionen

Einteilungen von Arbeitsmarktregionen

Arbeitsmarktregionen suchen die betrachteten Gebietskörperschaften in größere Zusammenhänge einzuordnen, wobei erneut gegebene *Pendlerbeziehungen* im Mittelpunkt stehen, ergänzt um *raumstrukturelle Kategorien*. Für diese Untersuchung stehen im Wesentlichen zwei Bereichseinteilungen zur Verfügung, die beide kreisscharf und bundesweit *Arbeitsmarktregionen definieren:*

- Zum einen die 270 Arbeitsmarktregionen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“[207], die in stärkerem Umfang auch politische und verwaltungsgeographische Einflussgrößen berücksichtigt (etwa die Kompatibilität mit NUTS-Regionen),[208]
- zum anderen die Einteilung von *Eckey/Kosfeld/Türck* in 150 Funktionalräume[209], die auf einem anspruchsvollen Verfahren, der Faktorenanalyse, basiert und hierüber multiple und indirekte Verflechtungen abbildet.

---

[207] *Binder, J./Schwengler, B.*: Neuer Gebietszuschnitt der Arbeitsmarktregionen im Raum Berlin und Brandenburg. Kritische Überprüfung der bisher gültigen Arbeitsmarktregionen und Vorschläge für einen Neuzuschnitt, Nürnberg, 2006.

[208] Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben entscheiden Bundes- und Ländervertreter über die Verteilung von Investitionszuschüssen im Rahmen der regionalen Strukturpolitik. Die entsprechenden Arbeitsmarktregionen wurden gebildet, um strukturschwache Regionen zu identifizieren und die Höhe für ihre Förderung festzulegen sowie entsprechende Fördermittel bereitzustellen. Die zugrunde liegende Analyse basiert auf einer Pendlermatrix, deren Ergebnisse anhand von Schwellenwerten und unter der Berücksichtigung von Nebenbedingungen (Entfernungen als Beispiel) zur benannten Regionsgliederung führen; vgl. *Eckey, H.F./Schwengler, B./Türck, M.*: Vergleich von deutschen Arbeitsmarktregionen, Nürnberg, 2007, 9ff.

[209] *Eckey, H.-F./Kosfeld, R./Türck, M.*: Abgrenzung deutscher Arbeitsmarktregionen, Kassel, 2006.

Der Gutachter entscheidet sich bei seiner nachfolgenden Betrachtung für die letztgenannte Untersuchung, da sie funktional ausgerichtet und nicht durch politische Erwägungen verzerrt ist[210], insofern einer höheren sachlichen Rationalität gerecht werden sollte. Wie die folgende Übersicht dokumentiert, *erstrecken sich sechs der siebzehn regionalen Arbeitsmärkte Niedersachsens auf andere Bundesländer*. Die davon betroffenen Kreise und kreisfreien Städte erzielen folglich bessere Quoten mit Blick auf die Abdeckung ihres regionalen Arbeitsmarktes. Dieses methodische wie inhaltliche Problem erschwert den Vergleich der Abdeckung der regionalen Arbeitsmärkte durch die niedersächsischen Kommunen erheblich, relativiert sich aber vor dem (schon im voranstehenden Abschnitt angesprochenen) Hintergrund, dass der niedersächsische Gesetzgeber nur über seinen Gebietsstand verfügen kann. Die aus Verflechtungsbeziehungen zu angrenzenden Bundesländern und Staaten folgenden Kooperations-, Reorganisations- und Neugliederungsperspektiven werden in einem gesonderten Abschnitt über grenzüberschreitende Bezüge noch näher eingeschätzt, einschließlich der Frage, ob mögliche Verzerrungen bei der Beurteilung der Arbeitsmarktregionen dabei ausgeglichen werden.

Arbeitsmarktregionen Niedersachsens

Für *Niedersachsen* ist von folgenden *Arbeitsmarktregionen* auszugehen:[211]

- Braunschweig: Braunschweig (S), Peine, Salzgitter (S), Wolfenbüttel
- Bremen: Delmenhorst (S), Diepholz, Osterholz, Rotenburg (Wümme), Verden, Wesermarsch; außerhalb Niedersachsens: Bremen
- Bremerhaven: Cuxhaven; außerhalb Niedersachsens: Bremenhaven
- Emden: Aurich, Emden (S), Leer
- Emsland: Emsland, Grafschaft Bentheim
- Goslar: Goslar
- Göttingen: Göttingen, Northeim; außerhalb Niedersachsens: Eichsfeld (Thüringen)
- Hamburg: Harburg, Stade; außerhalb Niedersachsens: Hamburg; Herzogtum Lauenburg, Pinneberg, Segeberg, Stormarn (alle Schleswig-Holstein)
- Hannover: Celle, Hameln-Pyrmont, Hildesheim, Nienburg (Weser), Region Hannover, Schaumburg, Soltau-Fallingbostel
- Lüneburg: Lüchow-Dannenberg, Lüneburg, Uelzen
- Oldenburg: Ammerland, Cloppenburg, Oldenburg, Oldenburg (S)
- Osnabrück: Osnabrück, Osnabrück (S)
- Osterode: Osterode am Harz

---

[210] Vgl. hierzu *Eckey, H.-F./Stock, W.*: Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur. Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe vom 6. Oktober 1969, in: Eberstein, H. H./Karl, H. (Hg.), Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, 3. Aufl., Köln, 2001, Abschnitt V, 1-72 (17).

[211] „(S)“ kennzeichnet kreisfreie Städte.

- Paderborn: Holzminden; außerhalb Niedersachsens: Höxter, Paderborn (beide Nordrhein-Westfalen)
- Vechta: Vechta
- Wilhelmshaven: Friesland, Wittmund, Wilhelmshaven (S)
- Wolfsburg: Gifhorn, Helmstedt, Wolfsburg (S); außerhalb Niedersachsens: Altmarkkreis Salzwedel (Sachsen-Anhalt)

Arbeitsmarktbezogene Eignung einer Gebietskulisse

Bundesweit umfassen die Arbeitsmarktregionen durchschnittlich zwischen zwei und vier Kreiskommunen, eine vollständige Abdeckung ist also eher selten gegeben. Insofern kann bereits eine hälftige Integration eines Kreises oder einer Stadt als relativ hoch gelten, weshalb hierfür (als Schwellenwert nach unten) eine *hohe verwaltungsgeographische Eignung* (und folglich geringer Stabilisierungsbedarf) der betreffenden Einheit angenommen wird. Eine *mittlere Eignung* ergibt sich in der nachfolgenden Tab. 5.2-B für jene Kommunen, die zwischen einem Viertel und der Hälfte der entsprechenden Bevölkerung ihres örtlichen Arbeitsmarktes abdecken, und schließlich eine *geringe Eignung*, sofern sie unterhalb der 25%-Quote verbleiben.

Tabelle 5.2-B: Übereinstimmung mit Arbeitsmarktregionen gemessen am Einwohneranteil

Kommune: Städte und Kreise	Anteil der Einwohner der Kommune an den Einwohnern der regionalen Arbeitsmarktregion	Abweichung vom Durchschnitt in Prozentpunkten	Verwaltungsgeographische Kongruenz
Cuxhaven*	100,0%	+58,5	*Hoch**
Goslar	100,0%	+58,5	*Hoch*
Holzminden*	100,0%	+58,5	*Hoch**
Osterode am Harz	100,0%	+58,5	*Hoch*
Vechta	100,0%	+58,5	*Hoch*
Emsland	69,8%	+28,3	*Hoch*
Osnabrück	68,8%	+27,3	*Hoch*
Göttingen*	64,7%	+23,2	*Hoch**
Harburg*	55,5%	+14,0	*Hoch**
Lüneburg	55,0%	+13,5	*Hoch*
Region Hannover	51,8%	+10,4	*Hoch*
Aurich	46,7%	+5,2	*Mittel*
Gifhorn*	44,7%	+3,2	*Mittel**
Stade*	44,5%	+3,1	*Mittel**
Friesland	41,9%	+0,4	*Mittel*

Kommune: Städte und Kreise	Anteil der Einwohner der Kommune an den Einwohnern der regionalen Arbeitsmarktregion	Abweichung vom Durchschnitt in Prozentpunkten	Verwaltungsgeographische Kongruenz
Mittelwert (L)	**41,5%**		
Braunschweig (S)	40,7%	-0,8	*Mittel*
Leer	40,7%	-0,8	*Mittel*
Northeim*	35,3%	-6,2	*Mittel**
Wilhelmshaven (S)	34,1%	-7,4	*Mittel*
Osnabrück (S)	31,2%	-10,2	*Mittel*
Wolfsburg (S)*	31,0%	-10,4	*Mittel**
Grafschaft Bentheim	30,2%	-11,3	*Mittel*
Uelzen	29,5%	-12,0	*Mittel*
Oldenburg (S)	28,5%	-12,9	*Mittel*
Cloppenburg	28,2%	-13,3	*Mittel*
Diepholz*	27,3%	-14,2	*Mittel**
Helmstedt*	24,3%	-17,2	*Gering*
Wittmund	24,0%	-17,5	*Gering*
Oldenburg	22,5%	-19,0	*Gering*
Peine	21,8%	-19,6	*Gering*
Ammerland	20,8%	-20,6	*Gering*
Rotenburg (Wümme)*	20,7%	-20,7	*Gering*
Wolfenbüttel	20,3%	-21,1	*Gering*
Salzgitter (S)	17,2%	-24,3	*Gering*
Verden*	16,8%	-24,6	*Gering*
Lüchow-Dannenberg	15,5%	-25,9	*Gering*
Osterholz*	14,2%	-27,3	*Gering*
Hildesheim	13,1%	-28,4	*Gering*
Emden (S)	12,6%	-28,8	*Gering*
Wesermarsch*	11,6%	-29,9	*Gering*
Delmenhorst (S)*	9,4%	-32,1	*Gering*
Celle	8,3%	-33,2	*Gering*
Schaumburg	7,5%	-34,0	*Gering*
Hameln-Pyrmont	7,1%	-34,3	*Gering*
Soltau-Fallingbostel	6,5%	-35,0	*Gering*
Nienburg (Weser)	5,7%	-35,7	*Gering*

Legende: (L) = Land, (S) = Stadt; * eingeschränkte Aussagekraft, da die Arbeitsmarktregion auch Teile anderer Bundesländer umfasst; *Gering* = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine

Veränderung des gebietsstrukturellen Zuschnitts; *Mittel* = bedingter/mittlerer Handlungsbedarf; *Hoch* = kein od. geringer Handlungsbedarf. Quellen: *Eckey, H.-F., Kosfeld, R., Türck, M.*: Abgrenzung deutscher Arbeitsmarktregionen, Kassel, 2006, 11; *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Online-Datenbank (Bevölkerungsfortschreibung), Stand: 30.06.2009; eigene Berechnungen.

Geringe Arbeitsmarktabdeckung im Bremer Umland und in Südniedersachsen

Während einige Landkreise, wie Goslar, Osterode am Harz und Vechta, vollständig einem regionalen Arbeitsmarktzentrum entsprechen und eine Reihe weiterer Kreise, wie Emsland, Osnabrück und Lüneburg sowie die Region Hannover, über die Hälfte ihres regionalen Arbeitsmarktes abdecken, erreicht eine erhebliche Zahl der niedersächsischen kreislichen Gebietskörperschaften nur eine arbeitsmarktbezogene Kongruenz der Gebietsstruktur von unter 25%. Dies betrifft vor allem das *Bremer Umland und die Region südlich der Region Hannover und des Landkreises Gifhorn*; im Einzelnen:

- in Südniedersachsen die Landkreise Celle, Hameln-Pyrmont, Helmstedt, Hildesheim, Nienburg (Weser), Peine, Schaumburg und Wolfenbüttel sowie die kreisfreie Stadt Salzgitter,
- in der Metropolregion Bremen-Oldenburg die Landkreise Ammerland, Oldenburg, Verden und Wesermarsch sowie die kreisfreie Stadt Delmenhorst,
- in der Metropolregion Hamburg die Landkreise Lüchow-Dannenberg, Rotenburg (Wümme),
- in Westniedersachsen den Landkreis Wittmund und die kreisfreie Stadt Emden.

Administrative Abdeckung von Naturräumen

Naturräumliche Indikatoren

Für die Übereinstimmung der gegebenen Kreisgrenzen mit den dominanten Naturräumen Niedersachsens liegen dem Gutachter nur unzureichend detaillierte Daten vor, so dass hierzu keine wie in den voranstehenden Abschnitten differenzierten Quoten über Einwohner- und Flächenanteile vorgestellt werden können. Er begnügt sich deshalb mit der Erhebung von *zwei Kennziffern*, die sich jeweils auf die vorwiegend nach geomorphologischen Gesichtspunkten abgegrenzten naturräumliche Regionen des Landes beziehen und vom Niedersächsischen Ministerium für Umwelt und Klimaschutz[212] auf Grundlage der naturräumlichen Gliederung Deutschlands nach *Meynen* und *Schmithüsen*[213] Einsatz finden:

- die Zahl der naturräumlichen Regionen, die eine Kommune umfasst und
- die Gesamtzahl weiterer Landkreise und kreisfreien Städte, die in denselben naturräumlichen Regionen liegen.

---

[212] Vgl. http://www.umwelt.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=2541&article_id=8639&_psmand=10.

[213] *Meynen, E./Schmithüsen, J.*: Handbuch der naturräumlichen Gliederung Deutschlands, Bad Godesberg, 1953ff.

Verhältnis von naturräumlicher Abdeckung und kommunalem Handlungsbedarf

Da sich die naturräumlichen Regionen Niedersachsens auf mindestens zwei Gebietskörperschaften erstrecken, besteht ein in Teilen *erheblicher Kooperations- und Koordinierungsbedarf.* Mit steigender Zahl der Akteure in einer Region sinkt *ceteris paribus* die Effektivität der Aufgabenwahrnehmung im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes sowie des Tourismus. Zudem sollten Landkreise und kreisfreie Städte möglichst wenige naturräumliche Regionen abdecken, um ihre Ressourcen effizient einzusetzen und von Spezialisierungsvorteilen zu profitieren. Da die Gebietskörperschaften entweder eine, zwei oder drei naturräumliche Regionen in Teilen abdecken, erfolgt die Zuweisung einer hohen, mittleren und geringen verwaltungsgeographischen Eignung entsprechend dieser drei Stufen. Bei der Zahl weiterer Kommunen in diesen naturräumlichen Regionen streuen die Ausprägungen des Indikators deutlich, sodass hier erneut auf die Abweichung vom kreis- bzw. stadtspezifischen Mittelwert zurückgegriffen wird. Innerhalb eines Intervalls einer halben Standardabweichung vom arithmetischen Gruppenmittel wird *mittlerer Neugliederungs- bzw. Reorganisationsbedarf* attestiert, darüber hinaus bei deutlich überdurchschnittlicher Zahl weiterer Kommunen *hoher* oder bei deutlich unterdurchschnittlicher Zahl *niedriger Handlungsbedarf*. Bei der Dateninterpretation ist die teils erhebliche Größe der naturräumlichen Regionen zu beachten, die einen Zusammenschluss der Kreiseinheiten zur vollständigen Abdeckung der Region aufgrund anderer in diesem Kapitel eingesetzter Kriterien nicht in Betracht kommen lässt (etwa Ems-Hunte-Geest und Dümmer-Geestniederung, Lüneburger Heide). Noch deutlicher tritt diese Einschränkung bei der Region Watten und Marschen zu Tage, die sich über den kompletten Küstenraum erstreckt und in Teilen, etwa über die Elbe, auch in das Binnenland schneidet.

Naturräumliche Regionen Niedersachsens

Die in Tab. 5.2-C ausgewiesenen *zehn naturräumlichen Regionen Niedersachsens* umfassen die folgenden Landkreise und kreisfreien Städte:

- Watten und Marschen: die Landkreise Ammerland, Aurich, Cuxhaven, Friesland, Harburg, Leer, Lüneburg, Oldenburg, Osterholz, Stade, Wesermarsch, Wittmund und die kreisfreien Städte Delmenhorst, Emden und Wilhelmshaven
- Ostfriesisch-Oldenburgische Geest: die Landkreise Ammerland, Aurich, Cloppenburg, Emsland, Grafschaft Bentheim, Leer, Oldenburg, Wittmund und die kreisfreie Stadt Oldenburg
- Stader Geest: die Landkreise Cuxhaven, Harburg, Osterholz, Rotenburg (Wümme), Soltau-Fallingbostel, Stade und Verden
- Ems-Hunte-Geest und Dümmer-Geestniederung: die Landkreise Cloppenburg, Diepholz, Emsland, Grafschaft Bentheim, Nienburg (Weser), Oldenburg, Osnabrück, Soltau-Fallingbostel und Vechta
- Lüneburger Heide und Wendland: die Landkreise Celle, Gifhorn, Harburg, Lüchow-Dannenberg, Lüneburg, Rotenburg (Wümme), Soltau-Fallingbostel, Stade, Uelzen und die kreisfreie Stadt Wolfsburg

- Weser-Aller-Flachland: die Landkreise Celle, Diepholz, Gifhorn, Helmstedt, Nienburg (Weser), Peine, Schaumburg, Verden, die Region Hannover und die kreisfreien Städte Braunschweig und Delmenhorst
- Börden: die Landkreise Gifhorn, Hameln, Helmstedt, Goslar, Hildesheim, Peine, Schaumburg, Wolfenbüttel, die Region Hannover und die kreisfreien Städte Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg
- Osnabrücker Hügelland: der Landkreis Osnabrück und die kreisfreie Stadt Osnabrück
- Weser- und Leinebergland: die Landkreise Hameln, Goslar, Göttingen, Hildesheim, Holzminden, Northeim, Osterode am Harz, Schaumburg, Wolfenbüttel, die Region Hannover und die kreisfreie Stadt Salzgitter
- Harz: die Landkreise Osterode am Harz und Goslar

Tabelle 5.2-C: Administrative Abdeckung naturräumlicher Regionen

Kommune: Städte und Kreise	**Zahl abgedeckter naturräumlicher Regionen***	**Zahl weiterer Kommunen in der/den selben naturräumlichen Region(en)**
Mittelwert (S)	**2**	**17**
Mittelwert (K)	**2**	**19**
Mittelwert (L)	**2**	**19**
Kreisfreie Städte		
Osnabrück	1	1
Oldenburg	1	8
Emden	1	14
Wilhelmshaven	1	14
Mittelwert (S)	**2**	**17**
Salzgitter	2	21
Braunschweig	2	22
Delmenhorst	2	25
Wolfsburg	3	30
Landkreise		
Vechta	1	8
Lüchow-Dannenberg	1	9
Uelzen	1	9
Holzminden	1	10
Göttingen	1	10
Northeim	1	10
Friesland	1	14
Wesermarsch	1	14

Kommune: Städte und Kreise	Zahl abgedeckter naturräumlicher Regionen*	Zahl weiterer Kommunen in der/den selben naturräumlichen Region(en)
Osnabrück	2	9
Osterode am Harz	2	9
Rotenburg (Wümme)	2	15
Grafschaft Bentheim	2	16
Cloppenburg	2	16
Emsland	2	16
Verden	2	17
Diepholz	2	19
Nienburg (Weser)	2	19
Mittelwert (K)	**2**	**19**
Celle	2	20
Cuxhaven	2	20
Osterholz	2	20
Hameln-Pyrmont	2	21
Hildesheim	2	21
Wolfenbüttel	2	21
Ammerland	2	22
Aurich	2	22
Helmstedt	2	22
Leer	2	22
Peine	2	22
Wittmund	2	22
Lüneburg	2	23
Goslar	3	20
Harburg	3	29
Soltau-Fallingbostel	3	29
Stade	3	29
Oldenburg	3	30
Gifhorn	3	31
Region Hannover	3	32
Schaumburg	3	32

Legende: * Die Zugehörigkeit einer Kommune zu einer naturräumlichen Region wird nur berücksichtigt, wenn diese zumindest zwei Prozent des Gebiets der Kommune umfasst, um Verzerrrungen in der Dateninterpretation zu vermeiden; *xx* = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Veränderung des gebietsstrukturellen Zuschnitts; *xx* = bedingter/mittlerer Handlungsbedarf; *xx* = kein od. geringer Handlungsbedarf. Quelle: Eigene Darstellung nach Niedersächsischem Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz.

Grad der naturräumlichen Zerschneidung

Im Ergebnis finden sich *erhebliche Differenzen im Grad der naturräumlichen Zerschneidung* zwischen den Gebietskörperschaften. So kann im Falle der kreisfreien Städte Osnabrück (im Osnabrücker Hügelland) und Oldenburg (in der Ostfriesisch-Oldenburgischen Geest) von einer *sehr guten Abdeckung* ihrer naturräumlichen Regionen gesprochen werden, ebenso in den Landkreisen Vechta (in der Ems-Hunte-Geest und Dümmer-Geestniederung), Lüchow-Dannenberg, Uelzen (beide in der Lüneburger Heide), Göttingen, Holzminden und Northeim (alle im Weser- und Leinebergland). Demgegenüber ist die *naturräumliche Kongruenz* im Landkreis Oldenburg sowie in einigen Landkreisen Südniedersachsens und der Metropolregion Hamburg *defizitär*. So verläuft die Grenze zwischen dem Harz und dem Weser- und Leinebergland quer durch den Landkreis Goslar, dessen Nordosten zudem in Teilen den Börden zugesprochen ist, während der Kreis Gifhorn überwiegend der Lüneburger Heide angehört, aber auch Teile des Weser-Aller-Flachlandes und der Börden umfasst. Ähnlich werden Schaumburg und die Region Hannover von den Grenzen zwischen Weser- und Leinebergland, Börden und Weser-Aller-Flachland durchkreuzt. In der Metropolregion Hamburg ist zunächst auf Soltau-Fallingbostel zu verweisen, das sich auf die Naturräume Lüneburger Heide, Weser-Aller-Flachland und Stader Geest verteilt. Das angrenzende Harburg zerschneidet die Lüneburger Heide, die Stader Geest und die Watten und Marschen; Selbiges trifft auf den Landkreis Stade zu. Der Landkreis Oldenburg als einziger in der westlichen Landeshälfte gelegener Kreis mit geringer naturräumlicher Kongruenz ist im Norden Teil der Ostfriesisch-Oldenburgischen Geest, während der Süden in der Ems-Hunte-Geest und Dümmer-Geestniederung liegt, im Osten ergänzt um geringfügige Teile der Watten und Marschen.

Korrespondenz mit grenzüberschreitenden Bezügen

Zuletzt gilt es, mit Blick auf die Raumkapazität und die damit verbundenen entwicklungspolitischen Potentiale die *Anschlussfähigkeit der niedersächsischen Gebietskulisse an ihre Außenbezüge* zu untersuchen. Der Grad der landesinternen Ausdifferenzierung wird dabei danach beurteilt, ob er die Wahrnehmung entsprechender Entwicklungsmöglichkeiten beeinträchtigt.

Grenzüberschreitende Bezüge des Landes

Diese *Außenbezüge* betreffen im Wesentlichen die niedersächsischen Grenzräume zu

- den Stadtstaaten Hamburg und Bremen,
- den Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Hessen, Thüringen und Sachsen-Anhalt sowie
- den Niederlanden.

Die Nutzung dieser Bezüge und der sich damit verbindenden Entwicklungschancen ist in erster Linie von den gegebenen und künftigen *Verkehrswegen* sowie der Möglichkeit abhängig, die sich hierüber vollziehenden Handelsströme für *Ansiedlungen und Nachfrage im eigenen Land* zu nutzen; hinzu treten entsprechende *Exportorientierungen*. Dabei steigen die Erfolgschancen der Kooperation auf regionaler wie kommunalen Ebene und der Ertrag etwaiger Projekte mit einer schlanken Entscheidungsstruktur und geringeren Transaktionskosten an, die wiederum für sich genommen von der Anzahl der beteiligten Akteure abhängen. Daraus leitet sich ggf. ein *Bündelungs- oder territorialer Konzentrationsbedarf* ab. Einschränkend sei allerdings erneut darauf verwiesen, dass die Beachtung der Außenbezüge nur einen Teilaspekt im vorliegenden Indikatorenbündel darstellt und bei der Beurteilung einer Gebietskulisse stets das gesamte Entwicklungsgefüge zu berücksichtigen ist.

Qualitative Bewertung der Anschlussfähigkeit an Außenbezüge

Da eine detaillierte und methodisch tragfähige quantitative Analyse zur Realisierung grenzüberschreitender entwicklungspolitischer Potentiale hier ausscheiden muss, stützt sich der Gutachter auf eine qualitative Bewertung der bestehenden verwaltungs- wie entwicklungspolitischen Gemeinschaftsarbeit über die Landesgrenzen hinweg (vgl. Tab. 5.2-D). Eine *geringe Korrespondenz* zu grenzüberschreitenden Bezügen (und *mithin hoher Handlungsbedarf*) wird Gebietskörperschaften dann zugesprochen, wenn sie hohes entwicklungspolitischen Potential weitgehend ungenutzt lassen. Kommunen, die ihre entwicklungspolitischen Chancen bereits in Teilen nutzen, wird ein *mittlerer Bündelungs- und Konzentrationsbedarf* zugewiesen. Eine fortgeschrittene bis weitreichende Verwirklichung entwicklungspolitischer Möglichkeiten gilt dagegen als hohe Anschlussfähigkeit an Außenbezüge. Bei Kreisen und kreisfreien Städten, die im Inneren des Landes liegen und keine relevanten Außenbezüge aufweisen, wird der Logik des Kriteriums folgend von *keinem Handlungsbedarf* gesprochen.

Tabelle 5.2-D: Korrespondenz mit grenzüberschreitenden Bezügen

Kommune: Städte und Kreise	**Korrespondenz mit grenzüberschreitenden Bezügen***
Kreisfreie Städte	
Braunschweig	*Hoch*
Osnabrück	*Hoch*
Salzgitter	*Hoch*
Emden	*Mittel*
Oldenburg	*Mittel*
Wilhelmshaven	*Mittel*
Wolfsburg	*Mittel*

Kommune: Städte und Kreise	Korrespondenz mit grenzüber-schreitenden Bezügen*
Delmenhorst	*Gering*
Landkreise	
Ammerland	*Hoch*
Celle	*Hoch*
Cloppenburg	*Hoch*
Emsland	*Hoch*
Hildesheim	*Hoch*
Osnabrück	*Hoch*
Peine	*Hoch*
Rotenburg (Wümme)	*Hoch*
Region Hannover	*Hoch*
Soltau-Fallingbostel	*Hoch*
Vechta	*Hoch*
Aurich	*Mittel*
Cuxhaven	*Mittel*
Diepholz	*Mittel*
Friesland	*Mittel*
Gifhorn	*Mittel*
Göttingen	*Mittel*
Harburg	*Mittel*
Hameln-Pyrmont	*Mittel*
Leer	*Mittel*
Nienburg (Weser)	*Mittel*
Northeim	*Mittel*
Oldenburg	*Mittel*
Stade	*Mittel*
Wesermarsch	*Mittel*
Wittmund	*Mittel*
Wolfenbüttel	*Mittel*
Grafschaft Bentheim	*Gering*
Goslar	*Gering*
Helmstedt	*Gering*
Holzminden	*Gering*
Lüchow-Dannenberg	*Gering*
Lüneburg	*Gering*

Kommune: Städte und Kreise	Korrespondenz mit grenzüberschreitenden Bezügen*
Osterholz	*Gering*
Osterode am Harz	*Gering*
Schaumburg	*Gering*
Uelzen	*Gering*
Verden	*Gering*

Legende: * Innerhalb der Bewertungskategorien Gering - Mittel - Hoch erfolgt die Bildung der Reihenfolge der Kommunen alphabetisch; *Gering* = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Veränderung des gebietsstrukturellen Zuschnitts; *Mittel* = bedingter/mittlerer Handlungsbedarf; *Hoch* = kein oder geringer Handlungsbedarf. Quelle: eigene Darstellung.

Funktionale Verflechtung mit Hamburg, Bremen und Bremerhaven

Von herausragender Bedeutung für die Kreisstruktur Niedersachsens sind die durch ausgeprägte funktionale Verflechtungen gekennzeichneten *Bezüge zu den Stadtstaaten*. Die kommunale und regionale Handlungs- und Kooperationsfähigkeit dürfte dort wesentlich durch die Interessenbündelung im maßstabsgerechten räumlichen Zuschnitt mitbestimmt sein. Die einzelnen Landkreise und die kreisfreie Stadt Delmenhorst sind jeweils in die beiden Kooperationsebenen Metropolregion (samt engerem Umland der Metropole) sowie Seestadt Bremerhaven eingebunden (vgl. die Darstellung in Kap. 7 und 8), deren Leistungsfähigkeit durch unzureichende Verwaltungsstrukturen und Gebietszuschnitte begrenzt sein kann. Im Grenzraum zu Hamburg bleiben gegenwärtig regionalpolitische Entwicklungschancen, etwa durch die Zusammenführung der niedersächsischen Kreise Stade und Harburg mit gemeinsamer Grenze zur Stadt Hamburg, unterausgeschöpft. Die östlichen Randkreise Uelzen und Lüchow-Dannenberg werden ihre Chancen aus dem Metropolbereich aufgrund ihres geringen Gewichts, fehlender Interessenbündelung und ohne Einbindung der Brückenfunktion Lüneburgs kaum nutzen können. Im Grenzraum zu Bremen und Bremerhaven verfügen die fünf überwiegend kleinen Kreise und die kleine kreisfreie Stadt Delmenhorst, die gleichsam einen Ring um Bremen bilden, für sich genommen über eine nur schwache Position gegenüber der Metropole. Der im Stadt-Umland-Bereich agierende Kommunalverbund bildet vorwiegend die gemeindlichen Interessen ab. Die großräumige Kooperationsebene der Metropolregion ist auf übergreifende regionale Ziele ausgerichtet.

Außenbezüge zu Nordrhein-Westfalen

Wichtige Bezugsräume zu *Nordrhein-Westfalen* mit erheblicher regionalwirtschaftlicher Bedeutung ergeben sich für den Großraum Osnabrück durch den Verdichtungsraum Bielefeld-Herford im Korridor der A 2, der über den Mindener Raum auch engere Verflechtungen in den niedersächsischen Schaumburger Bereich entwickelt hat. Im ost-westfälischen Grenzraum des Weserberglands finden sich für den Landkreis Holzminden als Teil der Arbeitsmarktregion Paderborn nicht unwesentliche regionalwirtschaftliche Effekte.

Entwicklungspotentiale gegenüber Hessen, Thüringen und Sachsen-Anhalt

Im Grenzraum *Nordhessen* und Südniedersachsen verbindet eine hochwertige Verkehrsache (A7 – DB Neubaustrecke) wiederum die Wirtschaftsräume Kassel und Göttingen. Das durch eine vertiefte regionale und interkommunale Kooperation dieser Räume zu erschließende Entwicklungspotenzial gilt als bei weitem nicht ausgeschöpft.

Die bisher eher schwach ausgeprägten grenzübergreifenden Bezüge zu *Thüringen* und *Sachsen-Anhalt* beschränken sich im Wesentlichen auf den Harzraum und thematisch auf die Bereiche Tourismus, Naturschutz und Kultur. Dabei bieten sich durch die Kreisgebietsreform Sachsen-Anhalts im Jahr 2007 den niedersächsischen Grenzkreisen stärkere, aber auch konkurrenzfähigere Partner für eine grenzübergreifende regionale Entwicklungspolitik an. Auch hier scheinen noch erhebliche ungenutzte Kooperationspotenziale zu bestehen. Dies dürfte vor allem für den Bereich der A 2 - Achse Helmstedt – Bördekreis – Magdeburg zutreffen.

Entwicklungspolitische Bezüge zu den Niederlanden

Die Entwicklungspotenziale gegenüber dem *niederländischen Grenzraum* schließlich werden durch intensive grenzüberschreitende Bemühungen im Rahmen funktionsfähiger kommunal getragener Kooperationen genutzt. Der Grenzlandkreis Grafschaft Bentheim mit seinen außerordentlich starken Bezügen in die Niederlande hinein vermag die damit verbundenen Potenziale aufgrund seiner relativ geringen Größe bislang allerdings nur bedingt auszuschöpfen.

Zusammenfassung:

Gebotene Maßstabsvergrößerungen

Betrachtet man die verwaltungsgeographische Kongruenz der Landkreise und kreisfreien Städte über die einzelnen angeführten Dimensionen hinweg, so finden sich *deutliche Differenzen zwischen* einigen *Gebietskörperschaften mit hoher Kongruenz von Verwaltungs-, Wirtschafts- und Lebensräumen* (etwa Region Hannover und Landkreise Emsland, Göttingen, Osterode am Harz und Vechta) und *anderen, die eine zu geringe Betriebsgröße und/oder erhebliche Inkongruenzen aufweisen* (vgl. die der Tab. 5.2-E folgenden Ausführungen). In den Bereichen Wirtschaft und Arbeit, Naturraum und Außenbeziehungen gingen dem Gutachter zahlreiche Hinweise zu, nach denen letztlich nur über Maßstabsvergrößerungen, sei es auf dem Wege der Kooperation oder durch Neugliederungen, Dysfunktionalitäten und Entwicklungsbarrieren, vor allem für das Handeln der kommunalen Kreisstufe, überwunden werden können. Für die kleinräumigen Landkreise (weniger als 1.000 km²) findet sich eine im Vergleich zu größeren Kreisen verminderte verwaltungsgeographische Kongruenz, während diesbezüglich zwischen mittelgroßen (1.000-1.500 km²) und großen (über 1.500 km²) Einheiten keine erheblichen systematischen Unterschiede festzustellen sind. Dies weist auf einen *generell erhöhten Handlungsbedarf bei den kleinräumigen Landkreisen* hin (vgl. dazu Kap. 5.1). Die fol-

gende Darstellung fasst die in den vier Dimensionen vorgenommenen Analysen noch einmal zusammen, um so *örtliche und teilräumliche Reformbedarfe aus entwicklungspolitischer Sicht* zu veranschaulichen.

Tabelle 5.2-E: Verwaltungsgeographische Eignung der kreislichen Gebietsstrukturen

Kommune: Städte und Kreise	**Kongruenz von Verwaltungs-, Wirtschafts- und Lebensraum**			
	Arbeitsplatz-versorgung	**Arbeitsmarkt**	**Naturraum**	**Außenbezüge**
Kreisfreie Städte				
Braun-schweig	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*	*Hoch*
Salzgitter	*Mittel*	*Gering*	*Mittel*	*Hoch*
Wolfsburg	*Hoch*	*Mittel***	*Gering*	*Mittel*
Delmenhorst	*Gering*	*Gering*	*Mittel*	*Gering*
Emden	*Hoch*	*Gering*	*Hoch*	*Mittel*
Oldenburg	*Mittel*	*Mittel*	*Hoch*	*Mittel*
Osnabrück	*Mittel*	*Mittel*	*Hoch*	*Hoch*
Wilhelms-haven	*Mittel*	*Mittel*	*Hoch*	*Mittel*
Landkreise				
Gifhorn	*Gering*	*Mittel***	*Gering*	*Mittel*
Göttingen	*Hoch*	*Hoch***	*Hoch*	*Mittel*
Goslar	*Mittel*	*Hoch*	*Gering*	*Gering*
Helmstedt	*Gering*	*Gering*	*Mittel*	*Gering*
Northeim	*Mittel*	*Mittel***	*Hoch*	*Mittel*
Osterode am Harz	*Hoch*	*Hoch*	*Hoch*	*Gering*
Peine	*Gering*	*Gering*	*Mittel*	*Hoch*
Wolfen-büttel	*Gering*	*Gering*	*Mittel*	*Mittel*

Kommune: Städte und Kreise	Kongruenz von Verwaltungs-, Wirtschafts- und Lebensraum			
	Arbeitsplatz-versorgung	Arbeitsmarkt	Naturraum	Außenbezüge
Region Hannover	*Hoch*	*Hoch*	*Gering*	*Hoch*
Diepholz	*Gering**	*Mittel***	*Mittel*	*Mittel*
Hameln-Pyrmont	*Hoch*	*Gering*	*Mittel*	*Mittel*
Hildesheim	*Mittel*	*Gering*	*Mittel*	*Hoch*
Holzminden	*Mittel*	*Hoch***	*Hoch*	*Gering*
Nienburg (Weser)	*Mittel*	*Gering*	*Mittel*	*Mittel*
Schaumburg	*Gering*	*Gering*	*Gering*	*Gering*
Celle	*Mittel*	*Gering*	*Mittel*	*Hoch*
Cuxhaven	*Gering**	*Hoch***	*Mittel*	*Mittel*
Harburg	*Gering**	*Hoch***	*Gering*	*Mittel*
Lüchow-Dannenberg	*Mittel*	*Gering*	*Hoch*	*Gering*
Lüneburg	*Mittel*	*Hoch*	*Mittel*	*Gering*
Osterholz	*Gering**	*Gering*	*Mittel*	*Gering*
Rotenburg (Wümme)	*Mittel*	*Gering*	*Mittel*	*Hoch*
Soltau-Fallingbostel	*Mittel*	*Gering*	*Gering*	*Hoch*
Stade	*Mittel**	*Mittel***	*Gering*	*Mittel*
Uelzen	*Mittel*	*Mittel*	*Hoch*	*Gering*
Verden	*Gering**	*Gering*	*Mittel*	*Gering*
Ammerland	*Gering*	*Gering*	*Mittel*	*Hoch*
Aurich	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*
Cloppenburg	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*	*Hoch*

Kommune: Städte und Kreise	Kongruenz von Verwaltungs-, Wirtschafts- und Lebensraum			
	Arbeitsplatz-versorgung	**Arbeitsmarkt**	**Naturraum**	**Außenbezüge**
Emsland	*Hoch*	*Hoch*	*Mittel*	*Hoch*
Friesland	*Gering*	*Mittel*	*Hoch*	*Mittel*
Grafschaft Bentheim	*Hoch*	*Mittel*	*Mittel*	*Gering*
Leer	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*
Oldenburg	*Gering**	*Gering*	*Gering*	*Mittel*
Osnabrück	*Gering*	*Hoch*	*Hoch*	*Hoch*
Vechta	*Hoch*	*Hoch*	*Hoch*	*Hoch*
Weser-marsch	*Mittel*	*Gering*	*Hoch*	*Mittel*
Wittmund	*Gering*	*Gering*	*Mittel*	*Mittel*

Legende: * eingeschränkte Aussagekraft aufgrund hoher Auspendleranteile nach Hamburg bzw. Bremen; ** eingeschränkte Aussagekraft, da die Arbeitsmarktregion auch Teile anderer Bundesländer umfasst; *Gering* = geringe Eignung der Gebietskulisse; *Mittel* = mittlere Eignung der Gebietskulisse; *Hoch* = besondere Eignung der Gebietskulisse.

Kommunen mit verwaltungsgeographischen Inkongruenzen

Obgleich auf dieser Basis zusammenfassende Aussagen erschwert sind, verweist die Zusammenstellung doch auf eine Reihe von *verwaltungsgeographischen Problemen auf der Kreisstufe*:

- Die Verwaltungsgrenzen mehrerer Landkreise in Südniedersachsen und im Niedersächsischen Zentralraum weisen eine erkennbar defizitäre Übereinstimmung mit ihrem Wirtschafts- und Lebensraum auf. Betroffen sind vor allem Gifhorn, Helmstedt, Peine, Wolfenbüttel und Schaumburg, deren Einwohnern nur unzureichende sozialversicherungspflichtige Erwerbsmöglichkeiten gegeben sind und die mit Ausnahme Gifhorns nur geringe Bereiche ihres regionalen Arbeitsmarktes abzudecken vermögen. Hinzu tritt bei allen Kreisen eine mehr oder minder stark eingeschränkte Abdeckung naturräumlicher Regionen.
- In der Metropolregion Bremen-Oldenburg decken die Kreise Ammerland, Oldenburg, Osterholz und Verden den metropolen Arbeitsmarktraum in Teilen ab.
- Unter den kreisfreien Städten gelingt es nur Delmenhorst nicht, den sich aus der Stadt und dem Umland konstituierenden Wirtschaftsraum abzubilden.

5.3 Entwicklungsfähigkeit

Mit der Frage nach der Entwicklungsfähigkeit der Kreisstrukturen wendet sich der Gutachter nun einer eher *zukunftsbezogenen Perspektive* zu. Dabei konzentriert er sich zunächst auf die Ausstattung der Kommunen mit *Standortfaktoren*, stellt dann die *demographische Entwicklung* dar und umreißt abschließend die *finanzielle Ausgangssituation*.

Standortfaktoren

Harte und weiche Standortfaktoren

Die *Ausstattung einer Kommune mit Standortfaktoren prägt ihre Attraktivität für Private* und entscheidet damit auch über deren etwaige Ansiedlung. Dabei steht die Standortwahl von Unternehmen meist im Zentrum, wenngleich die Wohnortwahl, insbesondere von jüngeren Menschen, Familien und steuerzahlenden Beschäftigten für die Kommunen zu einer zunehmend wichtigen, auch regionalen Wettbewerbsprozessen ausgelieferten Kategorie geworden ist. Mit Blick auf die Standortwahl der Unternehmen wird bekanntlich zwischen harten und weichen Standortfaktoren unterschieden.[214] Zu den *harten Standortfaktoren* zählen vor allem die Höhe der Steuern und Abgaben, die Infrastruktur, das Arbeitskräftepotential, die Verfügbarkeit weiterer Ressourcen und die Erreichbarkeit von Absatzmärkten. *Weiche Faktoren* sind dagegen *unternehmensbezogen* das vorherrschende wirtschaftliche „Klima", das Image des Standorts, Fühlungsvorteile und Kooperationspartner vor Ort, während *personenbezogen* eher auf das Wohn-, Bildungs-, Kultur- und Freizeitangebot, die Vorhaltung von Gesundheitseinrichtungen und die Umweltqualität abgestellt wird. Viele dieser Faktoren lassen sich von den kommunalen Gebietskörperschaften erkennbar nur begrenzt beeinflussen.

Indikatoren der Ausstattung mit Standortfaktoren

Die *gegenwärtige Güte der Standortfaktoren* bildet den Ausgangspunkt für die weitere Entwicklung einer jeden Kommune; sie wird zunächst über zwei Indikatoren erfasst:

- das *Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner* (definiert als Wert der innerhalb eines Jahres im Inland hergestellten Waren und Dienstleistungen, soweit diese nicht als Vorleistungen für die Produktion anderer Waren und Dienstleistungen verwendet werden) – diese Messgröße ist bekanntlich ein Kernindikator zur Beurteilung der Wirtschaftskraft eine Gebietskörperschaft; der Bezug auf die Einwohnerzahl ermöglicht den Vergleich zwischen den von erheblichen Größendifferenzen gekennzeichneten Gebietskörperschaften,
- die *Arbeitslosenquote* (bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen) – dieser Indikator erfasst die soziale Dimension der Standortfaktorenausstattung.

Um die *künftige Entwicklung* der Landkreise und kreisfreien Städte als Wirtschafts- und Wohnstandorte abzubilden, greift der Gutachter auf die Prognose des NIW zur

[214] Etwa *Empter, S./Vehrkamp, R. B.* (Hg.): Wirtschaftsstandort Deutschland, Wiesbaden, 2006.

Beschäftigtenentwicklung in den Jahren 2007 bis 2020 zurück.[215] Als Indikator wird dabei die *Zunahme oder Abnahme der Zahl der Beschäftigten* (in Prozent) verwendet.

Bruttoinlandsprodukt je Einwohner

Zunächst zum *BIP je Einwohner*: Im Land Niedersachsen betrug dieser Wert im Jahr 2007 25.976 Euro und fiel damit hinter den Bundesdurchschnitt von 29.451 Euro zurück.[216] Je stärker eine Gebietskörperschaft diesen Mittelwerten gegenüber abfällt, umso nachdrücklicher stellt sich die Frage, ob sie durch einen Zusammenschluss mit einer Kommune, die eine bessere Ausstattung mit Standortfaktoren aufweist, oder im Zuge verstärkter interkommunaler Zusammenarbeit ihr Entwicklungspotential verbessern kann. Demgemäß wird Kreisen und kreisfreien Städten, deren BIP je Einwohner um mehr als eine Standardabweichung vom gruppenspezifischen Mittelwert abweicht, im Folgenden *hoher Handlungsbedarf* unterstellt, während Kommunen mit geringerer Abweichung *mittlerer Handlungsbedarf* attestiert wird (vgl. Tab. 5.3-A).

Tabelle 5.3-A: Bruttoinlandsprodukt je Einwohner im Jahr 2007

Kommune: Städte und Kreise	Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in Euro	Abweichung zum Durchschnitt in Prozent	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Mittelwert (S)	**40.420**		**+68,3**
Mittelwert (K)	**24.021**		**-7,5**
Mittelwert (L)	**25.976**		
Kreisfreie Städte			
Wolfsburg	77.274	+91,2	+197,5
Emden	44.073	+9,0	+69,7
Osnabrück	40.453	+0,1	+55,7
Mittelwert (S)	**40.420**		**+68,3**
Salzgitter	38.955	-3,6	+50,0
Braunschweig	34.867	-13,7	+34,2
Oldenburg	34.641	-14,3	+33,4
Wilhelmshaven	30.508	-24,5	+17,4
Delmenhorst	21.174	-47,6	-18,5
Landkreise			

[215] *Jung, H.-U./Böttcher, F.*: Wohnungs- Beschäftigten- bzw. Erwerbstätigenprognose 2025. Studie im Auftrag der Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBank), Hannover, 2008, veröffentlicht in: NBank (Hrsg.), a.a.O., o.J., 28.

[216] Hierbei handelt es sich um die neuesten verfügbaren kreisscharfen Zahlen, vgl. *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Online-Datenbank (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung).

Kommune: Städte und Kreise	Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in Euro	Abweichung zum Durchschnitt in Prozent	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Region Hannover	33.707	+40,3	+29,8
Vechta	30.651	+27,6	+18,0
Osterode am Harz	30.210	+25,8	+16,3
Emsland	29.727	+23,8	+14,4
Stade	26.350	+9,7	+1,4
Göttingen	26.131	+8,8	+0,6
Wesermarsch	25.940	+8,0	-0,1
Soltau-Fallingbostel	25.564	+6,4	-1,6
Hameln-Pyrmont	25.209	+4,9	-3,0
Verden	24.965	+3,9	-3,9
Mittelwert (K)	**24.021**		**-7,5**
Rotenburg (Wümme)	23.887	-0,6	-8,0
Cloppenburg	23.637	-1,6	-9,0
Holzminden	22.831	-5,0	-12,1
Diepholz	22.803	-5,1	-12,2
Goslar	22.391	-6,8	-13,8
Osnabrück	22.301	-7,2	-14,1
Grafschaft Bentheim	22.283	-7,2	-14,2
Celle	22.176	-7,7	-14,6
Nienburg (Weser)	21.945	-8,6	-15,5
Ammerland	21.843	-9,1	-15,9
Hildesheim	21.685	-9,7	-16,5
Uelzen	21.629	-10,0	-16,7
Leer	21.124	-12,1	-18,7
Lüneburg	20.885	-13,1	-19,6
Northeim	20.466	-14,8	-21,2
Lüchow-Dannenberg	19.511	-18,8	-24,9
Peine	19.406	-19,2	-25,3
Schaumburg	19.127	-20,4	-26,4
Friesland	18.720	-22,1	-27,9
Wittmund	18.497	-23,0	-28,8
Oldenburg	18.393	-23,4	-29,2
Aurich	17.656	-26,5	-32,0
Cuxhaven	16.956	-29,4	-34,7
Harburg	16.835	-29,9	-35,2

Kommune: Städte und Kreise	Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in Euro	Abweichung zum Durchschnitt in Prozent	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Helmstedt	16.540	-31,1	-36,3
Osterholz	15.984	-33,5	-38,5
Wolfenbüttel	15.630	-34,9	-39,8
Gifhorn	15.528	-35,4	-40,2

Legende: (L) = Land; (K) = Kreise; (S) = Stadt; *x Euro* = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Veränderung des gebietsstrukturellen Zuschnitts; *x Euro* = bedingter/mittlerer Handlungsbedarf; *x Euro* = kein/geringer Handlungsbedarf; die Mittelwerte sind mit der Einwohnerzahl gewichtet. Quelle: *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Online-Datenbank (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung), eigene Berechnungen.

Disparitäre wirtschaftliche Leistungskraft

Die Zusammenstellung weist die *erwartbaren deutlichen Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungskraft* zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen aus, macht gleichzeitig aber auch *ausgeprägte Disparitäten* innerhalb dieser Gruppen deutlich. Unter den *kreisfreien Städten* ragt die „VW-Stadt" Wolfsburg mit dem bei weitem höchsten BIP je Einwohner hervor, während Delmenhorst nicht einmal die Wirtschaftskraft eines durchschnittlichen niedersächsischen Kreises verzeichnet. Bei den *Kreisen* selbst konzentriert sich die wirtschaftliche Strukturschwäche vor allem auf drei Räume:

- Südniedersachsen und den Niedersächsischen Zentralraum (Gifhorn, Wolfenbüttel, Helmstedt, Schaumburg, Peine),
- die Metropolregion Bremen-Oldenburg (Osterholz, Cuxhaven, Oldenburg) und
- die Küstenregion (Aurich, Wittmund, Friesland)

Hinzu treten der strukturschwache Landkreis Lüchow-Dannenberg im Südosten Niedersachsens und der eng an den Wirtschaftsstandort Hamburg gebundene Landkreis Harburg, die Kooperations- und ggf. Neugliederungsbedarf erkennen lassen.

Arbeitslosenquote

Ergänzt wird diese Betrachtung der gegenwärtigen Güte der Standortfaktoren um den Blick auf die *soziale Lage der Erwerbspersonen* anhand der *Arbeitslosenquote*, die aufzeigt, inwieweit ein Standort geeignet ist, Einwohnern berufliche Betätigungsmöglichkeiten anzubieten (und inwieweit diese auch nachgefragt werden). Die Kommunen sind dabei wiederum in drei Gruppen unterteilt: Ist die Arbeitslosigkeit geringer ausgeprägt als in den anderen Landkreisen bzw. kreisfreien Städten, findet sich *kein oder ein nur geringer Handlungsbedarf*. Bei einer Arbeitslosenquote von höchstens einer Standardabweichung oberhalb des Kreis- bzw. Städtedurchschnitts liegt ein *mittlerer Handlungsbedarf* vor; er verweist auf verstärkte Anstrengungen um eine attraktive regionale Wirtschaftsförderung und eine Integration von Arbeitslosen in das Erwerbsleben. Dies gilt umso nachdrücklicher, wenn

die Arbeitslosenquote noch oberhalb des benannten Schwellenwertes liegt (vgl. Tab. 5.3-B).

Tabelle 5.3-B: Arbeitslosenquote im März 2010

Kommune: Städte und Kreise	**Arbeitslosenquote in Prozent***	**Abweichung zum Durchschnitt in Prozentpunkten**	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Mittelwert (S)	**9,9**		**+1,7**
Mittelwert (K)	**7,9**		**-0,3**
Mittelwert (L)	**8,2**		
Kreisfreie Städte			
Wolfsburg	7,0	-2,9	-1,2
Oldenburg	9,3	-0,6	+1,1
Braunschweig	9,4	-0,5	+1,2
Osnabrück	9,8	-0,1	+1,6
Mittelwert (S)	**9,9**		**+1,7**
Salzgitter	10,7	+0,8	+2,5
Emden	10,8	+0,9	+2,6
Delmenhorst	11,3	+1,4	+3,1
Wilhelmshaven	14,5	+4,6	+6,3
Landkreise			
Vechta	4,4	-3,5	-3,8
Emsland	5,0	-2,9	-3,2
Diepholz	5,4	-2,5	-2,8
Rotenburg (Wümme)	5,5	-2,4	-2,7
Osnabrück	5,6	-2,3	-2,6
Harburg	5,8	-2,1	-2,4
Osterholz	6,1	-1,8	-2,1
Ammerland	6,2	-1,7	-2,0
Grafschaft Bentheim	6,3	-1,6	-1,9
Oldenburg	6,5	-1,4	-1,7
Gifhorn	6,9	-1,0	-1,3
Verden	6,9	-1,0	-1,3
Cuxhaven	7,5	-0,4	-0,7
Cloppenburg	7,5	-0,4	-0,7
Wolfenbüttel	7,6	-0,3	-0,6
Nienburg (Weser)	7,6	-0,3	-0,6

Kommune: Städte und Kreise	Arbeitslosenquote in Prozent*	Abweichung zum Durchschnitt in Prozentpunkten	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Stade	7,7	-0,2	-0,5
Lüneburg	7,9	0,0	-0,3
Friesland	7,9	0,0	-0,3
Mittelwert (K)	**7,9**		**-0,3**
Peine	7,9	0,0	-0,3
Göttingen	8,4	+0,5	+0,2
Soltau-Fallingbostel	8,6	+0,7	+0,4
Northeim	8,8	+0,9	+0,6
Wesermarsch	8,8	+0,9	+0,6
Uelzen	8,9	+1,0	+0,7
Hildesheim	8,9	+1,0	+0,7
Celle	9,3	+1,4	+1,1
Schaumburg	9,4	+1,5	+1,2
Region Hannover	9,5	+1,6	+1,3
Helmstedt	9,5	+1,6	+1,3
Leer	9,7	+1,8	+1,5
Aurich	9,7	+1,8	+1,5
Hameln-Pyrmont	9,7	+1,8	+1,5
Holzminden	10,0	+2,1	+1,8
Wittmund	10,2	+2,3	+2,0
Goslar	10,7	+2,8	+2,5
Osterode am Harz	11,9	+4,0	+3,7
Lüchow-Dannenberg	12,4	+4,5	+4,2

Legende: (L) = Land; (K) = Kreise; (S) = Stadt; * bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen; *x %* = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Veränderung des gebietsstrukturellen Zuschnitts; *x %* = bedingter/mittlerer Handlungsbedarf; *x %* = kein/geringer Handlungsbedarf; die Mittelwerte sind mit der Zahl ziviler Erwerbspersonen gewichtet. Quelle: *Bundesagentur für Arbeit:* Arbeitslose nach Kreisen, März 2010, eigene Berechnungen.

Divergierende Arbeitslosenquoten vor allem in Kreisen

Wie bereits die Darstellung des BIP je Einwohner weist auch die Aufstellung der Arbeitslosenquoten *systematische Unterschiede* zwischen den von Arbeitslosigkeit stärker betroffenen kreisfreien Städten und den diesbezüglich besser aufgestellten Landkreisen aus; bei der Arbeitslosenquote sind die *gruppeninternen Differenzen* jedoch bei den Kreisen größer als bei den kreisfreien Städten. Neben einer Reihe auch im bundesweiten Vergleich gut aufgestellter Landkreise wie Vechta, Emsland, Diepholz und Rotenburg (Wümme) findet sich für einige Gebietskörperschaften bedeutender Stabilisierungs- und Handlungsbedarf: Lüchow-Dannenberg, Os-

terode am Harz, Goslar, Wittmund und Holzminden sowie die Stadt Wilhelmshaven.

Prognose der Beschäftigtenentwicklung

Die prognostizierte *Beschäftigtenentwicklung für die Jahre 2007 bis 2020* (+0,9%) fällt für Niedersachsen etwas positiver als im Bundesdurchschnitt aus (+0,4%).[217] Die regionalen Differenzen werden dabei wie folgt berücksichtigt (vgl. Tab. 5.3-C): Für Kommunen mit einer über dem Landesdurchschnitt liegenden positiven Beschäftigtenentwicklung ist von einer *hohen Entwicklungsfähigkeit* ihrer Gebietskulisse (und damit geringem Stabilisierungsbedarf) auszugehen, da durch Vorteile in der Ausstattung mit Standortfaktoren im interregionalen Wettbewerb weitere Erwerbstätigkeiten im Kreis- oder Stadtgebiet geschaffen werden (können). Eine unterhalb der geringfügig positiven Beschäftigtenentwicklung des Landes liegende Gebietskörperschaft mit gleichwohl steigender Beschäftigtenzahl verfügt über Optimierungsbedarf im Standortwettbewerb, mithin über eine nur *mittlere Eignung* ihrer Gebietskulisse. Abnehmende Beschäftigtenzahlen verweisen dagegen auf eine unzureichende Standortqualität, die zur Abwanderung von Teilen der Wirtschaft und weiterer Privater sowie Wohlstandsverlusten führt, mithin auf eine *mangelnde entwicklungspolitische Kapazität* hindeutet.

Tabelle 5.3-C: Prognostizierte Beschäftigtenentwicklung im Zeitraum 2007 bis 2020

Kommune: Städte und Kreise	Zunahme/Abnahme der Beschäftigtenzahl 2020 ggü. 2007 in Prozent*	Abweichung vom Landesdurchschnitt in Prozentpunkten
Vechta	+9,7	+8,8
Cloppenburg	+9,0	+8,1
Oldenburg (S)	+7,8	+6,9
Emsland	+6,5	+5,6
Soltau-Fallingbostel	+5,1	+4,2
Leer	+5,0	+4,1
Osnabrück	+4,8	+3,9
Ammerland	+4,6	+3,7
Diepholz	+4,4	+3,5
Stade	+4,4	+3,5
Harburg	+4,2	+3,3
Gifhorn	+3,6	+2,7
Rotenburg (Wümme)	+3,1	+2,2
Grafschaft Bentheim	+2,8	+1,9

[217] *Jung/Böttcher,* a.a.O., o.J., 28.

Kommune: Städte und Kreise	Zunahme/Abnahme der Beschäftigtenzahl 2020 ggü. 2007 in Prozent*	Abweichung vom Landesdurchschnitt in Prozentpunkten
Lüneburg	+2,8	+1,9
Verden	+2,4	+1,5
Oldenburg	+2,1	+1,2
Braunschweig (S)	+1,8	+0,9
Wolfsburg (S)	+1,8	+0,9
Osnabrück (S)	+1,7	+0,8
Aurich	+1,6	+0,7
Osterholz	+1,6	+0,7
Mittelwert (L)	**+0,9**	
Göttingen	+0,6	-0,3
Wolfenbüttel	-0,1	-1,0
Region Hannover	-0,2	-1,1
Wittmund	-0,5	-1,4
Nienburg (Weser)	-0,9	-1,8
Cuxhaven	-1,7	-2,6
Peine	-2,2	-3,1
Schaumburg	-2,3	-3,2
Hameln-Pyrmont	-3,2	-4,1
Uelzen	-3,3	-4,2
Wesermarsch	-3,3	-4,2
Wilhelmshaven (S)	-3,4	-4,3
Celle	-3,4	-4,3
Friesland	-3,7	-4,6
Goslar	-4,3	-5,2
Hildesheim	-4,4	-5,3
Delmenhorst (S)	-4,9	-5,8
Emden (S)	-5,0	-5,9
Northeim	-5,1	-6,0
Osterode am Harz	-5,7	-6,6
Helmstedt	-5,8	-6,7
Lüchow-Dannenberg	-8,4	-9,3
Salzgitter (S)	-10,0	-10,9
Holzminden	-11,5	-12,4

Legende: (L) = Land, (S) = Stadt; *x %* = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Veränderung des gebietsstrukturellen Zuschnitts; *x %* = bedingter/mittlerer Handlungsbedarf; *x %* = geringer

oder kein Handlungsbedarf. Quelle: *NBank*: Wohnungsmarktbeobachtung 2008: Aktuelle Marktlage und Perspektiven 2025, Hannover, o.J., 28; eigene Berechnungen.

Regionale Disparitäten

Während im Land die Zahl der Beschäftigten in den Jahren bis 2020 (gegenüber 2007) etwa konstant bleiben dürfte, können einige Kommunen nicht unerhebliche Zuwächse erwarten, darunter Vechta, Cloppenburg und die kreisfreie Stadt Oldenburg, mit Steigerungsraten von acht bis zehn Prozent. Demgegenüber werden die Beschäftigtenzahlen in 22 Gebietskörperschaften zurückgehen. Einbrüche in der Beschäftigungslage sind vor allem für Holzminden, Lüchow-Dannenberg und die kreisfreie Stadt Salzgitter zu erwarten. Für die im Süden und im Zentralraum Niedersachsens gelegenen Landkreise Helmstedt, Osterode am Harz, Northeim, Hildesheim und Goslar sowie die kreisfreien Städte Delmenhorst und Emden werden Rückgänge von immerhin noch vier bis sechs Prozent der Beschäftigten prognostiziert. Aber auch für eine Reihe anderer Kreise, etwa Friesland, Celle, Wesermarsch, Uelzen, Hameln-Pyrmont und die kreisfreie Stadt Wilhelmshaven ist von einer Abnahme der Beschäftigtenzahl auszugehen.

Demographische Entwicklungsfähigkeit

Die demographische Entwicklungsfähigkeit bemisst sich anhand der *Entwicklung der Gesamtbevölkerung sowie* bestimmter *Altersgruppen, die für das kommunale Ausgabeverhalten und die von Kreisen, Städten und Gemeinden vorzuhaltenden Einrichtungen eine besondere Bedeutung haben*. Zu letzteren zählen zum einen bildungs- bzw. schulrelevante junge Bevölkerungsgruppen und zum anderen die Gruppe der Älteren, und hier insbesondere der Hochbetagten, die einen erhöhten Bedarf an öffentlichen Versorgungs-, Gesundheits- und seniorengerechten Infrastrukturen mit sich bringen. Durch erweiterte Gebietszuschnitte könnten disparate demographische Entwicklungen innerhalb einer Kommune in Teilen aufgefangen werden, wobei im Zuge einer Gebietsänderung ein Ausgleich der demographischen Entwicklungsfähigkeit über Kommunalgrenzen hinweg dann erreicht wird, wenn sich eine von Bevölkerungsrückgang und Überalterung geprägte Kommune mit einer diesbezüglich besser gestellten Gebietskörperschaft zusammenschließt.

Indikatoren der demographischen Entwicklungsfähigkeit

Der *Ausweis der demographischen Entwicklungsfähigkeit* wird mit den folgenden *drei Indikatoren* untersetzt:

- Anstieg oder Rückgang des *Bevölkerungsstandes* im Jahr 2025 gegenüber dem Jahr 2008,
- Anstieg oder Rückgang des *Bevölkerungsanteils der unter 18-Jährigen* von 2008 bis 2025 sowie

- Anstieg oder Rückgang des *Bevölkerungsanteils der über 75-Jährigen* im Jahr 2025 gegenüber dem Jahr 2008.[218]

Datengrundlage für die drei genannten Indikatoren ist, wie angesprochen, die Bevölkerungsprognose des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung (NIW) mit dem Basisjahr 2008[219]; sie stellt die aktuellste kreisscharfe Bevölkerungsprognose für Niedersachsen dar.

Zusammenhang von Bevölkerungsentwicklung und kommunalem Handlungsbedarf

Mit Blick auf die Entwicklung der Gesamtbevölkerung ist ein Einwohnerzuwachs oder zumindest eine konstante Bevölkerungszahl anzustreben, sodass der Gutachter niedersächsischen Landkreisen und kreisfreien Städten, die dies erfüllen, eine *hohe Eignung* (mithin geringen Handlungsbedarf) ihrer Gebietskulisse zuspricht. Im Hintergrund steht, dass sich mit einer erhöhten Bevölkerungszahl potentielle Leistungssteigerungen ergeben, wie in Kap. 5.1 beschrieben wurde. Bei einer rückläufigen Bevölkerungszahl treten dagegen häufig Ausgabenremanenzen auf, d.h. die Kosten zur Erfüllung zahlreicher kommunaler Aufgaben gehen nicht proportional zur sinkenden Nachfrage zurück, woraus den Kommunen Mehrausgaben pro Kopf entstehen, die ihre haushalterische Situation belasten (vgl. im Detail Kap. 4.2). Bei einem Bevölkerungsrückgang von mehr als zehn Prozent in 17 Jahren erkennt der Gutachter einen *hohen Handlungsbedarf* für eine etwaige Neugliederung oder Reorganisation der betroffenen Kommune, während bei Bevölkerungsrückgängen bis zu zehn Prozent von einem *mittleren Handlungsbedarf* gesprochen wird. Die folgende Tab. 5.3-D dokumentiert die regionalisierte Bevölkerungsentwicklung im Land.

Tabelle 5.3-D: Bevölkerungsentwicklung niedersächsischer Landkreise und kreisfreier Städte von 2008 bis 2025

Kommune: Städte und Kreise	Bevölkerungsstand 2008	Bevölkerungsprognose 2025	Veränderung (2025 ggü. 2008)
Städte insgesamt	1.002.262	925.479	**-7,7%**
Kreise insgesamt	6.944.982	6.567.196	**-5,4%**
Land insgesamt	7.947.244	7.492.675	**-5,7%**
Vechta	134.506	149.807	+11,4%
Cloppenburg	157.268	167.301	+6,4%
Emsland	313.824	326.879	+4,2%

[218] Die Erhebung des Bevölkerungsanteils der über 65-Jährigen würde zwar der oben beschriebenen Bevölkerungsgruppe eher entsprechen, doch weist die Veröffentlichung der NIW-Prognose 2008-2025 diesen Bevölkerungsanteil nicht aus. Der Rückgriff auf ältere regionalisierte Bevölkerungsprognosen, etwa des Landesbetriebs für Statistik und Kommunikationstechnologie mit dem Basisjahr 2004, die diesen Anteil aufzeigen, scheidet aus, da diese Prognosen die Beschleunigung des Bevölkerungsrückgangs in den letzten Jahren nur unzureichend prognostiziert haben.

[219] Veröffentlicht in: *NBank*, a.a.O., o.J., 111

Kommune: Städte und Kreise	Bevölkerungs-stand 2008	Bevölkerungs-prognose 2025	Veränderung (2025 ggü. 2008)
Harburg	244.640	252.138	+3,1%
Ammerland	117.102	120.539	+2,9%
Lüneburg	176.512	180.471	+2,2%
Grafschaft Bentheim	135.508	138.027	+1,9%
Oldenburg (S)	160.279	163.240	+1,8%
Stade	196.891	195.961	-0,5%
Emden (S)	51.562	51.025	-1,0%
Braunschweig (S)	246.012	243.277	-1,1%
Oldenburg	125.943	124.382	-1,2%
Leer	164.947	161.066	-2,4%
Aurich	189.381	184.159	-2,8%
Region Hannover	1.129.797	1.097.653	-2,8%
Rotenburg (Wümme)	164.603	159.256	-3,2%
Diepholz	214.379	202.906	-5,4%
Osnabrück	358.236	336.771	-6,0%
Wittmund	57.492	53.916	-6,2%
Osterholz	112.486	104.827	-6,8%
Verden	133.560	124.427	-6,8%
Hildesheim	286.663	265.243	-7,5%
Göttingen	259.902	240.078	-7,6%
Peine	132.613	122.199	-7,9%
Gifhorn	173.765	159.630	-8,1%
Soltau-Fallingbostel	140.792	128.795	-8,5%
Celle	180.130	164.614	-8,6%
Nienburg (Weser)	123.881	112.999	-8,8%
Osnabrück (S)	163.286	147.846	-9,5%
Schaumburg	162.971	145.326	-10,8%
Uelzen	94.940	84.563	-10,9%
Friesland	100.307	89.208	-11,1%
Delmenhorst (S)	74.751	66.301	-11,3%
Hameln-Pyrmont	156.398	137.707	-12,0%
Wesermarsch	91.968	80.735	-12,2%
Cuxhaven	202.124	174.571	-13,6%
Wolfsburg (S)	120.538	102.445	-15,0%
Lüchow-Dannenberg	49.965	42.139	-15,7%

Kommune: Städte und Kreise	Bevölkerungs-stand 2008	Bevölkerungs-prognose 2025	Veränderung (2025 ggü. 2008)
Wilhelmshaven (S)	81.411	68.604	-15,7%
Wolfenbüttel	123.663	103.102	-16,6%
Northeim	142.321	117.390	-17,5%
Helmstedt	94.870	78.096	-17,7%
Osterode am Harz	79.355	63.877	-19,5%
Goslar	146.187	116.984	-20,0%
Salzgitter (S)	104.423	82.741	-20,8%
Holzminden	75.092	59.454	-20,8%

Legende: (S) = Stadt; *x %* = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Veränderung des gebietsstrukturellen Zuschnitts; *x %* = bedingter/mittlerer Handlungsbedarf; *x %* = kein Handlungsbedarf; *Kursiv* gesetzt sind Kommunen mit prekärer demographischer Lage, d.h. Kommunen mit gegenwärtig niedriger Einwohnerzahl (unter 150.000) und mit prognostiziertem erheblichen Bevölkerungsrückgang (über 10% zw. 2008 und 2025). Quellen: *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Online-Datenbank (Bevölkerungsfortschreibung), Stand: 31.12.2008; *NBank*: Wohnungsmarktbeobachtung 2008: Aktuelle Marktlage und Perspektiven 2025, Hannover, o.J., 111; eigene Berechnungen.

Hohe Bevölkerungsverluste in Süd-, Südostniedersachsen und im Küstenraum

Im Ergebnis klafft eine ganz erhebliche Lücke zwischen einigen Landkreisen, die auch in den kommenden Jahren noch mit Bevölkerungszuwächsen rechnen können (so vor allem Vechta, Cloppenburg und Emsland) und jenen Kreisen, die aufgrund in Teilen durchaus „*dramatischer" Bevölkerungsverluste* in Gefahr stehen, entwicklungspolitisch gleichsam „abgehängt" und in ihrer Gestaltungsfähigkeit aufgrund haushalterischer Verwerfungen spürbar beschnitten zu werden. Dieses *absehbare Negativszenario* konzentriert sich – sieht man von der gleichfalls betroffenen Stadt Delmenhorst ab - territorial auf die bereits mehrfach als strukturschwach bezeichneten Räume Südniedersachsen, Südostniedersachsen und den Küstenraum:[220]

- In *Südniedersachsen* werden für die Landkreise Holzminden, Goslar, Osterode am Harz, Helmstedt, Northeim, Wolfenbüttel, Hameln-Pyrmont, Schaumburg sowie die kreisfreien Städte Salzgitter und Wolfsburg sehr erhebliche Bevölkerungsrückgänge prognostiziert.
- In *Südostniedersachsen* werden die ohnehin einwohnerschwachen Landkreise Lüchow-Dannenberg und Uelzen mit weiteren deutlichen Einwohnerverlusten rechnen müssen.
- Im *Küstenraum* schließlich wird der Bevölkerungsstand vor allem in Cuxhaven, Friesland, Wesermarsch und der kreisfreien Stadt Wilhelmshaven beträchtlich sinken.

[220] Dort sind bereits gegenwärtig einige Kommunen vom demographischen Wandel erkennbar negativ betroffen.

Demographische Entwicklung der Minderjährigen

Diese gesamthafte Betrachtung wird durch den Blick auf *ausgewählte Bevölkerungsgruppen* ergänzt. Zunächst steht dabei die *Gruppe der unter 18-Jährigen* im Fokus. Ein hoher Bevölkerungsanteil junger Menschen ist für die Entwicklungsdynamik von Räumen bekanntlich von wesentlicher Bedeutung. Angesichts des Rückgangs des Anteils der Minderjährigen in allen Landkreisen und kreisfreien Städten Niedersachsens gewinnt aber auch das bereits angeführte Argument zur Vermeidung von Remanenzkosten an Bedeutung, da gerade Bildungseinrichtungen nicht stufenlos rückgebaut werden können, mithin in erheblichem Ausmaß von diesen relativen Kostensteigerungen betroffen sind. *Hohen Handlungsbedarf* sieht der Gutachter für Kommunen dann, wenn diese einen höheren Rückgang des Bevölkerungsanteils der Minderjährigen aufweisen als der Landesdurchschnitt. Ist die Anteilsreduktion geringer als im Landesmittelwert, ist von einem *mittleren Handlungsbedarf* auszugehen. *Kein Handlungsbedarf* wird dagegen diagnostiziert, wenn der Anteil der unter 18-Jährigen zumindest konstant bleibt. In Tab. 5.3-E wird der Rückgang der Minderjährigen sowohl absolut (rechte Spalte) als auch in Relation zur Gesamtbevölkerung (mittlere Spalte) ausgewiesen; der letzte Wert wird dabei als bewertungsrelevanter Indikator eingesetzt, weil er die Rolle junger Menschen für die Zukunftsfähigkeit von Räumen präziser berücksichtigt und darstellt, wie sich die skizzierten Remanenzkosten verteilen.

Tabelle 5.3-E: Entwicklung der Gruppe der unter 18-Jährigen in niedersächsischen Landkreisen und kreisfreien Städten von 2007 bis 2025

Kommune: Städte und Kreise	Rückgang des Anteils der U18 an der Bevölkerung von 2007 bis 2025 in Prozent	Rückgang der Zahl der U18 von 2007 bis 2025 in Prozent
Braunschweig (S)	-1	-2
Wolfsburg (S)	-7	-21
Osnabrück (S)	-9	-17
Region Hannover	-11	-14
Wilhelmshaven (S)	-12	-27
Oldenburg (S)	-15	-13
Emden (S)	-15	-16
Hildesheim	-15	-22
Vechta	-16	-7
Göttingen	-16	-23
Salzgitter (S)	-18	-35
Delmenhorst (S)	-18	-28
Helmstedt	-20	-35
Cloppenburg	-20	-15

Kommune: Städte und Kreise	Rückgang des Anteils der U18 an der Bevölkerung von 2007 bis 2025 in Prozent	Rückgang der Zahl der U18 von 2007 bis 2025 in Prozent
Mittelwert (L)	**-20**	**-25**
Hameln-Pyrmont	-21	-31
Celle	-21	-28
Soltau-Fallingbostel	-21	-28
Harburg	-21	-19
Verden	-22	-27
Nienburg (Weser)	-22	-30
Northeim	-22	-37
Stade	-22	-23
Rotenburg (Wümme)	-23	-26
Holzminden	-23	-40
Peine	-23	-30
Lüneburg	-24	-22
Osterode am Harz	-24	-39
Uelzen	-24	-33
Goslar	-24	-40
Diepholz	-24	-29
Grafschaft Bentheim	-25	-23
Schaumburg	-25	-33
Aurich	-25	-27
Gifhorn	-25	-31
Wesermarsch	-25	-35
Osterholz	-26	-31
Emsland	-26	-23
Lüchow-Dannenberg	-26	-38
Oldenburg	-26	-27
Leer	-27	-28
Osnabrück	-27	-31
Cuxhaven	-27	-37
Ammerland	-27	-25
Wolfenbüttel	-29	-41
Wittmund	-29	-34
Friesland	-30	-38

Legende: (L) = Land; *x %* = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Veränderung des gebietsstrukturellen Zuschnitts; *x %* = bedingter/mittlerer Handlungsbedarf; *x %* = geringer Hand-

lungsbedarf. Quelle: *NBank*: Wohnungsmarktbeobachtung 2008: Aktuelle Marktlage und Perspektiven 2025, Hannover, o.J., 111; eigene Berechnungen.

Erheblicher Rückgang des Bevölkerungsanteils Minderjähriger

Die Darstellung weist *für 32 Landkreise einen hohen Handlungsbedarf* aus. Dabei nimmt der Anteil der Minderjährigen in 16 Kreisen im benannten Zeitraum sogar um 25% ab; dies gilt für:

- die Landkreise Aurich, Emsland, Grafschaft Bentheim, Leer, Osnabrück und Wittmund in West- und Südwestniedersachsen,
- die Landkreise Ammerland, Cuxhaven, Friesland, Oldenburg, Osterholz, Wesermarsch in der Metropolregion Bremen-Oldenburg,
- die Kreise Gifhorn, Schaumburg und Wolfenbüttel im Zentralraum und in Südniedersachsen sowie
- den Landkreis Lüchow-Dannenberg in der Metropolregion Hamburg.

Demographische Entwicklung der Gruppe der Hochbetagten

Als letzter Indikator zur Beurteilung der demographischen Entwicklungsfähigkeit wird der *Bevölkerungsanteil der über 75-Jährigen* herangezogen. Ein hoher Anstieg verbindet sich hier mit erheblichen investiven Kosten für öffentliche Versorgungs-, Gesundheits- und seniorengerechten Infrastruktureinrichtungen. Aus diesem Grund wird Kommunen mit zumindest konstantem Bevölkerungsanteil dieser Gruppe eine *hohe Eignung* (mithin geringer Handlungsbedarf) ihrer Gebietskulisse zugesprochen, während Gebietskörperschaften mit landesunterdurchschnittlichen Zunahmen *mittlerer Handlungsbedarf* attestiert wird und Kreisen wie Städten mit landesüberdurchschnittlichen Zugängen über 75-Jähriger *hoher Handlungsbedarf* zuzusprechen ist. Tab. 5.3-F weist analog zur Betrachtung bei den Minderjährigen die Zunahme Hochbetagter sowohl absolut als auch als Anteil an der Bevölkerung aus, wobei der letztgenannte Wert wiederum als aussagekräftiger eingestuft wird, berücksichtigt er doch die generelle Bevölkerungsdynamik (Ausmaß der Überalterung) und die Fähigkeit, investive Kosten auf die übrige Bevölkerung zu verteilen.

Tabelle 5.3-F: Entwicklung der Gruppe der über 75-Jährigen in niedersächsischen Landkreisen und kreisfreien Städten von 2007 bis 2025

Kommune: Städte und Kreise	Zunahme des Anteils der Ü75 an der Bevölkerung von 2007 bis 2025 in Prozent	Zunahme der Zahl der Ü75 von 2007 bis 2025 in Prozent
Braunschweig (S)	+19	+18
Osnabrück (S)	+26	+15
Vechta	+26	+40
Emden (S)	+30	+29
Cloppenburg	+30	+38
Grafschaft Bentheim	+37	+40

Kommune: Städte und Kreise	Zunahme des Anteils der Ü75 an der Bevölkerung von 2007 bis 2025 in Prozent	Zunahme der Zahl der Ü75 von 2007 bis 2025 in Prozent
Oldenburg (S)	+37	+40
Hameln-Pyrmont	+38	+20
Region Hannover	+40	+36
Hildesheim	+41	+30
Uelzen	+43	+26
Nienburg (Weser)	+43	+29
Holzminden	+44	+12
Osterode am Harz	+44	+15
Wolfsburg (S)	+44	+22
Lüneburg	+44	+47
Northeim	+46	+18
Lüchow-Dannenberg	+46	+23
Goslar	+47	+16
Osnabrück	+47	+38
Salzgitter (S)	+48	+17
Helmstedt	+48	+20
Göttingen	+49	+37
Mittelwert (L)	**+49**	**+40**
Emsland	+49	+55
Schaumburg	+53	+36
Wesermarsch	+54	+34
Celle	+54	+40
Soltau-Fallingbostel	+55	+41
Peine	+55	+41
Leer	+58	+55
Rotenburg (Wümme)	+59	+53
Wilhelmshaven (S)	+61	+34
Aurich	+62	+57
Wolfenbüttel	+65	+37
Gifhorn	+65	+52
Diepholz	+65	+55
Cuxhaven	+71	+47
Stade	+72	+70
Delmenhorst (S)	+76	+55
Wittmund	+78	+66

Kommune: Städte und Kreise	Zunahme des Anteils der Ü75 an der Bevölkerung von 2007 bis 2025 in Prozent	Zunahme der Zahl der Ü75 von 2007 bis 2025 in Prozent
Ammerland	+79	+84
Oldenburg	+80	+78
Harburg	+83	+89
Verden	+84	+71
Friesland	+87	+66
Osterholz	+97	+83

Legende: (S) = Stadt; *x %* = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Veränderung des gebietsstrukturellen Zuschnitts; *x %* = bedingter/mittlerer Handlungsbedarf; *x %* = geringer Handlungsbedarf. Quelle: *NBank*: Wohnungsmarktbeobachtung 2008: Aktuelle Marktlage und Perspektiven 2025, Hannover, o.J., 111; eigene Berechnungen.

Starke regionale Differenzen

Die *Zunahme des Bevölkerungsanteils Hochbetagter* ist *demnach im Land äußerst unterschiedlich ausgeprägt*. Während der Anstieg im Kreis Vechta und den kreisfreien Städten Braunschweig, Osnabrück und Emden noch vergleichsweise moderat ausfällt (absolut aber bereits 19 bis 30% beträgt), verdoppelt sich fast der Bevölkerungsanteil der über 75-Jährigen in einigen Landkreisen. Von Zuwächsen von über 60% ist vor allem die *nördliche Landeshälfte* betroffen. Dies gilt

- in der Metropolregion Bremen-Oldenburg für die Landkreise Ammerland, Cuxhaven, Diepholz, Friesland, Oldenburg, Osterholz und Verden sowie die kreisfreien Städte Delmenhorst und Wilhelmshaven,
- in der Metropolregion Hamburg für die Landkreise Stade und Harburg,
- in West- und Südwestniedersachsen für die Landkreise Aurich und Wittmund sowie
- im Zentralraum und in Südniedersachsen für die Landkreise Gifhorn und Wolfenbüttel.

Finanzielle Ressourcen

Schließlich hängt die Entwicklungsfähigkeit der Kommunen bekanntlich in ganz wesentlichem Ausmaß von den ihnen zur Verfügung stehenden *finanziellen Ressourcen* ab, insbesondere jenen, mit denen sie investiv wirken. Weist der Verwaltungshaushalt regelmäßig ein Defizit auf, sind der kommunalen Gebietskörperschaft jene Investitionen verwehrt, mit denen sie ihre Standortfaktoren und damit ihre Position im interkommunalen wie interregionalen Wettbewerb zu verbessern vermag. Die finanziellen Ressourcen werden hier über *zwei komplexe Indikatoren* erfasst, die vom NIW für das Regionalmonitoring 2009 erhoben wurden:

Indikatoren der finanziellen Entwicklungsfähigkeit

- die *Deckungsquote* im Jahresdurchschnitt 2005-2007 (Verhältnis der allgemeinen Deckungsmittel netto zu den Zuschussbedarfen der Einzelpläne 0-8 des Verwaltungshaushalts) – mit diesem Indikator erfasst der Gutachter die finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen, und
- die *Soll-Fehlbetragsquote* im Jahresdurchschnitt 2005-2007[221] (Verhältnis der Soll-Fehlbeträge der Vorjahre [resultierend aus unausgeglichenen Haushalten] zu den allgemeinen Deckungsmittel netto) – mit diesem Indikator schätzt der Gutachter den Verschuldungsstand und die Notwendigkeit einer Haushaltskonsolidierung ein.

Die Kennziffern beziehen sich auf die *Summe der Gemeinde- und Kreishaushalte*, da nur so ein Vergleich der kreisfreien Städte und der Landkreise möglich ist. Auf der *Kreisebene* setzen sich die allgemeinen Deckungsmittel (netto) der Gebietskörperschaften aus allgemeinen Zuweisungen und der Kreisumlage zusammen, von der wiederum Zinszahlungen abzuziehen sind, da sie den Kreisen und kreisfreien Städten nicht zur Deckung der Zuschussbedarfe für die Einzelpläne 0-8 des Verwaltungshaushalts zur Verfügung stehen.[222] Mit Blick auf die *Gemeindeebene* ergeben sich die allgemeinen Deckungsmittel (netto) aus der Addition von Steuereinnahmen[223] und allgemeinen Zuweisungen, von denen die Kreisumlage und Zinszahlungen abzuziehen sind, da sie den Gemeinden nicht zur Deckung der Zuschussbedarfe zur Verfügung stehen.

Verhältnis der Deckungsquote zum kommunalen Handlungsbedarf

Mit Blick auf die *Deckungsquote* ist zunächst festzustellen, dass Kommunen Überschüsse der allgemeinen Deckungsmittel erarbeiten müssen, um durch Zuführungen vom Verwaltungs- zum Vermögenshaushalt Investitionen tätigen zu können. Je stärker die Deckungsquote 100% überschreitet, umso besser können Kommunen zukünftige Investitionen finanzieren. Deckungsquoten unterhalb von 100% weisen Einnahmedefizite aus, die im Regelfall nur durch Kassenkredite ausgeglichen werden können. Aus diesen Überlegungen leitet der Gutachter seine Einteilung für Tab. 5.3-G ab: Erreichten Kommunen eine Deckungsquote unterhalb von 100%, spricht dies für einen *hohen Handlungsbedarf*. Liegt die Deckungsquote zwischen 100% und dem gruppenspezifischen Mittelwert, verbleibt ein erkennbares Optimierungspotential und wird von einem *mittleren Handlungsbedarf* gesprochen. Kreise und kreisfreie Städte mit überdurchschnittlichen Werten weisen demgegenüber *keinen Handlungsbedarf* aus finanzieller Sicht auf.

---

221 Die Soll-Fehlbetragsquote wird hier für die Jahre 2005 bis 2007 berechnet, da aufgrund der Umstellung zur Doppik in einer Reihe von Kommunen ab dem Jahr 2008 keine Fehlbeträge mehr ausgewiesen werden.

222 Vgl. *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung*, a.a.O., 2009, 36.

223 Bis auf die sehr ertragsschwache Jagdsteuer fallen alle kommunalen Steuern den Gemeinden zu.

Tabelle 5.3-G: Allgemeine Deckungsquote(netto) auf der Kreis- und Gemeindeebene 2005-2007

Kommune: Städte und Kreise	Deckungsquote in Prozent*	Abweichung zum Durchschnitt in Prozentpunkten	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Mittelwert (S)	**100,7**		**-4,8**
Mittelwert (K)	**106,6**		**+1,1**
Mittelwert (L)	**105,3**		
Kreisfreie Städte			
Salzgitter	113,4	12,7	8,1
Braunschweig	111,0	10,3	5,7
Emden	106,0	5,3	0,7
Oldenburg	102,3	1,6	-3,0
Wilhelmshaven	102,0	1,3	-3,3
Mittelwert (S)	**100,7**		**-4,8**
Delmenhorst	95,4	-5,3	-9,9
Osnabrück	91,3	-9,4	-14,0
Wolfsburg	83,9	-16,8	-21,4
Landkreise			
Cloppenburg	136,0	29,4	30,7
Vechta	130,1	23,5	24,8
Rotenburg (Wümme)	127,6	21,0	22,3
Diepholz	126,9	20,3	21,6
Emsland	126,1	19,5	20,8
Oldenburg	124,7	18,1	19,4
Grafschaft Bentheim	119,4	12,8	14,1
Verden	118,9	12,3	13,6
Osnabrück	116,8	10,2	11,5
Aurich	115,2	8,6	9,9
Ammerland	114,8	8,2	9,5
Harburg	114,5	7,9	9,2
Wittmund	112,0	5,4	6,7
Gifhorn	111,4	4,8	6,1
Soltau-Fallingbostel	110,9	4,3	5,6
Celle	109,5	2,9	4,2
Stade	109,4	2,8	4,1
Leer	108,5	1,9	3,2
Nienburg (Weser)	108,4	1,8	3,1

Kommune: Städte und Kreise	Deckungsquote in Prozent*	Abweichung zum Durchschnitt in Prozentpunkten	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Peine	106,9	0,3	1,6
Mittelwert (K)	**106,6**		**+1,1**
Hildesheim	106,2	-0,4	0,9
Osterholz	105,4	-1,2	0,1
Holzminden	104,5	-2,1	-0,8
Region Hannover	102,5	-4,1	-2,8
Wesermarsch	102,2	-4,4	-3,1
Göttingen	99,5	-7,1	-5,8
Friesland	99,4	-7,2	-5,9
Schaumburg	97,6	-9,0	-7,7
Hameln-Pyrmont	96,1	-10,5	-9,2
Lüneburg	95,8	-10,8	-9,5
Wolfenbüttel	95,7	-10,9	-9,6
Northeim	90,8	-15,8	-14,5
Goslar	89,5	-16,8	-21,4
Uelzen	89,1	-17,5	-16,2
Osterode am Harz	86,4	-20,2	-18,9
Helmstedt	84,4	-22,2	-20,9
Cuxhaven	78,8	-27,8	-26,5
Lüchow-Dannenberg	78,4	-28,2	-26,9

Legende: (L) = Land; (K) = Kreise; (S) = Stadt; * Allgemeine Deckungsmittel netto bezogen auf die Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0-8 (Verwaltungshaushalt), in Prozent, Jahresdurchschnitt 2005-2007; die gruppenspezifischen Mittelwerte sind ungewichtet; *x %* = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Veränderung des gebietsstrukturellen Zuschnitts; *x %* = bedingter/mittlerer Handlungsbedarf; *x %* = geringer oder kein Handlungsbedarf. Quelle: *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung*: Regionalmonitoring Niedersachsen. Regionalreport 2009, Hannover, 2009; eigene Berechnungen.

Regionale Disparitäten in der Haushaltsdeckung

Im Ergebnis wird eine *höchst disparitäre Finanzlage der niedersächsischen Kommunen* deutlich. Während den Landkreisen Cloppenburg, Vechta, Rotenburg (Wümme), Diepholz und Emsland sehr weite Handlungsspielräume mit Blick auf Investitionsmöglichkeiten offen stehen, konnten im Zeitraum 2005-2007 13 Landkreise und drei kreisfreie Städte den Zuschussbedarf im Rahmen der Einzelpläne 0-8 nicht mit ihren allgemeinen Deckungsmitteln (netto) erfüllen. Diese Gebietskörperschaften weisen eine *in Teilen* (Cuxhaven, Lüchow-Dannenberg) *ganz beträchtlich Unterfinanzierung* auf, woraus sich ein dringlicher Handlungsbedarf

ableitet; sie konzentrieren sich räumlich – sieht man von den kreisfreien Städten Delmenhorst und Osnabrück ab – auf

- *Südniedersachsen* und den *Niedersächsischen Zentralraum* (Landkreise Helmstedt, Osterode am Harz, Goslar, Nordheim, Wolfenbüttel, Hameln-Pyrmont, Schaumburg, Göttingen und die kreisfreie Stadt Wolfsburg),
- *Südostniedersachsen* (Lüchow-Dannenberg, Uelzen) und den angrenzenden Landkreis Lüneburg sowie
- den *Küstenraum* (Cuxhaven, Friesland).

Beziehung zwischen Soll-Fehlbetragsquote und kommunalem Handlungsbedarf

Die *Soll-Fehlbetragsquote* verweist demgegenüber auf das *Ausmaß notwendiger Haushaltskonsolidierung*. Ein Wert von 100% bedeutet, dass eine Kommune ihre Jahreseinnahmen vollständig zur Deckung der Haushaltslücken früherer Jahre verwenden müsste. Der Gutachter entscheidet sich hier für eine relationale Einschätzung möglichen Kooperations- und Fusionsbedarfs: Kommunen, deren Soll-Fehlbetragsquote innerhalb einer halben Standardabweichung vom Kreis- bzw. Städtedurchschnitt liegen, wird *mittlerer Handlungsbedarf* zugeschrieben. Darüber hinausgehende Abweichungen der Soll-Fehlbetragsquote ober- und unterhalb der Mittelwerte dokumentieren *hohen bzw. geringen Handlungsbedarf* (vgl. Tab. 5.3-H).

Tabelle 5.3-H: Soll-Fehlbetragsquote der allgemeinen Deckungsmittel (netto) auf der Kreis- und Gemeindeebene 2005-2007

Kommune: Städte und Kreise	Soll-Fehlbetragsquote in Prozent*	Abweichung zum Durchschnitt in Prozentpunkten	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Mittelwert (S)	**17,0**		**-19,4**
Mittelwert (K)	**46,2**		**+9,8**
Mittelwert (L)	**36,4**		
Kreisfreie Städte			
Braunschweig	0,0	-17,0	-36,4
Wolfsburg	0,0	-17,0	-36,4
Emden	5,8	-11,2	-30,7
Osnabrück	15,7	-1,3	-20,8
Wilhelmshaven	15,9	-1,1	-20,6
Mittelwert (S)	**17,0**		**-19,4**
Delmenhorst	27,7	+10,7	-8,7
Oldenburg	32,0	+15,0	-4,4
Salzgitter	39,3	+22,3	+2,9

Kommune: Städte und Kreise	Soll-Fehlbetragsquote in Prozent*	Abweichung zum Durchschnitt in Prozentpunkten	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Landkreise			
Vechta	0,3	-45,9	-36,2
Ammerland	2,3	-43,9	-34,1
Oldenburg	3,7	-42,5	-32,7
Emsland	4,3	-41,9	-32,1
Cloppenburg	5,2	-41,0	-31,2
Diepholz	5,5	-40,7	-31,0
Harburg	5,8	-40,4	-30,7
Schaumburg	7,2	-39,0	-29,2
Gifhorn	9,0	-37,2	-27,5
Rotenburg (Wümme)	11,9	-34,3	-24,5
Grafschaft Bentheim	11,9	-34,3	-24,5
Verden	14,0	-32,2	-22,4
Osnabrück	15,8	-30,4	-20,7
Hameln-Pyrmont	18,7	-27,5	-17,7
Nienburg (Weser)	20,0	-26,2	-16,4
Region Hannover	23,6	-22,6	-12,8
Celle	26,9	-19,3	-9,5
Holzminden	30,3	-15,9	-6,2
Wittmund	35,3	-10,9	-1,1
Stade	35,9	-10,3	-0,5
Osterholz	37,0	-9,2	+0,6
Wesermarsch	41,7	-4,5	+5,2
Soltau-Fallingbostel	42,1	-4,1	+5,7
Friesland	45,9	-0,3	+9,4
Mittelwert (K)	**46,2**		**+9,8**
Leer	46,9	+0,7	+10,5
Peine	51,1	+4,9	+14,7
Osterode am Harz	60,8	+14,6	+24,4
Goslar	63,2	+17,0	+26,7
Wolfenbüttel	63,5	+17,3	+27,0
Aurich	70,6	+24,4	+34,2
Helmstedt	86,0	+39,8	+49,6
Hildesheim	92,5	+46,3	+56,0

Kommune: Städte und Kreise	Soll-Fehlbetragsquote in Prozent*	Abweichung zum Durchschnitt in Prozentpunkten	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Lüneburg	109,3	+63,1	+72,8
Uelzen	118,1	+71,9	+81,6
Göttingen	121,7	+75,5	+85,2
Northeim	128,1	+81,9	+91,7
Cuxhaven	136,4	+90,2	+99,9
Lüchow-Dannenberg	154,0	+107,8	+117,6

Legende: (L) = Land; (K) = Kreise; (S) = Stadt; * Soll-Fehlbeträge in Prozent der allgemeinen Deckungsmittel netto im Durchschnitt der Jahre 2005-2007; die gruppenspezifischen Mittelwerte sind ungewichtet; *x %* = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Veränderung des gebietsstrukturellen Zuschnitts; *x %* = bedingter/mittlerer Handlungsbedarf; *x %* = geringer oder kein Handlungsbedarf. Quelle: *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung*: Regionalmonitoring Niedersachsen. Regionalreport 2009, Hannover, 2009; eigene Berechnungen.

Hoher Konsolidierungsdruck in Süd- und Südostniedersachsen sowie im Küstenraum

Die Entwicklung und Aufstellung der Soll-Fehlbetragsquoten unterstreicht die bereits diagnostizierte *hohe Spannweite* („Spreizung") *zwischen den Akteuren mit Blick auf die Notwendigkeit einer Konsolidierung der Kreis- und Gemeindehaushalte*. Während die kreisfreien Städte Braunschweig und Wolfsburg keinerlei Soll-Fehlbeträge in den Jahren 2005 bis 2007 abzubauen hatten und die Landkreise Vechta, Ammerland, Oldenburg und Emsland nur geringfügige Soll-Fehlbeträge aufwiesen, waren (und sind) *einige Landkreise strukturell hoch verschuldet*, sodass etwaige Kooperations- und/oder Fusionsrenditen erforderlich sein dürften, um dauerhaft die kommunale Handlungsfähigkeit zu erhalten bzw. in Teilen wieder herzustellen. Dies betrifft vor allem

- in *Südniedersachsen* und im *Zentralraum* die Landkreise Northeim, Göttingen, Hildesheim und Helmstedt,
- in *Südostniedersachsen* Lüchow-Dannenberg, Uelzen und den angrenzenden Kreis Lüneburg sowie
- im *Küstenraum* Cuxhaven und Aurich.

Unter den *kreisfreien Städten* liegen die Soll-Fehlbetragsquoten auf einem erheblich niedrigeren Niveau, wobei Delmenhorst, Oldenburg und Salzgitter die diskussionswürdigsten Werte aufweisen.

Zusammenfassung

Weitreichende Differenzen in der Entwicklungsfähigkeit

Beurteilt man über die einzelnen Indikatoren hinweg die Entwicklungsfähigkeit der niedersächsischen Landkreise und kreisfreien Städte, so werden wie bereits bei der Beurteilung ihrer Raumkapazität und Leistungsfähigkeit *erhebliche Differenzen* zwischen *Gebietskörperschaften mit hoher Entwicklungsfähigkeit* (hierzu zählen

etwa die Kreise Cloppenburg, Emsland, Grafschaft Bentheim, Osnabrück und Vechta sowie die Städte Braunschweig und Oldenburg) *und solchen mit gravierenden entwicklungspolitischen Defiziten* erkennbar (vgl. Tab. 5.3-I). Letztere finden sich wiederum im *Süden und Südosten des Landes sowie im Küstenraum* territorial konzentriert, wobei die Entwicklungsperspektiven der folgenden Gebietskörperschaften auf *dringlichen Stabilisierungs- und Handlungsbedarf* aufmerksam machen:

- in Südniedersachsen und im Zentralraum: Goslar, Helmstedt, Northeim, Osterode am Harz, Peine, Wolfenbüttel, Hameln-Pyrmont, Holzminden und Schaumburg
- in Südostniedersachsen: Lüchow-Dannenberg und Uelzen,
- in der Metropolregion Bremen-Oldenburg die Kreise Cuxhaven, Friesland und Wesermarsch sowie die kreisfreien Städte Delmenhorst und Wilhelmshaven,
- zudem im westlichen Landesteil Wittmund.

Tabelle 5.3-I: Entwicklungspolitische Eignung der kreislichen Gebietsstrukturen

Kommune: Städte und Kreise	**Standortfaktoren-ausstattung**			**Bevölkerungs-entwicklung**			**Finanzielle Ressourcen**	
	BIP	**Arbeitslosenquote**	**Beschäftigtenentw.**	**Gesamt**	**U18**	**Ü75**	**Deckungsquote**	**Soll-Fehlbetragsquote**
Kreisfreie Städte								
Braunschweig	*Mittel*	*Hoch*	*Hoch*	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*	*Hoch*	*Gering*
Salzgitter	*Mittel*	*Mittel*	*Gering*	*Gering*	*Mittel*	*Mittel*	*Hoch*	*Hoch*
Wolfsburg	*Hoch*	*Hoch*	*Hoch*	*Gering*	*Mittel*	*Mittel*	*Gering*	*Gering*
Delmenhorst	*Gering*	*Mittel*	*Gering*	*Gering*	*Mittel*	*Gering*	*Gering*	*Hoch*
Emden	*Hoch*	*Mittel*	*Gering*	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*	*Hoch*	*Gering*
Oldenburg	*Mittel*	*Hoch*	*Hoch*	*Hoch*	*Mittel*	*Mittel*	*Hoch*	*Hoch*
Osnabrück	*Hoch*	*Hoch*	*Hoch*	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*	*Gering*	*Mittel*
Wilhelmshaven	*Mittel*	*Gering*	*Gering*	*Gering*	*Mittel*	*Gering*	*Hoch*	*Mittel*
Landkreise								
Gifhorn	*Gering*	*Hoch*	*Hoch*	*Mittel*	*Gering*	*Gering*	*Hoch*	*Gering*

Kommune: Städte und Kreise	Standortfaktoren-ausstattung			Bevölkerungs-entwicklung			Finanzielle Ressourcen	
	BIP	Arbeitslo-senquote	Beschäftig-tenentw.	Gesamt	U18	Ü75	Deckungs-quote	Soll-Fehl-betrags-quote
Göttingen	*Hoch*	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*	*Gering*	*Hoch*
Goslar	*Mittel*	*Gering*	*Gering*	*Gering*	*Gering*	*Mittel*	*Gering*	*Mittel*
Helmstedt	*Gering*	*Mittel*	*Gering*	*Gering*	*Mittel*	*Mittel*	*Gering*	*Hoch*
Northeim	*Mittel*	*Mittel*	*Gering*	*Gering*	*Gering*	*Mittel*	*Gering*	*Hoch*
Osterode am Harz	*Hoch*	*Gering*	*Gering*	*Gering*	*Gering*	*Mittel*	*Gering*	*Mittel*
Peine	*Gering*	*Mittel*	*Gering*	*Mittel*	*Gering*	*Gering*	*Hoch*	*Mittel*
Wolfen-büttel	*Gering*	*Hoch*	*Gering*	*Gering*	*Gering*	*Gering*	*Gering*	*Mittel*
Region Hannover	*Hoch*	*Mittel*	*Gering*	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*	*Gering*
Diepholz	*Mittel*	*Hoch*	*Hoch*	*Mittel*	*Gering*	*Gering*	*Hoch*	*Gering*
Hameln-Pyrmont	*Hoch*	*Mittel*	*Gering*	*Gering*	*Gering*	*Mittel*	*Gering*	*Gering*
Hildesheim	*Mittel*	*Mittel*	*Gering*	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*	*Hoch*
Holzminden	*Mittel*	*Gering*	*Gering*	*Gering*	*Gering*	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*
Nienburg (Weser)	*Mittel*	*Hoch*	*Gering*	*Mittel*	*Gering*	*Mittel*	*Hoch*	*Hoch*
Schaumburg	*Gering*	*Mittel*	*Gering*	*Gering*	*Gering*	*Gering*	*Gering*	*Gering*
Celle	*Mittel*	*Mittel*	*Gering*	*Mittel*	*Gering*	*Gering*	*Hoch*	*Mittel*
Cuxhaven	*Gering*	*Hoch*	*Gering*	*Gering*	*Gering*	*Gering*	*Gering*	*Hoch*
Harburg	*Gering*	*Hoch*	*Hoch*	*Hoch*	*Gering*	*Gering*	*Hoch*	*Gering*
Lüchow-Dannenberg	*Gering*	*Gering*	*Gering*	*Gering*	*Gering*	*Mittel*	*Gering*	*Hoch*
Lüneburg	*Mittel*	*Hoch*	*Hoch*	*Hoch*	*Gering*	*Mittel*	*Gering*	*Hoch*
Osterholz	*Gering*	*Hoch*	*Hoch*	*Mittel*	*Gering*	*Gering*	*Mittel*	*Mittel*

Kommune: Städte und Kreise	Standortfaktoren-ausstattung			Bevölkerungs-entwicklung			Finanzielle Ressourcen	
	BIP	Arbeitslo-senquote	Beschäftig-tenentw.	Gesamt	U18	Ü75	Deckungs-quote	Soll-Fehl-betrags-quote
Rotenburg (Wümme)	*Mittel*	*Hoch*	*Hoch*	*Mittel*	*Gering*	*Gering*	*Hoch*	*Gering*
Soltau-Fallingbostel	*Hoch*	*Mittel*	*Hoch*	*Mittel*	*Gering*	*Gering*	*Hoch*	*Mittel*
Stade	*Hoch*	*Hoch*	*Hoch*	*Mittel*	*Gering*	*Gering*	*Hoch*	*Mittel*
Uelzen	*Mittel*	*Mittel*	*Gering*	*Gering*	*Gering*	*Mittel*	*Gering*	*Hoch*
Verden	*Hoch*	*Hoch*	*Hoch*	*Mittel*	*Gering*	*Gering*	*Hoch*	*Gering*
Ammerland	*Mittel*	*Hoch*	*Hoch*	*Hoch*	*Gering*	*Gering*	*Hoch*	*Gering*
Aurich	*Gering*	*Mittel*	*Hoch*	*Mittel*	*Gering*	*Gering*	*Hoch*	*Hoch*
Cloppenburg	*Mittel*	*Hoch*	*Hoch*	*Hoch*	*Mittel*	*Mittel*	*Hoch*	*Gering*
Emsland	*Hoch*	*Hoch*	*Hoch*	*Hoch*	*Gering*	*Gering*	*Hoch*	*Gering*
Friesland	*Gering*	*Hoch*	*Gering*	*Gering*	*Gering*	*Gering*	*Gering*	*Mittel*
Grafschaft Bentheim	*Mittel*	*Hoch*	*Hoch*	*Hoch*	*Gering*	*Mittel*	*Hoch*	*Gering*
Leer	*Mittel*	*Mittel*	*Hoch*	*Mittel*	*Gering*	*Gering*	*Hoch*	*Mittel*
Oldenburg	*Gering*	*Hoch*	*Hoch*	*Mittel*	*Gering*	*Gering*	*Hoch*	*Gering*
Osnabrück	*Mittel*	*Hoch*	*Hoch*	*Mittel*	*Gering*	*Mittel*	*Hoch*	*Gering*
Vechta	*Hoch*	*Hoch*	*Hoch*	*Hoch*	*Mittel*	*Mittel*	*Hoch*	*Gering*
Weser-marsch	*Hoch*	*Mittel*	*Gering*	*Gering*	*Gering*	*Gering*	*Mittel*	*Mittel*
Wittmund	*Gering*	*Gering*	*Gering*	*Mittel*	*Gering*	*Gering*	*Hoch*	*Mittel*

Legende: *Gering* = geringe Eignung der Gebietskulisse; *Mittel* = mittlere Eignung der Gebietskulisse; *Hoch* = besondere Eignung der Gebietskulisse.

5.4 Sozioökonomische und fiskalische Ausgleichsfähigkeit, gleichwertige Lebensverhältnisse

Verteilung von Einnahme-, Ausgabe- und Versorgungsniveaus

Nach dieser Untersuchung der Entwicklungsfähigkeit der Landkreise, der Region Hannover und der kreisfreien Städte wendet sich der Gutachter im Folgenden der *sozioökonomischen und fiskalischen Ausgleichsfähigkeit der Gebietskörperschaften* zu. Ziel ist es, mit Blick auf die Gesamtheit der kommunalen Akteure zu einer landesweit möglichst gleichmäßigen Verteilung spezifischer Einnahmemöglichkeiten, Versorgungsniveaus und spezifischer Lasten beizutragen. Damit sollen aus einer eher funktionalen Sichtweise das Erfordernis und der Umfang von Ausgleichssystemen verringert und in normativer Hinsicht dem Grundsatz gleichwertiger Lebensverhältnisse entsprochen werden.[224] Finden sich in einzelnen Bereichen erhebliche Differenzen zwischen den Gebietskörperschaften, weist dies auf einen potentiellen Reorganisations- und/oder Neugliederungsbedarf hin. Bei einzelnen Kommunen lassen sich derartige Erfordernisse aufgrund des Vergleichs mit dem Landes- bzw. Kreisdurchschnitt und – sucht man konkrete gebietsstrukturelle Veränderungen zu identifizieren – den Abständen zu unmittelbaren Nachbarn dokumentieren. Ersteres ergibt sich aus der Überlegung, dass bei einer Reorganisation oder Neugliederung lediglich die im Land oder in einem Landkreis gegebenen Potentiale umzuschichten sind. Letzteres verweist auf die durch entsprechende Maßnahmen tatsächlich gegebene Möglichkeit, Lasten, Versorgungsniveaus und Einnahmemöglichkeiten in einer Region auszugleichen, wenn größere Niveauunterschiede zwischen Kommunen und einzelnen oder allen ihrer Nachbarn erkennbar werden. Ein daraus folgender *Handlungsbedarf gilt dann für Kommunen mit unterdurchschnittlichen sozioökonomischen und fiskalischen Niveaus*, erstreckt sich mittelbar aber auch auf angrenzende besser ausgestattete Kommunaleinheiten.

Indikatoren zur Ausgleichsfähigkeit

Im Rahmen der nachfolgenden Analyse werden *drei Indikatoren* eingesetzt:

- *Zentralörtliches Versorgungsniveau* als Quote der Einwohner einer Kommune, die in einem Zentralen Ort wohnen, wozu hier die Ober- und Mittelzentren des Landes gerechnet werden, an deren gesamter Einwohnerschaft - mit diesem Indikator misst der Gutachter die raumordnerische Ausgewogenheit der Gebietsstrukturen sowie den Grad der Erreichbarkeit und der Versorgung mit Leistungen und Einrichtungen;
- *SGB II-Quote* als Anteil der hilfebedürftigen Personen nach dem SGB II (erwerbsfähige und nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige) an der Bevölkerung bis unter 65 Jahren - dieser Indikator gibt Aufschluss über die Bedürftigkeit der Bevölkerung und sozialintegrative Strukturprobleme, die seitens der Kommunen Ausgaben für Kosten der Unterkunft und Heizung (§ 22 SGB II), Kinder-

[224] Der Grundsatz gleichwertiger Lebensverhältnisse wird von den Landesverfassungsgerichten in ihrer Rechtsprechung zu kommunalen Gebietsreformen aus dem Gleichheitsgrundsatz oder dem Sozialstaatsprinzip abgeleitet. Demnach ist die bestmögliche Daseinsvorsorge für alle Einwohner des Landes auf einem gleichwertigen Niveau sicherzustellen. Vgl. hierzu die ausführliche Darstellung im Anhang.

betreuung (§ 16a Nr. 1 SGB II) und flankierende Maßnahmen (Schuldnerberatung, Suchtberatung und psychosoziale Betreuung - § 16a Nr. 2-4 SGB II) sowie i. w. S. für Jugendhilfe und die soziale Infrastruktur insgesamt erforderlich machen;

- *kommunale Steuereinnahmen pro Einwohner* - diese Größe verweist zum einen auf die Wirtschaftskraft einer Region und zum anderen auf die Finanzsituation einer Kommune, wobei dies im Fall der Kreise nur einen indirekten Indikator darstellt, da die betreffenden Steuern (anders als im Fall der kreisfreien Städte) von den kreisangehörigen Gemeinden vereinnahmt werden.

Umverteilungspotentiale

Referenzpunkt der Analyse ist stets die *Abweichung vom gruppenspezifischen Mittelwert* (Kreise bzw. Städte), da sich bei diesen Indikatoren systematische Unterschiede zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen finden. Kommunen mit gruppenüberdurchschnittlichen Niveaus weisen, wie erläutert, *keinen Handlungsbedarf* mit Blick auf den gebietsstrukturellen Zuschnitt auf. Weichen Kommunen um höchstens eine Standardabweichung vom gruppenspezifischen Mittelwert ab, geht der Gutachter von einem *mittleren Handlungsbedarf*, bei größeren Differenzen von einem *hohen Handlungsbedarf* aus. Der übergreifende Reformbedarf für das Land wird jeweils aufgrund der Streuung der Verteilungen (Standardabweichung, Spannweite und Häufigkeit der Differenzen) beurteilt.

Zentralörtliches Versorgungsniveau

Zentralörtliche Versorgungsquote

Bezüglich des zentralörtlichen Versorgungsniveaus geht es um *Planungs- und Infrastrukturbereiche*, die den dort lebenden Menschen ein Minimum an Zugängen bieten, die verantwortliche Kommune mit einem Grundstock an zentrenabhängigen Potentialen und Einnahmen ausstatten und die Kosten von Einrichtungen auf eine größere Personenzahl verteilen sollten. Die derart verstandene zentralörtliche Versorgung wird mit einem Indikator, der *Quote der Einwohner einer Kommune, die in einem Ober- und Mittelzentren des Landes wohnen, an deren gesamter Einwohnerschaft* abgebildet. Erfasst wird somit, wie viele Bürger über einen vergleichsweise einfachen Zugang zu zentralörtlichen Versorgungsleistungen verfügen, ohne damit die Qualität der Versorgung zu bewerten.[225]

Fahrzeit zu Zentralen Orten

Da aus diesem Indikator keine Rückschlüsse auf die Zugänglichkeit für die nicht in Mittel- oder Oberzentren lebenden Kreisbewohner gezogen werden können, werden zudem die *Fahrtzeiten zu den nächstgelegenen Mittel- und Oberzentren* berücksichtigt, wie sie vom Niedersächsischen Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz errechnet wurden.[226] In Tab.

[225] Qualitätsunterschiede werden aber zumindest über die Differenzierung zwischen Ober- und Mittelzentren sowie Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen in Abb. 5.4-A angedeutet.

[226] *Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz*: Erreichbarkeit der Mittel- und Oberzentren in Niedersachsen, Oktober 2006.

5.4-A werden nachfolgend die zentralen Versorgungsniveaus *nur für die Landkreise* ausgewiesen, da alle kreisfreien Städte Niedersachsens zugleich Mittel- oder Oberzentren sind und damit eine Versorgungsquote von 100% erzielen. Sechs von ihnen fungieren als Oberzentren, Emden ist Mittelzentrum ebenso wie die Stadt Delmenhorst, die zudem oberzentrale Teilfunktionen wahrnimmt.

Tabelle 5.4-A: Zentralörtliches Versorgungsniveau in den Landkreisen

Landkreis	Anteil der in einem Ober- oder Mittelzentrum lebenden Einwohner in Prozent	Abweichung zum Kreisdurchschnitt in Prozent	Zentrale Orte
Region Hannover	81,2	+33,7	Hannover (O), Langenhagen (M+), Barsinghausen (M), Burgdorf (M), Burgwedel (M), Garbsen (M), Laatzen (M), Lehrte (M), Neustadt am Rübenberge (M), Springe (M), Wunstorf (M)
Goslar	68,0	+20,5	Bad Harzburg (M+), Clausthal-Zellerfeld (M+), Goslar (M+), Seesen (M+)
Göttingen	64,6	+17,1	Duderstadt (M), Göttingen (O), Hann. Münden (M)
Ammerland	59,8	+12,3	Bad Zwischenahn (M), Rastede (M), Westerstede (M)
Northeim	58,2	+10,7	Einbeck (M), Bad Gandersheim (M), Northeim (M), Uslar (M)
Schaumburg	53,7	+6,2	Bad Nenndorf (M), Bückeburg (M), Rinteln (M), Stadthagen (M)
Hameln-Pyrmont	50,7	+3,2	Bad Pyrmont (M), Hameln (M+)
Lüchow-Dannenberg	49,9	+2,4	Lüchow (Wendland) (M)
Hildesheim	49,7	+2,2	Alfeld (Leine) (M), Hildesheim (O), Sarstedt (M)
Mittelwert (Landkreise)	**47,5**		
Wesermarsch	46,9	-0,6	Brake (Unterweser) (M), Nordenham (M)
Harburg	46,6	-0,9	Buchholz in der Nordheide (M), Seevetal (M), Winsen (Luhe) (M)
Soltau-Fallingbostel	44,4	-3,1	Munster (M), Soltau (M), Walsrode (M)
Wolfenbüttel	43,6	-3,9	Wolfenbüttel (M)

Landkreis	Anteil der in einem Ober- oder Mittel-zentrum lebenden Einwohner in Prozent	Abweichung zum Kreisdurchschnitt in Prozent	Zentrale Orte
Stade	43,5	-4,0	Buxtehude (M), Stade (M)
Verden	42,6	-4,9	Achim (M), Verden (Aller) (M)
Vechta	42,1	-5,4	Lohne (Oldenburg) (M), Vechta (M)
Lüneburg	41,0	-6,5	Lüneburg (O)
Diepholz	40,3	-7,2	Diepholz (M), Stuhr (M), Sulingen (M), Syke (M)
Grafschaft Bentheim	39,4	-8,1	Nordhorn (M+)
Celle	39,3	-8,2	Celle (O)
Emsland	38,7	-8,8	Lingen (Ems) (M+), Meppen (M), Papen-burg (M)
Rotenburg (Wümme)	38,6	-8,9	Bremervörde (M), Rotenburg (Wümme) (M), Zeven (M)
Friesland	38,5	-9,0	Jever (M), Varel (M)
Peine	37,0	-10,5	Peine (M)
Wittmund	36,6	-10,9	Wittmund (M)
Uelzen	36,3	-11,2	Uelzen (M)
Aurich	34,7	-12,8	Aurich (Ostfriesland) (M), Norden (M)
Osnabrück	34,2	-13,3	Bramsche (M), Georgsmarienhütte (M), Melle (M), Quakenbrück (M)
Cloppenburg	33,4	-14,1	Cloppenburg (M), Friesoythe (M)
Cuxhaven	32,4	-15,1	Cuxhaven (M), Hemmoor (M)
Gifhorn	30,9	-16,6	Gifhorn (M), Wittingen (M)
Osterode am Harz	30,2	-17,3	Osterode am Harz (M)

Landkreis	Anteil der in einem Ober- oder Mittelzentrum lebenden Einwohner in Prozent	Abweichung zum Kreisdurchschnitt in Prozent	Zentrale Orte
Holzminden	27,2	-20,3	Holzminden (M)
Osterholz	27,1	-20,4	Osterholz-Scharmbeck (M)
Nienburg (Weser)	25,8	-21,7	Nienburg (Weser) (M)
Helmstedt	25,7	-21,8	Helmstedt (M)
Leer	20,8	-26,7	Leer (Ostfriesland) (M)
Oldenburg	14,9	-32,6	Wildeshausen (M)

Legende: O = Oberzentrum, M+ = Mittelzentrum mit oberzentralen Teilfunktionen bzw. Mittelzentrum in einem mittelzentralen Verbund mit oberzentralen Teilfunktionen, M = Mittelzentrum; *x %* = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Veränderung des gebietsstrukturellen Zuschnitts; *x %* = bedingter/mittlerer Handlungsbedarf; *x %* = kein Handlungsbedarf; die Standardabweichung der Verteilung beträgt 13,1%. Quellen: *Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesplanung* (Hg.): Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen in der Fassung der Bekanntmachung vom 08.05.2008 (Nds. GVBL. Nr. 10 vom 22.05.2008), 14f., *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Online-Datenbank (Bevölkerungsfortschreibung), Stand: 30.06.2009, eigene Berechnungen.

Disparitäten der zentralörtlichen Versorgungsquote

Eine anzustrebende *gleichmäßige Ausstattung der Landkreise mit Zentralen Orten* wird in Niedersachsen *nur eingeschränkt erreicht*. So verfügt die Region Hannover mit 81,2% über eine ausgesprochen hohe Versorgungsquote, die sich natürlich mit der als Oberzentrum fungierenden und fast die Hälfte der Regionseinwohner umfassenden Landeshauptstadt Hannover verbindet. Hier wird zugleich eine Besonderheit Niedersachsens deutlich, nach der eine Stadt dieser Größenordnung in allen anderen Flächenländern stets den Status einer kreisfreien Stadt genießt. Berücksichtigt man die Region Hannover nicht, fällt der durchschnittliche Anteil der in einem Ober- oder Mittelzentrum lebenden Kreisbewohner des Landes von 47,5 auf 41,0%. Da die Ausgleichsfähigkeit der bestehenden und nicht einer theoretisch konzipierten Kreisstruktur ermittelt werden soll, wurde die Region Hannover gleichwohl in die voranstehende Übersicht rechnerisch einbezogen. Kann ein ähnliches Argument wie für die Region Hannover noch für den Landkreis Göttingen (Versorgungsquote: 64,6%) mit seiner namensgebenden als Oberzentrum fungierenden kreisangehörigen Stadt angeführt werden, zeigt sich in den Landkreisen Goslar (68,0%), Ammerland (59,8%) und Northeim (58,2%) eine weit überdurch-

schnittliche Versorgung der Kreisbevölkerung mit den von Ober- und Mittelzentren zu erbringenden Leistungen, die eben nicht auf bevölkerungsreiche kreisangehörige Städte zurückzuführen ist. Demgegenüber versorgen die Mittelzentren der Landkreise Oldenburg (14,9%), Leer (20,8%), Helmstedt (25,7%) und Nienburg (Weser) (25,8%) einen nur geringen Teil der Kreisbevölkerung über ihre eigenen Einwohner, wobei die zentrale Lage einiger dieser Orte (Leer, Nienburg) innerhalb des Kreises, die überwiegend geringe Flächengröße dieser Kreise (Helmstedt, Oldenburg, Leer) sowie angrenzende Zentren (etwa Bremen für Oldenburg) das potentielle Versorgungsdefizit begrenzen. *Hoher Handlungsbedarf* besteht zudem für die Landkreise Osterholz, Holzminden, Osterode am Harz, Gifhorn, Cuxhaven, Cloppenburg und Osnabrück mit niedrigen Versorgungsquoten von 27 bis 34%. In der Zusammenfassung wird eine *deutlich unterdurchschnittliche zentralörtliche Versorgung in allen Landesteilen* sichtbar.

In Teilen längere Fahrstrecken zu nächstgelegenen Zentralen Orten

Berücksichtigt man die am Beispiel der vier Landkreise mit der niedrigsten Versorgungsquote erörterten relativierenden Faktoren und nimmt die *Pkw-Fahrzeit zum nächstgelegenen Mittelzentrum* als Maßstab, so finden sich Versorgungsdefizite (mehr als 30 Min. Fahrzeit) vor allem im östlichen Emsland, auf den Inselgemeinden sowie im östlichen Lüneburg und nördlichen Lüchow-Dannenberg.[227] Pkw-Fahrzeiten von 15 bis 30 Minuten zum nächstgelegenen Mittelzentrum müssen vor allem Einwohner der Landkreise Celle, Cuxhaven, Emsland, Lüchow-Dannenberg, Nienburg (Weser) und Uelzen in Kauf nehmen. Eine mangelhafte Erreichbarkeit von Oberzentren (über 60 Min. Pkw-Fahrzeit) kennzeichnet weite Teile der Landkreise Aurich, Celle, Emsland, Grafschaft Bentheim, Lüchow-Dannenberg, Nienburg (Weser) und Stade sowie die Inselgemeinden.[228] Pkw-Fahrzeiten von mehr als 45 Min. zum nächstgelegenen Oberzentrum müssen für die Bürger in den Landkreisen Diepholz, Hameln-Pyrmont, Holzminden, Osterode am Harz, Rotenburg (Wümme) und Soltau-Fallingbostel konstatiert werden. Abseits der aufgeführten Minima und Maxima der Versorgungsquote zeigt sich, dass in *25 der 38 Landkreise zwischen 30 und 50% der Einwohner in einem Ober- oder Mittelzentrum leben*. Diese Landkreise liegen auch innerhalb der Standardabweichung vom Mittelwert der Versorgungsquote. Im Vergleich zum zentrenschwachen Schleswig-Holstein (mit einer mittleren Versorgungsquote der Kreise von 28,9%)[229] erreicht der Großteil der niedersächsischen Landkreise eine gute Versorgungsquote. In der Summe schließt der Gutachter mit Blick auf einen verbesserten Ausgleich disparater zentralörtlicher Versorgungsniveaus daraus auf einen nur

---

227 *Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz*, a.a.O., Oktober 2006.

228 Ebd.

229 *Hesse, J.J.,* a.a.O., 2008/2009, 54.

mittleren Handlungsbedarf für die Gebietsstruktur Niedersachsens.

SGB II-Quote

SGB II-Quote

Die Betrachtung der in Tab. 5.4-B dargestellten SGB II-Quote dient als Indikator für die *landesweit bestehende (Ungleich-)Verteilung und regionale Schwerpunktbildung von strukturbedingten Soziallasten*, die maßgeblich von der Kreisstufe zu tragen sind.[230] Die Kommunen sind im Bereich der sozialen Daseinsvorsorge weiterhin mit einer umfassenden Problemstellung konfrontiert, die ein vernetztes Agieren über Zielgruppen und spezielle Leistungsanforderungen hinaus erfordert. Im Sinne einer langfristig wirksamen und deshalb auch präventiv tätigen Arbeit lässt dies keine schnelle Entlastung, sondern eher ein stabiles und ggf. sogar steigendes Ausgabenniveau erwarten.

Tabelle 5.4-B: SGB II-Quote im November 2009

Kommune: Städte und Kreise	**SGB II-Quote in Prozent***	**Abweichung zum Durchschnitt in Prozentpunkten**	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Mittelwert (S)	**14,3**		**+4,1**
Mittelwert (K)	**9,5**		**-0,7**
Mittelwert (L)	**10,2**		
Kreisfreie Städte			
Wolfsburg	9,4	-4,9	-0,8
Osnabrück	12,6	-1,7	+2,4
Braunschweig	12,8	-1,5	+2,6
Oldenburg	13,7	-0,6	+3,5
Mittelwert (S)	**14,3**		**+4,1**
Emden	14,3	0,0	+4,1
Salzgitter	14,4	+0,1	+4,2
Delmenhorst	18,3	+4,0	+8,1
Wilhelmshaven	18,7	+4,4	+8,5
Landkreise			
Emsland	5,3	-4,2	-4,9
Vechta	5,7	-3,8	-4,5
Harburg	6,4	-3,1	-3,8

[230] Zur Interpretation entsprechender Quoten und der Bedeutung für die übrige kommunale Daseinsvorsorge im Sozialbereich vgl. *Hesse, J.J./Götz, A.*, a.a.O., 2007; *Hesse, J.J.,* a.a.O., 2009/2010.

Kommune: Städte und Kreise	SGB II-Quote in Prozent*	Abweichung zum Durchschnitt in Prozentpunkten	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Grafschaft Bentheim	6,5	-3,0	-3,7
Osterholz	6,6	-2,9	-3,6
Osnabrück	6,9	-2,6	-3,3
Rotenburg (Wümme)	7,3	-2,2	-2,9
Ammerland	7,4	-2,1	-2,8
Oldenburg	7,4	-2,1	-2,8
Cloppenburg	7,6	-1,9	-2,6
Diepholz	7,6	-1,9	-2,6
Gifhorn	8,4	-1,1	-1,8
Verden	9,0	-0,5	-1,2
Friesland	9,2	-0,3	-1,0
Leer	9,3	-0,2	-0,9
Soltau-Fallingbostel	9,3	-0,2	-0,9
Wolfenbüttel	9,4	-0,1	-0,8
Stade	9,5	0,0	-0,7
Mittelwert (K)	**9,5**		-0,7
Cuxhaven	9,6	+0,1	-0,6
Nienburg (Weser)	9,6	+0,1	-0,6
Wittmund	9,8	+0,3	-0,4
Aurich	10,1	+0,6	-0,1
Helmstedt	10,1	+0,6	-0,1
Uelzen	10,2	+0,7	0,0
Göttingen	10,3	+0,8	+0,1
Lüneburg	10,5	+1,0	+0,3
Schaumburg	10,6	+1,1	+0,4
Hildesheim	10,8	+1,3	+0,6
Northeim	10,8	+1,3	+0,6
Peine	11,0	+1,5	+0,8
Wesermarsch	11,2	+1,7	+1,0
Holzminden	11,5	+2,0	+1,3
Celle	11,7	+2,2	+1,5
Hameln-Pyrmont	12,1	+2,6	+1,9
Lüchow-Dannenberg	13,0	+3,5	+2,8
Osterode am Harz	13,1	+3,6	+2,9
Goslar	13,2	+3,7	+3,0

Kommune: Städte und Kreise	SGB II-Quote in Prozent*	Abweichung zum Durchschnitt in Prozentpunkten	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Region Hannover	13,2	+3,7	+3,0

Legende: (L) = Land; (K) = Kreise; (S) = Stadt; * Anteil der hilfebedürftigen Personen nach dem SGB II (erwerbsfähige und nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige) an der Bevölkerung bis unter 65 Jahren; *x %* = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Veränderung des gebietsstrukturellen Zuschnitts; *x %* = bedingter/mittlerer Handlungsbedarf; *x %* = kein/geringer Handlungsbedarf; die Standardabweichung der gesamten Verteilung beträgt 2,9 Prozentpunkte; die gruppenspezifischen Mittelwerte sind ungewichtet. Quelle: *Bundesagentur für Arbeit:* SGB II-Kennzahlen für interregionale Vergleiche mit interaktivem Analysetool, Stand: 06.04.2010, eigene Berechnungen.

Homogene Verteilung von Soziallasten

Im Vergleich mit anderen Flächenländern der Bundesrepublik weist Niedersachsen eine *relativ homogene Verteilung der Soziallasten* auf der Kreisebene auf. Nur in Baden-Württemberg, Sachsen und Sachsen-Anhalt sind die Unterschiede zwischen den SGB II-Quoten der kreislichen Gebietskörperschaften geringer.[231] Auch erweisen sich die Disparitäten im Land mit Blick auf die SGB II-Quote als weniger ausgeprägt als jene im Bereich der Einwohnerzahl und der zentralörtlichen Versorgungsdichte. Die in Tab. 5.4-B ausgewiesenen Daten dokumentieren die zu erwartenden *erheblichen Unterschiede* in den SGB II-Quoten *zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen*, wie sie auch in anderen Flächenländern zu beobachten sind. So wohnen in den acht kreisfreien Städten durchschnittlich 50% mehr hilfebedürftige Personen nach dem SGB II (gemessen an der Bevölkerung bis unter 65 Jahren) als in den Landkreisen und der Region Hannover.

SGB II-Quoten im Land

Insbesondere die kreisfreien Städte Salzgitter, Emden, Delmenhorst und Wilhelmshaven weisen sehr hohe SGB II-Quoten aus, weswegen ersteren *mittlerer und* letzteren *hoher Handlungsbedarf mit Blick auf eine etwaige Veränderung ihrer Gebietskulisse zum Ausgleich sozialer Disparitäten* im Land zugesprochen wird. Demgegenüber erreicht Wolfsburg eine SGB II-Quote, die dem Kreisdurchschnitt entspricht, während die kreisfreien Städte Osnabrück und Braunschweig zumindest einen geringeren Anteil hilfebedürftiger Personen als einige Landkreise Niedersachsens aufweisen. Auch wenn der Bundesvergleich die erkennbaren Disparitäten bei der Unterstützung nach dem SGB II relativiert und für die Kreisstruktur Niedersachsens insgesamt ein nur *geringer Handlungsbedarf für Neugliederungen und Reorganisationen auf der Kreisstufe* abgeleitet werden kann, ist doch darauf zu verweisen, dass die Städte Delmenhorst und Wilhelmshaven etwa dreimal so viele hilfebedürftige Personen zu versorgen haben wie die Landkreise Emsland, Vechta und Harburg, deren SGB II-Quoten lediglich zwischen 5,3 und 6,5% betragen.

[231] Die Berechnung fußt auf der Standardabweichung der SGB II-Quoten im November 2009, vgl. *Bundesagentur für Arbeit:* SGB II-Kennzahlen für interregionale Vergleiche mit interaktivem Analysetool, Stand: 06.04.2010.

Unter den Landkreisen weisen im Übrigen im südlichen, südöstlichen und zentralen Niedersachsen gelegene Kommunen weit überdurchschnittliche Soziallasten auf; dies betrifft vor allem die Region Hannover und die Landkreise Goslar, Osterode am Harz, Hameln-Pyrmont, Lüchow-Dannenberg und Celle. Zu prüfen wäre für diese Region(en), ob und auf welchem Wege hier auf eine gleichmäßigere Verteilung von Soziallasten hingewirkt werden könnte.

Kommunale Steuereinnahmen

Gesamtsteuereinnahmen

Nachdem die ersten beiden Indikatoren in diesem Abschnitt sich auf die sozioökonomische Ausgleichsfähigkeit der Kreisstruktur richteten, wendet sich der Gutachter nun der *fiskalischen Ausgleichsfähigkeit* zu und beurteilt die Verteilung der Steuereinnahmen zwischen den Kommunen Niedersachsens. Zur Bewertung werden die *Gesamtsteuereinnahmen des jeweiligen Kreises und seiner kreisangehörigen Gemeinden pro Einwohner* herangezogen (vgl. Tab. 5.4-C), die sich vor allem aus der Grundsteuer A und B, der Gewerbesteuer und den Anteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer zusammensetzen. Den Hintergrund dieser Analyse bilden neben monetären Ausgleichserwägungen zwischen den Gebietskörperschaften auch die Berücksichtigung wirtschaftlicher Potentiale, die nachhaltige Einnahmegrundlagen positiv und etwaige soziale Belastungen eher negativ beeinflussen, also gleichfalls ein Austarieren der administrativen kreislichen Ausgangssituation nahe legen könnten.

Tabelle 5.4-C: Verteilung der kommunalen Steuereinnahmen auf der Kreisstufe im Jahr 2008

Kommune: Städte und Kreise	**Steuereinnahmen je Einwohner (gesamt, netto, in Euro)**	**Abweichung zum Durchschnitt in Prozent**	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Mittelwert (S)	**1.087,3**		**+32,1**
Mittelwert (K)	**785,5**		**-4,6**
Mittelwert (L)	**823,4**		
Kreisfreie Städte			
Salzgitter	1.528,9	+40,6	+85,7
Wolfsburg	1.396,9	+28,5	+69,7
Braunschweig	1.151,3	+5,9	+39,8
Emden	1.133,4	+4,2	+37,6
Mittelwert (S)	**1.087,3**		**+32,1**
Osnabrück	1.067,2	-1,8	+29,6
Oldenburg	887,5	-18,4	+7,8

Kommune: Städte und Kreise	Steuereinnahmen je Einwohner (gesamt, netto, in Euro)	Abweichung zum Durchschnitt in Prozent	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Wilhelmshaven	699,9	-35,6	-15,0
Delmenhorst	624,3	-42,6	-24,2
Landkreise			
Region Hannover	1.140,9	+45,2	+38,6
Verden	953,2	+21,3	+15,8
Wesermarsch	930,1	+18,4	+13,0
Vechta	868,4	+10,6	+5,5
Diepholz	853,1	+8,6	+3,6
Emsland	827,6	+5,4	+0,5
Aurich	788,1	+0,3	-4,3
Mittelwert (K)	**785,5**		**-4,6**
Oldenburg	784,8	-0,1	-4,7
Göttingen	779,5	-0,8	-5,3
Hameln-Pyrmont	778,4	-0,9	-5,5
Celle	775,5	-1,3	-5,8
Harburg	755,2	-3,9	-8,3
Stade	744,5	-5,2	-9,6
Osnabrück	738,7	-6,0	-10,3
Grafschaft Bentheim	735,7	-6,3	-10,7
Nienburg (Weser)	710,8	-9,5	-13,7
Hildesheim	689,7	-12,2	-16,2
Holzminden	688,6	-12,3	-16,4
Lüneburg	684,2	-12,9	-16,9
Helmstedt	681,4	-13,3	-17,2
Osterholz	680,0	-13,4	-17,4
Wolfenbüttel	676,2	-13,9	-17,9
Osterode am Harz	669,4	-14,8	-18,7
Peine	659,7	-16,0	-19,9
Northeim	657,1	-16,3	-20,2
Goslar	654,5	-16,7	-20,5
Uelzen	651,5	-17,1	-20,9
Cloppenburg	647,5	-17,6	-21,4
Ammerland	646,1	-17,7	-21,5
Soltau-Fallingbostel	625,4	-20,4	-24,0
Schaumburg	624,0	-20,6	-24,2

Kommune: Städte und Kreise	Steuereinnahmen je Einwohner (gesamt, netto, in Euro)	Abweichung zum Durchschnitt in Prozent	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Wittmund	618,8	-21,2	-24,8
Friesland	618,4	-21,3	-24,9
Rotenburg (Wümme)	618,4	-21,3	-24,9
Gifhorn	591,1	-24,7	-28,2
Cuxhaven	587,8	-25,2	-28,6
Lüchow-Dannenberg	565,6	-28,0	-31,3
Leer	558,5	-28,9	-32,2

Legende: (L) = Land; (K) = Kreise; (S) = Stadt; *x Euro* = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Veränderung des gebietsstrukturellen Zuschnitts; *x Euro* = bedingter/mittlerer Handlungsbedarf; *x Euro* = kein/geringer Handlungsbedarf; die Standardabweichung der gesamten Verteilung beträgt 208 Euro je Einwohner; die gruppenspezifischen Mittelwerte sind mit der Einwohnerzahl gewichtet. Quelle: *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Online-Datenbank (Realsteuervergleich), eigene Berechnungen.

Ungleichverteilung kommunaler Steuereinnahmen

Die *Steuereinnahmen* sind *zwischen den Gebietskörperschaften der Kreisstufe in erheblichem Maße ungleich verteilt*. Zum einen erzielen die kreisfreien Städte im Durchschnitt um ein Drittel höhere Pro-Kopf-Einnahmen als die Landkreise, zum anderen werden bedeutende *gruppeninterne Ungleichgewichte* erkennbar. So sind die Steuereinnahmen pro Einwohner der Städte Salzgitter und Wolfsburg doppelt so hoch wie in den Städten Delmenhorst und Emden, was vor allem auf die stark disparaten Gewerbesteuereinnahmen dieser Städte zurückzuführen ist. Für Delmenhorst und Emden ergibt sich mithin hoher Handlungsbedarf, zumal sie auch deutlich unterhalb des durchschnittlichen Kreiswertes der Gesamtsteuereinnahmen liegen. Unter den *Landkreisen* ragt erwartbar die Region Hannover mit Steuereinnahmen in Höhe von 1.141 Euro je Einwohner hervor, was primär auf die hohen Einnahmen der Landeshauptstadt Hannover (1466 Euro je Einwohner) zurückzuführen ist; aber auch die Landkreise Verden und Wesermarsch erzielen mehr als 60% höhere Steuereinnahmen pro Kopf als die einnahmeschwächsten Landkreise Leer und Lüchow-Dannenberg. Insgesamt liegt die Spannweite bezogen auf den Mittelwert aller Landkreise bei 74% und somit geringfügig unter jener der kreisfreien Städte von 83%. Aus diesen Feststellungen ergibt sich ein *mittlerer Handlungsbedarf* für die Kreisstruktur Niedersachsens insgesamt. Aufgeschlüsselt finden sich eine Reihe von Landesteilen von deutlich unterdurchschnittlichen Pro-Kopf-Steuereinnahmen: Südniedersachsen (Gifhorn, Goslar, Northeim, Peine, Schaumburg), Südostniedersachsen (Lüchow-Dannenberg, Uelzen), der Küstenraum (Cuxhaven, Friesland, Leer, Wittmund) sowie einige „Zwischenräume“ im westlichen und zentralen Landesteil (Ammerland, Cloppenburg, Rotenburg [Wümme] und Soltau-Fallingbostel). In diesen Regionen wären etwaige Koopera-

tions- und Fusionserwägungen daraufhin zu überprüfen, ob sie zur Homogenisierung der Steuerkraft der Kommunen beitragen.

Zusammenfassung

Begrenzte Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse

Die vorgestellten Analysen haben *in Teilen eher geringe* (SGB II-Quote), *in Teilen erhebliche* (zentrale Versorgungsniveaus, Steuereinnahmen) *Disparitäten in der Kommunalstruktur Niedersachsens offen gelegt*. Die gegenwärtige Gebietsstruktur erscheint danach *nur begrenzt geeignet, sozioökonomischen und fiskalischen Ausgleichserfordernissen auf der Kreisstufe gerecht zu werden*. Tab. 5.4-D fasst die bisherigen Erkenntnisse zusammen und weist erkennbaren Stabilisierungs- wie ggf. Handlungsbedarf kreisspezifisch aus.

Tabelle 5.4-D: Eignung der kreislichen Gebietsstrukturen mit Blick auf die deren Ausgleichsfähigkeit und die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse

Kommune: Städte und Kreise	Zentralörtliche Versorgung	SGB II-Quote	Steuereinnahmen
Kreisfreie Städte			
Braunschweig	*Hoch*	*Hoch*	*Hoch*
Salzgitter	*Hoch*	*Mittel*	*Hoch*
Wolfsburg	*Hoch*	*Hoch*	*Hoch*
Delmenhorst	*Hoch*	*Gering*	*Gering*
Emden	*Hoch*	*Mittel*	*Hoch*
Oldenburg	*Hoch*	*Hoch*	*Mittel*
Osnabrück	*Hoch*	*Hoch*	*Mittel*
Wilhelmshaven	*Hoch*	*Gering*	*Gering*
Landkreise			
Gifhorn	*Gering*	*Hoch*	*Gering*
Göttingen	*Hoch*	*Mittel*	*Mittel*
Goslar	*Hoch*	*Gering*	*Gering*
Helmstedt	*Gering*	*Mittel*	*Mittel*
Northeim	*Hoch*	*Mittel*	*Gering*
Osterode am Harz	*Gering*	*Gering*	*Mittel*
Peine	*Mittel*	*Mittel*	*Gering*
Wolfenbüttel	*Mittel*	*Hoch*	*Mittel*
Region Hannover	*Hoch*	*Gering*	*Hoch*
Diepholz	*Mittel*	*Hoch*	*Hoch*
Hameln-Pyrmont	*Hoch*	*Gering*	*Mittel*
Hildesheim	*Hoch*	*Mittel*	*Mittel*

Kommune: Städte und Kreise	Zentralörtliche Versorgung	SGB II-Quote	Steuereinnahmen
Holzminden	*Gering*	*Mittel*	*Mittel*
Nienburg (Weser)	*Gering*	*Mittel*	*Mittel*
Schaumburg	*Hoch*	*Mittel*	*Gering*
Celle	*Mittel*	*Gering*	*Mittel*
Cuxhaven	*Gering*	*Mittel*	*Gering*
Harburg	*Mittel*	*Hoch*	*Mittel*
Lüchow-Dannenberg	*Hoch*	*Gering*	*Gering*
Lüneburg	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*
Osterholz	*Gering*	*Hoch*	*Mittel*
Rotenburg (Wümme)	*Mittel*	*Hoch*	*Gering*
Soltau-Fallingbostel	*Mittel*	*Hoch*	*Gering*
Stade	*Mittel*	*Hoch*	*Mittel*
Uelzen	*Mittel*	*Mittel*	*Gering*
Verden	*Mittel*	*Hoch*	*Hoch*
Ammerland	*Hoch*	*Hoch*	*Gering*
Aurich	*Mittel*	*Mittel*	*Hoch*
Cloppenburg	*Gering*	*Hoch*	*Gering*
Emsland	*Mittel*	*Hoch*	*Hoch*
Friesland	*Mittel*	*Hoch*	*Gering*
Grafschaft Bentheim	*Mittel*	*Hoch*	*Mittel*
Leer	*Gering*	*Hoch*	*Gering*
Oldenburg	*Gering*	*Hoch*	*Mittel*
Osnabrück	*Gering*	*Hoch*	*Mittel*
Vechta	*Mittel*	*Hoch*	*Hoch*
Wesermarsch	*Mittel*	*Mittel*	*Hoch*
Wittmund	*Mittel*	*Mittel*	*Gering*

Legende: *Gering* = geringe Eignung der Gebietskulisse; *Mittel* = mittlere Eignung der Gebietskulisse; *Hoch* = besondere Eignung der Gebietskulisse. Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Gebietskörperschaften mit defizitärer Ausgleichsfähigkeit

Aus den offenkundigen Differenzen zwischen den einzelnen kommunalen Akteuren können zwar *keine quantitativ bemessbaren Handlungsprioritäten* abgeleitet *oder spezifische Reformerfordernisse* in ein Verhältnis zueinander gesetzt werden, *doch* wird deutlich, dass bestimmte Kommunen in Hinblick auf ihre sozioökonomische und fiskalische Ausgleichsfähigkeit *besondere Defizite* aufweisen:

- die Landkreise Osterode am Harz (geringe zentralörtliche Versorgung und hohe Soziallasten) und Cuxhaven (geringe zentralörtliche Versorgung und

Steuereinnahmen) erreichen bei allen drei Indikatoren kreisunterdurchschnittliche Werte, bei zweien von ihnen stark unterdurchschnittliche Werte;

- die kreisfreien Städte Delmenhorst und Wilhelmshaven weisen eine stark erhöhte SGB II-Quote und erheblich unterdurchschnittliche Steuereinnahmen auf;
- fünf weitere Landkreise verfügen über erhebliche, wenngleich geringere Defizite als Osterode am Harz und Cuxhaven, da sie bei zwei Kennziffern stark unterdurchschnittliche Werte erzielen: Goslar und Lüchow-Dannenberg (beide: hohe SGB II-Quote und geringe Steuereinnahmen, in Lüchow-Dannenberg tritt die mangelhafte Erreichbarkeit von Mittel- und Oberzentren hinzu) sowie Cloppenburg, Gifhorn und Leer (alle: geringe zentralörtliche Versorgung und Steuereinnahmen);
- auch sieben weitere Landkreise verfügen über erhebliche Defizite, da sie bei einem Indikator einen stark unterdurchschnittlichen Wert erzielen und bei den anderen Messgrößen unterdurchschnittlich abschneiden: Peine, Uelzen, Wittmund (beide: geringe Steuereinnahmen), Helmstedt, Holzminden und Nienburg (Weser) (alle: geringe zentralörtliche Versorgung) sowie Celle (hohe SGB II-Quote).

Eine Reihe von kreisfreien Städten und Landkreisen weist demgegenüber mit Blick auf die Ausgleichsfähigkeit und die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse *keinen oder nur geringen Stabilisierungs- und Handlungsbedarf* auf. Dies betrifft vor allem die Städte Braunschweig und Wolfsburg sowie die Landkreise Diepholz, Emsland, Vechta und Verden; in geringerem Umfang gilt dies auch für die Städte Salzgitter, Emden, Oldenburg und Osnabrück sowie die Landkreise Aurich, Göttingen, Grafschaft Bentheim, Harburg, Hildesheim, Stade, Wesermarsch und Wolfenbüttel.

5.5 Ebenenübergreifende Funktionalität und verwaltungspolitische Stabilität

Austarierung von Macht- und Einflusspotentialen

Eine weitere, stärker auf das politisch-administrative Handeln abstellende Beurteilung richtet sich auf die *verwaltungspolitische Stabilität und ebenenübergreifende Funktionalität einer Kommunalstruktur*. Mit Blick auf die politisch-administrative Stabilität ist zunächst davon auszugehen, dass räumliche und sachliche Zuständigkeiten „*Machtpotentiale*“ schaffen, die ggf. *austariert werden* sollten. Zur Sicherung eines entsprechend ausbalancierten Kräftesystems bedarf es vieler leistungsstarker nachgeordneter Gebietskörperschaften. Anderenfalls sind Zielkonflikte, parteipolitisch wie strukturell bedingte Blockaden und landesinterne Parallelstrukturen, die formale wie informelle Mehrheitsentscheidungen zu umgehen suchen, nicht auszuschließen. Aus diesen Überlegungen folgt als Bewertungskriterium das *horizontale Gleichgewicht von Gemeinden und Gemeindeverbänden* mit Blick auf eine angemessene Repräsentanz in der Fläche und damit in den einzelnen Landesteilen. Dies wird durch einen *Indikator* erfasst, der die *Anteile eines Kreises*

bzw. einer kreisfreien Stadt an der Einwohnerzahl, der Flächengröße und den kommunalen Steuereinnahmen des Landes zusammenführt. Bei der Mittelwertbildung dieser drei Anteile wird die höhere Bedeutung der Einwohnerzahl und der Finanzkraft gegenüber der Flächengröße für das gegebene „Machtpotential" einer Kommune dadurch berücksichtigt, dass diese beiden Anteile doppelt gewichtet in die Durchschnittsberechnung eingehen. Die nachfolgende Tab. 5.5-A weist die drei Anteile und ihre gewichtete Zusammenführung aus.

Tabelle 5.5-A: Horizontales Gleichgewicht der Gemeindeverbände

Kommune: Städte und Kreise	**Anteil an der Einwohnerzahl des Landes in Prozent**	**Anteil an der Flächengröße des Landes in Prozent**	**Anteil an den kommunalen Steuereinnahmen im Land in Prozent**	**Mittelwert der drei Anteile in Prozent***
Region Hannover	14,21	4,81	19,65	14,50
Emsland	3,94	6,05	3,96	4,37
Osnabrück	4,51	4,46	4,05	4,31
Hildesheim	3,59	2,53	3,02	3,15
Diepholz	2,72	4,17	2,82	3,05
Braunschweig (S)	3,10	0,40	4,31	3,04
Göttingen	3,26	2,35	3,09	3,01
Harburg	3,09	2,61	2,81	2,88
Cuxhaven	2,54	4,35	1,82	2,61
Stade	2,48	2,66	2,24	2,42
Celle	2,26	3,24	2,14	2,41
Aurich	2,38	2,70	2,28	2,41
Rotenburg (Wümme)	2,07	4,35	1,56	2,32
Lüneburg	2,22	2,78	1,87	2,19
Mittelwert	**2,17**	**2,17**	**2,17**	**2,17**
Gifhorn	2,19	3,28	1,57	2,16
Soltau-Fallingbostel	1,77	3,93	1,35	2,03
Cloppenburg	1,99	2,98	1,56	2,02
Osnabrück (S)	2,05	0,25	2,65	1,93
Hameln-Pyrmont	1,96	1,67	1,87	1,87
Leer	2,08	2,28	1,41	1,85
Northeim	1,78	2,66	1,44	1,82
Vechta	1,76	1,71	1,84	1,78
Verden	1,68	1,65	1,94	1,78

Kommune: Städte und Kreise	Anteil an der Einwohnerzahl des Landes in Prozent	Anteil an der Flächengröße des Landes in Prozent	Anteil an den kommunalen Steuereinnahmen im Land in Prozent	Mittelwert der drei Anteile in Prozent*
Nienburg (Weser)	1,57	2,94	1,36	1,76
Schaumburg	2,05	1,42	1,56	1,73
Goslar	1,83	2,03	1,47	1,72
Wolfsburg (S)	1,52	0,43	2,56	1,72
Oldenburg (S)	2,02	0,22	2,16	1,71
Grafschaft Bentheim	1,70	2,06	1,52	1,70
Oldenburg	1,59	2,23	1,51	1,69
Salzgitter (S)	1,31	0,47	2,44	1,59
Uelzen	1,19	3,05	0,95	1,47
Wolfenbüttel	1,55	1,52	1,28	1,44
Peine	1,66	1,12	1,34	1,43
Ammerland	1,48	1,53	1,15	1,36
Wesermarsch	1,15	1,73	1,31	1,33
Osterholz	1,41	1,37	1,17	1,31
Helmstedt	1,19	1,42	0,99	1,15
Friesland	1,26	1,28	0,95	1,14
Osterode am Harz	0,99	1,34	0,82	0,99
Holzminden	0,94	1,45	0,79	0,98
Lüchow-Dannenberg	0,63	2,56	0,43	0,94
Wilhelmshaven (S)	1,02	0,22	0,87	0,80
Wittmund	0,72	1,38	0,54	0,78
Delmenhorst (S)	0,94	0,13	0,71	0,69
Emden (S)	0,65	0,24	0,89	0,66

Legende: (S) = Stadt; * Um die höhere Bedeutung der Einwohnerzahl und der Steuereinnahmen gegenüber der Flächengröße zu berücksichtigen, gehen diese beiden Werte doppelt gewichtet in die Mittelwertberechnung ein; die Standardabweichung der Verteilung beträgt 2,01%. Quelle: *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Online-Datenbank (Bevölkerungsfortschreibung, Flächenerhebung, Realsteuervergleich), Stand: 2008 (Steuereinnahmen), 01.01.2009 (Flächengröße) bzw. 30.06.2009 (Einwohnerzahl); eigene Berechnungen.

Keine Dominanz einzelner Gebietskörperschaften

Im Ergebnis erweist sich, dass in Niedersachsen die vergleichsweise große Zahl kreislicher Gebietskörperschaften dazu führt, dass *keine Kommune* oder eine gefestigte Gruppierung *das Land dominiert*, das politische Kräftesystem im Land allerdings *wenig ausbalanciert* erscheint. So ragt unter den kreislichen Einheiten zunächst und wenig überraschend die Region Hannover hervor, in der fast jeder sieb-

te Landesbürger wohnt und die fast ein Fünftel der kommunalen Steuereinnahmen auf sich vereint. Demgegenüber stehen andere „machtvolle“ Kommunen – gemessen an Einwohnerzahl, Steuereinnahmen und Flächengrößen – wie Emsland, Osnabrück, Hildesheim, Diepholz, Göttingen und die kreisfreie Stadt Braunschweig deutlich zurück. Diese wiederum weisen drei- bis nahezu siebenfache Einwohner-, Flächen- und Steueranteile (gewichteter Gesamtanteil) im Vergleich zu Kommunen mit diesbezüglich geringerem Potential wie Lüchow-Dannenberg, Wittmund und Holzminden sowie den kreisfreien Städte Emden, Delmenhorst und Wilhelmshaven auf.

Verhältnis Land-Kreisebene

Neben der verwaltungspolitischen Stabilität spielt die *strukturabhängige Zusammenarbeit* der unterschiedlichen gebietskörperschaftlichen und administrativen Ebenen eine erkennbar wichtige Rolle. Im Verhältnis zum Land gewinnt aufgrund der kreislichen Kapazitäten der gegebene Bestand an Sonderbehörden an Bedeutung. Große und leistungsfähige Gemeindeverbände beschränken die Notwendigkeit überörtlicher Staatsverwaltung, reduzieren somit die Zahl erforderlicher Aufsichtsbeziehungen und gewährleisten eine vertikal wie horizontal einheitliche Verwaltung. Die auf diese Weise erzielbare Vereinfachung schlägt sich in einem sparsameren administrativen Handeln, erweiterten Steuerungsmöglichkeiten und nicht zuletzt in Entbürokratisierungseffekten nieder. Zudem können größere leistungsfähige Verwaltungseinheiten den Bedarf an „überlappender“ interkommunaler Kooperation senken und damit die vertikalen Beziehungsmuster vereinfachen. Das Potential zur *vertikalen Vereinfachung der Aufbauorganisation* von unmittelbarer und mittelbarer Landesverwaltung (durch eine erweiterte Kommunalisierung von Aufgabenbereichen) ist dabei wesentlich von der in Kap. 5.2 erörterten Leistungsfähigkeit der Kommunen abhängig; auf die entsprechende Darstellung sei ergänzend verwiesen.

Vereinfachung der Aufbauorganisation

5.6 Ortsnähe, Teilhabe und Identität

Integrationsfähigkeit

Die demokratische, örtliche und politische Integrationsfähigkeit benennt den normativen Gehalt der kommunalen Selbstverwaltung und fasst jene Argumente zusammen, die regelmäßig gegen Anpassungen der Gebietsstruktur vorgetragen werden. Die *Integrationsfähigkeit einer Kommune* umfasst

- in institutioneller Hinsicht die *Teilhabe am politisch-administrativen Prozess*, insbesondere mit Blick auf die Ausübung des Ehrenamts,
- aus einer räumlichen und personellen Sicht die *Ortsnähe* der Verwaltungen im Verhältnis zu den Bürgern sowie
- unter funktionalen wie strukturellen Gesichtspunkten die Abbildung der im Verwaltungsgebiet gegebenen *Identitäten*.

Diese Anforderungen sind nicht zuletzt nach dem Urteil des Verfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 26. Juli 2007[232] außerordentlich hoch zu bewerten und waren im zugrunde liegenden Streitfall letztlich (ergänzt Verfahrensmängel) ursächlich für die Ablehnung einer weitergehenden Kreisgebietsreform.

Teilhabe

Verhältnis von Ehrenamt und Gebietsgröße

Die angesprochene demokratische Integrationsfähigkeit soll zum einen jedem Bürger die *Teilhabe am politisch-administrativen Prozess* ermöglichen und zum anderen *über Wahlen die Sanktionierung von Entscheidungsträgern* erlauben; zudem geht es um die Responsivität der kommunalen Politik gegenüber der Bürgerschaft. All dies setzt *zumutbare Entfernungen zwischen Wohnort und Kreistag bzw. Gemeinde-/Stadtrat* sowie die *Überschaubarkeit der Kommune* voraus. Dabei ist aber auch zu berücksichtigen, dass Gebietskörperschaften durch eine Maßstabsvergrößerung einen größeren und somit demokratisch werthaltigeren Entscheidungsumfang erhalten können, sodass die Vertreter ggf. erst auf Basis dieser erweiterten Zuständigkeiten überhaupt (wieder) über legitimationsbedürftige Maßnahmen und Ressourcenansprüche entscheiden können. *Seitz* hat empirisch aufgezeigt, dass Gebietsvergrößerungen das bürgerschaftlich-demokratische Engagement kaum schwächen; einen Zusammenhang zwischen dem Wohnsitz von Kreistagsbewerbern und der Distanz zwischen Wohnsitz und Kreissitz stellte er für Rheinland-Pfalz und Brandenburg nicht fest.[233] Andererseits führen Gebietsvergrößerungen im Regelfall zumindest zu einer Abnahme der Zahl der kommunalen Mandatsträger, wodurch die verbliebenen Volksvertreter eine größere Zahl von Bürgern zu vertreten haben.[234] Ein ggf. alternativ zu Neugliederungen verfolgter Ausbau von interkommunaler Zusammenarbeit weist mit Blick auf die demokratische Integrationsfähigkeit das Defizit einer Schwächung der legitimierten Verwaltungskontrolle auf, weil die mittelbare Repräsentanz bei der Mitverwaltung und in intermediären Einrichtungen, wie Zweckverbänden, zunimmt.

Um die demokratische Integrationsfähigkeit der bestehenden Kreisstrukturen zu erfassen, werden im Folgenden zwei Indikatoren eingesetzt:

---

232 Vgl. hierzu die Ausführungen in Kap. 5.1 sowie die Zusammenstellung im Anhang.

233 *Seitz, H.*: Das Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern im Lichte sozialwissenschaftlicher Evidenz, in: Büchner, C./Franzke, J./Nierhaus, M. (Hg.), Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern, Potsdam, 2008, 83-103.

234 Hierzu und zum Folgenden: *Hesse, J.J.,* a.a.O., 2008/2009, 220f. Nicht nur nachrichtlich sei daran erinnert, dass ein kommunaler Gebietszuschnitt neben dem politischen Ehrenamt auch soziale, kulturelle und sportliche ehrenamtliche Tätigkeiten fördern sollte.

Indikatoren demokratischer Integrationsfähigkeit

- die *Zahl der Bewerber um ein Mandat* in der Versammlung der Region Hannover, den Kreistagen der Landkreise und in den Räten der kreisfreien Städte pro Einwohner und pro Mandat bei der letzten Kommunalwahl im Jahr 2006 – mit diesem Indikator misst der Gutachter die Bereitschaft zur Wahrnehmung des kommunalpolitischen Ehrenamtes;
- die durchschnittliche *Wahlbeteiligung* bei den letzten beiden Kommunalwahlen in den Jahren 2001 und 2006 – mit dieser Messgröße kann näherungsweise die demokratische Integration der Bürgerschaft durch die Einrichtungen der Kreispolitik sowie ihre (ggf. diffuse) Systemunterstützung erfasst werden.

Bewerberzahl um Mandate in kommunalen Vertretungskörperschaften

Die Zahl der Bewerber um ein Mandat in den kreislichen Vertretungskörperschaften spiegelt das kommunalpolitische ehrenamtliche Engagement präzise wider. Ausgehend von der Tatsache, dass nur ein begrenzter Teil der Bürgerschaft sich für Kreispolitik interessiert und sowohl über den Willen als auch die zeitlichen Ressourcen verfügt, ein kommunales Ehrenamt auszuüben, bietet sich als *Bezugspunkt für die Bewerberzahl zunächst die Einwohnerzahl des Kreises oder der kreisfreien Stadt* an. So können Verzerrungen, die durch die sehr divergierenden Einwohnerzahlen entstehen, verhindert werden. Einwohnerstarke Kommunen werden von diesem Indikator jedoch insofern systematisch benachteiligt, als mit steigender Einwohnerzahl die Zahl der Mandate nicht im selben Maße zunimmt, folglich die individuelle Erfolgswahrscheinlichkeit eines potentiellen Bewerbers abnimmt. Da potentielle Bewerber um ein Mandat in Kreistag, Regionalversammlung und Stadtrat bei der Entscheidung über ihre Kandidatur auch die Wahrscheinlichkeit eines Mandatsgewinns (angesichts der Zahl der Mitbewerber) berücksichtigen werden, wird zusätzlich zum Einwohnerbezug die *Bewerberzahl noch in das Verhältnis zur Mandatszahl* gestellt. Diese Messgröße weist wiederum den Nachteil auf, dass sie ehrenamtliches Engagement in Abhängigkeit von konkreten und veränderbaren Strukturen setzt, mithin nachfrageorientiert konzipiert ist, und nicht als Wert an sich, als die demokratische Mitwirkung eines möglichst großen Teils der Bürgerschaft an der Regelung lokaler wie regionaler Selbstverwaltungsangelegenheiten. Angesichts dieser Stärken und Schwächen *beider Indikatoren* werden diese in Tab. 5.6-A *gleichberechtigt* ausgewiesen. Die Eignung der kommunalen Gebietsstrukturen wird dabei relational beurteilt: Kreisen und kreisfreien Städten, deren Bewerberzahl innerhalb einer halben Standardabweichung vom Kreis- bzw. Stadtdurchschnitt liegt, wird eine *mittlere Eignung* zugesprochen. Darüber hinausgehende Abweichungen nach oben oder unten führen entsprechend zum Ausweis *geringen oder hohen Handlungsbedarfs* mit Blick auf die betroffene Kommune. Ein hohes ehrenamtliches Engagement ist dabei ein nicht unerhebliches Argument für den Erhalt der Gebietskulisse; eine geringe Bewerberzahl um ein Kreismandat weist (sieht man hier von anderen möglichen Faktoren, wie dem politischen Interesse oder der Beschäftigtenstruktur, ab) entweder darauf hin, dass die Größe des Landkreises die ehrenamtliche Tätigkeit über Gebühr erschwert, oder dass die einge-

schränkte Handlungsfähigkeit der Kommune die politische Mitwirkung wenig attraktiv erscheinen lässt.

Tabelle 5.6-A: Bewerber um ein Mandat in der Versammlung der Region Hannover, den Kreistagen der Landkreise und den Räten der kreisfreien Städte bei den Kommunalwahlen am 10.09.2006

Kommune: Städte und Kreise	**Zahl der Bewerber pro 10.000 Einwohner**	**Abweichung zum Durchschnitt in Prozent**		**Zahl der Bewerber pro Sitz in der Vertretungskörperschaft**	**Abweichung zum Durchschnitt in Prozent**	
		Gruppe (S/K)	Land (L)		Gruppe (S/K)	Land (L)
Mittelwert (S)	**19,7**		**+33,1**	**5,3**		**+6,0**
Mittelwert (K)	**14,1**		**-4,7**	**5,0**		**0,0**
Mittelwert (L)	**14,8**			**5,0**		
Kreisfreie Städte						
Delmenhorst	32,6	+65,5	+120,3	5,5	+3,8	+10,0
Emden	31,0	+57,4	+109,5	3,8	-28,3	-24,0
Wilhelmshaven	24,2	+22,8	+63,5	4,5	-15,1	-10,0
Salzgitter	22,1	+12,2	+49,3	5,0	-5,7	0,0
Osnabrück	21,8	+10,7	+47,3	7,1	+34,0	+42,0
Mittelwert (S)	**19,7**		**+33,1**	**5,3**		**+6,0**
Wolfsburg	18,2	-7,6	+23,0	4,8	-9,4	-4,0
Oldenburg	17,3	-12,2	+16,9	5,5	+3,8	+10,0
Braunschweig	11,9	-39,6	-19,6	5,7	+7,5	+14,0
Landkreise						
Lüchow-Dannenberg	37,7	+167,4	+154,7	4,9	-2,0	-2,0
Wittmund	31,7	+124,8	+114,2	4,3	-14,0	-14,0
Holzminden	26,4	+87,2	+78,4	4,7	-6,0	-6,0
Osterode am Harz	24,2	+71,6	+63,5	4,5	-10,0	-10,0
Hameln-Pyrmont	23,6	+67,4	+59,5	6,8	+36,0	+36,0
Friesland	22,3	+58,2	+50,7	4,8	-4,0	-4,0
Ammerland	20,6	+46,1	+39,2	5,2	+4,0	+4,0
Goslar	20,3	+44,0	+37,2	6,1	+22,0	+22,0
Helmstedt	20,1	+42,6	+35,8	4,5	-10,0	-10,0
Celle	19,1	+35,5	+29,1	5,9	+18,0	+18,0
Wesermarsch	18,9	+34,0	+27,7	4,1	-18,0	-18,0
Uelzen	18,8	+33,3	+27,0	4,2	-16,0	-16,0

Kommune: Städte und Kreise	Zahl der Bewerber pro 10.000 Einwohner	Abweichung zum Durchschnitt in Prozent		Zahl der Bewerber pro Sitz in der Vertretungskörperschaft	Abweichung zum Durchschnitt in Prozent	
		Gruppe (S/K)	Land (L)		Gruppe (S/K)	Land (L)
Verden	18,7	+32,6	+26,4	5,0	0,0	0,0
Peine	18,1	+28,4	+22,3	4,8	-4,0	-4,0
Wolfenbüttel	17,2	+22,0	+16,2	4,2	-16,0	-16,0
Northeim	17,1	+21,3	+15,5	4,8	-4,0	-4,0
Göttingen	17,0	+20,6	+14,9	6,9	+38,0	+38,0
Grafschaft Bentheim	16,8	+19,1	+13,5	4,5	-10,0	-10,0
Rotenburg (Wümme)	16,2	+14,9	+9,5	4,9	-2,0	-2,0
Harburg	16,0	+13,5	+8,1	6,3	26,0	26,0
Soltau-Fallingbostel	15,4	+9,2	+4,1	4,9	-2,0	-2,0
Schaumburg	15,4	+9,2	+4,1	4,6	-8,0	-8,0
Aurich	15,2	+7,8	+2,7	5,0	0,0	0,0
Lüneburg	15,1	+7,1	+2,0	5,1	+2,0	+2,0
Gifhorn	14,8	+5,0	0,0	4,8	-4,0	-4,0
Osterholz	14,3	+1,4	-3,4	3,5	-30,0	-30,0
Oldenburg	14,3	+1,4	-3,4	3,9	-22,0	-22,0
Stade	14,3	+1,4	-3,4	5,4	+8,0	+8,0
Mittelwert (K)	**14,1**		**-4,7**	**5,0**		**0,0**
Nienburg (Weser)	13,8	-2,1	-6,8	3,5	-30,0	-30,0
Leer	12,9	-8,5	-12,8	3,9	-22,0	-22,0
Cuxhaven	12,5	-11,3	-15,5	4,1	-18,0	-18,0
Diepholz	12,5	-11,3	-15,5	4,4	-12,0	-12,0
Hildesheim	12,4	-12,1	-16,2	5,7	+14,0	+14,0
Osnabrück	11,9	-15,6	-19,6	6,3	+26,0	+26,0
Vechta	9,4	-33,3	-36,5	3,0	-40,0	-40,0
Emsland	8,8	-37,6	-40,5	4,2	-16,0	-16,0
Cloppenburg	8,5	-39,7	-42,6	2,8	-44,0	-44,0
Region Hannover	5,7	-59,6	-61,5	7,7	+54,0	+54,0

Legende: (L) = Land; (K) = Kreise; (S) = Stadt; *Gering* = geringe Eignung der Gebietskulisse; *Mittel* = mittlere Eignung der Gebietskulisse; *Hoch* = besondere Eignung der Gebietskulisse; die Mittelwerte sind mit der Einwohnerzahl gewichtet. Quelle: Niedersächsischer Landeswahlleiter; eigene Berechnungen.

Die Auswertung der Bewerberzahlen macht deutlich, dass der Anteil der Bürger, die bereit sind, sich in der Kommunalpolitik *ehrenamtlich zu engagieren*, zwischen den kreislichen Gebietskörperschaften *stark differiert*. Wählt man dagegen die Zahl der zur Verfügung stehenden Mandate als Maßstab, gehen die Unterschiede deutlich zurück und verändert sich die Reihenfolge der Kreise und kreisfreien Städte bei der Bewertung ihrer „demokratischen Integrationsfähigkeit". Auch wenn die beiden Indikatoren aufgrund ihrer unterschiedlichen Bezüge (und dahinter stehenden inhaltlichen Annahmen) zwangsläufig bei einigen Kommunen zu unterschiedlichen Ergebnissen führen, weist die Zusammenführung beider Messwerte doch einige Fälle mit einer über *beide Indikatoren konstant niedrigen bzw. hohen Integrationsfähigkeit* auf:

Regionale Unterschiede bei der Wahrnehmung des kommunalen Ehrenamtes

- So gelingt es in Hameln-Pyrmont, Goslar und Celle sowie – in geringerem Umfang - in Lüchow-Dannenberg, Ammerland, Göttingen, Harburg und den kreisfreien Städten Delmenhorst und Osnabrück, eine hohe Zahl von Bürgern zur Bewerbung um ein Kreistags- bzw. Stadtratsmandat zu motivieren. Ein Zusammenhang zwischen hohem ehrenamtlichen Engagement und kleinerer Flächengröße ergibt sich bei gesamthafter Betrachtung beider Indikatoren mithin nicht.
- Demgegenüber liegt die Zahl der Bewerber um einen Kreistagssitz in den im westlichen Landesteil liegenden Cloppenburg, Emsland und Vechta *deutlich unterhalb des Kreisdurchschnittes*. Aber auch in den Landkreisen Leer, Nienburg (Weser), Cuxhaven, Diepholz und Osterholz ist das ehrenamtliche Engagement schwach ausgeprägt. Dabei fällt auf, dass zwar drei dieser Kreise zu den flächengrößten des Landes zählen (Emsland, Cuxhaven, Diepholz), andererseits aber auch zwei flächenmäßig eher kleine Kreise betroffen sind (Vechta, Osterholz).

Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen

Während die Bewerbung um ein politisches Mandat auf der Kreisstufe nur von einem geringen Teil der Kreis-, Regions- bzw. Stadtbewohner erwogen wird, können aus der *Beteiligung an Kommunalwahlen* wichtige Hinweise für die demokratische Integration der gesamten Bürgerschaft abgeleitet werden. Dabei ist sich der Gutachter bewusst, dass die Wahlbeteiligung von einer Reihe von Faktoren beeinflusst wird, die in Teilen jenseits des politisch-administrativen Prozesses liegen, und dass eine geringe Wahlbeteiligung nicht zwangsläufig Unzufriedenheit oder Distanz zur Kommunalpolitik dokumentiert, sondern auch Zufriedenheit mit dem *Status quo* ausdrücken oder einer rationalen Entscheidung eines *homo oeconomicus* folgen kann.[235] Durch den Einbezug der letzten und vorletzten Kommunalwahlen in Niedersachsen sucht der Gutachter die Verzerrung durch einzelwahlspezifische Sonderfaktoren zu begrenzen. Die Eignung der kommunalen Gebietsstrukturen wird in Tab. 5.6-B erneut relational eingeschätzt: Kreisen und kreisfreien Städten, in denen die Wahlbeteiligung innerhalb einer halben Standardabweichung vom

[235] Vgl. zur Wahlforschung etwa *Falter, J. W./Schoen, H.* (Hrsg.): Handbuch Wahlforschung, Wiesbaden, 2005.

Kreis- bzw. Stadtdurchschnitt liegt, wird eine *mittlere Eignung* zugesprochen. Darüber hinausgehende Abweichungen nach oben oder unten führen entsprechend zum Ausweis *geringer oder hoher Eignung*.

Tabelle 5.6-B: Beteiligung bei den Kommunalwahlen am 09.09.2001 und 10.09.2006

Kommune: Städte und Kreise	**Durchschnittliche Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen 2001 und 2006 in Prozent**	**Abweichung zum Durchschnitt in Prozentpunkten**		**Demokratische Integrations-fähigkeit**
		Gruppe (S/K)	Land (L)	
Mittelwert (S)	**46,9**		**-7,4**	
Mittelwert (K)	**55,9**		**+1,6**	
Mittelwert (L)	**54,3**			
Kreisfreie Städte				
Braunschweig	48,8	+1,9	-5,5	*Hoch*
Osnabrück	48,7	+1,8	-5,6	*Hoch*
Emden	48,5	+1,6	-5,8	*Hoch*
Salzgitter	47,9	+1,0	-6,4	*Mittel*
Wolfsburg	47,8	+0,9	-6,5	*Mittel*
Oldenburg	47,0	+0,1	-7,3	*Mittel*
Mittelwert (S)	**46,9**		**-7,4**	
Wilhelmshaven	45,5	-1,4	-8,8	*Gering*
Delmenhorst	41,0	-5,9	-13,3	*Gering*
Landkreise				
Northeim	61,0	+5,1	+6,7	*Hoch*
Holzminden	60,3	+4,4	+6,0	*Hoch*
Rotenburg (Wümme)	60,1	+4,2	+5,8	*Hoch*
Uelzen	59,8	+3,9	+5,5	*Hoch*
Osnabrück	59,5	+3,6	+5,2	*Hoch*
Lüchow-Dannenberg	59,4	+3,5	+5,1	*Hoch*
Aurich	59,3	+3,4	+5,0	*Hoch*
Vechta	59,0	+3,1	+4,7	*Hoch*
Emsland	58,8	+2,9	+4,5	*Hoch*
Wittmund	58,5	+2,6	+4,2	*Hoch*
Cloppenburg	57,6	+1,7	+3,3	*Hoch*
Osterode am Harz	57,0	+1,1	+2,7	*Mittel*
Wolfenbüttel	57,0	+1,1	+2,7	*Mittel*
Gifhorn	56,9	+1,0	+2,6	*Mittel*

Grafschaft Bentheim	56,5	+0,6	+2,2	*Mittel*
Leer	56,0	+0,1	+1,7	*Mittel*
Mittelwert (K)	**55,9**		**+1,6**	
Ammerland	55,6	-0,3	+1,3	*Mittel*
Hildesheim	55,5	-0,4	+1,2	*Mittel*
Helmstedt	55,4	-0,5	+1,1	*Mittel*
Lüneburg	55,4	-0,5	+1,1	*Mittel*
Schaumburg	55,4	-0,5	+1,1	*Mittel*
Oldenburg	55,2	-0,7	+0,9	*Mittel*
Osterholz	55,1	-0,8	+0,8	*Mittel*
Verden	54,8	-1,1	+0,5	*Mittel*
Soltau-Fallingbostel	54,3	-1,6	0,0	*Gering*
Nienburg (Weser)	54,3	-1,6	0,0	*Gering*
Hameln-Pyrmont	54,2	-1,7	-0,1	*Gering*
Harburg	54,2	-1,7	-0,1	*Gering*
Cuxhaven	53,9	-2,0	-0,4	*Gering*
Stade	53,7	-2,2	-0,6	*Gering*
Peine	53,5	-2,4	-0,8	*Gering*
Wesermarsch	53,2	-2,7	-1,1	*Gering*
Goslar	53,1	-2,8	-1,2	*Gering*
Göttingen	53,0	-2,9	-1,3	*Gering*
Friesland	52,8	-3,1	-1,5	*Gering*
Diepholz	52,5	-3,4	-1,8	*Gering*
Celle	51,0	-4,9	-3,3	*Gering*
Region Hannover	49,7	-6,2	-4,6	*Gering*

Legende: (L) = Land; (K) = Kreise; (S) = Stadt; *Gering* = geringe Eignung der Gebietskulisse; *Mittel* = mittlere Eignung der Gebietskulisse; *Hoch* = besondere Eignung der Gebietskulisse; die gruppenspezifischen Mittelwerte sind ungewichtet. Quelle: *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Kommunalwahl 2006; eigene Berechnungen.

Ähnliche Wahlbeteiligung auf der Kreisstufe

Die Aufstellung weist *eher geringe Unterschiede zwischen den Kommunen* aus, sieht man von den sozialstrukturell bedingten Unterschieden zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen ab. Angesichts der eingeschränkten Validität des Indikators ist aus der geringen Wahlbeteiligung in einigen Kommunen nur begrenzt auf ihre mangelnde demokratische Integrationsfähigkeit zu schließen. *Defizite bei der Akzeptanz des politisch-administrativen Prozesses* deuten sich in den Landkreisen Celle, Diepholz, Friesland, Goslar, Wesermarsch, Peine, Stade, Cuxhaven, Harburg, Hameln-Pyrmont, Nienburg (Weser) und Soltau-Fallingbostel an, während die niedrige Wahlbeteiligung in Göttingen und der Region Hannover wesentlich

auf den hohen Anteil der gleichnamigen kreis- bzw. regionsangehörigen Städte an der Kreis-/Regionsbevölkerung zurückgehen dürfte. In den kreisfreien Städten ist die Nichtwahl vor allem in Delmenhorst und in etwas geringerem Maße in Wilhelmshaven ausgeprägt.

Ortsnähe

Zumutbare räumliche Entfernung der Verwaltung zum Bürger

Nach dieser Betrachtung wendet sich der Gutachter nun der *Ortsnähe* zu, ausgehend von der *Zielvorstellung, dass öffentliche Leistungen hinreichend zugänglich, Verwaltungen mithin ortsnah bei ihren „Kunden" angesiedelt sein sollten*. Dazu ist es nicht notwendig, dass die kommunalen Gebietskörperschaften lediglich eine kleine Fläche betreuen, solange gewährleistet ist, dass die Bürger in zusätzlich eingerichteten dezentralen Einrichtungen ihre Verwaltungsangelegenheiten erledigen können.[236] Zu unterscheiden ist bei der Beurteilung der Bürgernähe zudem zwischen Aufgaben, die einen physischen Verwaltungskontakt und damit eine erkennbare zeitliche Begrenzung der Fahrtwege erfordern (etwa Sozial- und Jugendhilfe) und Aufgaben, bei denen IuK-Techniken eine zentralisierte Sachbearbeitung ermöglichen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass Bürger mit der Kreisverwaltung nur selten (durchschnittlich höchstens alle 18 Monate[237]) in persönlichen Kontakt treten. Für die gleichwohl verbleibenden physischen Kontakte, etwa bei Umweltschutzfragen im Rahmen größerer Vorhaben oder bei Ausländerrechts- und Bauangelegenheiten, ist eine zumutbare Wegstrecke zu sichern.[238] Für die *Landkreise wurden bislang Distanzen von 30 bis 50 Kilometern* als *noch zumutbar* eingestuft.[239]

Verhältnis von Flächengröße und Ortsnähe

Bei der Beurteilung der Ortsnähe spielt aber auch die *Bündelungsfähigkeit von Ressourcen und Kompetenzen* im Bereich weisungsfreier, zumindest aber ermessensbasierter und strategisch relevanter Aufgaben eine wichtige Rolle. Mit steigender Gebietskulisse erhöhen sich Einspareffekte, Verwaltungskapazitäten und Möglichkeiten zur Bildung von Investitionsschwerpunkten. Diese Prozesse können aus Kapazitätsgründen in diesem Gutachten nur begrenzt abgebildet werden. Idealtypisch wären die Distanzen zwischen den Wohnorten und dem Sitz der Kreisverwaltung für die 1.022 Gemeinden des Landes Niedersachsen[240] zu erfassen und anhand der mit der Einwohnerzahl der Gemeinden gewichteten Mittelwerte sowie der Ma-

---

236 *Bull, H. P.*, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen einer Funktional-, Struktur- und möglichen Kreisgebietsreform in Schleswig-Holstein, Gutachten im Auftrag der Staatskanzlei Schleswig-Holstein, 2007, 96.

237 Ebd., 98.

238 Ebd.

239 *Hesse*, a.a.O., 2008/2009, 220f.; *Rothe* argumentiert, dass vier bis fünf Stunden einschließlich Hin- und Rückreise die zeitliche Höchstgrenze für die Erledigung der Verwaltungsgeschäfte sein sollte, vgl. *Rothe, B.*, a.a.O., 2004, 135.

240 Stand: 30.06.2008.

xima auszuweisen. Um die *Bürgernähe* zumindest in grober *Näherung* zu erfassen und sie nicht bloß nachrichtlich als Gegenargument gegenüber funktionalen Erwägungen für Gebietsvergrößerungen und ohne den Ansatz einer Differenzierung der kreislichen Gebietskörperschaften anzuführen, wird die *Flächengröße der Landkreise* erhoben, während dieser Indikator für die kreisfreien Städte keine hinreichende Validität aufweist. In der folgenden Tab. 5.6-C erfolgt daher erneut eine relationale Bewertung: *Hohe Ortsnähe* (und damit geringer Handlungsbedarf) wird dabei Landkreisen zugesprochen, deren Gebietskulisse um mehr als eine halbe Standardabweichung kleiner ist als der Kreisdurchschnitt. Weist ein Kreis eine Flächengröße auf, die um mehr als eine halbe Standardabweichung vom Mittelwert abweicht, wird von einer *geringen Ortsnähe* ausgegangen. Zwischen diesen liegende Flächengrößen führen aus Sicht der Ortsnähe zur Bewertung einer *mittleren Eignung* der Gebietskulisse.

Tabelle 5.6-C: Flächengröße niedersächsischer Landkreise

Landkreis	Flächengröße in km²	Abweichung zum Durchschnitt in Prozent
Peine	535	-56,3
Friesland	608	-50,3
Osterode am Harz	636	-48,0
Osterholz	651	-46,8
Wittmund	657	-46,3
Helmstedt	674	-44,9
Schaumburg	676	-44,8
Holzminden	693	-43,4
Wolfenbüttel	722	-41,0
Ammerland	728	-40,5
Verden	788	-35,6
Hameln-Pyrmont	796	-35,0
Vechta	813	-33,6
Wesermarsch	822	-32,8
Goslar	965	-21,2
Grafschaft Bentheim	981	-19,9
Oldenburg	1.063	-13,2
Leer	1.086	-11,3
Göttingen	1.118	-8,7
Hildesheim	1.206	-1,5
Lüchow-Dannenberg	1.220	-0,3

Landkreis	Flächengröße in km²	Abweichung zum Durchschnitt in Prozent
Mittelwert (Landkreise)	**1.224**	
Harburg	1.245	+1,7
Stade	1.266	+3,4
Northeim	1.267	+3,5
Aurich	1.287	+5,1
Lüneburg	1.323	+8,1
Nienburg (Weser)	1.399	+14,3
Cloppenburg	1.418	+15,8
Uelzen	1.454	+18,8
Celle	1.545	+26,2
Gifhorn	1.563	+27,7
Soltau-Fallingbostel	1.874	+53,1
Diepholz	1.988	+62,4
Rotenburg (Wümme)	2.070	+69,1
Cuxhaven	2.073	+69,4
Osnabrück	2.122	+73,4
Region Hannover	2.291	+87,2
Emsland	2.882	+135,5

Legende: *x km²* = geringe Eignung der Gebietskulisse; *x km²* = mittlere Eignung der Gebietskulisse; *x km²* = besondere Eignung der Gebietskulisse. Quelle: *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Online-Datenbank (Flächenerhebung), Stand: 01.01.2009.

Hinweise auf geringe Ortsnähe

Die Betrachtung der Flächengrößen deutet auf eine vergleichsweise geringe Ortsnähe der Verwaltungen in der Region Hannover sowie in den Kreisen Emsland, Osnabrück, Cuxhaven, Rotenburg (Wümme), Diepholz, Soltau-Fallingbostel, Gifhorn und Celle hin.

Gegebene Identitäten im Zeitablauf

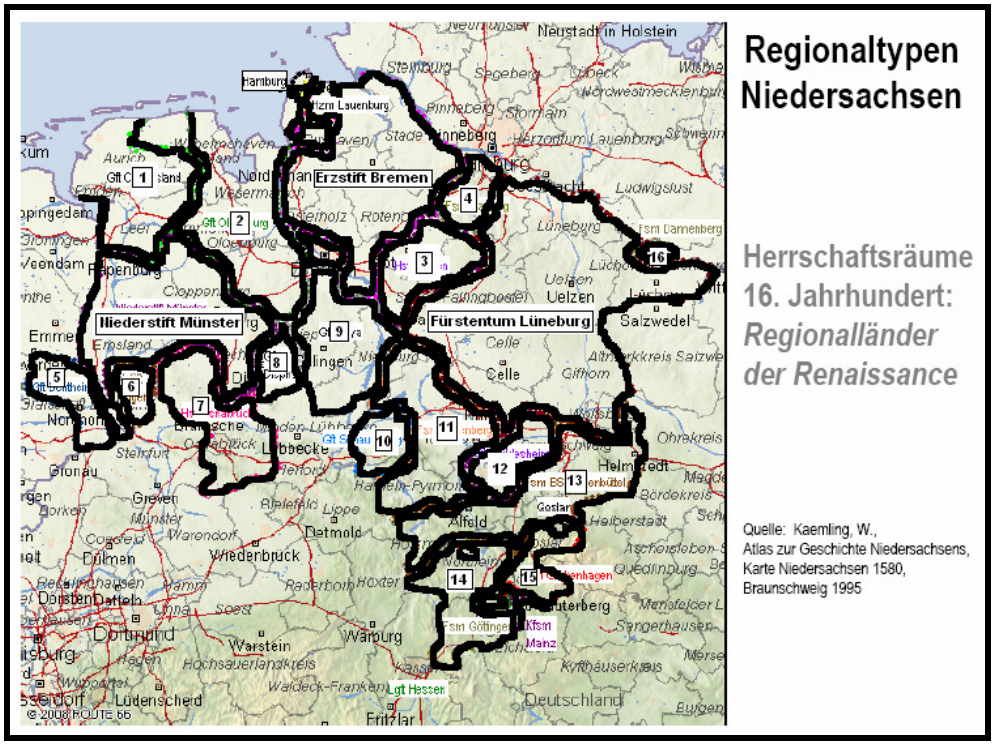
Identitätsräume in Niedersachsen

Funktional wie strukturell erweist sich die *Integrationsfähigkeit einer Kommune* letztlich daran, dass sie die im Rahmen des Verwaltungsterritoriums gegebenen *Interessen und Identitäten abbildet.* Dies verweist einerseits auf kulturell-historische wie weitere identitätsstiftende Bindungen, die ein zu pflegendes Heimatgefühl schaffen und die Bereitschaft erhöhen, sich für die Belange der Mitbürger und ein *bonum commune* einzusetzen. Andererseits stellt die politische Integrationsfähigkeit auf eine beherrschbare Interessensvielfalt ab, um einen einheitlichen Vollzug und eine konsistente Steuerung zu ermöglichen. Die Übereinstimmung

einer Gebietskulisse mit Identitäten und Interessen der Bürger ist allerdings schwer zu quantifizieren. Um gleichwohl zu intersubjektiv nachvollziehbaren Ergebnissen zu gelangen und vorhandene Differenzen zwischen den Kreisen in die Bewertung der Kreisstruktur aufzunehmen, wird für die Bestimmung der Kongruenz von Gebietszuschnitt und regionalen Identitäten in Niedersachsen die Übereinstimmung des Kreisgebiets mit

- den feudalen Territorien des 16. Jahrhunderts,
- den Regierungs- und Verwaltungsbezirken der Jahre 1946-1978 sowie
- den modernen Landschaften ermittelt.[241]

Abbildung 5.6-A: Feudale Territorien des 16. Jahrhunderts in Niedersachsen



Legende: (1) Grafschaft Ostfriesland, (2) Grafschaft Oldenburg, (3) Hochstift Verden, (4) Fürstentum Harburg, (5) Grafschaft Bentheim, (6) Niedergrafschaft Lingen, (7) Hochstift Osnabrück, (8) Grafschaft Diepholz, (9) Grafschaft Hoya, (10) Grafschaft Schaumburg, (11) Fürstentum Calenberg, (12) Stift Hildesheim, (13) Fürstentum Braunschweig-Wolfenbüttel, (14) Fürstentum Göttingen, (15) Fürstentum Grubenhagen, (16) Fürstentum Dannenberg; weitere Klein- und Kleinstfürstentümer bzw. Freie Reichsstädte nicht gesondert gekennzeichnet, Quelle: *Cassing, G.*: Regionalisierung in Niedersachsen. Konzept zur Reform der Kreisebene, 2008, 27.

[241] Bei der Identifikation identitätsrelevanter Regionen wird an die Untersuchung Cassings angeknüpft, vgl. *Cassing, G.*: Regionalisierung in Niedersachsen. Konzept zur Reform der Kreisebene, 2008. Die indikatorengestützte Erfassung von „Interessen" innerhalb eines Kreises oder einer Stadt wird hier aufgrund der Komplexität des Interessenskonzepts nicht verfolgt.

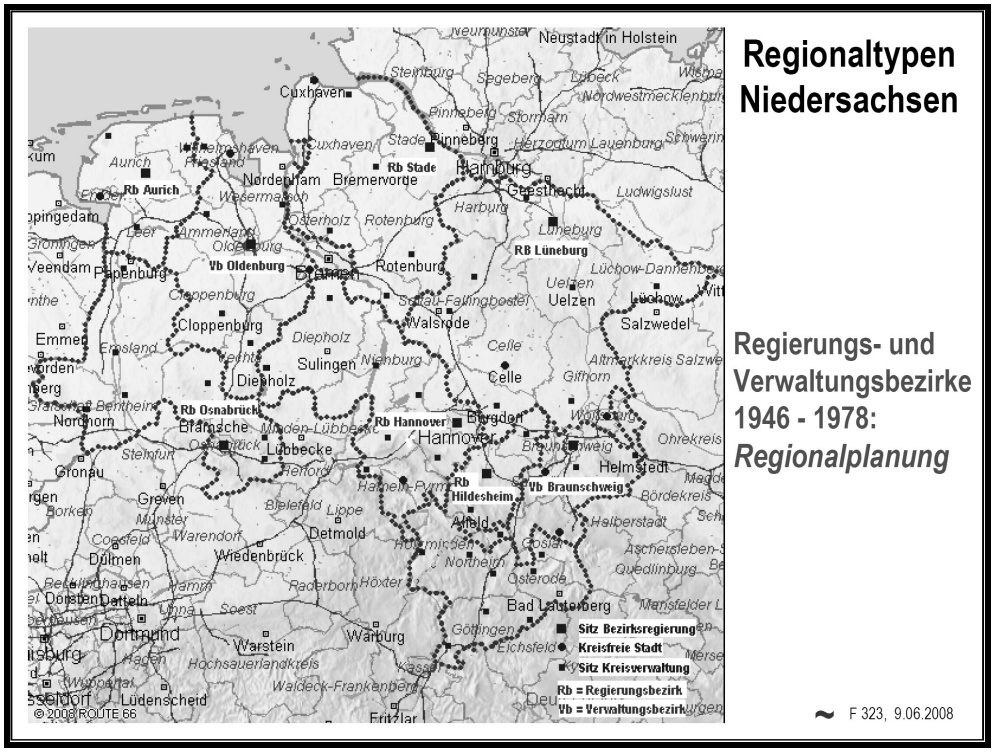
Herrschaftsräume des 16. Jahrhunderts

Die *feudalen Territorien des 16. Jahrhunderts* wurden einbezogen, um historisch gewachsene Bindungen zu berücksichtigen, die eine nachhaltige Wirkung auf das heutige Heimatgefühl der Niedersachsen entfaltet haben.[242] Die vorstehende Abb. 5.6-A gibt dabei die Territorialgliederung des heutigen Niedersachsens im späten Mittelalter wieder. Sie war durch vor allem drei Herrschaftsgruppen geprägt: die westlichen Bistümer, die selbständigen Grafschaften und die welfischen Fürstentümer.[243]

Regierungs- und Verwaltungsbezirke von 1946 bis 1978

Die Gliederung des Landes Niedersachsen in die *von 1946 bis 1978 bestehenden Regierungs- und Verwaltungsbezirke* orientierte sich wesentlich an dieser historischen Territorialstruktur und wird als stärker auf die heutige Landesfläche bezogener Maßstab für etwaige regionale Bindungen herangezogen (vgl. Abb. 5.6-B).

Abbildung 5.6-B: Regierungs- und Verwaltungsbezirke 1946-1978 in Niedersachsen



Quelle: *Cassing, G.*: Regionalisierung in Niedersachsen. Konzept zur Reform der Kreisebene, 2008, 29.

[242] Vgl. hierzu *Hauptmeyer, C.-H.*: Eigenverantwortliche Regionalentwicklung in Niedersachsen – Geschichte und Gegenwart, in: Neues Archiv für Niedersachsen, 1/2006.

[243] Vgl. im Detail *Hauptmeyer, C.-H.*, a.a.O., 2004.

Moderne Landschaften

Schließlich werden die Landkreise auf ihre *Übereinstimmung mit den sog. modernen Landschaften* hin überprüft. Die modernen Landschaften und Landschaftsverbände werden von den Landkreisen, Städten und Gemeinden unter Beteiligung von Vereinen aus den Bereichen Kultur, Heimatpflege und Landesgeschichte getragen und übernehmen Aufgaben im Bereich der Förderung von Kultur, Bildung und Wissenschaft. Sie sind dem Selbstverständnis nach Förderer der regionalen Kultur und knüpfen an die im Mittelalter gegründeten sog. historischen Landschaften an, die als Vertretungen der drei Stände Adel, Klerus und Stadtbürgertum Vorläufer heutiger Parlamente waren. Die in der Zeit nach 1960 gegründeten modernen Landschaften nehmen die Tradition eigenständiger Regionalkulturen auf. Durch die Gründung einer Arbeitsgemeinschaft der Landschaften und Landschaftsverbände in Niederachsen (ALLviN) haben sie sich weiter institutionalisiert. Die *Mitgliedschaft* weist dabei die folgenden Gebietskörperschaften aus:

- Ostfriesische Landschaft: Landkreise Aurich, Leer, Wittmund, kreisfreie Stadt Emden
- Oldenburgische Landschaft: Landkreise Ammerland, Cloppenburg, Friesland, Oldenburg, Vechta, Wesermarsch, kreisfreie Städte Delmenhorst, Oldenburg und Wilhelmshaven
- Landschaftsverband Stade: Landkreise Cuxhaven, Osterholz, Rotenburg (Wümme), Stade, Verden
- Landschaftsverband Hildesheim: Landkreis Hildesheim
- Emsländische Landschaft: Landkreise Emsland und Grafschaft Bentheim
- Landschaftsverband Osnabrücker Land: Landkreis Osnabrück und kreisfreie Stadt Osnabrück
- Landschaftsverband Südniedersachsen: Landkreise Göttingen, Holzminden, Northeim, Osterode am Harz
- Braunschweigische Landschaft: Landkreise Helmstedt, Peine und Wolfenbüttel, kreisfreie Städte Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg
- Lüneburgischer Landschaftsverband: Landkreise Celle, Gifhorn, Harburg, Lüchow-Dannenberg, Lüneburg, Soltau-Fallingbostel, Uelzen und kreisfreie Stadt Wolfsburg
- Landschaftsverband Weser-Hunte: Landkreise Diepholz und Nienburg (Weser)
- Schaumburger Landschaft: Landkreis Schaumburg
- Landschaftsverband Hameln-Pyrmont: Landkreis Hameln-Pyrmont
- Regionalverband Harz: Landkreise Goslar und Osterode am Harz

Eignung einer Gebietskulisse anhand der Abdeckung von Identitätsräumen

Die nachfolgende Tab. 5.6-D erfasst, *inwieweit die bestehenden Kreisstrukturen regionale Identitäten abbilden*. Dabei ist zu berücksichtigen, dass einige Regionen Niedersachsens sehr ausgeprägte Identitätsräume bilden, so etwa Ostfriesland, das Oldenburger Land, das Eichsfeld, das Emsland und Schaumburg, während andere Landesteile durch nur eher schwache regionale Identitäten gekennzeichnet sind.[244] Zudem ist zu beachten, dass die Übereinstimmung eines Kreisgebiets mit historisch gewachsenen und heute noch bedeutsamen regionalen Identitäten ermittelt und nicht der nur mit einer umfassenden empirischen Erhebung beantwortbaren Frage nach der Identifikation der Bürger mit dem Landkreis, in dem sie wohnen, nachgegangen wird. Die *Eignung einer Gebietskulisse* richtet sich hier nach dem *Anteil der Fläche jedes der drei geschilderten Identitätsräume, die ein Landkreis abdeckt*. Eine *mittlere Eignung* eines Gebietszuschnitts liegt dann vor, wenn der Kreis innerhalb einer halben Standardabweichung vom Mittelwert der abgedeckten Anteile liegt, d.h. zwischen 26% und 51% eines feudalen Territoriums, 15% und 24% eines Regierungs- und Verwaltungsbezirks der Jahre 1946-1978 bzw. 20% und 47% einer modernen Landschaft abdeckt. Bei kleinerem bzw. größerem Anteil ist die *gebietsstrukturelle Eignung* in identitätspolitischer Bewertung eher *gering bzw. hoch*. Für die kreisfreien Städte wird aufgrund ihrer geringen Flächengröße auf eine Anteilsberechnung verzichtet.

Tabelle 5.6-D: Übereinstimmung kreislicher Gebietsstrukturen mit regionalen Identitäten

Kommune: Städte und Kreise	**Übereinstimmung mit**		
	feudalen Territorien des 16. Jahrhunderts	**Regierungs- und Verwaltungsbezirken (1946-1978)**	**modernen Landschaften**
Kreisfreie Städte			
Braunschweig			
Salzgitter			
Wolfsburg			
Delmenhorst			
Emden			
Oldenburg			
Osnabrück			
Wilhelmshaven			

[244] Vgl. hierzu neben den in Kap. 4.4 aufgeführten Schriften *Hauptmeyers* etwa auch *Martin, O.*: „Regionale Identität“ und die kulturpolitische Praxis in Niedersachsen, Vortrag auf der Tagung „Kulturelle Identität“ am 14./15. Dezember 2007 in Hannover, ZEB Stephansstift.

Landkreise			
Gifhorn	*Gering*	*Gering*	*Gering*
Göttingen	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*
Goslar	*Gering*	*Gering****	*Hoch*
Helmstedt	*Gering*	*Hoch*	*Mittel*
Northeim	*Hoch*	*Mittel*	*Mittel*
Osterode am Harz	*Hoch*	*Gering*	*Mittel***
Peine	*Mittel*	*Gering*	*Mittel*
Wolfenbüttel	*Gering*	*Hoch*	*Mittel*
Region Hannover	*Mittel*	*Mittel****	**--***
Diepholz	*Hoch*	*Hoch*	*Hoch*
Hameln-Pyrmont	*Mittel*	*Gering*	*Hoch*
Hildesheim	*Gering*	*Mittel*	*Hoch*
Holzminden	*Gering*	*Gering*	*Gering*
Nienburg (Weser)	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*
Schaumburg	*Hoch*	*Gering*	*Hoch*
Celle	*Gering*	*Gering*	*Gering*
Cuxhaven	*Hoch*	*Hoch*	*Mittel*
Harburg	*Hoch*	*Gering*	*Gering*
Lüchow-Dannenberg	*Hoch*	*Gering*	*Gering*
Lüneburg	*Gering*	*Gering*	*Gering*
Osterholz	*Gering*	*Gering*	*Gering*
Rotenburg (Wümme)	*Mittel*	*Hoch*	*Mittel*
Soltau-Fallingbostel	*Gering*	*Mittel*	*Gering*
Stade	*Gering*	*Mittel*	*Gering*
Uelzen	*Gering*	*Gering*	*Gering*
Verden	*Gering*	*Gering*	*Gering*
Ammerland	*Gering*	*Gering*	*Gering*
Aurich	*Mittel*	*Hoch*	*Mittel*
Cloppenburg	*Mittel*	*Hoch*	*Mittel*
Emsland	*Hoch*	*Hoch*	*Hoch*
Friesland	*Gering*	*Gering*	*Gering*
Grafschaft Bentheim	*Hoch*	*Mittel*	*Mittel*
Leer	*Mittel*	*Hoch*	*Mittel*
Oldenburg	*Mittel*	*Mittel*	*Gering*
Osnabrück	*Hoch*	*Hoch*	*Hoch*
Vechta	*Gering*	*Gering*	*Gering*

Wesermarsch	*Gering*	*Gering*	*Gering*
Wittmund	*Gering*	*Mittel*	*Gering*

Legende: * Die Region Hannover ist keine moderne Landschaft, sondern assoziiertes Mitglied der Arbeitsgemeinschaft der Landschaften und Landschaftsverbände. ** Im Fall der Mitgliedschaft des Landkreises Osterode am Harz in zwei Landschaftsverbänden wurde das arithmetische Mittel der Einzelwerte für jede Landschaft herangezogen. *** Ähnlich wurde für Goslar und die Region Hannover aufgrund der Zugehörigkeit weiter Teile ihrer Gebietskulisse zu zwei unterschiedlichen ehemaligen Regierungs- und Verwaltungsbezirken das arithmetische Mittel der Übereinstimmung verwendet. Die Zugehörigkeit eines Landkreis zu einem feudalen Herrschaftsgebiet wird nur berücksichtigt, wenn diese zumindest zehn Prozent der Landkreisfläche umfasst; *Gering* = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Veränderung des gebietsstrukturellen Zuschnitts; *Mittel* = bedingter/mittlerer Handlungsbedarf; *Hoch* = kein od. geringer Handlungsbedarf. Quellen: Arbeitsgemeinschaft der Landschaften und Landschaftsverbände; *Cassing, G.*: Regionalisierung in Niedersachsen. Konzept zur Reform der Kreisebene, 2008, 26f., 29.

Disparate Abdeckung von Identitätsräumen

Im Ergebnis erweist sich, dass die flächengroßen Landkreise Cuxhaven, Diepholz, Emsland und Osnabrück sehr weitgehend Identitätsräume abdecken, während andere Kreise diese nur unzureichend erfassen. Gebietsvergrößerungen zur Erschließung von Identitätsräumen wären ggf. in einer Reihe von Kreisen zu prüfen, die sich auf unterschiedliche Landesteile verteilen; dies gilt vor allem für Gifhorn, Holzminden, Celle, Lüneburg, Osterholz, Uelzen, Verden, Ammerland, Friesland, Vechta und Wesermarsch.

Zusammenfassung

Ungleiche Integrationsfähigkeit

Bei einer Zusammenführung der Ergebnisse zur *Integrationsfähigkeit der Landkreise, der Region Hannover und der kreisfreien Städte* (vgl. Abb. 5.6-E) treten *zwar* wichtige *landesinterne Differenzen* zu Tage, *doch* fallen diese *geringer* aus als *beim Blick auf die kommunale Entwicklungsfähigkeit*. Die in Südniedersachsen liegenden Landkreise Helmstedt, Northeim, Osterode am Harz und Holzminden verfügen danach über eine mittlere bis hohe Integrationskraft, die vor allem auf das kraftvolle ehrenamtliche Engagement in diesen Kreisen und die überwiegend hohe Bürgernähe zurückzuführen sein dürfte. *Defizite* hinsichtlich *der Integration* ihrer Bürgerschaft finden sich hingegen in Kreisen unterschiedlicher Landesteile:

- So mangelt es nach den hier gewählten Indikatoren in Gifhorn und Celle an Bürgernähe und der Abdeckung relevanter Identitätsräume;
- sind die Landkreise Harburg und Lüneburg zu kleinräumig, um vorhandene Identitäten abzubilden und weisen sie zudem bei der Ausübung des Ehrenamts begrenzte Defizite auf;
- erscheint schließlich der Kreis Emsland aufgrund seiner Großflächigkeit eher wenig bürgernah und weist ein geringes ehrenamtliches Engagement auf.

Tabelle 5.6-E: Integrationsfähigkeit der kreislichen Gebietsstrukturen

Kommune: Städte und Kreise	Örtliche Integration: Bürgernähe	Demokratische Integration		Politische Integration: Identität
		Ehrenamt	Wahlbeteiligung	
Kreisfreie Städte				
Braunschweig		*Gering*	*Hoch*	
Salzgitter		*Mittel*	*Mittel*	
Wolfsburg		*Mittel*	*Mittel*	
Delmenhorst		*Hoch*	*Gering*	
Emden		*Mittel*	*Hoch*	
Oldenburg		*Mittel*	*Mittel*	
Osnabrück		*Mittel*	*Hoch*	
Wilhelmshaven		*Mittel*	*Gering*	
Landkreise				
Gifhorn	*Gering*	*Mittel*	*Mittel*	*Gering*
Göttingen	*Mittel*	*Mittel*	*Gering*	*Mittel*
Goslar	*Mittel*	*Hoch*	*Gering*	*Mittel*
Helmstedt	*Hoch*	*Hoch*	*Mittel*	*Mittel*
Northeim	*Mittel*	*Hoch*	*Hoch*	*Mittel*
Osterode am Harz	*Hoch*	*Hoch*	*Mittel*	*Mittel*
Peine	*Hoch*	*Hoch*	*Gering*	*Mittel*
Wolfenbüttel	*Hoch*	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*
Region Hannover	*Gering*	*Mittel*	*Gering*	*Mittel*
Diepholz	*Gering*	*Mittel*	*Gering*	*Hoch*
Hameln-Pyrmont	*Hoch*	*Hoch*	*Gering*	*Mittel*
Hildesheim	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*
Holzminden	*Hoch*	*Hoch*	*Hoch*	*Gering*
Nienburg (Weser)	*Mittel*	*Mittel*	*Gering*	*Mittel*
Schaumburg	*Hoch*	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*
Celle	*Gering*	*Hoch*	*Gering*	*Gering*
Cuxhaven	*Gering*	*Mittel*	*Gering*	*Hoch*
Harburg	*Mittel*	*Mittel*	*Gering*	*Gering*
Lüchow-Dannenberg	*Mittel*	*Hoch*	*Hoch*	*Mittel*
Lüneburg	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*	*Gering*
Osterholz	*Hoch*	*Mittel*	*Mittel*	*Gering*
Rotenburg (Wümme)	*Gering*	*Mittel*	*Hoch*	*Mittel*

Kommune: Städte und Kreise	Örtliche Integration: Bürgernähe	Demokratische Integration		Politische Integration: Identität
		Ehrenamt	Wahlbeteiligung	
Soltau-Fallingbostel	*Gering*	*Mittel*	*Gering*	*Mittel*
Stade	*Mittel*	*Mittel*	*Gering*	*Mittel*
Uelzen	*Mittel*	*Mittel*	*Hoch*	*Gering*
Verden	*Hoch*	*Hoch*	*Mittel*	*Gering*
Ammerland	*Hoch*	*Hoch*	*Mittel*	*Gering*
Aurich	*Mittel*	*Mittel*	*Hoch*	*Mittel*
Cloppenburg	*Mittel*	*Gering*	*Hoch*	*Mittel*
Emsland	*Gering*	*Gering*	*Hoch*	*Hoch*
Friesland	*Hoch*	*Hoch*	*Gering*	*Gering*
Grafschaft Bentheim	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*
Leer	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*
Oldenburg	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*
Osnabrück	*Gering*	*Mittel*	*Hoch*	*Hoch*
Vechta	*Hoch*	*Gering*	*Hoch*	*Gering*
Wesermarsch	*Hoch*	*Mittel*	*Gering*	*Gering*
Wittmund	*Hoch*	*Mittel*	*Hoch*	*Gering*

Legende: *Gering* = geringe Eignung der Gebietskulisse; *Mittel* = mittlere Eignung der Gebietskulisse; *Hoch* = besondere Eignung der Gebietskulisse.

6 Zwischenfazit I: Räume mit Stabilisierungsbedarf

Zwischenzusammenfassung

In der Zusammenfassung der in Kap. 5 gewonnenen Erkenntnisse sollen im Folgenden anhand der eingesetzten Bewertungskriterien zunächst die *kreisübergreifenden Ergebnisse* dargestellt und anschließend *kreisspezifische Aussagen* summiert werden.

Ungleichgewichtige und begrenzt ausgleichsfähige Kommunalverwaltung

Sucht man die *Kommunalstruktur Niedersachsens in ihrer Gesamtheit* zu erfassen (vgl. Tab. 6.-A), werden erhebliche *landesspezifische Disparitäten* erkennbar. Die dabei deutlich werdenden Ungleichgewichte etwa auf der Kreisstufe stehen in der Gefahr, die Leistungsfähigkeit der gesamten Gebietskulisse zu schwächen. So erfüllt die bestehende Kreisstruktur sozioökonomische und fiskalische Ausgleichserfordernisse nur in Teilen und wird auch normativen Grundsätzen, wie dem der Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse, nur partiell entsprochen. Hinzu tritt, dass das horizontale „Machtgleichgewicht" der Gemeindeverbände sich als defizitär erweist und Handlungsbedarf nahelegt.

Tabelle 6.-A: Eignung der kreislichen Gebietsstrukturen (kreisübergreifende Bewertung

	Gleichgewichtigkeit und Einheit der Verwaltung	**Ausgleichsfähigkeit, gleichwertige Lebensverhältnisse**	**Horizontales „Machtgleichgewicht"**
Kreisstruktur Niedersachsens	*Gering*	*Mittel*	*Mittel*

Legende: *Gering* = geringe Eignung der Gebietskulisse; *Mittel* = mittlere Eignung der Gebietskulisse; *Hoch* = besondere Eignung der Gebietskulisse.

Zusammenführung der kreisspezifischen Indikatoren

Die *kreisspezifische Auswertung* fasst *fünf Bewertungskriterien* zusammen, deren Gewichtung natürlich *unterschiedlichen Interpretationen offen* steht. Auch führt die Zusammenführung der Indikatorenwerte zu dem methodischen Problem, dass entweder deren Gleichgewichtigkeit unterstellt oder aber eine Gewichtung durch den Gutachter vorgenommen werden müsste. Dies setzte allerdings politische Prioritätensetzungen voraus, die sich so bis heute nicht finden. Um die beträchtliche empirische Komplexität gleichwohl zu reduzieren und damit die Untersuchungsergebnisse übersichtlich und prägnant darzustellen, entscheidet sich der Gutachter im Rahmen der nachfolgenden Abb. 6.-B, die Indikatorenwerte eines jeden Kriteriums nach einer im Folgenden erläuterten *Gewichtung* zusammen zu führen und im Ergebnis auf Stabilisierungsbedarf zu verweisen. Für eine differenziertere Darstellung des Vorgehens sei ausdrücklich auf die am Ende der Unterkapitel 5.1 bis 5.6 vorgestellten Übersichten verwiesen.

Gewichtung

Bevölkerungsbesatz und Raumkapazität

Die gewählte *Indikatorengewichtung* basiert auf den folgenden Überlegungen: Mit Blick auf den *Bevölkerungsbesatz und die Raumkapazität* wird eine Gleichgewichtigkeit von Einwohnerzahl und Flächengröße unterstellt, da beide Messzahlen Primärindikatoren zur Beurteilung der Kommunalstruktur darstellen.

Verwaltungsgeographische Kongruenz

Für die *verwaltungsgeographische Kongruenz* wird dagegen von einem gewissen Bedeutungsübergewicht sozioökonomischer Verflechtungen (in Form von Pendlerbewegungen und der Arbeitsmarktabdeckung) gegenüber anderen Erwägungen ausgegangen, da sowohl die breite Bürgerschaft als auch die Landeseliten wirtschaftlichen wie arbeitsmarktbezogenen Themen eine zentrale Bedeutung zusprechen und sozioökonomische Verflechtungen in Raumordnung und Landesplanung zudem als ein wichtiger Ausgangs- und Bezugspunkt gelten. Außenbezüge bieten zwar erhebliches Entwicklungspotential, doch unterliegt landesinterne Kooperation bislang deutlich geringeren rechtlichen wie praktischen Hürden, dürfte *ceteris paribus* mithin leichter umsetzbar sein. Zudem sind einige Landkreise und kreisfreie Städte von grenzüberschreitenden Bezügen nur geringfügig betroffen. Der Gutachter gewichtet in der Gesamtschau die Indikatoren der Arbeitsplatzeigenversorgung und der Abdeckung des regionalen Arbeitsmarktes deshalb doppelt.

Entwicklungsfähigkeit

Bezüglich der *Entwicklungsfähigkeit* wird von einer Gleichrangigkeit der sozioökonomischen, demographischen und finanziellen Entwicklung ausgegangen. Im Rahmen der Standortfaktoren kommt dabei dem *BIP je Einwohner* eine doppelte Gewichtung zu, da es als Kernindikator zur Beurteilung der Wirtschaftskraft gilt. Um aber auch die künftige Entwicklung einzubeziehen, wird die prognostizierte *Beschäftigtenentwicklung* wiederum dreifach gewertet, um gegenüber dem gegenwartsbezogenen doppelt gewichteten BIP je Einwohner und der (einfach gewichteten) Arbeitslosenquote gleichsam „ebenbürtig“ zu sein. Für die Bevölkerungsentwicklung spielen die beiden *altersspezifischen Indikatoren* nicht zuletzt aufgrund ihrer haushalterischen Konsequenzen zwar eine wichtige Rolle, doch ist die Prognose für die Gesamtbevölkerung einschlägiger und geht deshalb vierfach in die Bewertung ein, während die U18- und die Ü75-Quoten nur einfach berücksichtigt werden. Bei den *finanziellen Ressourcen* kann demgegenüber von der Gleichwertigkeit von *Deckungsquote* und *Soll-Fehlbetragsquote* ausgegangen werden, da sie auf die hier als gleichrangig gewerteten Aspekte der Haushaltsdeckung und des Schuldenstandes zielen.

Ausgleichsfähigkeit und Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

Mit Blick auf das vierte Bewertungskriterium, die *Ausgleichsfähigkeit und Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse*, nimmt der Gutachter schließlich keine Gewichtung vor, hier dürfen die einnahmen- (Steuereinnahmekraft) und ausgabenbezogenen (SGB II-Quote) Erwägungen als gleichrangig gelten, auch im Verhältnis zu den zentralörtlichen Versorgungsniveaus.

Integrationsfähigkeit

Das letzte Bewertungskriterium der *Integrationsfähigkeit* setzt sich aus den als gleichrangig eingeschätzten Dimensionen der *Ortsnähe*, *Teilhabe* und *Identität*

zusammen. Die demokratische Integrationsfähigkeit wird durch die Zahl der Bewerber um ein Mandat in der kreislichen Vertretungskörperschaft höher eingeschätzt als die von zahlreichen Faktoren abhängige Wahlbeteiligung. Auch wird mit Blick auf die Teilhabe am politisch-administrativen Prozess in der staats- und verwaltungswissenschaftlichen Literatur vor allem auf das Ehrenamt und dessen Zumutbarkeit abgestellt. Unter Berücksichtigung dessen wird die genannte Bewerberzahl vierfach gewichtet. Die drei Indikatoren zur Erfassung regionaler Identitäten werden demgegenüber gleich gewichtet, da davon auszugehen ist, dass sie in etwa gleiche Validitätsniveaus aufweisen.

Fünfstufiger Ausweis von Stabilisierungsbedarf

In der folgenden zusammenfassenden Übersicht (Tab. 6.-B) wählt der Gutachter eine *fünfstufige Einteilung in geringen, geringen bis mittleren, mittleren, mittleren bis hohen und hohen Stabilisierungsbedarf*, um die häufig auftretende Ausprägung eines mittleren Handlungsbedarf, insbesondere bei der Ausgleichs- und Integrationsfähigkeit, auszudifferenzieren und tatsächliche Unterschiede deutlicher hervortreten zu lassen, die Ergebnisse mithin aussagekräftiger darzustellen.[245]

Tabelle 6.-B: Eignung der kreislichen Gebietsstrukturen (kreisspezifische Bewertung)

Kommune: Städte und Kreise	**Bevölkerungsbesatz u. Raumkapazität**	**Verwaltungsgeographische Kongruenz**	**Entwicklungsfähigkeit**	**Ausgleichsfähigkeit, gleichwert. Lebensverhältnisse**	**Integrationsfähigkeit**
Kreisfreie Städte					
Braunschweig	*Hoch*	*Mittel*	*Mittel-Hoch*	*Hoch*	*Gering-Mittel*
Salzgitter	*Gering*	*Mittel*	*Gering-Mittel*	*Mittel-Hoch*	*Mittel*
Wolfsburg	*Gering*	*Mittel*	*Mittel*	*Hoch*	*Mittel*
Delmenhorst	*Gering*	*Gering*	*Gering*	*Gering-Mittel*	*Mittel-Hoch*

[245] Die Zuordnung einer Gebietskörperschaft zu einer dieser fünf Einstufungen innerhalb eines Bewertungskriteriums erfolgt, indem zunächst für jeden Indikator die Ausprägung „geringe Eignung“ mit der Zahl eins, „mittlere Eignung“ mit der Zahl zwei und „hohe Eignung“ mit der Zahl drei quantifiziert wird. Wird für das Verhältnis der Indikatoren eine Gewichtung vorgenommen, werden die genannten Zahlen mit dem jeweiligen Faktor multipliziert. Der damit mögliche Wertebereich für die Gesamtpunktzahl wird in fünf möglichst gleich große Intervalle eingeteilt. Für die einzelnen Bewertungskriterien ergibt sich damit folgende Verteilung der Gesamtpunktzahlen (gering, gering-mittel, mittel, mittel-hoch, hoch): 1. Bevölkerungsbesatz und Raumkapazität (2; 3; 4; 5; 6), 2. Verwaltungsgeographische Kongruenz (6-8; 9-10; 11-13; 14-15; 16-18), 3. Entwicklungsfähigkeit (18-25; 26-32; 33-39; 40-46; 47-54), 4. Ausgleichsfähigkeit (3; 4-5; 6; 7-8; 9), 5. Integrationsfähigkeit (15-20; 21-26; 27-33; 34-39; 40-45).

Kommune: Städte und Kreise	Bevölkerungsbesatz u. Raumkapazität	Verwaltungsgeographische Kongruenz	Entwicklungsfähigkeit	Ausgleichsfähigkeit, gleichwert. Lebensverhältnisse	Integrationsfähigkeit
Emden	*Gering*	*Mittel*	*Mittel-Hoch*	*Mittel-Hoch*	*Mittel*
Oldenburg	*Hoch*	*Mittel*	*Mittel-Hoch*	*Mittel-Hoch*	*Mittel*
Osnabrück	*Hoch*	*Mittel-Hoch*	*Mittel*	*Mittel-Hoch*	*Mittel*
Wilhelmshaven	*Gering*	*Mittel*	*Gering-Mittel*	*Gering-Mittel*	*Mittel*
Landkreise					
Gifhorn	*Mittel-Hoch*	*Gering-Mittel*	*Mittel-Hoch*	*Gering-Mittel*	*Gering*
Göttingen	*Mittel-Hoch*	*Hoch*	*Gering-Mittel*	*Mittel-Hoch*	*Mittel*
Goslar	*Gering*	*Mittel*	*Gering*	*Gering-Mittel*	*Mittel*
Helmstedt	*Gering*	*Gering*	*Gering*	*Gering-Mittel*	*Mittel-Hoch*
Northeim	*Gering-Mittel*	*Mittel*	*Gering*	*Mittel*	*Mittel-Hoch*
Osterode am Harz	*Gering*	*Hoch*	*Gering-Mittel*	*Gering-Mittel*	*Mittel-Hoch*
Peine	*Gering*	*Gering-Mittel*	*Gering-Mittel*	*Gering-Mittel*	*Mittel-Hoch*
Wolfenbüttel	*Gering*	*Gering*	*Gering*	*Mittel-Hoch*	*Mittel-Hoch*
Region Hannover	*Hoch*	*Hoch*	*Gering-Mittel*	*Mittel-Hoch*	*Gering-Mittel*
Diepholz	*Hoch*	*Mittel*	*Mittel-Hoch*	*Mittel-Hoch*	*Mittel*
Hameln-Pyrmont	*Gering-Mittel*	*Mittel*	*Gering-Mittel*	*Mittel*	*Mittel-Hoch*
Hildesheim	*Mittel-Hoch*	*Mittel*	*Gering-Mittel*	*Mittel-Hoch*	*Mittel*
Holzminden	*Gering*	*Mittel-Hoch*	*Gering-Mittel*	*Gering-Mittel*	*Mittel-Hoch*
Nienburg (Weser)	*Gering-Mittel*	*Gering-Mittel*	*Mittel*	*Gering-Mittel*	*Mittel*
Schaumburg	*Gering-Mittel*	*Gering*	*Gering*	*Mittel*	*Mittel-Hoch*
Celle	*Hoch*	*Mittel*	*Mittel*	*Gering-Mittel*	*Gering-Mittel*

Kommune: Städte und Kreise	Bevölkerungsbesatz u. Raumkapazität	Verwaltungsgeographische Kongruenz	Entwicklungsfähigkeit	Ausgleichsfähigkeit, gleichwert. Lebensverhältnisse	Integrationsfähigkeit
Cuxhaven	*Hoch*	*Hoch*	*Gering*	*Gering-Mittel*	*Mittel*
Harburg	*Mittel-Hoch*	*Mittel-Hoch*	*Mittel-Hoch*	*Mittel-Hoch*	*Gering-Mittel*
Lüchow-Dannenberg	*Gering-Mittel*	*Mittel*	*Gering*	*Gering-Mittel*	*Mittel-Hoch*
Lüneburg	*Mittel-Hoch*	*Gering-Mittel*	*Mittel*	*Mittel*	*Gering-Mittel*
Osterholz	*Gering*	*Gering*	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*
Rotenburg (Wümme)	*Mittel-Hoch*	*Mittel*	*Mittel-Hoch*	*Mittel*	*Gering-Mittel*
Soltau-Fallingbostel	*Mittel*	*Gering-Mittel*	*Mittel-Hoch*	*Mittel*	*Gering-Mittel*
Stade	*Mittel-Hoch*	*Mittel*	*Mittel-Hoch*	*Mittel-Hoch*	*Mittel*
Uelzen	*Gering-Mittel*	*Mittel*	*Gering*	*Gering-Mittel*	*Gering-Mittel*
Verden	*Gering*	*Gering*	*Mittel-Hoch*	*Mittel-Hoch*	*Mittel-Hoch*
Ammerland	*Gering*	*Gering-Mittel*	*Hoch*	*Mittel-Hoch*	*Mittel-Hoch*
Aurich	*Mittel-Hoch*	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel-Hoch*	*Mittel*
Cloppenburg	*Mittel*	*Mittel*	*Hoch*	*Gering-Mittel*	*Mittel*
Emsland	*Hoch*	*Hoch*	*Hoch*	*Mittel-Hoch*	*Mittel*
Friesland	*Gering*	*Mittel*	*Gering*	*Mittel*	*Mittel*
Grafschaft Bentheim	*Gering*	*Mittel*	*Hoch*	*Mittel-Hoch*	*Mittel*
Leer	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel-Hoch*	*Gering-Mittel*	*Mittel*
Oldenburg	*Gering-Mittel*	*Gering*	*Mittel-Hoch*	*Mittel*	*Mittel*
Osnabrück	*Hoch*	*Mittel-Hoch*	*Mittel-Hoch*	*Mittel*	*Mittel*
Vechta	*Gering*	*Hoch*	*Hoch*	*Mittel-Hoch*	*Mittel*
Wesermarsch	*Gering*	*Mittel*	*Gering-Mittel*	*Mittel-Hoch*	*Mittel*

Kommune: Städte und Kreise	Bevölkerungsbesatz u. Raumkapazität	Verwaltungsgeographische Kongruenz	Entwicklungsfähigkeit	Ausgleichsfähigkeit, gleichwert. Lebensverhältnisse	Integrationsfähigkeit
Wittmund	*Gering*	*Gering*	*Gering-Mittel*	*Gering-Mittel*	*Mittel*

Legende: *Gering* = geringe Eignung der Gebietskulisse; *Gering-Mittel* = geringe bis mittlere Eignung der Gebietskulisse; *Mittel* = mittlere Eignung der Gebietskulisse; *Mittel-Hoch* = mittlere bis hohe Eignung der Gebietskulisse; *Hoch* = besondere Eignung der Gebietskulisse.

In der Auswertung werden somit folgende Räume mit *Stabilisierungs-* und ggf. *Handlungsbedarf* erkennbar:

Metropolregion Hamburg

(1) In der *Metropolregion Hamburg* betrifft dies zum einen den Raum Nordostniedersachsen, mit Lüchow-Dannenberg und Uelzen, sowie zum anderen (im Küstenraum) den Landkreis Cuxhaven. Die Landkreise Lüchow-Dannenberg und Uelzen weisen ähnliche Problemlagen auf, vor allem mit Blick auf eine geringe, im Fall Lüchow-Dannenbergs äußerst niedrige Einwohnerzahl und eine schwache Entwicklungsfähigkeit. Hinzu treten Defizite mit Blick auf die Ausgleichsfähigkeit, insbesondere aufgrund niedriger Steuereinnahmen. Cuxhaven erscheint hinsichtlich seiner Entwicklungsfähigkeit im Verhältnis zu anderen Landesteilen ebenfalls hoch defizitär und damit stabilisierungsbedürftig; hinzu treten hier Schwächen in der zentralörtlichen Versorgung im eigenen Kreisgebiet (also ohne das angrenzende Bremerhaven). Die Indikatorenauswertung ergab zudem Stabilisierungsbedarfe für den Landkreis Soltau-Fallingbostel, etwa bei der verwaltungsgeographischen Kongruenz und der Integrationsfähigkeit; dies gilt eingeschränkt auch für Lüneburg.

Metropolregion Bremen-Oldenburg

(2) In der *Metropolregion Bremen-Oldenburg* findet sich eine Reihe kreisfreier Städte und Landkreise mit Stabilisierungsbedarf, sowohl in der JadeBay-Region als auch im Bremer Umland. Dies betrifft zunächst die kreisfreie Stadt Wilhelmshaven und die Landkreise Friesland und Wesermarsch (JadeBay-Region). Wilhelmshaven verfügt über eine nur geringe Einwohnerzahl und weist zudem Defizite seiner sozioökonomischen und demographischen Entwicklungs- sowie seiner einnahme- und ausgabeseitigen Ausgleichsfähigkeit auf. Friesland und Wesermarsch sind durch ähnliche Problemlagen geprägt: ein geringer Einwohnerbesatz und die gegebene Kleinräumigkeit werden durch negative demographische wie beschäftigungspolitische Entwicklungsszenarien verschärft. Im direkteren Bremer Umland findet sich für die Landkreise Oldenburg, Osterholz und Verden Stabilisierungsbedarf, der auf eine durchweg niedrige Kongruenz ihrer Gebietskulisse mit der Arbeitsmarktregion und eine überwiegend niedrige Einwohnerzahl und Flächengröße zurückgeht. Ein demgegenüber deutlich verschärfter Stabilisierungsbedarf wird für

die kreisfreie Stadt Delmenhorst offenkundig; er verbindet sich mit der geringen Einwohnerzahl, einer unzureichenden verwaltungsgeographischen Kongruenz und sich ergebenden negativen Entwicklungsperspektiven.

Westniedersachsen

(3) In *Westniedersachsen* ist vorrangig nur auf den Landkreis Wittmund zu verweisen, der trotz mittlerer Integrationskraft über alle Bewertungskriterien hinweg defizitär erscheint.

Südniedersachsen

(4) In *Südniedersachsen* schließlich konzentrieren sich Gebietskörperschaften mit Stabilisierungsbedarf. Zu unterscheiden ist hier zwischen dem Raum Braunschweig, dem Raum Südniedersachsen sowie dem Weserbergland (plus). Im Raum Braunschweig sind alle Landkreise und die kreisfreie Stadt Salzgitter durch erhebliche Defizite gekennzeichnet, die über die bislang benannten „Stabilisierungsfälle“ häufig hinausweisen. Bis auf Gifhorn sind diese Kreise zu einwohnerschwach und kleinräumig, zudem überwiegend durch schlechte sozioökonomische, finanzielle und demographische Entwicklungschancen geprägt. Im Falle Gifhorns, Helmstedts, Peines und Wolfenbüttels erweist sich zudem die Übereinstimmung mit Arbeitsmarktregionen als unzureichend; auch findet sich für die Mehrzahl der Landkreise in diesem Raum eine nur geringe Steuereinnahmekraft. Die Stadt Salzgitter verweist demgegenüber auf einen nur geringeren Stabilisierungsbedarf, unterliegt aufgrund ihrer Einwohnerzahl allerdings Fragen zur Entwicklungsfähigkeit im Städtevergleich. Direkt anschließend erweisen sich die Landkreise Northeim und Osterode am Harz aufgrund ihrer geringen Einwohnerzahlen und ihrer mangelnden demographischen wie finanziellen Entwicklungsperspektive als geschwächt, während im Weserbergland auf deutlichen Stabilisierungsbedarf mit Blick auf Hameln-Pyrmont, Holzminden, Schaumburg und im angrenzenden Nienburg (Weser) zu verweisen ist. Hier addieren sich unterdurchschnittliche Einwohnerzahlen, geringe Flächengrößen und eine mangelnde demographische Entwicklungsfähigkeit gleichsam wechselseitig auf.

7 Regionale Kooperationsräume (Makroebene)

Bedeutung Regionaler Kooperationsräume

Aufbauend auf der in Kap. 5 vorgelegten indikatorengestützten Analyse der Kommunalstruktur Niedersachsens geht es in den nachfolgenden Kapiteln nun um den *Ausweis von Verflechtungsräumen,* für die der Gutachter die drei norddeutschen Metropolregionen und den verbleibenden Raum West- und Südwestniedersachsen ausgewählt hat (vgl. Abb. 7.-A auf der folgenden Seite). Im Rahmen dieser Zuschnitte haben sich im Verlauf der vergangenen Jahre Raumstrukturen und neue Akteursstrukturen formiert, die für die territoriale Logik des staatlichen wie kommunalen Handelns von beträchtlicher Bedeutung sind. Dabei stehen zunächst die länderübergreifenden Bezugsräume Niedersachsen-Hamburg und Niedersachsen-Bremen (Kap. 7.1) im Vordergrund, gefolgt von West- und Südwestniedersachsen (Kap. 7.2) sowie schließlich dem Niedersächsischen Zentralraum und Südniedersachsen (Kap. 7.3). Ein Exkurs zu der hier zunächst untypisch erscheinenden, aber landespolitisch an Bedeutung gewinnenden Kategorie „Küstenraum“ (Kap. 7.4) beschließt dieses Kapitel. Die Analyse aller vier Räume erfolgt im Rahmen eines den Vergleich ermöglichenden Analyseschemas, das jeweils kürzere Darstellungen der historischen Entwicklung, der gegebenen Rahmenbedingungen, der erkennbaren Organisationsstruktur, der verfolgten themenspezifischen Politiken sowie der bislang deutlich werdenden Ergebnisse erlaubt.

Metropolregionen Niedersachsens

Die *Metropolregionen in den Verflechtungsbereichen der Stadtstaaten Hamburg und Bremen* verweisen auf die besondere Bedeutung der länderübergreifenden Perspektive bei der Entwicklung regional, national und international wettbewerbsfähiger Wirtschaftsräume. Darüber hinaus hat sich mit der Etablierung der Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg erstmals eine wenn auch bislang eher „lockere“ territoriale Klammer gebildet, die die wirtschaftsstarken Zentralräume Hannover und Braunschweig mit dem ländlichen südniedersächsischen Raum um das Oberzentrum Göttingen verbindet. Die wirtschaftsstrukturelle und demographische Entwicklung sowie die daraus resultierenden künftigen Herausforderungen weisen für diesen Gesamtraum eine Reihe bedeutsamer Gemeinsamkeiten auf.

Regionale Kooperationsräume: Makro-, Meso- und Mikroebenen

Auf mittlere und längerfristige Sicht ist zu erwarten, dass sich in dem dynamischen Umfeld der sich schrittweise institutionalisierenden Metropolregionen Steuerungs- wie Handlungsstrukturen entwickeln, die auch die Kommunalstrukturen Niedersachsens nachhaltig beeinflussen werden. Dies schrittweise aufzuzeigen, erlaubt der hier gewählte „Dreischritt“, der nach dem Ausweis der Regionalen Kooperationsräume in diesem Kapitel über den Blick auf die in jedem einzelnen dieser Räume erkennbare Binnenstruktur (Kap. 8) bis hin zu den Konsequenzen für den Kommunalbereich (Kap. 9) reicht. Die Analyse wird so gleichsam *deduktiv von*

Abbildung 7.-A Regionale Kooperationsräume (Makroebene)



Quelle: Eigene Darstellung, Stand: März 2010.

der Makro über die Meso- hin zur Mikroebene des politisch-administrativen Handelns geführt und auf diesem Weg zunehmend konkretisiert. Dabei sollte auch die kontroverse und polarisierende Diskussion Metropolregion *versus* Fläche (und hier insbesondere ländlicher Raum) einer konstruktiv-umsetzungsorientierten Analyse zugeführt werden, die dokumentiert, wie wichtig künftig Interaktionsmuster und Organisationsstrukturen sind, die wiederum durch eine aktive Teilhabe und Mitgestaltung der ländlichen Räume geprägt sein sollten. Das angestrebte Selbstverständnis der *Metropolregionen als „großräumige Verantwortungsgemeinschaften“* wird gleichsam *solidarische Binnenstrategien* erfordern, die nur über funk-

tionsfähige und *leistungsfähige Kommunalstrukturen* umsetzbar sein werden.[246]

West- und Südwestniedersachsen

Der niedersächsische *West- und Südwestraum* hat sich demgegenüber bewusst keiner Metropolregion angeschlossen; insbesondere die Akteure im Rahmen der dominierenden Ems-Achse sehen sich in einer Position autonomer Stärke und damit gleichsam auf „Augenhöhe" mit der angrenzenden Metropolregion Bremen-Oldenburg. Er ist zudem durch die Lage als Grenzraum zu den Niederlanden und durch besondere sozio-ökonomische Voraussetzungen charakterisiert. Wenn der derzeit vorbereitete Beitritt des Landkreises Osnabrück zur Metropolregion Bremen-Oldenburg vollzogen ist, reduziert sich dieser Raum auf die Kooperation im Rahmen der Ems-Achse.[247]

Küstenraum

Der *Küstenraum* schließlich als eigener Bezugsraum überlagert zwei auf der Makroebene ausgewiesene Kooperationsräume. Er stellt sich aber als entwicklungsstrategisch und landespolitisch bedeutender Teilraum mit (punktuell) prioritärem, politikfeld- und länderübergreifendem Handlungsbedarf dar. Dieser Bedarf verbindet sich zum einen mit traditionellen und fortbestehenden Strukturschwächen, zum anderen aber auch mit neu erwachsenden besonderen Entwicklungspotenzialen. Sie verweisen auf beträchtliche Chancen, die Strukturschwächen zu kompensieren und eine neue Entwicklungsdynamik in Gang zu setzen. Auch hierfür bietet sich eine nachhaltige Beteiligung und Unterstützung durch zukunfts- und handlungsfähige Kommunalstrukturen an.

7.1 Länderübergreifende Bezugsräume

7.1.1 Niedersachsen-Hamburg

Historische Entwicklung

Genese und Entwicklung der Metropolregion Hamburg

Nachkriegsgeschichtlicher Ausgangspunkt sind für diesen Regionalen Kooperationsraum die 1957 bzw. 1955 gegründeten bilateralen gemeinsamen Landesplanungen Hamburg/Niedersachsen bzw. Hamburg/Schleswig-Holstein. In den Jahren 1960/1962 wurden jeweils bilaterale Sonderfonds eingerichtet. Im Zuge einer intensiveren Nordstaat-Debatte gelang es dann zu *Beginn der 1990er Jahre, die trilaterale Zusammenarbeit zu verbessern und 1992 die Metropolregion Hamburg* (MRH) zu bilden, eine entscheidende thematische Öffnung der bisherigen Gemein-

246 *Bernat, E.*: Niedersachsen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.), Regionalisierung und Regionsbildung im Norden, AM Nr. 347, 2009.

247 Der Landkreis Osnabrück führt z.Zt. Beitrittsverhandlungen mit der Metropolregion, die einen Beitrittsbeschluss Mitte 2010 erwarten lassen.

samen Landesplanung hin zu einer länderübergreifenden Regionalentwicklung.[248] Parallel zur Erarbeitung eines Regionalen Entwicklungskonzepts mit Leitbild, Orientierungs- und Handlungsrahmen (1996-2000) erfolgte die räumliche Erweiterung im niedersächsischen Teil mit der Aufnahme der Landkreise Lüchow-Dannenberg, Uelzen, Soltau-Fallingbostel und Cuxhaven, in Schleswig-Holstein durch Einbezug der Kreise Steinburg und den Wirtschaftsraum Brunsbüttel.

In den *Jahren 2005/2006* wurde auf der Grundlage eines Verwaltungsabkommens, eines Staatsvertrages und eines Regionsratsbeschlusses die Zusammenarbeit schließlich reorganisiert, vor allem durch den Einbezug der kommunalen Ebene in die Trägerschaft der Metropolregion Hamburg sowie durch eine thematische Schwerpunktsetzung im Rahmen einer „Internationalisierungsstrategie".

Rahmenbedingungen

Gefälle zwischen wachstumsstarkem Kernraum und peripheren Kreisen

Die *Metropolregion Hamburg* (MRH) mit ihren weit über vier Millionen Einwohnern zählt zu den *dynamischen Wachstumsräumen* nicht nur in Norddeutschland, sondern auch im bundesweiten Vergleich. Das niedersächsische Umland der Metropole mit etwa 1,27 Mio. Einwohnern profitierte in den vergangenen Jahren stark von den sich damit verbindenden Entwicklungsprozessen und den erkennbaren Folgewirkungen im suburbanen Bereich. Im Verdichtungsraum des südlichen Hamburger Umlands bildete sich insbesondere im Rahmen der Landkreise Stade, Harburg und Lüneburg eine „Wachstumsregion" mit starkem Bevölkerungszuwachs und hoher wirtschaftlicher Dynamik. Hamburg wirkt als das dominierende Arbeitsmarktzentrum mit starker Sogwirkung auf die Berufspendler bis weit in das niedersächsische Umland – auch in die peripheren Randkreise – hinein. Dominierende kleinere Zentren sind das Oberzentrum Lüneburg und Uelzen im nordöstlichen Teil sowie die Mittelzentren Stade, Cuxhaven und Rotenburg im Elbe-Weser-Dreieck. Als geradezu polarisierend erweist sich allerdings das *strukturelle Gefälle* zwischen diesem prosperierenden Kernraum und den peripheren Kreisen Uelzen und Lüchow-Dannenberg im Nordosten sowie Cuxhaven im nordwestlichen Küstenraum; sie zählen zu den struktur- und finanzschwächsten des Landes (vgl. Kap.5).

Doppelorientierung Cuxhavens

Der *Landkreis Cuxhaven* stellt insofern eine Besonderheit dar, als er in seiner „Doppelorientierung" Mitglied der Metropolregionen Hamburg und Bremen-Oldenburg ist, interkommunal allerdings vorrangig mit dem Oberzentrum Bremerhaven an der westlichen Nordseeküste kooperiert (Regionalforum Bremerhaven).

[248] *Schwieger, Ch.*: Die Metropolregion Hamburg – erfolgreiche Regional Governance auf der Grundlage von Freiwilligkeit und Konsens, in: Terizakis, G. u.a. (Hg.), Metropolregionen in Deutschland, 2008.

Eine abgeschwächtere Doppelorientierung weisen auch die Landkreise Rotenburg (zu Bremen) und Soltau-Fallingbostel auf, letzterer zugleich Mitglied in der Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg.

Fehlendes starkes Zentrum im niedersächsischen Teil der Metropolregion

Insgesamt stellt sich der niedersächsische Teil der Metropolregion als Raum ohne ein eigenes starkes Zentrum dar, gleichsam in einer *Zwischenlage* zu den norddeutschen „Metropolen" Hamburg, Bremen und Hannover. Aufgrund der fehlenden großen „BIP-Produktionsstandorte" und der daraus resultierenden relativ geringen Bruttowertschöpfung kam es letztlich zur flächendeckenden Festlegung als Ziel 1-Fördergebiet der EU-Strukturfonds der laufenden Förderperiode (2007-2013). Damit wiederum verfügt der Raum über *exzellente Chancen* für eine aktive Regionalentwicklung.

Organisationsstruktur

Rechtsgrundlagen der Organisationsentwicklung

Als freiwilliger Zusammenschluss auf der Basis gemeinsamer Kabinettsbeschlüsse verfügt die MRH über *keine eigene Rechtsform.* Neben der kontinuierlichen inhaltlichen Neuausrichtung auf stärker „metropolitane" Themen gelten als entscheidende Entwicklungsschritte der Organisationsstruktur die in den Jahren 2004-2006 erarbeiteten und vollzogenen Neuerungen, vor allem im Rahmen

- des Verwaltungsabkommens über die Zusammenarbeit in der Metropolregion, u.a. durch Einrichtung einer Gemeinsamen Geschäftsstelle (2005),
- des trilateralen Staatsvertrags über die Finanzierung der Zusammenarbeit und die Fortführung der Förderfonds (2005) sowie
- des Regionalratsbeschlusses zur Internationalisierungsstrategie „Gemeinsam den Norden im internationalen Wettbewerb stärken" (2006).

Weiche Kooperation und variable Teilhabe

Die regionale Zusammenarbeit wird von den Landesregierungen Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein sowie – seit 2006 – gemeinsam mit den 14 Landkreisen der Metropolregion getragen. Als Grundlage gelten die Prinzipien *Konsens und Freiwilligkeit*. Beschlüsse der Gremien der MRH sind formell nicht bindend. Um in dieser „weichen" Kooperationsform substanzielle Fortschritte zu ermöglichen, wurden im Verwaltungsabkommen das Prinzip der *„variablen Geometrie"* sowie ergänzend die sog. Stillhalteklausel verankert. Damit ist es nicht erforderlich, dass sich alle Träger gleichermaßen an den Initiativen und Projekten beteiligen; zudem können externe Kooperationspartner in die Projektarbeit einbezogen werden.[249]

[249] Vgl. die Eigendarstellung unter http://www.metropolregion.hamburg.de.

Zu den Gremien der MRH zählen:

Gremienstruktur

- der *Lenkungsausschuss* als zentrales Steuerungsgremium der Regionalkooperation (Mitglieder: Vertreter der Länderregierungen, Landräte, Vertreter der Gemeinden und Bezirksamtsleiter Hamburgs): Er ist verantwortlich für die strategische Steuerung und die Koordinierung der Facharbeitsgruppen, beschließt zudem über die Vergabe von Förderfondsmitteln. Der Lenkungsausschuss hat derzeit sechs Facharbeitsgruppen eingesetzt (für Wirtschaft, Tourismus, Verkehr, Siedlungsentwicklung, Naturhaushalt und Bildung);
- der *Regionalrat* als oberstes Beschlussorgan: Er entscheidet über die Schwerpunktsetzungen des Operativen Programms und die Einsetzung von Leit- und Modellprojekten. Mitglieder sind Vertreter der Länderregierungen, Landräte, Vertreter der Gemeinden der Flächenländer und Bezirksamtsleiter aus Hamburg;
- die *Regionalkonferenz*: Sie tagt jährlich mit wechselnden Themenschwerpunkten und gibt Impulse für die regionale Zusammenarbeit. Die Regionalkonferenz präsentiert die Landes- und Kommunalpolitik, etwa über die niedersächsischen und schleswig-holsteinischen Landtagsabgeordneten aus dem MRH-Raum sowie die Abgeordneten der Hamburger Bürgerschaft. Zudem bindet sie Kammern, Verbände und die Fachöffentlichkeit ein;
- die *Gemeinsame Geschäftsstelle*: Sie nimmt nach Weisung des Lenkungsausschusses die zentralen Managementaufgaben sowie die Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen der Regionalkooperation wahr. Die Geschäftsstelle verfügt über sechs Vollzeitstellen, sie bildete sich durch die Zusammenführung dezentraler Einrichtungen in den drei beteiligten Ländern.

Derzeit intensiviert sich die Diskussion, ob und auf welchem Wege eine *verstärkte Integration von Wirtschaft, Wissenschaft und weiteren Akteure* erfolgen kann und inwieweit über die Zentralisierung der Geschäftsstelle hinaus eine organisatorische Neuaufstellung – auch mit einer eigenen Rechtsform – sinnvoll und notwendig ist.

Finanzielle und personelle Ausstattung

Mit Blick auf die *finanziellen und personellen Ressourcen* kann sich die Zusammenarbeit im Rahmen der Metropolregion vor allem auf Mittel der beiden staatsvertraglich abgesicherten und mit einem einheitlichen Regelwerk versehenen Förderfonds Hamburg-Schleswig-Holstein mit 1,8 Mio. Euro pro Jahr und Hamburg-Niedersachsen mit 1,2 Mio. Euro pro Jahr stützen, sie werden von den Ländern jeweils zu gleichen Teilen gespeist. Die Mittel werden zur Kofinanzierung gemeinsamer Projekte eingesetzt. Für die Geschäftsstelle stehen neben den erwähnten sechs Personalstellen Mittel in Höhe von 250.000 Euro pro Jahr zur Verfügung.

Ziele und Themenfelder

Ziele und ihre Umsetzung

Übergeordnete *Ziele der Zusammenarbeit* im Rahmen der MRH sind:

- die Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, insbesondere auf den Gebieten Wirtschaft, Wissenschaft, Verkehr, Tourismus und Kultur,
- die Sicherung der Daseinsvorsorge angesichts des demographischen Wandels und knapper öffentlicher Finanzen sowie

- die gemeinsame Entwicklung der Regionalplanung und des Flächenmanagements.

Diese vereinbarten Schwerpunktthemen werden über das mehrjährige *Operative Programm* umgesetzt, das eine Fülle von Einzelaufgaben und Leitprojekten enthält. Im Zeitraum von 2006 bis 2008 wurden 34 Leitprojekte geplant, von denen in 17 Fällen das Projektziel den Angaben der Geschäftsstelle zufolge im genannten Zeitraum auch erreicht wurde; zudem konnten zehn von 18 Modellprojekten verwirklicht werden.[250]

Ergebnisse und Bewertung

Gefestigte Struktur und Funktion als Impulsgeber

Die *Strukturen der Metropolregion* haben sich seit der Neuausrichtung und Reorganisation Ende 2005 mit der politischen Absicherung der Förderfonds, der Einrichtung der Gemeinsamen Geschäftsstelle und Fortschritten in der Binnen- und Außenwahrnehmung *erkennbar gefestigt*.

Mit den Projekten der Süderelbe-AG und der – als Projekt abgeschlossenen – Norderelbe AG gelang die Etablierung als *wirksamer regionalpolitischer Impulsgeber* durch Verbindung kommunaler und privatwirtschaftlicher Aktivitäten. Der nur begrenzt sichtbare und den Aktivitäten der Metropolregion zurechenbare strukturpolitische Erfolg für Niedersachsen wird vor allem im engeren Verflechtungsraum der angrenzenden Landkreise wahrgenommen.

Darüber hinaus hat sich die Metropolregion *in ihrem jetzigen Raumzuschnitt etabliert.* Der Weg von einer überwiegend ministeriell geprägten Zusammenarbeit hin zu einer stärker „kommunalisierten" und damit tendenziell bürger- und unternehmensnäheren Regionalkooperation eröffnet verbesserte Entwicklungschancen und befördert die Akzeptanz und Identitätsbildung in der Fläche. Durch den Einbezug der Landkreise in die Trägerschaft der Metropolregion wurde zudem das *kommunale Element* in den Entscheidungsgremien weiter *verstärkt,* dies erfordert eine Positionsneubestimmung auf der kommunalen wie der Landesebene. Die Metropolregion gilt zudem zunehmend als Bezugsrahmen für kommunale Entwicklungsperspektiven und dem nachfolgendes Handeln.

Grenzen weicher Kooperationsformen und Notwendigkeit erweiterter Interessensdefinition

Die informelle Kooperationsform (in Verfolgung der Grundprinzipien der Freiwilligkeit und des Konsenses) setzt der *Effektivität der gemeinsamen Arbeit* allerdings deutliche *Grenzen*. Die „variable Geometrie" schafft zwar eine gewisse Flexibilität, beinhaltet aber auch die Gefahr der Entwicklung der Teilräume in „unterschiedlichen Geschwindigkeiten". Die einsetzende Diskussion, institutionell bedingte

[250] *Geschäftsstelle der Metropolregion Hamburg*: Bericht an den Regionsrat. Zusammenarbeit in der Metropolregion Hamburg. Abschlussbericht über die Umsetzung des Operativen Programms 2006-2008, Oktober 2009, 43.

Schwächen durch eine die Handlungsfähigkeit stärkende, verbindlichere Organisationsstruktur abzubauen, sollte daher im Interesse der Wettbewerbsfähigkeit und der Funktionsfähigkeit der Metropolregion offener und intensiver als bislang geführt werden.

Der *niedersächsische Teilraum* der MRH konkurriert mit dem – bisher erfolgreicheren – nördlichen Teilraum Schleswig-Holsteins um die Chancen und Potenziale, die sich insbesondere im engeren Verflechtungsbereich aufgrund der Attraktivität und Dynamik der Metropole (Leitbild „wachsende Stadt“) ergeben. Auch deshalb dürfte es erforderlich sein, stärker als bisher die eigenen, bislang *unzureichend definierten Interessen und Zielsetzungen* in den Kooperationsprozess einzubringen. Als förderlich könnte sich eine nachbarschaftliche Allianz der niedersächsischen Akteure erweisen, die eigene Interessen wie Potenziale definieren und bündeln sollten. Hier finden sich auf niedersächsischer Seite noch erhebliche Defizite, im Umkehrschluss aber auch strategische Reserven. Die Süderelbe AG kann als ein Beispiel erfolgreicher Netzwerkarbeit eingeschätzt werden.

Erfordernis der verbesserten Anbindung peripherer Kreise

Als *erschwerend* erweist sich die *große Flächenausdehnung* des niedersächsischen Umlandes von Cuxhaven bis Lüchow-Dannenberg. Hier wirken kumulativ die Hamburg-ferne Randlage mit der Strukturschwäche der ländlichen Räume und dem geringen Bevölkerungs- und wirtschaftlichen Gewicht kleiner Kreise im Nordosten. Das Wahrnehmungs- und Bindungsgefälle zur Metropolregion und ihrem Zentrum verbindet sich mit einem *Leistungs- und Kompetenzgefälle*. Zudem verfügt die Arbeitsgemeinschaft der niedersächsischen Kreise in der MRH anders als in Schleswig-Holstein über keine eigene Geschäftsstelle.

Binnenstruktureller Bündelungsbedarf

Eine verbesserte und funktionsfähige Interessen wie Potenziale bündelnde Binnenstruktur der Kreisebene läge mithin sowohl im Interesse der Kommunen wie des Landes, darüber hinaus auch im Gesamtinteresse der Metropolregion. Sie würde die Grundlage für wirksame und praktikable Partizipation und Mitgestaltung schaffen. Auch mit Blick auf die aktuelle Selbstdarstellung als großräumige „Verantwortungsgemeinschaft“[251] sollten Land und Kommunalebene dies Desiderat im Blick behalten, zumal die Metropolregion zu einer verbindlicheren Organisationsform unter Erweiterung des Akteurskreises, insbesondere durch Wirtschaftsvertreter, finden dürfte.

Insgesamt erscheint eine *stärkere strategische Ausrichtung der niedersächsischen Landesinteressen und der niedersächsischen Kommunen* auf diese Metropole hin angezeigt.

---

[251] So im Rahmen des Bundes-Modellvorhabens „MORO Nord“ in einem gemeinsamen Projekt der Länder Hamburg, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein sowie der Metropolregion Hamburg (vgl. http://www.moro-nord.hcu-hamburg.de)

7.1.2 Niedersachsen-Bremen

Historische Entwicklung

Historische Tradition der Zusammenarbeit

Die Tradition zu einer Ländergrenzen überschreitenden Zusammenarbeit dokumentiert sich im Raum Niedersachsen-Bremen bereits in dem 1930 geschlossenen Staatsvertrag zwischen Bremen und dem damaligen Nachbarland Preußen, verbunden mit der Vision einer „maximalen" Zusammenarbeit, „eben so als ob Ländergrenzen nicht existierten".[252]

1963 kam es zur *Einrichtung der Gemeinsamen Landesplanung (GLP) Bremen-Niedersachsen*, ergänzt um die Schaffung eines gemeinsam finanzierten Aufbaufonds zur Förderung infrastruktureller Maßnahmen im Bremer Umland. Der Fonds wurde Anfang der 1980er Jahre dann „auf Null" zurückgefahren, Entsprechendes galt für die gemeinsamen Aktivitäten. Ein Neubeginn und, damit verbunden, eine Aktivierung der Kooperation erfolgte zu Beginn der 1990er Jahre, zunächst noch stark durch die staatliche Ebene geprägt, zunehmend allerdings auch mit regional-kommunaler Ausrichtung, etwa über regionale Entwicklungskonzepte und Projekte.[253]

Schaffung der Regionalen Arbeitsgemeinschaft Bremen/Niedersachsen

Im Zeitraum zwischen 1997 und 2002 wurde die *GLP in die Regionale Arbeitsgemeinschaft Bremen/Niedersachsen (RAG)* mit eigener Geschäftsstelle umgewandelt. Das Land nahm dabei seinen Einfluss zugunsten der Landkreise und kreisfreien Städte zurück. Die entsprechend „kommunalisierte" RAG entwickelte erhebliche Initiativen für den Gesamtraum, so auch im Rahmen der kooperativen Planung um die vier Oberzentren Bremen, Bremerhaven, Oldenburg und Wilhelmshaven. Mit einem Parlamentarischen Beirat aus je fünf Abgeordneten der Bremer Bürgerschaft und des Niedersächsischen Landtages erhielt die Kooperation eine landespolitische parlamentarische Flankierung.

Gründung der Metropolregion Bremen-Oldenburg

In der Resolution von Jever (April 2005) sprachen sich alle relevanten Akteure der Region für die *Gründung einer Metropolregion „Bremen-Oldenburg im Nordwesten"* aus, die mit Unterstützung der Landesregierungen dann auch zeitnah durch die Ministerkonferenz für Raumordnung Anerkennung fand. Diese Gründung in dem der RAG fast identischen Raumzuschnitt erfolgte im November 2006 über die Rechtsform eines eingetragenen Vereins.

Die *Vereinssatzung* sieht eine gleichberechtigte Beteiligung der Länder, der kommunalen Ebene und der Wirtschaft sowie der Wissenschaft vor. Grundlage für die

---

252 *Baumheier, R.*: Auffrischender Wind im Nordwesten – die Metropolregion Bremen-Oldenburg startet durch, in: Terizakis, G. u.a. (Hg.), Metropolregionen in Deutschland, 2008.

253 Vgl. zu diesem Kapitel die ausführliche Darstellung unter http://www.metropolregion-bremen-oldenburg.de.

neue Qualität der Kooperation ist die gleichgewichtige Einbindung von Kommunen und Wirtschaft. Die RAG wurde mit Begründung der Metropolregion deren integraler Bestandteil, der die Beteiligung der Länder und Kommunen sowie die Parlamentarische Vertretung abbildet.

Mitglieder des Vereins sind

- die Landkreise Ammerland, Cloppenburg, Cuxhaven, Diepholz, Friesland, Oldenburg, Osterholz, Vechta, Verden und Wesermarsch,
- die kreisfreien Städte Delmenhorst, Oldenburg und Wilhelmshaven,
- die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven,
- die Industrie- und Handelskammern Bremen, Bremerhaven, Oldenburg, Stade und Hannover sowie
- die Länder Niedersachsen und Bremen.

Rahmenbedingungen

Heterogene Binnenstruktur

Mit 2,4 Mio. Einwohnern auf einer Fläche von 11.600 km² stellt die Metropolregion Bremen-Oldenburg nach den Metropolregionen Hamburg und Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg den *drittgrößten Kooperationsraum in Norddeutschland* dar. Sie umfasst einen sehr *heterogenen Raum*, der von der Küste bis in das westliche und mittlere Niedersachsen reicht. Prägend sind die intensiv verzahnten Verflechtungsbereiche zwischen dem dominierenden Arbeitsmarktzentrum Bremen einerseits und den Oberzentren Oldenburg, Bremerhaven sowie Wilhelmshaven andererseits. Bei im Durchschnitt eher guten strukturellen Rahmenbedingungen besteht ein *beträchtliches Gefälle* zwischen dem wachstumsstarken ländlichen Raum der südlichen Metropolregion und dem strukturschwachen Küstenraum.

Organisationsstruktur

Gremienstruktur

Die Metropolregion strukturiert sich als e.V. über die *Gremien*

- Vorstand (14 Mitglieder: zwei Vertreter der Länder, je sechs der Kommunen und der Wirtschaft),
- Metropolversammlung mit 66 stimmberechtigten Mitgliedern,
- Parlamentarischer Beirat mit je fünf Abgeordneten des Niedersächsischen Landtages und der Bremer Bürgerschaft,
- Metropolbeirat mit Vertretern der Wissenschaft, der Landschaftsverbände und des ÖPNV sowie
- vier Arbeitskreisen: Raumstruktur, Tourismus, wirtschaftliche Rahmenbedingungen und Kultur.

Das Management der Metropolregion erfolgt über eine eigene „schlanke“ Geschäftsstelle mit Sitz in Delmenhorst. Die Länder richteten einen zu gleichen Teilen gespeisten *Förderfonds* ein, der mit jährlich 520.000 Euro ausgestattet ist. Hinzu kommen Mittel aus Mitgliedsbeiträgen des von den Kammern gegründeten Fördervereins „Wirtschaft pro Metropolregion e.V.“[254]

Ziele und Themenfelder

Ziele

Übergeordnete Ziele der Metropolregion sind:

- die Verbesserung der Struktur und Entwicklung des gemeinsamen Kooperationsraums durch Vernetzung und Interaktion von kommunalen Gebietskörperschaften der Länder Niedersachsen und Bremen sowie von Wirtschaft, Wissenschaft und anderen,
- die Profilierung der Metropolregion sowie
- die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und die Stärkung der Metropolfunktionen.

Der *Handlungsrahmen 2010-2013* legte folgende „Zukunftsfelder“ für die Metropolregion fest: Innovation, Ernährungswirtschaft, Automobilindustrie, Erneuerbare Energien, Logistik und maritime Wirtschaft, Luft- und Raumfahrt, Tourismus, Gesundheitswirtschaft, Kultur und Lebensqualität, *Regional Governance.*

Ergebnisse

Starke Einbindung der Wirtschaft und einsetzende Entwicklungsdynamik

Als einzige deutsche Metropolregion bietet die MR Niedersachsen-Bremen der *Wirtschaft* eine zu den Kommunen *paritätische Einbindung* und damit ein weitgehendes Mitgestaltungsrecht, das über Kammern und Unternehmen auch wahrgenommen wird.

Bereits in dem vergleichsweise kurzen Zeitraum (von gut drei Jahren) nach Begründung der Metropolregion wird auf der Grundlage einer kompetenten Prozesssteuerung und einer positiven Grundhaltung von einer gewissen Dynamik in der strategischen wie projektorientierten Entwicklung berichtet.

Das *Engagement der Wirtschaft* wirkt erkennbar als *Impulsgeber und „Treiber“* und ermöglicht Netzwerke wie Ressourcen, um innovative Projekte und zugleich wirksame Umsetzungsstrukturen zu entwickeln. Wirtschaftsthemen kommt ein erkennbar hoher Stellenwert zu; sie werden gezielt für die Außenwahrnehmung der Region genutzt und wirken nach innen identitätsstiftend. Es besteht ein *sichtbares*

[254] *Metropolregion Bremen-Oldenburg im Nordwesten e.V.* (Hg.): Handlungsrahmen 2010 – 2013 (Broschüre), 2010.

Engagement sowohl der kommunalen als auch der landespolitischen Ebenen beider Länder. Das verbreitete positive Image wird durch ein erkennbar wirksames Marketing (etwa über die Wort- und Bildmarke „Metropole Nordwest – Die Frischköpfe“)[255] befördert. Tendenziell findet sich das Bestreben, die Zusammenarbeit auf das gesamte Nordwestniedersachsen auszudehnen.

Im Rahmen der bisher durchgeführten Aktivitäten wurde eine Reihe erster *Clusternetzwerke* etabliert; sie richten sich auf

- die Ernährungswirtschaft,
- den Verein Automotive Nordwest sowie
- das Projekt „nordwest 2050“ als Modellregion des Bundes zu Anpassungsstrategien an den Klimawandel, ausgestattet mit Fördermitteln in Höhe von neun Millionen Euro.

Im Rahmen des Förderfonds wurden bislang 13 Projekte mit Fördermitteln in Höhe von etwa einer Million Euro bewilligt.

Bewertung

Weitgehende Etablierung

Auf der Basis langjähriger Kooperation im Rahmen der Gemeinsamen Landesplanung und der Regionalen Arbeitsgemeinschaft gelang es, für den Raum Bremen-Oldenburg ein *eigenständiges Modell metropolitaner Organisationsstruktur* zu entwickeln, das breites Engagement, wirksame Netzwerkarbeit und eine erweiterte Ressourcenmobilisierung erlaubt. Auch findet die gewählte Form einer „innovativen Regionalentwicklung“ ohne formelle, planerische oder verbindliche Regelungen breite Zustimmung unter den Akteuren. Die Metropolregion versteht sich dabei als Dach regionaler teilräumlicher Kooperation in ihrem gesamträumlichen Zuschnitt und wird zunehmend als „regionale Klammer“ gesehen. Den Akteuren gelang es relativ rasch, mit überzeugenden Projekten die benannte positive, das Engagement fördernde Grundstimmung in ihren Teilräumen zu erzeugen. Sie hat sich nach den Aussagen der Beteiligten in ihrer jetzigen räumlichen Abgrenzung erkennbar etabliert, auch wird bei einer Reihe von Themen der größere Raum des Nordwestens bewusst mit einbezogen. Dagegen sucht die benachbarte Kooperation im Rahmen der Ems-Achse eine eher klare Abgrenzung und Partnerschaft „auf Augenhöhe“ zur Metropolregion.

Funktionsfähige Binnenstrukturen als Voraussetzung einer erweiterten Kooperation

Wichtig für die Akzeptanz und das „umsetzbare“ Engagement werden *funktionsfähige Binnenstrukturen* sein, in denen die vier Oberzentren ihre oberzentralen Funktionen erfüllen können, die Fläche/ländlichen Räume „mitgenommen“ werden und

[255] Vgl. unter http://www.metropolregion-bremen-oldenburg.de.

das proklamierte Ziel der Verantwortungspartnerschaft mit Leben erfüllt wird. Die Regionalen Kooperationsformen Strukturkonferenz Land Oldenburg, Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen e.V., Regionalforum Bremerhaven und das Regionalforum Oldenburg haben sich als Unterzeichner der Resolution von Jever sichtbar und wirkungsvoll engagiert; die Herausforderungen an die Kommunalebene, sich mit Blick auf die Metropolregion und ihre Potenziale zu positionieren und zu profilieren, sind konkreter und spürbarer geworden.

7.2 West- und Südwestniedersachsen

Verzicht auf organisatorische Klammer

Anders als die drei hier ausgewiesenen Metropolregionen verfügt der *Kooperationsraum West- und Südwestniedersachsen* über *keine institutionelle oder organisatorische Klammer*. Ostfriesland, das Emsland mit der Grafschaft Bentheim sowie die Region Stadt und Landkreis Osnabrück sind als einzige Teilräume Niedersachsens keiner Metropolregion angehörig. Sie sind zugleich geprägt als *Grenzräume* an den niedersächsischen Außengrenzen zu den Niederlanden und zu Nordrhein-Westfalen.

Wachstumsregion Ems-Achse als prägender Kooperationsraum

Die *dominierende Kooperation* in diesem Raum ist die *„Wachstumsregion Ems–Achse e.V.“*,[256] die im Küstenraum die ehemalige „Strukturkonferenz Ostfriesland“ und im Südwesten die Strukturkonferenz Osnabrück mit den Landkreisen Emsland und Grafschaft Bentheim überlagert. Dieser große Kooperationsraum bildete bis 2005 mit der Strukturkonferenz Oldenburger Land den Regierungsbezirk Weser-Ems. In engem Zusammenwirken der drei Strukturkonferenzen entwickelte man für den Bezirksraum die weitgehend erfolgreiche *Regionale Innovationsstrategie (RIS) – Weser-Ems*. Mit ihrer fortschreitenden Umsetzung konzentrierten sich die Aktivitäten zunehmend auf die Ems-Achse, die damit auch zu einer Abgrenzungslinie zur Metropolregion Bremen-Oldenburg wurde. Andererseits ist die Ems-Achse in ihrer gesamten Nord-Süd-Ausdehnung deutsch-niederländische Grenzregion. So findet sich denn auch eine intensive Zusammenarbeit aller Landkreise mit den niederländischen Provinzen Groningen, Drenthe und Friesland. Dies vollzieht sich vor allem im Rahmen der *Ems Dollart Region*, einem grenzübergreifenden, von Kommunen und Kammern getragenen Zweckverband sowie im Süden über den *Euregio e.V.* unter Beteiligung der Landkreise Grafschaft Bentheim und Osnabrück.

[256] Vgl. unter http://www.emsachse.de.

Dynamisch wachsende Region, strukturelles Gefälle

Das *Emsland*, aber auch der *Raum Osnabrück* bilden im bundesweiten Maßstab eine *dynamisch wachsende ländlich geprägte Region*, einen Wachstumskern außerhalb einer Metropolregion,[257] mit guten Prognosen für die künftige demographische und wirtschaftliche Entwicklung. Die Landkreise Osnabrück und Emsland sind mit einer Bevölkerung von rund 358.000 und 313.000 die einwohner- und auch flächenstärksten Niedersachsens. Der Landkreis Emsland ist zudem mit 2.880 km² flächenmäßig der zweitgrößte in Deutschland. Allerdings besteht ein erhebliches *strukturelles Gefälle* zum ostfriesischen Raum, der mit Wittmund (58.000 Einwohner) den zweitkleinsten Landkreis und mit Emden (51.000 Einwohner) die mit Abstand kleinste kreisfreie Stadt des Landes besitzt.

7.3 Niedersächsischer Zentralraum und Südniedersachsen

Historische Entwicklung

Genese der Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg

Die *Metropolregion Hannover* wurde im April 2005 unter der Bezeichnung Hannover-Braunschweig-Göttingen als lose Kooperation gegründet und führt seit März 2008 auch den Namen Wolfsburg im Titel.[258] Anstöße zur Bildung einer Metropolregion aus dem EXPO-Städtenetz konzentrierten sich im Jahr 2002 zunächst auf eine erweiterte Hannover-Region. Die rasche Ausdehnung der Initiative auf die Großstädte in den Regionen Braunschweig und Göttingen trugen der Einschätzung Rechnung, dass dieser Raum mit seinen wirtschaftlichen Potenzialen im Kontext des europäischen Wettbewerbs zu klein sei. In der Aufbauphase dominierten die namensgebenden Großstädte. Die projektbelastenden Spannungen aus der zögerlichen Einbindung der Landkreise und kleineren Gemeinden konnten mit dem gemeinsamen Statut 2004 überwunden werden.[259] Die Landesregierung sagte zu diesem Zeitpunkt ihre Unterstützung zur Entwicklung einer Metropolregion über den Ministerpräsidenten zu. Sie setzte sich im Gefolge erfolgreich für die förmliche Anerkennung als *Europäische Metropolregion* durch die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) im April 2005 ein. Im Juni 2009 ist nach einer (weitgehend internen) kritischen Zwischenbilanz ein organisatorischer und inhaltlicher *Neustart als Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg GmbH* erfolgt.[260]

---

257 *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung* (BBR) (Hg.): Erfolgsbedingungen von Wachstumsmotoren außerhalb von Metropolregionen, Forschungsprojekt des BBR mit dem Untersuchungsraum Landkreis Emsland u.a., 2008.

258 Vgl. http://www.metropolregion.de.

259 *Priebs, A.* : Raum Hannover-Braunschweig-Göttingen auf dem Weg zur europäischen Metropolregion in: Neues Archiv für Niedersachsen, Ausgabe 2/2004.

260 *Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg* (Hg.): Neustart 2009, Statusbericht April 2009, 2009.

Rahmenbedingungen

Beträchtliche Einwohnerstärke und Flächengröße

Der Raum stellt mit rund 3,9 Mio. Einwohnern und einer Fläche von 18.600 km² die *einzige rein niedersächsische Metropolregion* dar. Hier leben fast 50% aller Niedersachsen auf rund 40% der Landesfläche. Er bildet zudem den nach der Metropolregion Hamburg wirtschaftsstärksten Raum Norddeutschlands und ist mit dem gemeinsamen Potenzial der drei Teilräume den anderen in der Bundesrepublik etablierten Metropolregionen durchaus ebenbürtig.[261] Dabei weist die Ausstattung mit Einrichtungen für Wissenschaft und Forschung *besondere Potenziale* und *exzellente Voraussetzungen* auf, bei rund 96.000 Studierenden. Im Forschungsdreieck Hannover-Braunschweig-Göttingen konzentrieren sich innerhalb des Landes 86% der Wissenschaftler und 75% der Studierenden.[262]

Bevölkerungsrückgänge und Strukturumbrüche

Die Metropolregion ist insgesamt ein in den vergangenen Jahrzehnten *vom ökonomischen und demographischen Strukturwandel stark betroffener Raum*. Sie weist seit längerem eine negative Bevölkerungsdynamik auf, die sich nach den Prognosen weiter fortsetzen und verschärfen dürfte. Im landesweiten, aber auch im westdeutschen Maßstab sind in den südlichen Teilräumen der Region die stärksten Bevölkerungsrückgänge und Strukturumbrüche zu erwarten.

Teilräumliche Gliederung

In der polyzentrischen Raumstruktur bilden die *Verflechtungsbereiche der großen Oberzentren* das *Grundmuster der regionalen Teilräume*, die ihrerseits in regionalen Kooperationen zusammenarbeiten. Durch das sich neu etablierende Netzwerk „Erweiterter Wirtschaftsraum Hannover“ finden sich keine „weißen Flächen“ von Landkreisen ohne interkommunale Kooperationspartner mehr. Als ländlicher Teilraum dieses Wirtschaftsraums agiert die Weserbergland-Kooperation. Ergänzt um die Regionen Braunschweig und Göttingen finden sich somit vier Teilräume, die gleichsam als Regionen innerhalb der Metropolregion im Rahmen relativ ausgeprägter interkommunaler Netzwerke und paralleler wirtschaftsorientierter Wachstumsinitiativen agieren.

---

261 *Schäfer, R./Stackelberg, J./Stellmacher, F.*: Bildung einer Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen von europäischer Bedeutung; Konzeptstudie im Auftrag des Städtenetzes Expo Region, 2004, 25.

262 *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung*: Regionalbericht 2002, Hannover.

Organisationsstruktur

Mitglieder und Gremienstruktur

Die *Metropolregion GmbH* wird von derzeit 49 Kommunen (Verein Kommunen), dem Land Niedersachsen, dem Verein Wirtschaft und dem Verein Hochschulen getragen. Die Gesellschaftergruppe Kommunen setzt sich aus dem Verein Kommunen und den vier namensgebenden Städten zusammen, im Verein Wirtschaft sind derzeit 21 Unternehmen und wirtschaftsnahe Verbände organisiert, der Verein Hochschulen umfasst 15 Hochschulen.

Die *Gremien* der Metropolregion umfassen:

- den 17-köpfigen Aufsichtsrat mit wechselndem Vorsitz der Städte Hannover und Braunschweig,
- den Parlamentarischen Beirat (MdEP, MdB, MdL der Metropolregion),
- die Gesellschafterversammlung mit 41 Sitzen, davon 18 für die Kommunen, sowie
- die Metropolversammlung (jährlich mit Vertretern und Vertreterinnen aller Gesellschaftergruppen).

Die hauptamtliche Geschäftsführung besteht aus zwei Geschäftsführern und vier Mitarbeitern.

Ziele und Themenfelder

Ziele und Themen

Strategisch soll sich die Arbeit der Metropolregion *konzentrieren* auf:

- den gezielten Ausbau der großräumig bedeutsamen Verkehrsinfrastruktur,
- die Wahrnehmung gemeinsamer Verantwortung in großen Verflechtungsräumen durch *bottom-up*-Prozesse für stabile regionale Organisationsformen,
- die Förderung der europäischen Perspektive, die Internationalisierung in den Regionen und die Präsenz auf der europäischen Bühne sowie
- die Etablierung von Räumen und Netzen der Wissensgesellschaft.

Zu den in diesem Rahmen behandelten Themenfeldern zählen:

- die Gewinnung talentierter Arbeitskräfte, die Werbung für Hochschulen und Unternehmen sowie kulturelle Initiativen,
- die Vernetzung von Wissen (u.a. im Rahmen eines Leitprojektes zur Vernetzung von Forschungseinrichtungen und Unternehmen),
- Innovationen im Bereich der Mobilität (etwa das Leitprojekt Mobilitätswirtschaft und das Metropolticket),
- die Zusammenführung der in der Region gegebenen Potentiale, die konstruktive Zusammenarbeit der Akteure über die Region hinaus sowie Messeauftritte,
- europabezogene Projekte (etwa das Veranstaltungsformat Europa-Rathaus und EU-Kooperationsprojekte) sowie
- die deutsch-französische Kulturarbeit.

Ergebnisse, Bewertung

Derzeit fehlender innerer Zusammenhalt, Neuausrichtung mit GmbH-Gründung

Der schwere Start mit einem relativ langen zweiten Anlauf bis zur GmbH-Gründung dokumentiert das Ausmaß der *Herausforderungen*, eine *innere Bindung der Akteure* in einer Großregion mit dieser räumlichen Ausdehnung *zu entwickeln*, die zudem anders als die Metropolregionen Hamburg und Bremen-Oldenburg auf keinen gewachsenen Strukturen aufbauen kann. Die Region steht daher erst am Beginn, sich auf dieser Ebene als Einheit zu sehen und Identität und Profil zu gewinnen. Nach einer Selbstkritik einbeziehenden Findungsphase wurde mit der GmbH-Gründung eine erkennbar tragfähige und potenziell zukunftsfähige Organisationsform geschaffen. Die *Neuausrichtung* ermöglicht organisatorisch wie inhaltlich eine deutlich professionellere Steuerung. Hinzu tritt die Einbindung der Wirtschaft und ihrer Verbände, der regionalen Wachstumsinitiativen und Wirtschaftsförderungsgesellschaften mit zentralen und kompetenten Akteuren. Das Land ist Gesellschafter und koordiniert die *landespolitische Begleitung* über die Staatskanzlei.

Im Hinblick auf die *Binnenstruktur* stellt sich angesichts der besonderen strukturellen Probleme die Frage nach der *Sicherung der Funktions- und Handlungsfähigkeit* der Metropolregion, insbesondere mit Blick auf eine die metropolitanen Verflechtungen abbildende Verwaltungsstruktur.[263]

7.4 Exkurs: Küstenraum

Erweiterte Aufmerksamkeit von Land und Bund

Der *niedersächsische Küstenraum* wurde in den vergangenen Jahren zu Recht verstärkt als Gesamtraum in den landespolitischen Blick genommen. Als deutsche Nordseeküste kommt ihm zudem eine erweiterte *bundespolitische Aufmerksamkeit und strukturpolitische Bedeutung* zu. So verknüpfen die für den Seetransport ausgebauten norddeutschen Häfen als Logistik- und Distributionszentren den nationalen mit dem internationalen Handelsverkehr und sind damit als logistisches „Tor zur Welt“ unverzichtbar. Ab 2011 wird der *JadeWeserPort* in Wilhelmshaven als einziger Tiefwasserhafen Deutschlands den Betrieb aufnehmen.

Besondere Strukturschwäche

Einerseits war und ist die besondere *Strukturschwäche eines ländlich-peripheren Raums*, mit extrem hohen Arbeitslosenquoten insbesondere für Wilhelmshaven und Bremerhaven, unübersehbar. Eine Reihe von Untersuchungen weist den Küstenraum neben Süd- und Nordostniedersachsen als strukturschwächsten Raum Niedersachsens aus.[264] Auch aus Sicht der Bundesraumordnung gilt der Küstenraum –

263 Vgl. auch *Priebs, A.*, a.a.O., 2004.

264 Vgl. u.a. *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung*: Herausforderungen und Chancen einer integrierten Entwicklungspolitik für ländliche Räume in Niedersachsen, dargestellt an den Regionen Süd- und Nordostniedersachsen sowie Ostfriesland. Gutachten im Auftrag des Nieder-

nicht zuletzt demographisch bedingt – als Raum mit erheblichem Stabilisierungsbedarf.[265]

Erhebliche Entwicklungspotentiale

Andererseits ist in den vergangenen Jahren aus dem Problemraum zunehmend auch ein *„Chancenraum" mit beachtlichen Entwicklungspotenzialen* geworden, etwa aufgrund

- der stark wachsenden Bedeutung der Seehäfen und der hafengebundenen Logistik, insbes. mit Blick auf das „Jahrhundertprojekt" *Jade-Weser-Port* und andere großindustrielle Vorhaben (Kraftwerke, Chemieanlagen, Flüssiggasterminal),
- der Entwicklung der maritimen Wirtschaft,
- der energiewirtschaftlichen Potenziale über die regenerative Energiegewinnung *off-* und *onshore*, bei Kraftwerken sowie der Anlandung, Lagerung und Weiterleitung fossiler Energien,
- der Tourismuswirtschaft sowie
- der Luft- und Raumfahrt.

Nachhaltige Entwicklung als zentrales Ziel

Ressortübergreifendes Zukunftsthema für den gesamten Küstenraum dürfte die *Sicherung einer nachhaltigen Entwicklung* werden. Die Stichworte lauten hier: Umwelt und Klimawandel, Weltnaturerbe Wattenmeer, Konfliktlösungen und Synergieeffekte in Verbindung mit der Zukunftsaufgabe des Integrierten Küstenzonenmanagements (IKZM).[266] Damit ist ein Komplex von Herausforderungen skizziert, der nur als *kooperative Gemeinschaftsaufgabe unterschiedlicher Handlungsebenen* bewältigt werden dürfte. Hier sind die Länder, die Metropolregionen und die kommunale Selbstverwaltung gleichermaßen gefordert. Prioritärer Handlungsbedarf besteht dabei in der Schaffung von Verwaltungs- und Kooperationsstrukturen, die nach Art und Größe diesen Aufgaben gerecht werden können.

Ausbau der interkommunalen Kooperation

Das besondere landespolitische Interesse an der Entwicklung des Küstenraumes hat der *Niedersächsische Landtag* mit seiner Bitte an die Landesregierung, ein Küstenprogramm zu erarbeiten, zum Ausdruck gebracht.[267] Als Antwort hat die Landesregierung einen *Küstenbericht und gutachterlich erarbeitete Handlungsoptionen* vorgelegt,[268] wobei die ausgewiesenen Optionen zentral auf die Notwendigkeit abstellen, im niedersächsischen Küstenraum *„starke interkommunale Allianzen" zu*

---

sächsischen Ministeriums für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, 2004.

265 *Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO)*: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, Berlin, 2006.

266 Vgl. die Ziele für den Küstenraum im Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen 2008, Ziffer 1.4.

267 Beschluss vom 21.11.2003, Drs. 15/586.

268 *Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr*: Bericht der Landesregierung „Entwicklungen an der niedersächsischen Küste", 2005; *Diekwisch Consulting*: Handlungsoptionen für den niedersächsischen Küstenraum, Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, 2006.

bilden, vor allem die bestehenden interkommunalen Kooperationen zu nutzen. Verwiesen wird dabei auf die Kooperation der ostfriesischen Halbinsel (Stadt Emden, Landkreise Leer, Aurich, Wittmund – hier im großräumigen Rahmen der Ems-Achse), auf den Jade-Weser-Raum (Stadt Wilhelmshaven, Landkreise Friesland, Wesermarsch und Wittmund) sowie im Unterelberaum auf die Süderelbe AG.[269]

Fortentwicklung des Küstenraums zu einer Wirtschaftsachse

Für den *Raum Cuxhaven* erkennt das genannte Gutachten, auch aufgrund der Doppelorientierung an Bremen/Bremerhaven und Hamburg, keinen „geborenen" Kooperationspartner, berücksichtigt allerdings das seit 2003 bestehende Regionalforum Bremerhaven (vgl. hierzu Kap. 8.1.2.3) nicht. Im Ergebnis werden Chancen gesehen, den Küstenraum zu einer *Wirtschaftsachse* weiterzuentwickeln, die „für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes insgesamt von hoher und noch zunehmender Bedeutung sein kann." Vertreter der Landesregierung haben den Begriff der *„Wirtschaftsachse Küste"* wiederholt positiv aufgegriffen, vor allem im Kontext der geplanten „Küstenautobahn" A 22.[270]

Bewertung

Bestand flächendeckender Kooperationen

Mit der Ostfriesland-Kooperation, der Jade Wirtschaftsförderungs GmbH und dem Regionalforum Bremerhaven *bilden drei Kreis- und Ländergrenzen überschreitende Kooperationsräume* den gesamten Küstenraum flächendeckend und sich in Randbereichen überlagernd ab. Sie entsprechen im Wesentlichen den Verflechtungsbereichen des Mittelzentrums (mit oberzentralen Teilfunktionen) Emden und den Oberzentren Wilhelmshaven und Bremerhaven. Scharnierkreise sind dabei Wittmund und Wesermarsch. Während die *Kooperationen Ost-Friesland* und das *Regionalforum Bremerhaven* auf ein breites Themenfeld, das die Regionalentwicklung als Querschnittsaufgabe betreiben will, ausgerichtet sind, fokussiert sich die *Jadebay-Region* auf das Standortmarketing, bei dem die Nutzung der mit dem JadeWeserPort erkennbaren Potenziale im Zentrum steht. Zusammen mit dem Zweckverband JadeWeserPark steht ein gut verzahntes Instrumentarium bereit. Die Einbindung aller Kommunen ist bemerkenswert.

Potentiale einer erweiterten interkommunalen Kooperation

Das *Großprojekt JadeWeserPort* wird zunehmend zum *Ausgangspunkt einer neuen regionalen Profilierung und Identifikation*, die durch das neue Netzwerk gezielt gefördert wird. Damit besteht die Chance, dass sich die interkommunale Zusammenarbeit im Verflechtungsbereich des Oberzentrums Wilhelmshaven auch in weiteren Themenfeldern intensiviert. Die Einbindung des Umlandes wie dessen Identifikation mit dem Oberzentrum Wilhelmshaven scheint dagegen bislang eher

---

269 Bericht und Handlungsoptionen umfassen als Bezugsraum auch den Unterelberaum – einschl. der Landkreise Stade und Harburg.

270 Siehe hierzu Ministerpräsident Wulff in der NWZ vom 08.01.2009 sowie vom 05.02.2009.

schwach ausgeprägt. Um die besonderen Potenziale und Chancen zur Entwicklung einer starken Küstenregion effizient und nachhaltig nutzen zu können, werden *leistungsfähige Verwaltungs- und Kooperationsstrukturen auf der kommunalen Ebene unabdingbar*, sie müssen den sich damit verbindenden Querschnittsaufgaben strategisch und im operativen Management gerecht werden. Insgesamt weist der Küstenraum in seinen Binnenstrukturen gute Ansätze für eine allerdings noch deutlich zu optimierende interkommunale Zusammenarbeit auf. Sie lassen sich in *großräumigere Allianzen* der Metropolregion Bremen-Oldenburg und der Ems-Achse einpassen bzw. dort anschließen. Damit eröffnen sich komplementäre Mitgestaltungsmöglichkeiten.

Notwendige Gesamtstrategie

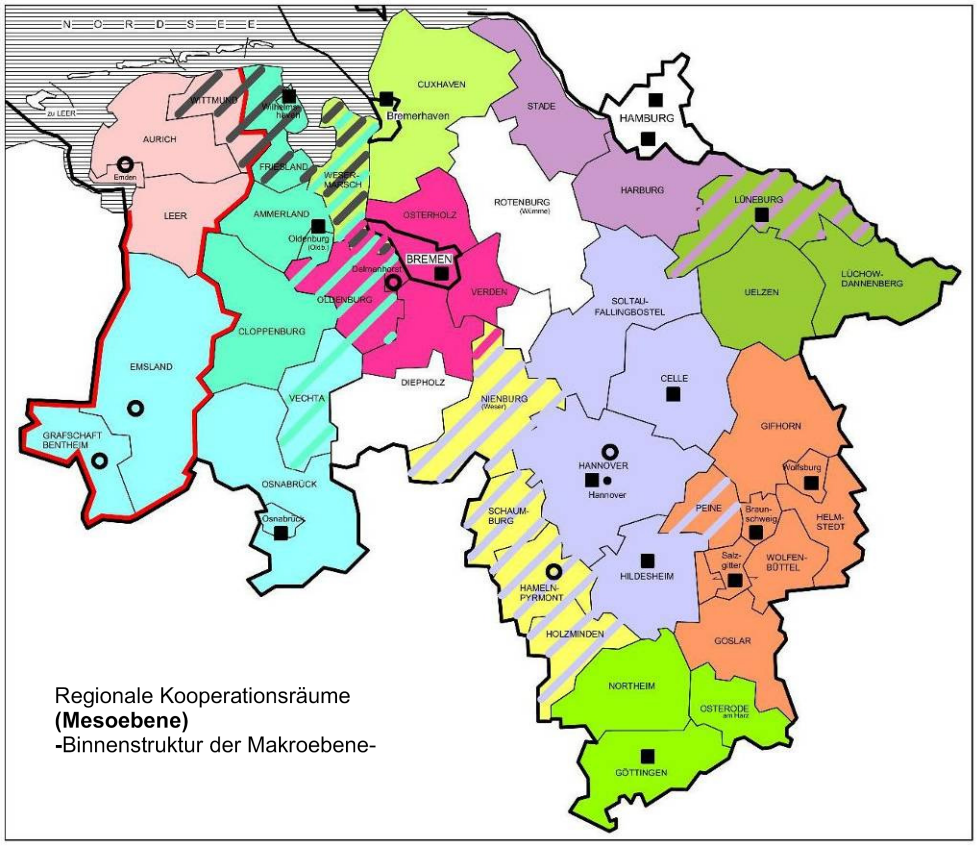
Der Küstenraum erscheint damit als ein großräumig auf mehreren Ebenen kooperierender Bereich, der allerdings einer übergeordneten konzeptionellen, strategisch ausgerichteten Gesamtschau bedarf**.** Diese könnte ggf. im Rahmen einer *Strategie zur Entwicklung der Küstenachse* erarbeitet werden, in einer gleichsam „engen Verschränkung von Landesebene und kommunaler/regionaler Ebene“, die der „Verantwortungsbalance zwischen Land und Regionen“ gerecht wird.[271] In einem solchen Kontext könnten überzeugende Anreizstrukturen im Sinne von Entwicklungspartnerschaften entstehen, die in eine Optimierung leistungsfähiger Verwaltungs- und Kooperationsstrukturen münden.

[271] *Diekwisch Consult*, a.a.O., 2006; Wirtschaftsminister Hirche äußerte in der Nordwest Zeitung vom 16.12.2005, dass die Entwicklung der Küstenregion und einer Küstenachse ein landespolitisch überragendes Thema sei, das einer gemeinsamen Entwicklungsplanung und eines übergreifenden Managements bedürfe.

8 Regionale Kooperationsräume (Mesoebene): Binnenstrukturen

Nach dem Ausweis der gewählten Regionalen Kooperationsräume sollen, wie aufgezeigt, in einem zweiten Analyseschritt *nun deren Binnenstrukturen* einer näheren Untersuchung unterzogen werden (vgl. Abb. 8.-A).[272] Der Ausweis der Konsequenzen für den Kommunalbereich schließt sich im nachfolgenden Kap. 9 an.

Abbildung 8.-A Regionale Kooperationsräume (Mesoebene)



Legende:

- Süderelbe AG
- Nordostniedersachsen (NON)
- Kommunalverbund Niedersachsen-Bremen e.V.
- Das Oldenburger Land
- Regionalforum Bremerhaven
- Jadebay-Region
- Ostfriesland (Geplanter Regionalrat)
- Strukturkonferenz Osnabrück
- Erweiterter Wirtschaftsraum Hannover
- Region Braunschweig (Zweckverband Großraum Braunschweig/ Projekt Region Braunschweig GmbH)
- Region Göttingen (Regionalverband Südniedersachsen/ Südniedersachsenstiftung)
- Region Weserbergland (Regionale Entwicklungskooperation Weserbergland Plus/Weserbergland AG)
- Wachstumsregion Emsachse e.V.
- Oberzentrum
- Mittelzentrum mit oberzentraler Teilfunktion
- Kreisgrenze (Regionsgrenze)
- Landesgrenze

Quelle: Eigene Darstellung, Stand: März 2010.

[272] Vgl. auch *Niedersächsische Staatskanzlei* (Hg.): Regionale Kooperationen in Niedersachsen, Zusammenstellung der Niedersächsischen Landesregierung, 2002; Übersicht regionaler Kooperationen in Niedersachsen unter http://www.raumordnung.niedersachsen.de.

Analog zum voranstehenden Kapitel werden im Folgenden die historische Entwicklung, die Rahmenbedingungen, die Organisationsstrukturen, die Ziele und Themenfelder sowie die Ergebnisse der bislang erkennbaren Kooperationen dargestellt und einer knappen Bewertung zugeführt. So folgt auf den Ausweis der Binnenstruktur der Bezugsräume Niedersachsen-Hamburg und Niedersachsen-Bremen (Kap. 8.1) eine korrespondierende Darstellung der Binnenstruktur West- und Südwestniedersachsens (Kap. 8.2); eine dem entsprechende Analyse der Binnenstrukturen im Niedersächsischen Zentralraum und Südniedersachsen (Kap. 8.3) beschließt die Ausführungen.

8.1 Länderübergreifende Bezugsräume

8.1.1 Niedersachsen-Hamburg

Für die Metropolregion Hamburg wird im Folgenden exemplarisch auf die Süderelbe AG und die Modellregion Nordostniedersachsen (NON) abgestellt.

8.1.1.1 Süderelbe AG

Historische Entwicklung, Rahmenbedingungen

Genese und Mitglieder

Die Süderelbe AG – als Pendant zur Wachstumsinitiative Norderelbe – ist aus der Wachstumsinitiative Süderelbe hervorgegangen. Diese wurde als *länderübergreifendes Leitprojekt der Metropolregion* initiiert und zugleich vom niedersächsischen Wirtschaftsminister „anerkannt“ und gefördert. *Träger* der im Dezember 2004 gegründeten AG sind das Land Hamburg (Bezirk Harburg), die Landkreise Harburg, Lüneburg und Stade, fünf Städte dieser Landkreise sowie acht Sparkassen und Regionalbanken sowie ca. 70 Unternehmen.[273]

Standortbedingungen

Das Regionsgebiet umfasst auf 4.000 km² rd. 30.000 Unternehmen und ca. 800.000 Einwohner, von denen 600.000 auf die drei niedersächsischen Landkreise entfallen. Die *ausgesprochen günstigen Standortbedingungen* im südlichen engeren Verflechtungsraum der Metropole spiegeln sich u.a. im Zugang zu überregionalen Verkehrs- und Logistikstrukturen wider. Für den clusterorientierten Ansatz der Wachstumsinitiative bieten die besonderen Branchenpotentiale im Luftfahrzeugbau, im Ernährungsgewerbe und im Logistiksektor ausgezeichnete Ansatzpunkte. Der hohe landes- und regionalpolitische Stellenwert der Kooperation kommt u.a. in der Bereitstellung von Fördermitteln für die Startphase und in ungewöhnlichen Hilfen für eine Ressourcen- und Akteursmobilisierung zum Ausdruck.

[273] Vgl. http://www.suederelbe.info.de.

Organisation

Gremienstruktur sowie finanzielle und personelle Ressourcen

Die AG hat sich als Beratungs- und Netzwerkunternehmen in einem *Private-Public-Partnership* (ppp)-Modell etabliert. Von den aktuell 93 Aktionären sind 71 Unternehmen, neun Gebietskörperschaften, fünf Sparkassen und acht Vereine und Verbände. Die Aktionäre werden von einem 15-köpfigen *Aufsichtsrat* vertreten, der eine gesellschaftsrechtliche Gremienfunktion wahrnimmt und durchweg aus Personen mit einer starken Vernetzung in der Region besteht. Daneben findet sich ein *Beirat* mit strategischer Beratungskompetenz für Vorstand und Aufsichtsrat.

Die *Grundfinanzierung* über Aktien gewährleistet den laufenden Betrieb. Darüber hinaus erwirtschaftet die AG auch Deckungsbeiträge durch die von ihr angebotenen Dienstleistungen und Projekte. Die AG verfügt über hoch qualifiziertes Personal (Cluster- und Projektmanager, insgesamt über 20 Mitarbeiter). Seit Herbst 2006 findet sich neben der Muttergesellschaft auch die SAG Projektgesellschaft AG & Co. KG, die in vollem Umfang operative Projektarbeiten übernimmt - mit Sitz in Lüneburg und einem weiteren Büro in Stade.

Ziele und Themenfelder

Strategische Orientierung und Aufgabenbereiche

Die langfristig angelegte *Strategie einer ganzheitlichen wirtschaftlichen Entwicklung* der Länder- und Kreisgrenzen übergreifenden Region baut auf einem effizienten und handlungsfähigen *Netzwerk* von Wirtschaft, Wissenschaft, Politik und Verwaltung auf. In der Zusammenführung von privatem und öffentlichem Engagement sollen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der südlichen Metropolregion erhöht und die vorhandenen Wachstumspotenziale genutzt werden.

Zu den *Aufgabenfeldern* zählen:

- die Stärkung der vorhandenen Entwicklungspotenziale in fünf Kompetenzfeldern (Logistik, Ernährungswirtschaft, Maritime Systeme, Chemie, Maschinen- und Fahrzeugbau) durch ganzheitliches Ansiedlungs- und Flächenmanagement, die Innovationsförderung, die Initiierung und Begleitung gemeinsamer Entwicklungsprojekte,
- die Akquisition ansiedlungswilliger Unternehmen und die Beratung von Investoren bei der Standortsuche sowie
- die Vernetzung von Wirtschaft, Wissenschaft, Politik und öffentlichen Einrichtungen.

Einen besonderen Schwerpunkt bildete in den Jahren 2007/2008 die Initiierung von Projekten zur *aktiven Standortentwicklung* mit Schwerpunkten in den Hansestädten Stade und Lüneburg.

Ergebnisse und Bewertung

Aufbauphase

Die *Aufbauphase* konnte erfolgreich mit *unerwarteten Ergebnissen* abgeschlossen werden: starkes Wachstum, professionelle Aufstellung und anhaltend hohes Engagement der Träger. Die Kooperation leistet bereits heute einen wesentlichen Beitrag zu *Professionalisierung und Vernetzung* der regionalen Wirtschaftsförderung und Regionalentwicklung und verzeichnet zahlreiche Ansiedlungserfolge.[274]

Die Aktivitäten wirken in ihrer Summe positiv und impulsgebend über unterschiedliche Netzwerke in die gesamte südliche Metropolregion hinein. Zudem wird die gute Positionierung der Kooperation als Beitrag zur „Vermarktung" der Metropolregion genutzt. Der ppp-Ansatz hat sich bewährt und gilt auch in Fachkreisen als beispielhaft. Dies betrifft insbesondere die Schaffung von ressourcenunterlegten Umsetzungsstrukturen und den noch ausbaubaren Ansatz, Impulse über Kooperationsnetzwerke in die weitere Metropolregion hineinzutragen, als gleichsam praktizierte Anwendung der „variablen Geometrie".

Potentielle Erweiterung um gemeinsame Regionalplanung

Dies legt die Überlegung nahe, die Kooperation in diesem räumlichen Zuschnitt – also im Kernraum der Verflechtung mit der Metropole – *über eine gemeinsame Regionalplanung wirkungsvoll zu flankieren.* Damit gewänne der Kernraum des südlichen Metropolbereichs eine (weitere) komplementäre Komponente, die strategische und planerische Steuerungsfähigkeit zu sichern und zu verstärken. Dies dürfte gleichermaßen im Interesse der Metropolregion wie der kommunal-regionalen Ebene und darüber hinaus auch im Interesse des Landes Niedersachsen liegen.

8.1.1.2 Modellregion Nordostniedersachsen (NON)

Historische Entwicklung, Rahmenbedingungen

Aufbau der Modellregion

In Reaktion auf das Angebot des Landes an die Region Nordostniedersachsen, modellhaft eine „*Entwicklungspartnerschaft Region – Land*" für Nordostniedersachsen aufzubauen, fanden sich im Februar 2005 die *Landkreise Lüchow-Dannenberg, Uelzen, Lüneburg und die Stadt Lüneburg* in einer freiwilligen Kooperation als „Modellregion Nordostniedersachsen" (NON) zusammen.

Dem lag eine Strategie zugrunde, *strukturschwache ländliche Räume* gezielt über eine ressortabgestimmte Regionalpolitik zu *unterstützen*; die Landesregierung verfolgte dies über einen im Jahr 2003 eingerichteten interministeriellen Arbeitskreis

[274] Vgl. die Evaluierung der AG über die Geschäftsjahre 2007/2008 unter http://www.suederelbe.info.

„Landesentwicklung und ländliche Räume“ (IMAK).[275] Auf der Grundlage einer Expertise des NIW wurden drei strukturschwache ländliche Regionen „mit besonderem Handlungsbedarf“ identifiziert, mit denen das Land vorrangig in einen partnerschaftlichen Dialog treten wollte.[276]

Beträchtliche innerregionale Disparitäten

Der Kooperationsraum NON umfasst als Teil der Metropolregion Hamburg rund 323.000 Einwohner und stellt damit unter den vergleichbaren niedersächsischen Kooperationen *einwohnermäßig* einen *relativ kleinen Zusammenschluss* dar, *auf einer* allerdings *relativ großen Fläche* von 4.000 km². Die drei Landkreise bilden mit dem Oberzentrum Lüneburg und dem Mittelzentrum Uelzen eine gemeinsame Arbeitsmarktregion mit jeweils eigenen kleineren Arbeitsmärkten. Die Region ist durch vergleichsweise *große innerregionale Unterschiede* in der Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung geprägt. Während der Landkreis Lüneburg ein starkes Bevölkerungswachstum und ein stabiles Beschäftigungswachstum verzeichnet, entwickelten sich die beiden Landkreise Uelzen und Lüchow-Dannenberg deutlich schwächer. Kennzeichnend ist, dass durch die Ausrichtung auf überwiegend traditionelle Branchen der Anteil von Wissenschaftlern und Ingenieuren im verarbeitenden Gewerbe so gering ist wie in keinem anderen Teilraum Niedersachsens. Neben der *gravierenden Finanzschwäche der Kommunen* ist der Raum zudem durch erhebliche *demographische Strukturprobleme* geprägt.

Organisation

Rechtsgrundlagen und Gremienstruktur

Die Kooperation erfolgte als *freiwilliger Zusammenschluss ohne feste Rechtsform*. Unter dem Vorsitz des Leiters der Regierungsvertretung Lüneburg wurde eine *Projektgruppe* mit Vertretern der drei Landkreise, der Stadt Lüneburg und weiteren regionalen Akteuren (Kammern, Verbände, Hochschulen) sowie Vertretern der strukturpolitisch relevanten Ressorts eingerichtet. In einer *Lenkungsgruppe*, die auch weitere Arbeitsgruppen einsetzte, waren zu Beginn in der Regel die Landräte und der Lüneburger Oberbürgermeister, später überwiegend Vertreter der Ressorts auf Referentenebene vertreten. Die Rückkoppelung in den IMAK erfolgte über den Projektgruppenleiter und die Ressortvertreter. Die Regierungsvertretung war zugleich begleitende Geschäftsstelle, zumal auf kommunaler Ebene darauf verzichtet wurde.

---

[275] Kabinettsbeschluss vom 15.07.2003 zur Einrichtung eines interministeriellen Arbeitskreises „Landesentwicklung und ländliche Räume“.

[276] Neben NON wurde eine weitere Modellregion „Südniedersachsen“ etabliert. Für den Küstenraum, dem als drittem Raum besonderer Handlungsbedarf zugeordnet wurde, erarbeitete man aufgrund einer Initiative des Landtags ein eigenständiges Handlungskonzept.

Ziele und Themenfelder

Definition von Handlungsfeldern, Verzicht auf übergreifende Zielbestimmung

Im Rahmen der NON wurden *keine gemeinsamen übergeordneten Ziele* vereinbart. Aufgabengrundlage war eine Verständigung auf die folgenden acht prioritär zu behandelnden *Handlungs- bzw. Interessenfelder*:

- Entwicklungspotenziale der geplanten A 39,
- Realisierung des dritten Gleises der Bahnlinie von Maschen bis Uelzen,
- Entwicklung des Aus- und Fortbildungsstandortes Lüneburg,
- Sanierung der kommunalen Finanzen, einschließlich des Finanzausgleichs,
- Nutzung des Niedersächsischen Biosphärenreservats Elbtalaue und des Umfeldes als Faktor der Regionalentwicklung,
- mittelstandorientierte Wirtschaftsförderung,
- Untersuchung und Bewertung der demographischen Entwicklung sowie
- Koordination bestehender Strategien und Projekte.

Ergebnisse und Bewertung

Vorläufiges Scheitern

Gut drei Jahre nach ihrer Gründung war die Modellregion NON zwar nicht formal aufgelöst, aber *faktisch in den Zustand eines Moratoriums* eingetreten. Als noch aktives Projektergebnis besteht der Bildungsverbund Nordost-Niedersachsen[277]. Angelaufene Projekte mit Zwischenergebnissen fanden sich im Rahmen von Leitbildern für die Weiterentwicklung des Biosphärenreservats Elbtalaue und der gutachterlich fundierten Diskussion um die Konsequenzen des demographischen Wandels im Bildungsbereich sowie mit Blick auf die umfassende systematische Förderung und Nutzung des Ehrenamtes im regionalen Verbund. Letztlich klärte der Diskussionsprozess Positionen und Interessenlagen der Akteure, wobei auch Defizite der eigenen Interessenartikulation erkennbar wurden. Der Landkreis Lüneburg sah sich wie auch die Stadt Lüneburg in einer Scharnierfunktion von NON zur Süderelbe-AG und damit zum Kernraum der Metropolregion. Die vorrangige Orientierung ihrer Partnerschaft zum Süderelberaum wurde mehr oder weniger offengelegt. Eine *explizierte Position des NON-Raums zur Metropolregion wurde nicht formuliert*; es kam ihm erkennbar kein besonderer Stellenwert zu.

Ungenügende Anreize und Beteiligung des Landes, wechselseitige Blockade kommunaler Akteure

Das zumindest vorläufige *Scheitern der Kooperation*, die im Grunde als eine Zwei-Ebenen-Kooperation angelegt war (horizontal auf kommunal-regionaler Ebene und vertikal zwischen der regionalen und der Landesebene) dürfte, soweit nachvollziehbar, mehrere Gründe haben. Benannt werden eine zu schwache Anreizpolitik und ein zu geringes Engagement der Ressorts auf Landesebene sowie sich wech-

[277] Vgl. http://www.bildungsverbund-non.de

selseitig blockierende Konkurrenzlagen zwischen den kommunalen Akteuren; darüber hinaus wird auf ein bewusst „flach gehaltenes“ Aktivitätsniveau verwiesen, um nicht ungewollt einer Gebietsreform den Weg zu ebnen. Zudem fehlten eine klare Zielvereinbarung zwischen den regionalen Akteuren und dem Land sowie ein ressourcengesichertes Regionalmanagement. *Landkreis und Stadt Lüneburg* legten ihre *Doppelorientierung zu Nordostniedersachsen und zur Süderelbe AG* dar, positiv formuliert ihre „Scharnierrolle“ in der Metropolregion zwischen dem Kernraum und der nordöstlichen Randlage. Eine ernsthaft praktizierte Doppelorientierung Lüneburgs wäre dabei eine durchaus wünschenswerte Voraussetzung, um strukturelle Impulse aus dem Kernraum der Metropolregion zu gewinnen (vgl. hierzu die bislang hohen Wanderungsgewinne aus Hamburg) und in die strukturschwache Fläche "weiterzuleiten“. Die Funktionen des Oberzentrums Lüneburg sind wesentlich auf diese Fläche ausgerichtet.

8.1.2 Niedersachsen-Bremen

Mit Blick auf die *Metropolregion Bremen-Oldenburg* werden im Folgenden der Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen e.V., „das Oldenburger Land – Gemeinschaft der Landkreise und kreisfreien Städte“, das Regionalforum Bremerhaven sowie schließlich die Jadebay-Region als hervorzuhebende Elemente der derzeitigen Binnenstruktur dargestellt und analysiert.

8.1.2.1 Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen e.V.[278]

Historische Entwicklung und Rahmenbedingungen

Gründung und Entwicklung

Der *Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen* wurde 1991 ursprünglich als Forum für Dialog und Kommunikation zwischen den niedersächsischen Gemeinden und dem Oberzentrum Bremen gegründet. Er hat sich – auch als Antwort des gemeindlichen Raums auf die staatlich ausgerichtete Gemeinsame Landesplanung - zur *regionalen Interessenvertretung der Städte und Gemeinden* entwickelt und vertritt derzeit 30 Städte und Gemeinden mit insgesamt rd. 1,3 Mio. Einwohnern.

Die *Voraussetzungen*, jeweils angemessene Kooperationsformen in einer möglichst klaren Abgrenzung von stadtregionalen und großräumigen raumstrukturellen Aufgabenstellungen zu identifizieren, haben sich durch die Gründung und Zielausrichtung der Metropolregion (als erster Ebene) *deutlich verbessert*. Der Kommunalverbund kann sich innerhalb der Metropolregion als zweite Ebene/Säule der länderübergreifenden Kooperation profilieren. Dabei besteht eine außerordentliche

[278] Vgl. http://www.kommunalverbund.de.

Spannweite bei den Gemeindegrößen innerhalb des Verbundes (Bremen mit 547.000 Einwohnern gegenüber der rd. 6.000 Einwohner zählenden Gemeinde Dötlingen im Landkreis Oldenburg).

Organisationsstruktur

Vereinsstruktur

Der Kommunalverbund stellt einen *freiwilligen Zusammenschluss in Vereinsform* von 30 Städten und Gemeinden im engeren Stadt-Umland-Bereich Bremens dar. Unter den neun Mitgliedern des *Vereinsvorstands* finden sich drei Vertreter Bremens, u.a. der Bremer Senator für Umwelt, Bau und Verkehr als der derzeitige Vorsitzende. Es besteht darüber hinaus eine schlanke hauptamtlich geführte Geschäftsstelle mit Sitz in Delmenhorst. Die Finanzierung erfolgt aus Mitgliedsbeiträgen und eingeworbenen Projektmitteln.

Ziele und Themenfelder

Ziele und Themen

Die *Ziele* des Kommunalverbundes sind die wirtschaftliche und strukturelle Stärkung der Region, eine abgestimmte Siedlungs- und Flächenplanung, der Interessenausgleich zwischen den Mitgliedsgemeinden und die Interessenvertretung nach außen. Zu den behandelten *Themen der Zusammenarbeit* zählen eine kooperative, abgestimmte Siedlungs-, Freiraum- und Verkehrsplanung, die Zentrenentwicklung und der großflächige Einzelhandel, interkommunale Gewerbegebiete, die Verkehrsregion Nordwest sowie Naherholung, Tourismus und Kultur.

Ergebnisse

Projekt „Interkommunales Raumstrukturkonzept Region Bremen“

Unter einer Reihe von Initiativen und Projekten gilt als herausragendes Projekt *INTRA, „Interkommunales Raumstrukturkonzept Region Bremen“* [279], eine grenzübergreifende Entwicklungsplanung von 31 Städten und Gemeinden und fünf Landkreisen. In diesem Zusammenhang stehen auch ein Regionales Einzelhandels- und Freiraumkonzept sowie IMAGE – ein *i*nterkommunales *M*oderationsverfahren bei der *A*nsiedlung *g*roßflächiger *E*inzelhandelsvorhaben.

Aktuell wird ein raumordnerischen Vertrag erarbeitet, der das Raumstrukturkonzept INTRA mit einer größeren Verbindlichkeit ausstattet. Vertragspartner sind alle betroffenen Städte und Gemeinden, die Landkreise und die beiden Länder Niedersachsen und Bremen. Die Rahmenregelung für eine stärker „verbindliche Zusam-

[279] *Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen und Regionale Arbeitsgemeinschaft Bremen/Niedersachsen* (Hg.): Interkommunales Raumstrukturkonzept Region Bremen (INTRA Region Bremen), Endbericht (Kurzfassung), 2003.

menarbeit auf regionaler Ebene, speziell für den Verflechtungsbereich des Oberzentrums Bremen“, wurde durch einen am 5. Mai 2009 unterzeichneten *Staatsvertrag* geschaffen.[280] Von besonderer Bedeutung ist die darin enthaltene gemeinsame Absichtserklärung, mit den regionalen Akteuren in den Verflechtungsbereichen der Oberzentren Bremen und Bremerhaven verbindliche vertragliche Vereinbarungen zu entwickeln**.** Der Kommunalverbund hat mit Unterstützung aus dem Förderfonds der Metropolregion zudem ein anspruchsvolles Projekt „*Regional Governance* – Weiterentwicklung des Kommunalverbundes“ gestartet, das in seiner Laufzeit bis 2013 umsetzbare organisationsstrukturelle Lösungsvorschläge, die einen Planungsverband oder einen Zweckverband nicht ausschließen, entwickeln soll.

Bewertung

INTRA-Projekt als Ansatz zu verbindlichen Regelungen

Mit dem INTRA-Projekt haben sich erstmals wesentliche Akteure auf die Durchführung eines gemeinsamen Planungsprojektes verständigt. Zentrales Thema ist der Versuch, *von der informellen Selbstbindung zu formellen, planerisch verbindlichen Regelungen* in der „Region Bremen“ durchzustoßen. Der Kommunalverbund trägt mit seinen Aktivitäten wesentlich dazu bei, in dem schwierigen Feld von Interessenkonflikten zwischen Bremen und den Umlandgemeinden sowie zwischen den Umlandgemeinden tragfähige Lösungen zu erarbeiten. Eine neue Qualität der Zusammenarbeit scheint auf der Grundlage des Staatsvertrages zur Schaffung raumordnungsrechtlicher Verbindlichkeit und durch einen raumordnerischen Vertrag zwischen Städten, Gemeinden, Landkreisen und den Ländern, mit dem ein regionales Einzelhandels- und Zentrenkonzept festgelegt wird, erreichbar.

Weiterentwicklungspotential

Gleiches gilt möglicherweise auch für die *Weiterentwicklung* des Verbundes *zu einer gemeinsamen Einrichtung mit übergreifenden Kompetenzen, Gremien und Entscheidungsstrukturen*, womit die Handlungsfähigkeit des Kernraums Bremen-Niedersächsisches Umland wesentlich gestärkt würde. Mit einer solchen Einrichtung könnte der Raum eine effektive *Leitfunktion* in der Metropolregion übernehmen.[281] Als Beispiel für eine länderübergreifende verbindliche und erfolgreiche Zusammenarbeit gilt der im Jahr 1997 gebildete Zweckverband Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen (ZVBN).

[280] Gesetz über den Staatsvertrag vom 24.09.2009, GVBl. Nr. 21, 2009.

[281] *Cassing, G.*, a.a.O., 2008, 110.

8.1.2.2 Das Oldenburger Land – Gemeinschaft der Landkreise und kreisfreien Städte“[282]

Historische Entwicklung und Rahmenbedingungen

Gründung und Binnenstrukturen

Die regionale Kooperation *„Das Oldenburger Land“,* als Strukturkonferenz Land Oldenburg 1990 gegründet, orientiert sich an dem geschichtlich gewachsenen Kulturraum und dem historischen Gebietszuschnitt des ehemaligen Landes Oldenburg. Der informellen Kooperation gehören die Landkreise Ammerland, Cloppenburg, Friesland, Oldenburg, Wesermarsch und Vechta sowie die kreisfreien Städte Delmenhorst, Oldenburg und Wilhelmshaven an und umfasst insgesamt etwa eine Million Einwohner auf einer Fläche von 5.724 km². Das Oldenburger Land zeichnet sich durch eine in Teilen weit überdurchschnittliche Dynamik in der Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung aus. Dabei sind die *Standortbedingungen und wirtschaftlichen Potenziale in den einzelnen Teilräumen*, so der strukturschwachen Nordseeküste, des engeren Wirtschaftsraumes des Oberzentrums Oldenburg und des entwicklungsstarken ländlichen Oldenburger Münsterlandes, bei allen Gemeinsamkeiten durchaus *unterschiedlich*. Die gewachsene und ausgeprägte regionale Identität wirkt nachhaltig und handlungsleitend in die regionalpolitischen Aufgabenfelder hinein. Zugleich ist das Oldenburger Land in großräumigerem Zuschnitt mit dem Weser-Ems-Raum vernetzt. So bildet es einen wesentlichen Teilraum und wichtigen Akteur der mitentwickelten Regionalen Innovationsstrategie (RIS) Weser-Ems und des Aufbaus von „Kompetenzzentren“.

Oldenburger Münsterland und Anbindung an den Jade-Weser-Port

Innerhalb des Oldenburger Landes treten die Landkreise Vechta und Cloppenburg als kooperierendes *Oldenburger Münsterland* auf, das als strukturstarker, dynamisch wachsender Teilraum zwischen den Oberzentren Oldenburg und Osnabrück auch der Strukturkonferenz Osnabrück angehört (als katholisches Gebiet dem protestantischen Großherzogtum Oldenburg im 19. Jahrhundert eingegliedert). Der oldenburgische Küstenraum mit dem Oberzentrum *Wilhelmshaven und Umlandkreisen* wiederum kooperiert um den neuen Jade-Weser-Port herum in einer 2009 gegründeten Wirtschaftsförderungsgesellschaft.

Organisationsstruktur

Gremienstruktur

Die Kooperation stellt eine *kommunale Arbeitsgemeinschaft* dar und weist

- eine Strukturkonferenz (jeweils die Hauptverwaltungsbeamten der Landkreise bzw. kreisfreien Städte mit wechselndem zweijährigem Vorsitz),
- einen Koordinierungsausschuss sowie

[282] Vgl. http://www.das-oldenburger-land.de.

- einen Arbeitskreis Wirtschaft aus.

Die Geschäftsstelle ist jeweils in eine Kreis- bzw. Stadtverwaltung integriert. Die Finanzierung erfolgt durch regelmäßige Mitgliedsbeiträge und projektbezogene Mittel.

Ziele und Themenfelder

Ziele und Aufgaben

Die Gemeinschaft „Das Oldenburger Land" versteht sich als *Sprachrohr der Region*. Sie soll die Interessen ihrer Teilräume bündeln, diese auf allen Ebenen nach außen vertreten und als Bindeglied zur Metropolregion Bremen-Oldenburg wirken.

Die Ziele und Aufgaben umfassen:

- die Stärkung der Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften des ehemaligen Landes Oldenburg,
- die Entwicklung der regionalen Wirtschaftsstruktur,
- die Werbung für den Wirtschaftsstandort „Land Oldenburg",
- Strukturmaßnahmen für den ländlichen Raum,
- die Qualifizierung von Führungskräften der Wirtschaft durch Organisation von attraktiven Seminaren und Veranstaltungen,
- die Unterstützung der Projekte Bau des JadeWeserPorts und der A 22 (Küstenautobahn) sowie
- die Begleitung von RIS bei der Entwicklung und Umsetzung der Regionalen Innovationsstrategie.

Ergebnisse und Bewertung

Etablierung nachhaltiger Netzwerke, aber eher geringer Projektumfang

Im Rahmen informeller, eher schlanker Strukturen hat diese Kooperation bislang zwar weniger eindrucksvolle Projekte als andere verfolgt, etablierte aber *nachhaltig wirkende Netzwerke*, vor allem im Bereich der Wirtschaftsförderung. Über den Verbund der Wirtschaftsförderer wird dem Unternehmensbereich eine hochwertige Dienstleistungsinfrastruktur, etwa für den Informations- und Technologietransfer, angeboten. In der Zusammenarbeit der drei Strukturkonferenzen Ost-Friesland, Osnabrück und Land Oldenburg (seit 1995) zur Entwicklung der Regionalen Innovationsstrategie (RIS) Weser-Ems wurden über die Bildung modellhafter Kompetenzzentren *landes- und bundesweit beachtete Kooperationserfolge* erzielt. In der bewusst eingeforderten Mit-Namensgebung der Metropolregion *Bremen-Oldenburg* wurde die gleichberechtigte Mitwirkung des Landes Oldenburg und des Oberzentrums Oldenburg nach innen wie nach außen sichtbar gemacht. Zum anderen kommt damit auch das klare partnerschaftliche Bekenntnis zur Metropolre-

gion zum Ausdruck.[283]

Die Gemeinschaft organisiert und präsentiert die *Eigenständigkeit und Gleichwertigkeit des ländlichen Raums* sowohl zur Weser-Ems- als auch zur Metropolregion, wobei sie für die kleinräumigeren Netzwerke innerhalb der Kooperation eine Oldenburger Klammerfunktion und Interessenvertretung wahrnimmt. Zudem gelingt es ihr, die Interessen des Oldenburger Landes auf der Landes- und Bundesebene sichtbar und in Teilen wirksam zu vertreten.

8.1.2.3 Regionalforum Bremerhaven[284]

Historische Entwicklung und Rahmenbedingungen

Genese des Regionalforums

Das im März 2003 gegründete *Regionalforum* ist Nachfolger der 1995 gebildeten kommunalen Arbeitsgemeinschaft „Unterweserregion", mit dem gleichen Beteiligtenkreis und im gleichen räumlichen Zuschnitt. Im Jahr 2003 wurde die Verwaltungsvereinbarung auf der Grundlage des Staatsvertrages zwischen dem Land Niedersachsen und der Freien Hansestadt Bremen über Zweckverbände, kommunale Arbeitsgemeinschaften etc. aus dem Jahr 1970 neu gefasst.

Verflechtungsbeziehungen

Im Unterweserraum bildet die *Weser eine historische Trennlinie* zwischen den Landkreisen Wesermarsch und Cuxhaven sowie zur Seestadt Bremerhaven. Der Bau des Wesertunnels 2004 dürfte sich positiv auf die Kooperationsbereitschaft von Wesermarsch ausgewirkt haben, wenngleich die Pendlerverflechtungen „über die Weser" nach wie vor eher gering sind. Die Wesermarsch ist auf die Zentren Oldenburg und Bremen hin orientiert, während sich Cuxhaven sehr stark an Bremerhaven als dominierendem Arbeitsmarktzentrum ausrichtet. Die Gesamtregion umfasst rund 410.000 Einwohner, davon Cuxhaven mit etwa 202.000, Bremerhaven mit 115.000 und Wesermarsch mit 92.000 Einwohnern. Die traditionell *gravierende Strukturschwäche* dieses Raumes gilt insbesondere auch für die Stadt Bremerhaven und bildet sich in hohen Einwohnerverlusten, die nach den vorliegenden Prognosen anhalten werden, ab.[285] Bremerhaven weist im Bereich der Regionalagentur Bremen-Niedersachsen (der Bundesagentur für Arbeit) die höchste Arbeitslosenquote auf.

---

283 Landrat Eveslage in der Oldenburgischen Volkszeitung vom 18.03.2005.

284 Vgl. http://www.regionalforum.slsserver.de.

285 *Institut für regionale Wirtschaftsforschung* (BAW): Leuchtturmregion Bremerhaven, Studie im Auftrag des Magistrats der Stadt Bremerhaven und des Senators für Wirtschaft und Häfen, 2006; *Regionalforum Bremerhaven*: Der demografische Wandel im Unterweserraum, interne Studie, 2008, verfügbar unter http://www.regionalforum.slsserver.de.

Organisation

Organisationsstruktur

Der 2003 gegründeten *kommunalen Arbeitsgemeinschaft* der Landkreise Wesermarsch und Cuxhaven sowie der Stadtgemeinde Bremerhaven (Oberzentrum für das niedersächsische Umland) sind zwölf Kommunen der beiden Landkreise sowie die Stadt Cuxhaven beigetreten. Auf der fachlich operativen Ebene werden in fünf Arbeitskreisen regionale Schwerpunktthemen bearbeitet. Die politische Ebene wird durch die jährliche Unterweserkonferenz als Interessenvertretung des Gesamtraums abgebildet. Eine Gemeinsame Geschäftsstelle wurde in Bremerhaven eingerichtet.

Ziele und Themen

Themen

Oberstes Ziel ist es, durch enge Kooperation die Entwicklung des Gesamtraums zu fördern. Als *Themenschwerpunkte* der Zusammenarbeit gelten:

- der innere Verflechtungsraum,
- Wirtschaft und Verkehr,
- Tourismus,
- Soziales, Jugend, Familie und Gesundheit sowie
- Schule und Kultur.

Ergebnisse, Bewertung

Bedeutungsgewinn der länderübergreifenden Kooperation

Auf der operativen Ebene werden eine *Fülle von Initiativen und Projekten* erkennbar, so:

- ein umfassender Masterplan Klimaschutz mit 205 Projekten, die in einem kontinuierlichen Prozess weiter entwickelt werden,
- ein abgeschlossenes kooperatives Siedlungs- und Freiraumkonzept sowie
- ein gemeinsames Projektmanagement „Bremerhaven und umzu".

Das Regionalforum hat sich als *zunehmend bedeutsame länderübergreifende Kooperation* im strukturell problematischen Küstenraum mit praxisorientierten und strategisch ausgerichteten Projekten etabliert. Aufgrund der engen Verflechtungen im Rahmen eines gemeinsamen Arbeitsmarktes mit dem Landkreis Cuxhaven und zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Oberzentrums Bremerhaven kommt einer handlungsfähigen Kooperation Bremerhaven – Umland existenzielle Bedeutung zu. Angesichts der unübersehbaren ökonomischen und demographischen Probleme sowie der anhaltenden Finanzschwäche der Kommunen *besteht dringender Handlungsbedarf*, in den auch die beiden Länder kooperativ einbezogen werden müssten. Die Akteure sind möglicherweise bereit, auch verbindlichere Formen der Zu-

sammenarbeit einzugehen. Der aktuelle Staatsvertrag[286] enthält die gemeinsame Absichtserklärung, auch im Verflechtungsbereich des Oberzentrums Bremerhaven verbindliche vertragliche Vereinbarungen zu entwickeln.

8.1.2.4 JadeBay-Region[287]

Gründung und Organisationsstruktur

Im Jahr 2009 wurde die Standortmarketinggesellschaft *Jade Wirtschaftsförderungs GmbH* gegründet. Die Gemeinschaftsgründung der Landkreise Friesland, Wesermarsch und Wittmund sowie der Stadt Wilhelmshaven will als *JadeBay-Region* gemeinsam und einheitlich auftreten (Kernbezug Jade-Weser-Port), um ihre Ziele zu verwirklichen. Die Gesellschaft nimmt private Unternehmen mit Sitz in der Region als weitere Gesellschafter auf. Sie verfügt über einen kommunalen Beirat, in dem die 24 Bürgermeister aller Kommunen der JadeBay-Region vertreten sind. In einem Fachbeirat ist die Zusammenarbeit mit öffentlichen und privaten Einrichtungen, Verbänden und Unternehmen etabliert.

Ziele

Zu den *verfolgten Zielen* der JadeBay-Region zählen:

- die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung der Region durch gemeinsame Strategien,
- die Erarbeitung eines einheitlichen nationalen und internationalen „Auftritts“ sowie
- die Entwicklung eines Marketingkonzepts und von Werbemaßnahmen mit einem komplexen Dienstleistungsangebot aus einer Hand.

Zweckverband JadeWeserPark

Eng verbunden mit der Wirtschaftsförderungsgesellschaft ist der 2005 gegründete *Zweckverband JadeWeserPark*[288], ein interkommunaler Gewerbe- und Industriepark mit einer Fläche von 150 ha. Mitglieder sind die Landkreise Friesland und Wittmund mit insgesamt neun Gemeinden sowie seit 2009 auch die Stadt Wilhelmshaven.

Gemeinsame wirtschaftliche Strukturgestaltung

Damit wurde ein *wesentlicher Schritt zu einer einheitlichen Wirtschaftsregion* vollzogen, in der die Landkreise Friesland, Wesermarsch und Wittmund gemeinsam mit der Stadt Wilhelmshaven in einem breiteren Aufgabenfeld der künftigen wirtschaftlichen Strukturgestaltung ihrer Region handeln.[289] Auf der Grundlage der komplexen Projektentwicklung könnte sich eine fruchtbare Kooperation in weite-

---

286 Gesetz über den Staatsvertrag zu einer grenzüberschreitenden Raumordnung und Landesentwicklung vom 24.09.2009, Nds. GVBl. Nr. 21, 2009.

287 Vgl. http://www.jade-bay.com.

288 Vgl. http://www.jadeweserpark.de.

289 *Brandt, A./Jung, H.-U.*: Strategische Ansätze für ein regionales Standortmanagement im Jade-Weser-Raum, Studie von Nord/LB und NIW im Auftrag der Wirtschaftsförderung in Wilhelmshaven GmbH, 2006; *Kleinsteuber, F.*: JadeBay, Region im Aufbruch in: NLT 4/32 (2009), 177-178.

ren komplementären, breiter angelegten Themenfeldern zwischen dem Oberzentrum und seinem Verflechtungsbereich entwickeln.

8.2 West- und Südwestniedersachsen

Mit Blick auf West- und Südwestniedersachsen wird unter den Binnenstrukturen im Folgenden auf die Strukturkonferenz Ost-Friesland, die Wachstumsregion Ems-Achse e.V. sowie die Strukturkonferenz Osnabrück abgestellt.

8.2.1 Strukturkonferenz Ost-Friesland

Historische Entwicklung und Rahmenbedingungen

Historisch gewachsene Kooperationsformen in Ostfriesland

Die 1991 gegründete regionale *Strukturkonferenz Ost-Friesland* deckte mit ihren Mitgliedskommunen, den Städten Emden und Wilhelmshaven sowie den Landkreisen Leer, Aurich, Wittmund und Friesland *die gesamte Ostfriesische Halbinsel* mit ca. 650.000 Einwohnern auf einer Fläche von rund 3.900 km² ab. Der 1987 begründete Vorläufer, die Ostfrieslandkonferenz, bezog den oldenburgischen Teil noch nicht mit ein. Die Gründung erfolgte hier in einem sehr frühen Stadium der niedersächsischen Regionalpolitik, innerhalb derer Ost-Friesland landesweit als Modellregion für Kreisgrenzen übergreifende regionale Kooperationen galt.[290]

Regionalrat vor der Gründung

Nachdem seit 2006 keine wesentlichen Aktivitäten von der Strukturkonferenz ausgingen, steht derzeit als *Nachfolgeorganisation* ein seitens der Politik initiierter *Regionalrat Ostfriesland* vor der Gründung. Er dürfte sich im Raumzuschnitt auf die ostfriesischen Gebietskörperschaften beschränken, d.h. auf eine Region mit rund 463.000 Einwohnern auf einer Fläche von etwa 3.100 km².

Orientierungen der Kooperationspartner

Generell findet sich in diesem traditionell strukturschwachen ländlichen Raum in geographischer Randlage eine *ausgeprägte ostfriesische Identität* der Bevölkerung. Die Region kann sich auf jahrzehntelange Kooperationsstrukturen stützen (etwa über die bereits benannte Ostfriesische Landschaft). Die Trennlinie zwischen dem ostfriesischen Kernraum und dem Oldenburgischen Teil der Halbinsel ist nach wie vor „politikwirksam“. So sind Wilhelmshaven und der Landkreis Friesland Mitglied in der Gemeinschaft Land Oldenburg wie auch in der Metropolregion Bremen-Oldenburg. Der Landkreis Wittmund wird durch seine Mitgliedschaft in der Jadebay-Region gleichsam zum „Scharnierkreis“ zwischen den Verflechtungsbereichen des Zentrums Emden und des Oberzentrums Wilhelmshaven.

---

290 *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung*: Regionalreport 2005, 2005, 86ff.

Organisation der Strukturkonferenz Ost-Friesland

Gremienstruktur

Die Strukturkonferenz Ost-Friesland verfügte bislang über *keine feste Rechtsform*. Neben dem Koordinierungsausschuss, bestehend aus Vertretern von Kommunen, Wirtschaft, Umweltverbänden, Hochschulen und den „Landschaften", fand sich lediglich eine Geschäftsstelle beim Landkreis Aurich.

Ziele und Themenfelder

Ziele

Ziel der Strukturkonferenz war die Entwicklung der Region zwischen Ems und Jade im Rahmen verstärkter Kommunikation, Kooperation und Koordination sowie durch die Wahrnehmung gemeinsamer Interessen gegenüber Land, Bund und Europäischer Union. Daneben sollte ein unverwechselbares Profil und Image für die Region geschaffen werden. Die ausgewiesenen *Themenfelder* richteten sich vor allem auf die Regionalentwicklung und Raumordnung, die Verkehrsinfrastruktur, den ÖPNV, die Abfallwirtschaft, den Fremdenverkehr, die Kulturarbeit, einen Technologietransfer sowie den Naturschutz.

Ergebnisse und Bewertung

Ergebnisse

Zu den erkennbaren *Ergebnissen* der Kooperation zählen:

- die Erarbeitung eines Regionalen Entwicklungskonzeptes,
- die Gründung der Berufsakademie Ost-Friesland e.V. (1996),
- die gemeinsame regionale Organisation des ÖPNV mit der Verkehrsregion Ems-Jade,
- die Gründung der Technologiepool GmbH mit Anbindung an die Fachhochschule Oldenburg/Ostfriesland/Wilhelmshaven,
- die Gründung der Ostfriesland-Tourismus GmbH (2004),
- die Erstellung eines Regionalen Einzelhandelskonzeptes im Gebiet der Strukturkonferenz,
- die Einführung eines Moderationsverfahrens sowie
- die (Mit-)Erarbeitung der Regionalen Innovationsstrategie (RIS) Weser-Ems und deren Umsetzung über Kompetenzzentren (gemeinsam mit den Strukturkonferenzen Land Oldenburg und Osnabrück).

Deutlicher Rückgang des Aktivitätsniveaus

Nach einer Reihe von Kooperationserfolgen, die sich in einer frühen Phase dem großen Engagement der Akteure verdankten, *sank die Dynamik der Zusammenarbeit stetig*. Als ursächlich werden eine unzureichende Anreizpolitik des Landes, die Dominanz der kommunalen Akteure im Verhältnis zur Wirtschaft und zur politischen Ebene sowie die geringen personellen und finanziellen Ressourcen für das Management benannt. Zudem engagierten sich die ostfriesischen Landkreise und

die Stadt Emden zunehmend in der als Wachstumsinitiative gegründeten Ems-Achse. Wilhelmshaven und Friesland sind vorrangig auf die projektbezogene Jade Weser Port-Kooperation orientiert und fungieren zugleich als Mitglieder in der Metropolregion Bremen-Oldenburg.

Regionalrat als Weiterentwicklung

Die *Strukturkonferenz* wurde zwar nicht förmlich, nach Presseinformationen aber *de facto* von den Hauptverwaltungsbeamten im Februar 2006 *aufgelöst*.[291] Seit längerem gibt es gleichsam komplementäre politische Bestrebungen, vorrangig der beiden großen Parteien, den benannten direkt gewählten *Regionalrat für die gesamte Halbinsel oder zumindest für den ostfriesischen Raum* zu etablieren; punktuell wird eine spätere Großkreislösung für möglich gehalten. Der Regionalrat soll über die Kooperationsform und die zu behandelnden Inhalte entscheiden. Inzwischen spricht man von einer Einigung auf ein Konzept für den Regionalrat und von einem breiten parteiübergreifenden Konsens. Der Regionalrat Ostfriesland könnte mithin parallel zur Kommunalwahl 2011 über eine Direktwahl eingerichtet werden.[292] Er soll sich aus 53 Mitgliedern der Landkreise Aurich, Leer, Wittmund und der kreisfreien Stadt Emden zusammensetzen. Wilhelmshaven und Friesland haben sich der Initiative bislang nicht angeschlossen. Mit einem solchen Regionalrat entstünde eine freiwillige interkommunale Kooperation, die sich auf der Grundlage einer neuen politischen Legitimation neu ausrichten könnte und erkennbar darauf zielt, zu einer deutlichen Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit und einer erweiterten regionalen Handlungsfähigkeit beizutragen.

8.2.2 Wachstumsregion Ems-Achse e.V.[293]

Historische Entwicklung und Rahmenbedingungen

Besondere Kooperationskultur

Seit Beginn der 1990er Jahre hat sich im *Weser-Ems Raum* eine *besondere Kooperationskultur* entwickelt. Die zunächst etablierten regionalen Strukturkonferenzen Ostfriesland, Land Oldenburg und Osnabrück haben in der Folge die gemeinsame Erarbeitung der „Regionalen Innovationsstrategie“ (RIS) Weser-Ems ermöglicht. Als nahezu „legendär“ gilt hier die regionale Initiative zur Mitfinanzierung des „Lückenschlusses“ der A 31. Vor dem Hintergrund dieser Netzwerkinfrastruktur haben die Akteure aus Verwaltung und Wirtschaft das Zeitfenster genutzt, um über das vom Land neu eingeführte Instrument der *Wachstumsinitiativen* eine darauf abgestimmte Wachstumskooperation in der Region zu etablieren. Die Gründung

---

291 Emder Zeitung vom 20.08.2009.

292 Ostfriesen-Zeitung vom 14.01.2010 und 09.04.2010; Ostfriesische Nachrichten, Online-Ausgabe vom 09.03.2010.

293 Vgl. http://www.emsachse.de.

des Vereins Ems-Achse erfolgte im April 2006. Die Region umfasst rund 912.000 Einwohner.

Wirtschafts- und Entwicklungs-achse

Die Achse existiert bereits als leistungsfähige Verkehrsader, die von der A 31, dem Dortmund-Ems-Kanal, der Eisenbahnstrecke Dortmund-Münster und dem Güterverkehrszentrum in Dörpen gebildet wird. Durch die Verknüpfung ihrer Verkehrsträger und die *Einbindung in das großräumige auch transnationale Achsensystem* verkörpert sie als Wirtschafts- und Entwicklungsachse für die Akteure eine „regionale Idee" im Rahmen der wachsenden „Europäisierung". Prägend für das räumliche Selbstverständnis ist die enge, durch vielfältige Kooperationen gelebte Nachbarschaft zu den niederländischen Kommunen und weiteren Akteuren.[294]

Organisationsstruktur

Mitglieder und Gremienstruktur

Der *eingetragene Verein* zählt derzeit 320 Mitglieder: Kommunen, Wirtschaftsunternehmen mit Sitz in der Region, Bildungseinrichtungen, Wirtschaftskammern und Verbände. Er besteht aus den folgenden Gremien:

- der Mitgliederversammlung mit Vertretern der Wirtschaft, Kommunen und Bildungseinrichtungen,
- dem Vorstand (ehrenamtlich), bislang bestehend aus neun Personen,
- Arbeitskreisen in sieben Kompetenzfeldern,
- der Lenkungsgruppe, die sich aus den Arbeitskreisleitern, Wirtschaftsförderern der Kommunen, dem Geschäftsführer der Industrie- und Handelskammern und dem Geschäftsführer der Wachstumsregion zusammensetzt sowie
- dem Regionalrat („politischer Beirat"), der neben dem Vorstand und den Hauptverwaltungsbeamten alle Abgeordneten der Region im Europäischen Parlament, im Bundestag und im Landtag sowie Vertreter der Kreistage, Hauptgeschäftsführer der IHKen, der Handwerkskammern sowie die Vorsitzenden der Ems-Dollart-Region und der EUREGIO umfasst.

Die Geschäftsstelle (mit hauptamtlichem Geschäftsführer) hat ihren Sitz in Papenburg. Der Verein will sich Mitte 2010 zur weiteren Professionalisierung der Aktivitäten einer organisatorischen Neuordnung geben.[295]

Ziele und Themenfelder

Wirtschaftspolitische Ziele

Ziele des Vereins sind die *Profilierung einer gemeinsamen Wirtschaftsregion Ems-Achse,* die Stärkung des Wirtschaftswachstums, die Schaffung von zusätzlichen

---

294 *Mensing, K.*: Emsland-plus, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.), Regionalisierung und Regionsbildung im Norden, AM Nr. 347, 2009.

295 Presseinformation der Ems-Achse e.V. vom 08.04.2010, verfügbar unter http://www.emsachse.de.

Arbeitsplätzen und die Ausübung der Funktion als Sprachrohr der mittelständischen Wirtschaft. Die Ems-Achse versteht sich als „moderne Wirtschafts- und Verkehrsache in Nordwestdeutschland in der nationalen und europäischen Vernetzung".

Thematisch erfolgt eine bewusste *Konzentration auf sieben Wachstumskerne*: Tourismus; Energie; Maritime Verbundwirtschaft; Kunststoffnetzwerk, Metall-, Fahrzeug- und Maschinenbau; ppp in der Bauwirtschaft sowie Logistik. Die Federführung und Koordination wird arbeitsteilig von je einem Landkreis wahrgenommen. Ein besonderer Stellenwert kommt dem Arbeitskreis Ausbau der Infrastruktur zu.

Ergebnisse und Bewertung

Modellcharakter der Ems-Achse

Unter den bislang durchgeführten Projekten ist zu verweisen auf:

- Bündnisse für Fachkräfte in der Wachstumsregion Ems-Achse (als Job-Achse), gefördert von der Bundesagentur für Arbeit,
- ein maritimes Kompetenzzentrum in Leer (Aus- und Weiterbildung, Forschung und Entwicklung; ppp-finanziert),
- den Ausbau des Dortmund-Ems-Kanals (beschleunigt durch die „Ems-Achse"),
- diverse Netzwerke und Unternehmensverbünde sowie
- die Durchsetzung von Infrastrukturprojekten.

Die Wachstumsregion zählt zu den ersten Regionen, die von der Landesregierung ein Regionalbudget in Höhe von 900.000 Euro für sechs innovative Projekte erhielten. Die *Ems-Achse* gilt – auch für die Landesregierung – als *Vorzeigemodell erfolgreicher regionaler Wirtschaftsentwicklung und Wirtschaftförderung*. Es wird „handwerklich" und politisch-strategisch professionelle Netzwerkarbeit geleistet, die in der Region Tradition hat und die sich durch starke Führungspersönlichkeiten, Durchsetzungsvermögen, Kreativität und „Visionen mittlerer Reichweite" auszeichnet. Charakteristisch erscheint das *Selbstverständnis* der Akteure der Ems-Achse *als* einer Art „*kombinierter Kommunal- und Wirtschaftverband*", der erfolgreich interkommunale Zusammenarbeit praktiziert und sie mit öffentlich-privater Partnerschaft verknüpft.[296] Ebenso charakteristisch ist das *ausgeprägte politische Lobbying*, etwa über den durchaus politisch agierenden Regionalrat, der als Plattform für einen ständigen Austausch zwischen Politik und Ems-Achse sorgt und die politischen Kräfte der Region zu bündeln sucht. Ziel ist es, „ökonomische Potenziale mit dem Selbstbewusstsein eines Raumes" zu verbinden.

[296] *Wendt, M.*: Rede im Regionalrat 2007, verfügbar unter http://www.emsachse.de.

Bewusste Eigenständigkeit

Die Ems-Achse hat sich bewusst keiner Metropolregion angeschlossen. In *betonter Eigenständigkeit* sieht sie sich als selbständige Wachstumsregion neben den umliegenden Metropolregionen. Zudem findet sich die „Vision", eines Tages eine europäische Modellregion zu bilden, in Form einer grenzüberschreitenden Wachstumsregion mit den Niederlanden.[297] Die *unbestreitbaren Erfolge* werden in der eher lockeren und flexiblen Struktur eines e.V. über regionalwirtschaftlich bedeutsame, „nutzenstiftende" Themen und Projekte im Rahmen von ppp-Strukturen erbracht und von einem intensiven Marketing begleitet. Eine nicht unwichtige Rolle spielt in diesem Kontext die *Steuerung über den Landkreis Emsland*, der als starker Kern der Kooperation über ausreichende Ressourcen und gewachsene stabile Organisations- wie Kooperationsstrukturen verfügt und nicht zuletzt „Spielmacherqualitäten" einzubringen sucht.[298]

8.2.3 Strukturkonferenz Osnabrück[299]

Historische Entwicklung und Rahmenbedingungen

Entwicklung

Diese Strukturkonferenz wurde im Oktober 1993 ohne feste Rechtsform als sog. *OBE-Initiative* (*O*snabrück, *B*entheim, *E*msland) von der kreisfreien Stadt Osnabrück und den Landkreisen Osnabrück, Bentheim, Emsland sowie Vechta gegründet. Seit 2001 trägt die Konferenz die Bezeichnung Strukturkonferenz Osnabrück. Zwischenzeitlich gehörte auch der Landkreis Cloppenburg der Kooperation an.

Binnenstruktur und auswärtige Orientierungen

Der wirtschaftsstarke Kooperationsraum weist eine im Landes- wie im Bundesvergleich *überdurchschnittliche Dynamik der Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung* auf. Mit einer Einwohnerzahl von rd. 1,1 Mio. auf einer Fläche von ca. 6.900 km² erreicht die Region die (Einwohner-)Größenordnung der Regionen Hannover und Braunschweig. Der räumliche Zuschnitt ist – ohne den Landkreis Vechta – deckungsgleich mit dem Kammerbezirk der IHK Osnabrück-Emsland. Vechta ist zugleich Mitglied der Strukturkonferenz Oldenburg und auch Mitglied in der Metropolregion Bremen-Oldenburg. Während der Landkreis Osnabrück beschloss, Beitrittsverhandlungen mit der Metropolregion Bremen-Oldenburg aufzunehmen,[300] werden im Oberzentrum Osnabrück metropolitane Orientierungen aus der Grenzlage zu NRW heraus eher mit den Zentren Münster und Bielefeld erwogen. Es besteht zudem eine Orientierung zu den Niederlanden über den von 130 Kom-

297 *Wendt*, a.a.O., 2007.

298 *Mensing*, a.a.O., 34.

299 Vgl. http://www.strukturkonferenz.de.

300 Beschluss des Kreistages vom 1. März 2010; der endgültige Beschluss ist für die Sitzung am 21. Juni 2010 vorgesehen.

munen getragenen EUREGIO e.V. und über das Städtedreieck MONT (Münster, Osnabrück und die Netzwerkstadt Twente).

Organisationsstruktur

Gremien

Die Strukturkonferenz setzt aus den Mitgliedern einer Koordinierungsstelle sowie jeweils fünf Abgeordneten aus den Kreistagen der angehörigen Landkreise und dem Stadtrat der Stadt Osnabrück zusammen. Mitglieder dieser Koordinierungsstelle sind die Landräte und die Ersten Kreisräte der beteiligten Landkreise sowie der Erste Stadtrat Osnabrücks.

Die Industrie- und Handelskammer Osnabrück-Emsland und die Regierungsvertretung Oldenburg sind als Gäste vertreten. Es bestehen zudem sieben Facharbeitskreise. Die Geschäftsführung wird im Rahmen der „normalen" Verwaltungstätigkeit wahrgenommen.

Ziele und Themenfelder

Ziele

Als *Ziele* der Strukturkonferenz Osnabrück sind ausgewiesen:

- die wirtschaftliche Stärkung und strukturelle Verbesserung der Region,
- die Förderung der kulturellen Belange und Aktivitäten,
- der Erhalt und die Verbesserung der ökologischen Situation in der Region sowie
- die gemeinsame Vertretung gleicher Interessen nach außen.

Um der „strukturellen Benachteiligung" Südwest-Niedersachsens entgegenzuwirken, soll zudem eine regionale Entwicklungsstrategie erarbeitet werden.

Ergebnisse und Bewertung

Ansiedlung von Kompetenzzentren

Die Mitarbeit im Rahmen der Regionalen Entwicklungsstrategie (RIS) Weser Ems hat bislang zur Ansiedlung von drei *Kompetenzzentren* im Bereich der Strukturkonferenz beigetragen (Verkehr und Logistik, Stadt Osnabrück; Gesundheitswirtschaft Bad Essen, LK Osnabrück; Nachwachsende Rohstoffe in Werlte, LK Emsland).

Die Arbeit der Strukturkonferenz wirkt vorrangig *kommunikations- und netzwerkorientiert*, etwa durch

- Wirtschaftsgespräche mit regionalen Partnern,
- die Teilnahme an Messen und Ausstellungen sowie
- die Organisation thematischer Foren.

Unterschiedliche Ausrichtungen

Die Diskussion, wie sich die unterschiedlichen Kooperationsbeziehungen im südwestlichen Niedersachsen entwickeln lassen, scheint sich im Wesentlichen auf die *Frage der Zugehörigkeit zu großräumigen Metropolorganisationen* zu fokussieren. Mit dem bevorstehenden Beitritt des Landkreises Osnabrück zur Metropolregion Bremen-Oldenburg entsteht eine neue Konstellation. Sie betrifft vor allem die Stadt Osnabrück, die sich in ihren Vorstellungen einer metropolitanen Zusammenarbeit bislang eher nach Nordrhein-Westfalen orientiert. Die Landkreise Emsland und Grafschaft Bentheim richten sich hingegen deutlich an der Ems-Achse aus und damit gegen die Zugehörigkeit zu einer Metropolregion. Diese Landkreise sind, wie angesprochen, in weitere Kooperationen mit den Niederlanden eingebunden (Ems-Dollart-Region, Euregio). Die unterschiedliche Ausrichtung an den Außengrenzen führt dazu, dass die *Schnittmenge der gemeinsamen Binneninteressen begrenzt* ist. Größe und strukturelle Stärke sowie das Selbststeuerungspotenzial von Landkreis und Stadt Osnabrück dürften zu dem relativ geringen kooperativen Handlungsdruck innerhalb der Strukturkonferenz beitragen.

8.3 Niedersächsischer Zentralraum und Südniedersachsen

Teilräumliche Kooperationen

Im Kooperationsraum Niedersächsischer Zentralraum und Südniedersachsen werden mit Blick auf die gegebene Binnenstruktur vor allem die *Region Hannover* und das Netzwerk „Erweiterter Wirtschaftsraum Hannover“, die *Region Braunschweig* (und hier sowohl der Zweckverband Großraum Braunschweig als auch das Projekt Region Braunschweig GmbH), die *Region Göttingen* und Südniedersachsen (Regionalverband Südniedersachsen e.V. und die SüdniedersachsenStiftung) sowie die *Regionale Entwicklungskooperation Weserbergland plus* untersucht und einer ersten Bewertung zugeführt.

8.3.1 Region Hannover; Netzwerk „Erweiterter Wirtschaftsraum Hannover“

Historische Entwicklung

Gründung des „Erweiterten Wirtschaftsraums Hannovers“

Ohne hier auf die Sondersituation der Region Hannover einzugehen, ist in diesem Kontext vor allem auf das in Gründung befindliche Netzwerk „*Erweiterter Wirtschaftsraum Hannover*“ hinzuweisen, zu dem sich 16 Kommunen des Städtenetzes EXPO-Region und der benachbarten Landkreise zusammengefunden haben. Mitglieder des Netzwerkes sind die sieben Städte der EXPO-Region sowie die an die Region Hannover angrenzenden Landkreise Nienburg, Soltau-Fallingbostel, Celle, Peine, Hildesheim, Hameln-Pyrmont, Schaumburg und der Landkreis Holzminden. Der Raum umfasst damit etwa 2,6 Mio. Einwohner auf einer Fläche von 11.000

km².[301] Die Netzwerkstruktur verknüpft die im erweiterten Wirtschaftsraum gegebenen Zusammenschlüsse des Städtenetzes EXPO-Region und des Forums für Stadt- und Regionalplanung und sucht ihnen unter Beibehaltung der grundsätzlich informellen Organisationsstruktur ein gemeinsames organisatorisches Dach zu bieten.

Organisationsstruktur

Lenkungsgruppe und Regionalkonferenz

Die zweistufige Gremienstruktur besteht aus einer Lenkungsgruppe der Hauptverwaltungsbeamten, in der alle Ober-/Bürgermeister/innen, Landräte und der Regionspräsident vertreten sind sowie einer jährlich tagenden Regionalkonferenz**.** Die *Geschäftsstelle* soll räumlich bei der Region Hannover angesiedelt sein.

Ziele und Themenfelder

Themen

Das Netzwerk organisiert sich auf Arbeitsebene in Form ständig eingerichteter *Foren sowie* temporärer *Schwerpunktprojekte*.

Vorgeschlagene Themenfelder sind:

- Stadt- und Regionalplanung,
- Wirtschaft und Tourismus,
- Verkehr,
- stadtspezifische Themen (innerstädtische Entwicklung, Citylogistik) sowie
- Landkreisthemen (Abfallwesen, Berufsschulen, Gesundheitswesen).

Schwerpunkte

Mögliche Schwerpunktprojekte richten sich auf die Bereiche erweiterte Verkehrs- und Tarifkooperation, den Tourismus, die Gartenregion Hannover plus sowie die Logistik. Mit der Erweiterung der Metropolregion stellt sich den Akteuren auch die *Frage nach der Wahrung des eigenen wie dem Ausbau des gemeinsamen Interesses im Rahmen der Metropolregion* Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg. Dabei wollen sie als „dritte regionale Säule“ neben der Region Braunschweig und der Region Göttingen „die Vorstellungen des erweiterten Wirtschaftsraumes in die bundes- und europaweit an Bedeutung gewinnende Metropolregion“ einbringen und sich auch nach außen, etwa gegenüber dem Land Niedersachsen, positionieren.

[301] Region Hannover, Beschlussvorlage II 74/2010 des Regionspräsidenten vom 19.01.2010 für den Regionsausschuss und die Regionsversammlung, vgl. unter http://www.hannover.de.

Bewertung

Integration des „zweiten Rings“

Die bisher stärker auf der Arbeitsebene in engeren Themenfeldern praktizierte Zusammenarbeit bekommt hier in einem relativ weit ausgreifenden regionalen Raumzuschnitt eine *neue politische, zumindest regionalpolitische Dimension*. Damit könnten seit längerem bestehende Vorbehalte zwischen den Städten und den Landkreisen im „zweiten Ring“ der Region Hannover weiter abgebaut werden. Die Metropolregion erhält mit dem neuen Netzwerk zudem eine klare räumliche Grundstruktur als „Region der Regionen“. Zugleich signalisiert dieser Wirtschaftsraum als „Kern“ der Metropolregion von der kommunalen Ebene her ein Bekenntnis und einen entsprechenden Mitgestaltungswillen gegenüber der Region. Dies bedeutet auch eine Chance zu einer stärkeren und breiteren *Mobilisierung der metropolitanen Potenziale*, nicht zuletzt durch einen verstärkten Wettbewerb der Teilräume. Dies mag künftig mit einer Tendenz zu einer deutlicheren Profilierung im Rahmen der kommunalen Binnenstrukturen (insbes. der Landkreisebene) verbunden sein.[302]

Mögliche Interessenskonflikte

Erschwerend dürfte allerdings wirken, dass der *erweiterte Wirtschaftsraum sehr groß* dimensioniert ist und eine *Abbildung homogener Interessenlagen beeinträchtigen* könnte. Deshalb auch steht zu erwarten, dass teilräumliche Netzwerke, wie die Weserbergland-Kooperation, ihren hohen Stellenwert beibehalten werden.

8.3.2 Region Braunschweig

Verflechtungen in der Region

Der *Kooperationsraum Region Braunschweig*, im räumlichen Zuschnitt des Zweckverbandes Großraum Braunschweig mit knapp 1,2 Mio. Einwohnern auf rd. 5.100 km², wird von den drei großen Arbeitsmarktzentren Braunschweig (105.000 Beschäftigte), Wolfsburg (90.000 Beschäftigte) und Salzgitter (45.000 Beschäftigte) dominiert.[303] Sie sind untereinander und mit den umliegenden Landkreisen intensiv verflochten und bilden damit einen großen gemeinsamen regionalen Arbeitsmarkt. Allein der Landkreis Goslar besitzt mit weniger intensiven Verflechtungen eine gewisse Eigenständigkeit. Intensivere Pendlerverflechtungen bestehen auch mit dem benachbarten Wirtschaftsraum Hannover; so ist der Landkreis Peine Mitglied im „Erweiterten Wirtschaftsraum“.

Strukturelle Probleme

Die *sozioökonomischen Rahmenbedingungen* sind gekennzeichnet durch

- die Nachwirkungen des krisenhaften sektoralen Strukturwandels im großbetrieblichen verarbeitenden Gewerbe Anfang der 1990er Jahre (seinerzeit ein Kooperationsimpuls),
- eine ungünstige demographische Entwicklung und

302 So OB Mende, D., Stadt Celle, Cellesche Zeitung vom 29.12.2009.

303 *Jung, H.-U.*: Die Position der Region Braunschweig im wirtschaftlichen und demographischen Wandel, NIW Studie im Auftrag der IHK Braunschweig, Hannover, 2008.

- gravierende, sich tendenziell verschärfende Haushaltsprobleme der kommunalen Ebenen (insbes. in den Landkreisen Goslar und Helmstedt).

Polyzentralität und Kleinteiligkeit

Die Region stellt sich als ein *polyzentrisches raumstrukturelles Gebilde mit stark konkurrierenden Zentren* dar, bei einer Dominanz großindustrieller Unternehmen mit einem entsprechenden Einfluss auf die politisch-administrativen Akteure. Kennzeichnend ist die *kleinteilige Struktur der Gebietskörperschaften*; in den fünf Landkreisen finden sich 127 Städte und Gemeinden, darunter 19 Samtgemeinden mit 101 Mitgliedsgemeinden.

Regionsprägende und regionsrepräsentierende Kooperationen sind der Zweckverband Großraum Braunschweig als administrative Klammer sowie die Projekt Region Braunschweig GmbH.

8.3.2.1 Zweckverband Großraum Braunschweig (ZGB)[304]

Historische Entwicklung und Organisationsstruktur

Genese und Organisation

Der ZGB wurde per Landesgesetz im Jahr 1992 eingerichtet. Er ist eine Nachfolgeorganisation des 1973 gegründeten und 1978 aufgelösten „Verbandes Großraum Braunschweig“, der mit einem wesentlich breiteren Kompetenzspektrum ausgestattet war. Der Zweckverband umfasst das Gebiet der kreisfreien Städte Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg sowie der fünf Landkreise Gifhorn, Goslar, Helmstedt, Peine und Wolfenbüttel. Diese Städte und Kreise sind die Verbandsmitglieder.

Organe und Gremien sind:

- die Verbandsversammlung, die sich aus Vertretern der Stadt- und Kreisparlamente zusammensetzt,
- der Verbandsausschuss; neben Mitgliedern der Verbandsversammlung gehören ihm die Hauptverwaltungsbeamten der acht Verbandsmitglieder mit beratender Stimme an sowie
- zwei Fachausschüsse für Regionalplanung und Regionalverkehr.

Aufgabenfelder

Aufgabenprofil

Zu den *Zielen und Themenfeldern* des Zweckverbandes gehören:

- Die Trägerschaft der Regionalplanung und die Funktion als Untere Landesplanungsbehörde,
- die Aufgabenträgerschaft für den Personennahverkehr auf Schiene und Straße nach dem niedersächsischen Nahverkehrsgesetz sowie

[304] Vgl. http://www.zgb.de.

- das Regionalmarketing im Rahmen der „Region-Marketing-Gesellschaft“ (nur koordinierende Funktion).

Weitere Aufgaben können dem Verband übertragen werden. Der Zweckverband ist zudem Mitglied in der Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg.

Ergebnisse und Bewertung

Kompetente Aufgabenwahrnehmung

Der ZGB erfährt landesweit *fachliche Anerkennung* aufgrund seiner kompetenten Aufgabenwahrnehmung bei relativ schlankem personellen Apparat. Er verfügt über Moderations- und Konfliktlösungskompetenz (Schlichterrolle) und fördert den regionalen Ausgleich auch im Sinne der Wahrung regionalen Gesamtinteresses. Vor allem versetzt er die Region in die Lage, ihre regionalplanerischen Probleme in eigener Verantwortung zu lösen. Er liefert Konzepte und Strategien und ergreift Initiativen zur raumstrukturellen Entwicklung. Diese erhalten durch die Verknüpfung der Raumplanung mit der Verkehrsplanung (und ihrer Umsetzung in funktionsfähige ÖPNV-Strukturen) einen wesentlichen Praxisbezug mit „erfahrbarer“ kommunalpolitischer Bedeutung. Beachtenswert ist auch das frühzeitige Aufgreifen von Zukunftsthemen, etwa über Modellprojekte zum demographischen Wandel. Der ZGB hat zudem in politischer Rückkoppelung Regionalisierungsprozesse begleitet und befördert. Auch war er bei der Vorbereitung zur Etablierung der Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg ein wichtiger Partner und kann als Mitglied in der Metropolregion den weiteren Entwicklungsprozess (mit-)gestalten. Einschränkend ist auf das begrenzte Aufgabenspektrum des ZGB hinzuweisen.

8.3.2.2 Projekt Region Braunschweig GmbH[305]

Historische Entwicklung

Gründung

Die Gründung der *Projekt Region Braunschweig GmbH* erfolgte im Februar 2005 mit der Zielsetzung, die unterschiedlichen Akteure der Regionalentwicklung in die Region Braunschweig zu integrieren. Die neue Gesellschaft führte damit die „Regionale Entwicklungsagentur reson e.V.“, „Die Region-Marketinggesellschaft im Großraum Braunschweig GmbH“ sowie das Team „Projekt Region Braunschweig“ in einer neuen operativen Einheit als *privat public partnership* zusammen. Die zehnjährige Vorgeschichte kennzeichnet einen eher *evolutionären Regionalisierungsprozess*:

[305] Vgl. http://www.projekt-region-braunschweig.de.

Evolutionäre Regionalisierung

- Im Jahr 1994 erfolgte die Gründung der Regionalen Entwicklungsagentur für Südostniedersachsen e.V. (reson) – im ZGB Raumzuschnitt – zur Entwicklung und Vernetzung regionaler Potenziale. Die Initiative wurde vor dem Hintergrund massiver Arbeitsplatzverluste (vor allem in den Großbetrieben VW, Preussag und Salzgitter AG) durch die Gewerkschaften und das Land Niedersachsen sowie die Bezirksregierung Braunschweig ergriffen;
- im Jahr 2002 wurde „Die Region – Marketinggesellschaft im Großraum Braunschweig mbH“ geschaffen;
- im folgenden Jahr setzte das Projekt Region Braunschweig als „regionales Wachstumskonzept“ ein, das vom niedersächsischen Wirtschaftsministerium gefördert und am Vorbild der Wolfsburg AG ausgerichtet ist.

Organisationsstruktur

Mitglieder und Gremien

Zu den Gründungsgesellschaftern gehören die kreisfreie Städte Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg sowie die fünf Landkreise Gifhorn, Goslar, Helmstedt, Peine und Wolfenbüttel. Weitere Gesellschafter der GmbH sind die VW Financial Services AG, die Salzgitter AG, die Öffentliche Versicherung Braunschweig, der Arbeitgeberverband Region Braunschweig e.V., die IG Metall und der Zweckverband Großraum Braunschweig. Der Geschäftsführung sind drei Geschäftsfelder zugeordnet: Forschung und Wissensmanagement, Projektmanagement und Querschnittthemen sowie Marketing und Vertrieb. Darüber hinaus findet sich ein *„Netzwerk Projekt Region Braunschweig e.V.“* als Zusammenschluss von rd. 40 Förderern und Partnern der GmbH, der von etwa 100 Unternehmen der Region unterstützt wird. Die Projekt Region Braunschweig GmbH ist Mitglied der Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg.

Ziele und Themenfelder

Wachstumsbezogene Aktivitäten

Ziel der Kooperation ist es, die Region Braunschweig „als Standort für die Zukunft der Arbeit im internationalen Wettbewerb zu positionieren“, bei Konzentration auf die Schwerpunkte Mobilität, Wissen und Umwelt. Die Aktivitäten richten sich auf sechs *Wachstumsfelder*: Fahrzeugbau, Umwelttechnik, Materialien/Maschinenbau, Tourismus, Finanzdienstleistungen sowie Verkehrssicherungs- und Leittechnik. Dabei bildet die Steuerung von ca. 20 Wachstumsprojekten und Forschungskooperationen derzeit den Kernbereich der Aufgaben. Die *Projekte bündeln die regionalen Kernkompetenzen* bei Technologien und Dienstleistungen, die sich auf die Bereiche Mobilität und Umwelt beziehen. Hoher Stellenwert kommt auch dem Bereich Qualifizierung und Bildung zu, die diesbezüglichen Aktivitäten umfassen u.a. den Aufbau einer Bildungsregion und die Übernahme regionaler Projektleitungen.

Ergebnisse und Bewertung

Umfängliche PPP-Kooperation

Der Ansatz der Regionalentwicklungsgesellschaft geht bewusst über die klassische Wirtschaftsförderung hinaus. Mit bisher 2.500 beteiligten Netzwerkpartnern aus Wirtschaft, Politik und Wissenschaft besteht ein zumindest *landesweit herausragendes hochkomplexes ppp-Kooperationsnetzwerk* mit nicht unerheblichen personellen und finanziellen Ressourcen. Diese Leistung findet Anerkennung in der Gewährung eines Regionalbudgets durch den niedersächsischen Wirtschaftsminister.

Zusammenarbeit mit der Wolfsburg AG

Gemessen an den ambitionierten Zielen ist allerdings die derzeitige *Kritik an den bislang erkennbaren Ergebnissen und den Arbeitsstrukturen* nicht zu überhören. In Reaktion wird daran gedacht, die Zusammenführung mit der erfolgreichen Wolfsburg AG zu beschleunigen. Die Kooperation beider Regionalentwicklungsgesellschaften (Aufsichtsratsvorsitzender in Personalunion ist der Personalvorstand der Volkswagen AG) ist bereits angelaufen. Schwerpunkte der Zusammenarbeit sind die Wirtschaftsförderung und Ansiedlung sowie die Automobilwirtschaft und Forschung. Auch ist eine Zusammenarbeit in den Feldern Bildung, Energie, Gesundheit und Freizeit geplant. Der bis 2012 zu vollziehende Zusammenschluss wird regionalpolitisch als großer Schritt für die Entwicklung der Wirtschaftsregion gewürdigt, zumal sich die Volkswagen AG damit zu ihrer „Heimatregion" bekennt und auf die Attraktivität des Standortes setzt. [306]

Gesamtbewertung ZGB und Projekt Region Braunschweig GmbH

Hohe institutionelle Dichte

Der Großraum Braunschweig verfügt mit dem ZGB und der Projekt Region Braunschweig GmbH über Einrichtungen, die *potentiell eine nicht unbedeutende regional-kommunale Gestaltungskraft* ermöglichen. Mit Ausnahme der Region Hannover findet sich in Niedersachsen kein Raum mit einer solchen Kombination von Einrichtungen und Instrumenten zur Gestaltung der Regionalentwicklung. Die Region hat Anfang der 1990er Jahre einen eigenen Weg zur Selbststeuerung beschritten, der traditionelle Kooperationsformen mit neuen flexiblen Organisationsstrukturen zu verbinden suchte.[307]

Wachsende Kooperationsquantität und -qualität

Die derzeit geführte Diskussion in Richtung eines weit reichenden Modells mit einer gesamtregionalen Gebietskörperschaft wäre ohne den Prozess zur Bildung des ZGB, der Etablierung von reson, der stufenweisen Entwicklung von vielfälti-

306 OB Hoffmann, Braunschweiger Zeitung vom 06.09.2008.

307 *Prätorius, G.*: Der Weg aus der Strukturkrise – regionale Kooperation in der Region Braunschweig, Referatsmanuskript zur Jahrestagung 2002 der WIG (Wissenschaftliche Gesellschaft zum Studium Niedersachsens e.V.).

gen Netzwerken mit stetig wachsender Qualität und dem daraus gespeisten Regionalbewusstsein (wenngleich auf noch niedrigem Niveau) kaum denkbar.[308]

Entwicklung einer „Region“

In der Rückschau hat die breite Beteiligung regionalbedeutsamer Akteure aus Wirtschaft, Hochschulen, Verbänden, Gewerkschaften, Politik und kommunalen Verwaltungen in der Gesamtregion wesentlich dazu beigetragen, dass sich die *Region zunehmend als (zumindest wirtschaftliche) Einheit* darstellt. Förderlich für den Prozess der Regionalentwicklung erscheint das konstruktiv-arbeitsteilige Verhältnis zwischen der administrativen Klammer ZGB und den neuen „innovativen“ Steuerungsnetzwerken, die insbesondere mit auf Freiwilligkeit basierenden Organisationsformen das Engagement zahlreicher Akteure aus der Wirtschaft, den Hochschulen und anderen Bereichen erfolgreich einzubinden vermochten.

Akzeptanz- und Strukturprobleme

Als *Defizite* des geschilderten Prozesses sind *Akzeptanzprobleme* seitens der ländlichen Kreise (etwa Helmstedt und Goslar) gegenüber der großräumigen Kooperation nicht zu übersehen. Sie verbinden sich mit einem *Zusammenwirken von Problemen kleinteiliger kommunaler Gliederung* (Samtgemeinden), *ländlich peripherer Lage* (ehemaliger Zonenrand) und *anhaltender Strukturschwäche*.

Ambivalente Gesamtbewertung

Aufgrund der bestehenden Mitgliedschaften des ZGB und der ProjektRegion in der Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg kann die Region Braunschweig die entsprechenden Aktivitäten thematisch kompetent einbringen und damit zur Funktionsfähigkeit der neuen Metropolregion beitragen. Allerdings gilt dies nur begrenzt für die Wahrnehmung der gesamtregionalen „politischen“ Interessen Braunschweigs, die über die der namensgebenden Oberzentren hinausgehen und die ländlichen Räume einschließen müssten. Die *Probleme der Außenwahrnehmung und der außenwirksamen Handlungsfähigkeit* des Wirtschaftsstandortes Region Braunschweig bleiben *unübersehbar*.

8.3.3 Region Göttingen/Südniedersachsen

Historische Entwicklung und Rahmenbedingungen

Regionalverband Südniedersachsen und SüdniedersachsenStiftung

Zentraler Akteur in diesem Kooperationsraum ist seit 1992 der im Wesentlichen kommunal getragene *Regionalverband Südniedersachsen e.V.* mit Sitz in Göttingen. Daneben hat sich 2004 die *SüdniedersachenStiftung* etabliert, die wirtschafts- und unternehmensbezogen ausgerichtet ist und insbesondere als Träger einer *seitens des Wirtschaftsministeriums unterstützten Wachstumsinitiative* agiert.

[308] Auf den sehr langen zeitlichen Vorlauf von der Etablierung eines Großraumverbandes im Jahr 1963 bis zur Bildung der Region Hannover im Jahr 2001 sei ergänzend verwiesen.

Modellregion

Auf der Grundlage eines Beschlusses des IMAK erhielt die Region Südniedersachsen 2005 „als ländliche Region mit besonderem Handlungsbedarf“ den Status einer *Modellregion* zum Aufbau einer Entwicklungspartnerschaft mit dem Land Niedersachsen (Projektleitung: RV Braunschweig). Ziel war es, über einen gemeinsamen Lenkungsausschuss die Initiativen der Modellregion und die Wachstumsinitiative zu einer Südniedersachseninitiative zusammenzuführen. Nach der Auflösung des IMAK sind die *Aktivitäten im Rahmen der Modellregion weitgehend erloschen*.

Strukturschwäche

In der Region leben auf 3.020 km² rund 480.000 Einwohner, davon 121.000 im Oberzentrum Göttingen. Zwischen den Landkreisen besteht ein deutliches Größengefälle: Göttingen mit ca. 259.000, Northeim mit 142.000 und Osterode am Harz mit 79.000 Einwohnern. Die *Region* gilt *insgesamt* als *strukturschwach*. Sie ist auch aus der Sicht der Bundesraumordnung ein Raum mit erheblichem „Stabilisierungsbedarf“, der wesentlich durch einen *anhaltenden demographischen und ökonomischen Strukturwandel* bestimmt wird. Von gravierenden Schrumpfungsprozessen und strukturellen Umbrüchen sind vor allem die Landkreise Osterode und Northeim betroffen.

8.3.3.1 Regionalverband Südniedersachsen e.V.[309]

Organisationsstruktur

Mitglieder und Gremien

Kommunale *Mitglieder des Regionalverbandes* sind die drei Landkreise Göttingen, Northeim und Osterode am Harz, die Stadt Göttingen sowie 24 kreisangehörige Gemeinden und Samtgemeinden.[310] Als sonstige Mitglieder fungieren Einrichtungen aus den Bereichen Wirtschaft (insbes. die Sparkassen), Verwaltung, Lehre und Forschung. Der Regionalverband setzt sich aus der Regionalkonferenz, Vorstand und Geschäftsführendem Vorstand und der Geschäftsstelle zusammen. Die Geschäftsstelle besteht aus einem hauptamtlichen Geschäftsführer, Sekretariat und derzeit vier Projektmanagern. Hinzu treten mehrere Arbeitskreise (Wirtschaftsförderung, Träger der Regionalplanung, Einzelhandel). Die Finanzierung erfolgt aus Mitgliedsbeiträgen, die Projektfinanzierung vorrangig über Drittmittel. Die Bildung eines Zweckverbandes für Regionalplanung und Regionalentwicklung wird seit 2005 diskutiert.[311]

---

309 Vgl. http://www.regionalverband.de.

310 Das Gründungsmitglied Landkreis Holzminden ist 2000 aus dem Regionalverband ausgetreten und hat sich der Weserberglandkooperation angeschlossen.

311 Pressemitteilung des Regionalverbandes Südniedersachsen vom 21.02.2005 („Reuter: Regionalplanung aus einer Hand“), Göttinger Tageblatt vom 08.03.2005 und 21.05.2005.

Ziele und Themenfelder

Ziele und Aktivitätsfelder

Allgemeine *Ziele des Regionalverbandes* sind

- die Stärkung der Kooperation,
- die Interessenvertretung gegenüber Bund, Land und EU,
- die Initiierung und Umsetzung von Projekten zum Informations- und Meinungsaustausch,
- die Stärkung der regionalen Identität sowie
- die Fortschreibung des regionalen Entwicklungskonzepts.

Die ausgewiesenen *Themen- und Aktivitätsschwerpunkte* umfassen u.a.

- die Gemeinschaftsinitiative Bildungsregion Göttingen mit Fachveranstaltungen, Bildungskonferenzen und Arbeitsgruppen,
- den demographischer Wandel, die soziale Infrastruktur, Modellvorhaben zur demographieorientierten Siedlungsentwicklung,
- die Marketingaktivitäten „geniusgöttingen“ und „Wissens-Region Göttingen“ sowie
- die Entwicklung der „Gesundheitsregion Göttingen“.

Der Regionalverband ist Mitglied der Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg.

Ergebnisse

Wissensorientierte Regionalentwicklung

Als *wesentliche Ergebnisse des Regionalverbandes* gelten:

- die Erarbeitung eines umfassenden Regionalen Entwicklungskonzeptes 1999/2000,
- regionale Einzelhandelskooperationen,
- ein Standortmarketingkonzept Südniedersachsen,
- die Entwicklung von „geniusgöttingen“ sowie
- die Erarbeitung einer regionalen Entwicklungsstrategie (RES).

Aktuelle Grundlage der Verbandsarbeit sind die erarbeitete Strategie „Wissens-Region Göttingen“ und das Leitbild der „WissensWerteRegion“. Durch die parteiübergreifende politische Begleitung und die Mitwirkung wie Förderung des Landes gestaltet sich das Projekt „Bildungsregion Göttingen“ bislang erfolgreich.

Weitere Kooperationsprojekte

Im Übrigen findet sich ein *hoher Grad der Regionalisierung*, etwa über

- den Abfallzweckverband Südniedersachsen,
- den ÖPNV mit Blick auf den Zweckverband ZVSN seit 1999 und die Verkehrsverbund Südniedersachsen GmbH,
- die Wirtschaftsförderung Region Göttingen GmbH (WRG),

- die Bildungsgenossenschaft e.V. (BIGS) sowie
- die regionale Kulturförderung durch den Landschaftsverband Südniedersachsen e.V. .

8.3.3.2 Die SüdniedersachsenStiftung[312]

Gründung, Mitglieder und Organisationsstruktur

Die Stiftung wurde 2004 auf *Initiative regional wirkender Unternehmen* gemeinsam mit den Landkreisen Göttingen, Northeim, Osterode am Harz, dem Thüringer Landkreis Eichsfeld, der Stadt Göttingen sowie Sparkassen, Verbänden, Kammern und Hochschulen gegründet. Sie vereint derzeit etwa 130 Unternehmen und Verbände; die Steuerung erfolgt über einen Vorstand und einen Stiftungsrat. Die Gesamtheit der Stifter findet sich in der Stifterversammlung wieder. Die Stiftung verfügt über einen hauptamtlich Beschäftigten.

Ziele und Themenfelder

„Vision und Mission" der Stiftung ist es, den Leistungsstandard und die Qualität der Region in den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft, Umwelt und Soziales deutlich zu verbessern sowie die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit nachhaltig zu steigern. Arbeitsschwerpunkte und erste Ergebnisse finden sich in

- der Erarbeitung von Grundlagen für ein regionales wirtschaftsorientiertes Wachstumskonzept sowie
- der verstärkten Kooperation von Unternehmen und wissenschaftlichen Einrichtungen, etwa im Rahmen von Mobilitätsclustern, der Verpackungsinitiative, der Bioenergieoffensive, im Bereich der Mechatronik und der Messtechnik.

Die Stiftung stellt zugleich die *Plattform für die regionale Wachstumskooperation*, die als Wachstumsinitiative durch den niedersächsischen Wirtschaftsminister begleitet wird, dar. Aufgaben sind hier die Koordinierung von Initiativen und Aktivitäten, die Vernetzung von Unternehmen innerhalb von Wachstumsbranchen sowie von mittelständischen Unternehmen und der Wissenschaft.

Übergreifende Bewertung der Kooperationsstrukturen in der Region Göttingen

Im Ergebnis findet sich ein relativ hoher Grad regionalisierter Aufgaben- und Politikfelder im Rahmen einer dichten, aber unverbundenen Netzwerkinfrastruktur. Eine besondere Herausforderung mit Aussichten auf eine Stärkung der regionalen Entwicklungsdynamik stellt das *Ineinandergreifen und* die *Abstimmung der drei strukturpolitischen Ansätze* Regionale Entwicklungsstrategie, Regionale Wachstumskooperation und Metropolregion dar. Dazu erscheint es erforderlich, die zahlreichen, in Teilen durchaus funktionsfähigen Kooperationsbezüge stärker miteinander zu verbinden. So findet sich eine offenbar wenig fruchtbare Konkurrenz zwi-

[312] Vgl. http://www.südniedersachsenstiftung.de.

Bündelungs- und Abstimmungsbedarf

schen Regionalverband und Stiftung, die bei weitgehend gleichen Zielvorstellungen und identischen Akteuren dadurch gefördert wird, dass der Regionalverband von der Kommunalpolitik, die Stiftung hingegen stärker von der Wirtschaft vorangetrieben wird. Von daher ist es bedauerlich, dass im Rahmen des Projekts Entwicklungspartnerschaft Land - Region eine engere Zusammenführung nicht gelang und das Vorhaben der Modellregion aus unterschiedlichen Gründen, möglicherweise auch aufgrund von Kooperationsschwächen des Landes, zum Erliegen kam. Der *besondere Handlungsbedarf ist und bleibt evident*.

Geeigneter Raumzuschnitt und wachsende Kooperationsbereitschaft

Das bestehende dichte Netzwerk von regional ausgerichteten Kooperationen und die erarbeiteten Entwicklungs- und Marketingstrategien im Kristallisationsraum Göttingen weisen den jetzigen Raumzuschnitt als zur Entwicklung einer kooperativen Selbststeuerung geeignet aus. Der Raum stellt zudem eine durchaus *sinnvolle Abgrenzung zur Metropolregion* Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg dar, zumal die regionale Identität in den vergangenen Jahren deutlich gewachsen ist. Dies dürfte maßgeblich auf die geschilderte Netzwerkorganisation und deren Aktivitäten zurückzuführen sein. Die Gründung der Metropolregion hat gleichfalls einen gewissen „Schub“ ausgelöst, sich auf der regionalen Ebene einheitlicher zu positionieren, nicht zuletzt, um gegenüber den starken Akteuren der Regionen Braunschweig und Hannover wahrgenommen zu werden. Die *Akzeptanz wie Reformbereitschaft* für stärker institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit scheinen *gewachsen*. So gab es seit 2005 immer wieder Bestrebungen, den Regionalverband zu einem Zweckverband für Regionalplanung und ggf. auch für Regionalentwicklung fortzuentwickeln. Dies könnte einen wichtigen Schritt zur Bündelung der Interessen darstellen.[313]

8.3.4 Regionale Entwicklungskooperation (REK) Weserbergland plus

Historische Entwicklung und Rahmenbedingungen

Entstehung

Angestoßen durch ein Programm der Europäischen Union haben sich die Landkreise Hameln-Pyrmont, Holzminden (zuvor Regionalverband Südniedersachsen) und Schaumburg im Jahr 2000 im Rahmen einer Regionalkonferenz ohne feste Rechtsform zusammengeschlossen. Als *Regionale Entwicklungskooperation Weserbergland plus* erweiterte sie sich 2006 um den Landkreis Nienburg.[314] In diesem Kooperationsraum hat sich auch hier auf der Grundlage einer durch den Wirtschaftsminister des Landes geförderten *Wachstumsinitiative* aus den Gebietskörperschaften und

313 *Löb, S./Nischwitz, G.;* Die Region Göttingen/Südniedersachsen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.), Regionalisierung und Regionsbildung im Norden, AM Nr. 347, 2009.

314 Vgl. http://www.rek-weserbergland.de.

Unternehmen der Region im Jahr 2004 die *Weserbergland AG*[315] gebildet. Sie wird von den drei Landkreisen Hameln-Pyrmont, Holzminden und Schaumburg und von 20 Unternehmen der Region getragen. Ihre Ziele richten sich auf die Förderung der Wirtschaftsstruktur und die Beschäftigungsentwicklung im Weserbergland. Dies sucht man über Projekte in den Bereichen Existenzgründung, Wachstum bestehender Unternehmen und Aufbau eines regionalen Unternehmensnetzwerkes zu erreichen.

Entwicklungsschwäche

Die siedlungsstrukturell ländlich geprägte Region umfasst auf einer Fläche von 3.600 km² 530.000 Einwohner. Sie verfügt über eine Nord-Süd Ausdehnung von 140 km und in Ost-West Richtung von 45 km, mit in Teilen schlechter Erreichbarkeit. Mit Blick auf die Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung zählt die Region zu den *entwicklungsschwachen ländlichen Räumen mit überdurchschnittlichen Arbeitsmarktproblemen*. Dabei findet sich ein deutliches Nord-Süd-Gefälle. In diesem weist der Landkreis Holzminden (ca. 75.000 Einwohner) unter allen niedersächsischen Kreisen die ungünstigste demographische Entwicklungsperspektive auf. Die Kooperation, vor allem der südlichen Kreise, ist durch ungünstige strukturelle Rahmenbedingungen und die beträchtlichen Herausforderungen des demographischen Wandels geprägt.

Polyzentrische Struktur

Das Weserbergland weist *kein dominierendes Zentrum* aus, sondern ist durch mehrere mittelgroße Wirtschaftzentren/Mittelzentren mit eigenen Verflechtungsbereichen geprägt. Hameln sind als größerem Mittelzentrum (ca. 58.000 Einwohner) oberzentrale Teilfunktionen zugewiesen. In der Verwaltungsstruktur der vier Landkreise mit 40 Einheits- und Samtgemeinden kommt bei insgesamt 114 Gemeinden den in Teilen sehr kleinen Einheiten eine besondere Bedeutung zu: Fast ein Drittel der Bevölkerung lebt in 91 Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern.

Organisationsstruktur

Informalität und Gremienstruktur

Verbindliche Organisationsformen und „starre“ Verfahrensmuster werden ausdrücklich vermieden. Für unabweisbare Entscheidungen und die Tagesarbeit gliedert sich die *Organisationsstruktur* in die Regionalkonferenz, eine Lenkungsgruppe, eine Geschäftsführende Arbeitsgruppe, weitere Arbeitsgruppen sowie die Geschäftsstelle, die bei der Wirtschaftsförderung eines Landkreises angesiedelt ist.

Alle der benannten Einheiten werden mit Vertretern projektbedeutsamer Einrichtungen der gesamten Region besetzt. Die Arbeit wird zudem von einem externen Berater begleitet.

---

315 Vgl. http://www.weserberglandag.de.

Ziele und Themenfelder

Konzentriertes Aktivitätsspektrum

Die REK Weserbergland plus versteht sich als *Mittelstands- und Zukunftsregion*, die auf der Grundlage ihres Regionalen Entwicklungskonzepts strategisch konzentrierte Handlungsfelder – orientiert an der EU-Förderperiode 2007-2013 – ausweist: Energieregion, Gesundheitsregion und ländliche Versorgungsstrukturen. Diese in Projekten und Aktionsplänen konkretisierten Handlungsfelder werden jeweils in Bezug zu fünf prioritären Querschnittsthemen gesetzt: Qualifizierung, Innovation, Kooperation, Demographie und Regionalmarketing.

In die *Projektentwicklung* sind regionale, aber auch überregionale Netzwerke eingebunden. Zudem will sich der ländliche Raum bewusst mit Blick auf die Metropolregion Hannover positionieren. Im Ergebnis versteht sich die REK Weserbergland als ländliche Region eben dieser Metropolregion.

Ergebnisse

Abgeschlossene Projekte

Die REK Weserbergland plus verweist *bislang* auf *folgende Ergebnisse*:

- die Aufstellung eines Entwicklungskonzept Bioenergieregion, verbunden mit der Entwicklung einer Bioenergieagentur,
- die Erarbeitung eines Masterplans Gesundheitsregion mit dem Fokus regionale Gesundheit,
- die Durchführung eines Modellprojekts Planungskooperation als Zusammenarbeit in den Bereichen Regionalplanung und Regionalentwicklung sowie
- die Umsetzung eines Modellprojekts Umbau statt Zuwachs zur Anpassung der Siedlungsstrukturen an die Auswirkungen des demographischen Wandels.

Ansätze zu einer Regionalentwicklung

Das *Regionalmanagement* entwickelt eine Vielzahl strukturwirksamer Aktivitäten auf der Grundlage eines *gemeinsamen Entwicklungskonzeptes*. So werden in komplexen Projekten der interkommunalen Kooperation mit Unterstützung des Landes die Auswirkungen des demographischen Wandels (mit den Schwerpunkten Sicherung der Daseinsvorsorge und Schaffung einer zukunftsfähigen Siedlungsstruktur) aufgearbeitet. Die Region erprobt dabei modellhaft die Zusammenarbeit im Bereich der Regionalentwicklung – mit dem Ziel der Bildung einer Kreisgrenzen übergreifenden Planungsgemeinschaft.

Bewertung

Etablierung als eigenständige Kooperation

Die Weserbergland-Kooperation hat sich inzwischen *etabliert*, über ein ansprechendes Marketing nach innen und außen ein *eigenständiges Profil* erarbeitet und dabei eine *anspruchsvolle Kooperationskultur* entwickelt. Mit der Verbindung der Wachstumsinitiative Weserbergland AG und der REK finden sich *komplementäre*

Netzwerke, die aufgrund der Synergieeffekte die Regionalentwicklung voranbringen könnten.

Modellhafte Ansätze

Die Zusammenarbeit erfolgt – wie aufgezeigt – zum einen pragmatisch und praxisorientiert, zum anderen auf einer strategisch konzeptionellen Grundlage mit ambitionierten Zielen. Insgesamt sucht man durch die Verknüpfung mit Querschnittsthemen integrative Ansätze der Regionalentwicklung zu befördern. In einigen Bereichen sprechen Beobachter sogar von einer *„Musterwerkstatt" interkommunaler Zusammenarbeit* unter strukturell ungünstigen Rahmenbedingungen. Im Ergebnis könnte es im Rahmen der laufenden Projekte gelingen, *modellhaft Lösungsansätze für die Problemfelder des demographischen Wandels in ländlichen Räumen zu entwickeln*. Die regionale Zusammenarbeit in Form einer Planungsgemeinschaft birgt das Potenzial für ein landesweit neues Modell.

Fragilität und Unverbindlichkeit

Bemerkenswert ist zudem, dass die Qualität der Prozesssteuerung durch den Einbezug eines externen Büros, bei schlanken internen Managementstrukturen, gesteigert werden konnte. Allerdings bleiben der Handlungs- und Steuerungsfähigkeit der Region durch die bislang *strikte Beschränkung auf informelle Kooperationsformen* deutliche Grenzen gesetzt. Auch aufgrund des regionalen Zuschnitts im Rahmen schwacher funktionaler und räumlicher Verflechtungen (etwa mit dem Landkreis Nienburg) bleibt das *Netzwerk fragil*. Unter aktuellem Bezug deuten auch die Fusionssondierungen des Landkreises Holzminden (etwa hin zum Landkreis Northeim) auf noch nicht nachhaltig gefestigte Bindungen.

9 Regionale Kooperationsräume (Mikroebene): Konsequenzen für den Kommunalbereich

Exemplarische Analyse der Kommunalstrukturen

Nach dem Ausweis der Makro- und Mesoebenen Regionaler Kooperationsräume wird die Analyse nun um den *Einbezug der sog. Mikroebene* erweitert, wobei die sich ergebenden Konsequenzen für den Kommunalbereich im Zentrum stehen. Angesichts des Untersuchungsauftrags, die gegenwärtige Kommunalstruktur Niedersachsens einer näheren Überprüfung zu unterziehen, ohne einzelne Empfehlungen auszusprechen, wählt der Gutachter den Weg, an den bisher gemachten Ausführungen anzusetzen und dem gleichsam exemplarisch kommunale Handlungsoptionen gegenüber zu stellen. Im Rahmen der hier verfolgten deduktiven Logik wird auf *Konsequenzen für den Kommunalbereich* mithin *beispielhaft* verwiesen, wobei der Stabilisierungs- und Handlungsbedarf aus den vorgestellten Analyseschritten abgeleitet wird. Ob und inwieweit Landesregierung wie Kommunalvertreter der damit aufgezeigten Logik und ihren potentiellen Konsequenzen folgen, bleibt natürlich der Entscheidung der Akteure vorbehalten. Allerdings hofft der Gutachter, durch den umfassenden Untersuchungsansatz und die ausdifferenzierte Indikatorenwahl eine Analysedichte ermöglicht zu haben, die konkretes politisch-administratives Handelns nahe legt. Hinzu tritt, dass für Einzelräume zahlreiche bereits beschrittene oder zumindest geplante Initiativen erkennbar sind, die – nicht zuletzt aus kommunalem und regionalem Eigeninteresse – auf veränderte Organisationsstrukturen und/oder Kooperationsweisen schließen lassen. Das im Anhang wiedergegebene „Aktivitätsniveau“ auf kommunaler Ebene macht deutlich, dass sich entsprechende Überlegungen nicht ohne Grund dort bündeln, wo sich auch aufgrund der hier vorgelegten Analyse Handlungsbedarf anbietet.

9.1 Metropolregion Hamburg: Beispiele

Bezugsraum Metropolregion Hamburg (MRH)

Nutzung der Potentiale des Metropolenraums

Einer funktions- und wettbewerbsfähigen Metropolregion Hamburg (MRH) und einem strategie- wie handlungsfähigen Umland kommt ein besonderes niedersächsisches Landesinteresse zu. So gilt es vor allem, die *Potenziale und Chancen der wachsenden Metropole für das niedersächsische Umland gezielt und systematisch zu nutzen*, auch unter Berücksichtigung der Wettbewerber in Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern. Die inzwischen beträchtlich erweiterte Diskussion um eine Stärkung der Steuerungs- und Handlungsfähigkeit der MRH könnte mit Blick auf ihre organisatorische Weiterentwicklung, die Frage einer eigenen Rechtsform und die Einbindung wirtschaftlicher Akteure von Land wie Kommunen offener und intensiver betrieben werden. Dazu bedarf es dann aber einer erkennbar

„strategischen Positionierung“, vor allem als Grundlage einer ressortübergreifenden und mit den kommunalen Interessen abgeglichenen Politik. In diesem stark auf Kommunikation und qualifizierte Moderation angewiesenen Prozess, der die Kommunal- und die Landesebene enger als bislang zusammenführen sollte, wäre zudem die Interessenvertretung des Landes in den Gremien der Metropolregion zu stärken, ggf. unter Nutzung der bisherigen Aktivitäten und Erfahrungen der Regierungsvertretung Lüneburg.[316]

---

[316] Wie bereits angesprochen, bietet sich angesichts der Ausrichtung an Regionalen Kooperationsräumen ein Blick auf die in diesem Rahmen wirkenden *Regierungsvertretungen* an. Sie wurden bekanntlich als dislozierter Teil der Ministerialverwaltung ausgestattet, dabei dem Ministerium für Inneres und Sport zugeordnet und blieben im Vollzug auf Mitarbeiter der Fachressorts, in deren Namen sie auch nach außen hin tätig werden, angewiesen. Damit stellen die Vertretungen durchaus eine *Konzession an dezentrale Belange* dar, zumal die Landesregierung in den Jahren 2003 und 2004 zunächst noch funktional wie materiell stark zurückgenommene „Regierungsbüros“ vorsah und ihnen nahezu ausschließlich informative und kommunikative Funktionen zudachte. Gegen dieses Konzept wurde dann allerdings Kritik laut, die sich auf eine mangelnde Handlungs- und Durchsetzungsfähigkeit aufgrund mangelnder Vollzugskompetenz, eine begrenzte Koordinations- und Integrationskraft, einen eingeschränkten Personal- und Ressourcenzugriff der Leitungskräfte sowie die begrenzte Einbindung in das sonstige Regierungshandeln richtete. Daneben bestand vor allem in den Regionen die Befürchtung, mit dem Verzicht auf Bezirksregierungen sei ein Verlust von Einflussmöglichkeiten und Gestaltungsoptionen für die dezentrale Entwicklung verbunden.

Eine im Dezember 2008 vorgelegte Untersuchung des Gutachters richtete sich dann auf die „*Evaluation der Arbeit und Wirkungsweise der niedersächsischen Regierungsvertretungen* (2005-2008)“ (vgl. *Hesse, J.J.*: Der Staat in der Fläche. Landesverwaltung ohne Mittelinstanz, Baden-Baden, 2010 [i.E.]), suchte deren Arbeit zwischenzeitlich einzuschätzen und kam zu einer ambivalenten Beurteilung insofern, als unter der Überschrift „*Aufbruch oder Abschied* – Notwendige Entscheidung zwischen Profilschärfung und konsequentem Verzicht“ angeregt wurde, die Arbeit der Vertretungen entweder schärfer zu profilieren oder aber auf ihre Tätigkeit gänzlich zu verzichten. Als Kernpunkte zu ihrer „Ertüchtigung“ wurde verwiesen auf

- eine personelle Professionalisierung, Aktivierung und Weiterentwicklung;
- die organisatorische Verschlankung und Konzentration auf die auftragsgemäßen Kernkompetenzen;
- der Aufbau eines leistungsfähigen Projekt- und Genehmigungsmanagements;
- eine verbesserte funktionale und vor allem verbindliche Integration in das übrige Regierungs- und Verwaltungshandeln sowie
- die Vermeidung neuer Zwischeninstanzen und eine arbeitsfähige Verbindung zu den weiteren Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung im Land.

Das längere Zeit unveröffentlichte Gutachten unterlag dann landesintern erheblicher Diskussion, bis im Rahmen einer Kabinettsklausur im Januar 2010 die *Beibehaltung der Regierungsvertretungen beschlossen* wurde, gleichzeitig aber auch deren personelle Rückführung auf einen Mitarbeiterbestand von etwa zehn bis zwölf Vollzeitstellen. Angesichts dieser Ausgangssituation erscheint es mit Blick auf die hier verfolgte Fragestellung durchaus erwägenswert, die Regierungsvertretungen im Rahmen der jeweiligen Regionalentwicklung, bei der Weiterentwicklung der Kommunalstruktur und zur Umsetzung einer ressortübergreifenden Strukturpolitik einzusetzen. Hierfür spricht u.a., dass in zahlreichen Geschäftsfeldern auf kommunaler Seite angesichts räumlich begrenzter Verantwortlichkeit, politischer Mehrheitsverhältnisse, aber auch wechselseitiger „Behinderungen“ von Landkreisen und städtischer wie gemeindlicher Ebene eine zügiges Handeln initiierende und ggf. moderierende Einrichtung fehlt. Auch auf der Landesebene findet sich eine solche „Anstoßfunktion“ nur begrenzt, wobei die räumliche Distanz der Ministerien durch eine immer noch unterausgeprägte Ressortkoordination ergänzt wird. Daher könnte sich die *künftige Arbeit der Regierungsvertretungen* vor allem auf Formen interkommunaler Zusammenarbeit erstrecken, ergänzt um eine ressortübergreifende Koordination der Strukturpolitik des Landes. Zwar sieht der Zukunftsvertrag (in Ziffer 9) ein derart übergreifendes Handeln von Landeseinrichtungen vor, doch ist bereits heute erkennbar, dass dies aufgrund des je unterschiedlichen Ressortverständnisses leer zu laufen droht. Hinzu tritt eine *potentielle „Bündelungsaufgabe“ in den*

Bedeutung der Kommunalstrukturen

Zudem erscheint eine *professionellere Organisation der kommunalen Interessen* und der Mitgestaltung auf der Umlandebene *angezeigt*, etwa über eine Arbeitsgemeinschaft der Landkreise mit eigener Geschäftsstelle. Zuschnitt wie Qualität der kommunalen Binnenstrukturen dürften für eine wirksame Bündelung und Umsetzung kommunaler (wie regionaler) Interessen in diesem Raum entscheidend sein. Dies wiederum setzt tendenziell größere und gleichgewichtigere Einheiten voraus, zumal damit auch die Strategie- und Handlungsfähigkeit des Landes gestärkt würde.

Voraussetzungen

Binnenstrukturelle Disparitäten

Die bestehende *Binnenstruktur des niedersächsischen Umlandes* ist charakterisiert

- durch die erfolgreiche ppp-„Speckgürtelkooperation“ Süderelbe AG seitens der drei Landkreise Stade, Harburg und Lüneburg im engeren Verflechtungsbereich der Metropolregion,
- durch einen „zweiten Ring“ mit drei Landkreisen in Zwischenlagen zu den beiden anderen „Metropolen“ Hannover (Soltau-Fallingbostel) und Bremen (Rotenburg, Cuxhaven) sowie durch

---

Metropolregionen. So wird etwa im Falle Hamburgs deutlich, dass die Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften an Bedeutung gewinnt, zumal sich die Relevanz von Wirtschaftsräumen den „klassischen“ Planungsräumen gegenüber durchsetzt. Von den Partnern im Rahmen dieser Metropolregion wird daher auch eine gewisse Bündelungsfunktion des niedersächsischen Interesses vermisst, zudem wird seitens der niedersächsischen Landkreise und Gemeinden die Auffassung vertreten, dass die für die Metropolregion relevanten Fragestellungen in den Ministerien Hannovers nicht hinreichend bedacht würden. Da dies auch für bedeutsamere Pilotvorhaben, etwa das auf Bundesebene beschrittene Modellvorhaben Raumordnung (MoRo) gilt, an dem sich für den Verantwortungsbereich der Regierungsvertretung Lüneburg das Land Niedersachsen, die acht niedersächsischen Landkreise der Metropolregion Hamburg, das gesamte Land Schleswig-Holstein (einschließlich seiner Kommunen) sowie große Teile Mecklenburg-Vorpommerns beteiligen, wäre die Aufgabe „nach innen“ wie „nach außen“ nachhaltiger als bislang wahrzunehmen. Ähnliches gilt für die anderen Regierungsvertretungen, wobei im Bezirk Weser-Ems vor allem die *grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit den Niederlanden* einer gebietskörperschaft- und ressortübergreifenden Mitwirkung und Koordination bedarf. Hier spielen Fragen freiwilliger kommunaler Fusionen eine eher untergeordnete Rolle, zumal erste Versuche einiger Gemeinden früh an politischem Widerstand scheiterten. Von den handelnden Kommunalpolitikern wird eine eher begleitende und helfende ressortübergreifende Strukturunterstützung eingefordert, die wiederum eine ressortübergreifende Ansprechstelle „in der Fläche“ voraussetzt.

Bei all dem ist zu berücksichtigen, dass gleichsam rivalisierende Organisationsmodelle auf Landesebene erkennbar sind. Hier bemüht sich gegenwärtig der Innenminister, an die Stelle der bislang agierenden 14 Ämter für *Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften (GLL)* einen Landesbetrieb oder ein Landesamt zu setzen. Dafür spricht vor allem der verringerte Aufgabenumfang, der sich für Vermessungstätigkeiten und Katasterverwaltungen aufgrund des demographischen Wandels stellt und der eine entsprechende organisatorische Bündelung nahe legt. Bei den verständlichen Bemühungen, diesen Schritt abzuwehren, sucht man seitens des zuständigen Ministeriums die GLL eher als „Modell“ eines regionalen Ansprechpartners für Politik und Verwaltung auszubauen, doch wird hier gleichsam exemplarisch deutlich, dass damit eher „*Verdoppelungen*“ dieser Aufgabe und *Parallelstrukturen* verbunden sein dürften. Funktional wesentlich überzeugender sind daher jene Vorstellungen, nach denen man sich im Rahmen eines spezifischen Landesbetriebs auf das enger werdende „Kerngeschäft“ konzentriert, während die Regierungsvertretungen in Richtung von „Entwicklungsagenturen“ tätig werden. Letzteres würde auch dadurch „wirkungsvoller“, dass man die personell eingeschränkten Vertretungen mit einer gewissen „Machtleihe“ ausstattete, sie etwa vom Innenministerium in die Staatskanzlei überführte.

- die Hamburg-fernen struktur- und einwohnerschwachen ländlichen Kreise im Nordosten (Uelzen, Lüchow-Dannenberg) sowie den strukturschwachen Landkreis Cuxhaven in nordwestlicher Randlage.

Besonderer Stabilisierungs- und Handlungsbedarf für Nordostniedersachsen (NON) und Cuxhaven

Stade, Harburg und Lüneburg

Für den Kernraum der MRH findet sich eine gute Ausgangslage zur Mitgestaltung und Koordination kommunaler wie regionaler Interessen. Im Rahmen der Organisations- und Verfahrensstrukturen der Süderelbe AG lassen sich *integrative Regional- und Kreisentwicklung* erkennbar gut miteinander verbinden. Damit ist ein Ansatz gegeben, auch weitere Felder kommunaler Zusammenarbeit einzubeziehen. Dies gilt etwa für die Stärkung der strategischen Position der gemeinsamen Regionalentwicklung durch eine gemeinsame Regionalplanung im Süderelberaum.

Cuxhaven und Soltau-Fallingbostel

Bei den *Landkreisen in den sog. Zwischenlagen* und aufgrund der gegebenen „Doppelorientierungen" findet sich der bereits angesprochene Handlungsbedarf, vor allem im Falle Cuxhavens und in geringerem Maße Soltau-Fallingbostels. *Cuxhaven* verfügt zwar über eine hohe Einwohnerzahl (202.000) wie die viertgrößte Fläche (2.073 km²) aller niedersächsischen Landkreise und kann zudem den regionalen Arbeitsmarkt Bremerhaven auf niedersächsischem Gebiet vollständig abdecken, sieht aber einer der negativsten Entwicklungsperspektiven im Land entgegen. Dabei verbinden sich eine negative Beschäftigtenprognose und ein von starker Veralterung begleiteter erheblicher Bevölkerungsrückgang (von 14% zwischen 2008 und 2025) mit einer sowohl mit Blick auf die Haushaltsdeckung wie den Schuldenstand desolaten haushalterischen Lage; sie fällt in Niedersachsen nur im Fall Lüchow-Dannenbergs noch diskussionswürdiger aus. Diese problematische Finanzsituation erklärt sich vor allem aus den landesweit drittniedrigsten Steuereinnahmen. Der Landkreis *Soltau-Fallingbostel* ist demgegenüber mit einer anderen Problemlage konfrontiert. Zwar weist er eine ausreichende Flächengröße (1.874 km²), positive Beschäftigtenentwicklung und hohe Deckungsquote trotz niedriger Steuereinnahmen und einem zumindest im Vergleich zu Cuxhaven geringeren, wenngleich nicht unerheblichen Bevölkerungsrückgang (von prognostizierten 9% bis zum Jahr 2025) auf, doch ergeben sich für den Kreis auch eine Reihe von Defiziten, die sich mit der vergleichsweise geringen Einwohnerzahl (141.000), der mangelnden Abdeckung des regionalen Arbeitsmarktes und der naturräumlichen Ausgangssituation verbinden. Der Kreis *Rotenburg (Wümme)* schließlich profitiert wie Soltau-Fallingbostel von seiner Lage zwischen den großen Zentren; hier ist kein mittelfristig bedeutsamer Handlungsdruck erkennbar.

Uelzen und Lüchow-Dannenberg

Der Landkreis *Uelzen* und insbesondere der Kreis *Lüchow-Dannenberg* weisen über fast alle anzulegenden Maßstäbe und Indikatoren hinweg gravierende struktu-

relle Schwächen und einen entsprechend hohen Stabilisierungs- und Entwicklungsbedarf auf. So erreichen sie mit 95.000 bzw. 50.000 Einwohnern keine aufgabenadäquate Größenordnung. *Lüchow-Dannenberg* verzeichnet zudem die negativste Entwicklungsprognose unter allen kreislichen Gebietskörperschaften Niedersachsens: Sowohl bei der Standortausstattung als auch der demographischen Entwicklung und den finanziellen Ressourcen rangiert der Kreis in der Gruppe der entwicklungsschwächsten Gemeindeverbände. Als besonders problematisch kommt hinzu, dass Lüchow-Dannenberg die höchste Arbeitslosen- (12,4%) und Soll-Fehlbetragsquote sowie die niedrigste Deckungsquote unter den Landkreisen aufweist. So konnte der Kreis in den Jahren 2007 bis 2009 im Durchschnitt nur 78% seiner Zuschussbedarfe in den Einzelplänen 0 bis 8 aufgrund allgemeiner Deckungsmittel erbringen, während die Soll-Fehlbeträge der Vorjahre das Niveau von 154% dieser Deckungsmittel erreichten. Die entwicklungspolitische Lage *Uelzens* ist im Vergleich nur geringfügig besser: So finden sich hier angesichts eines erwartbaren Bevölkerungsrückgang von fast 11% zwischen 2008 und 2025 und einer Deckungsquote von 89% bei einer Soll-Fehlbetragsquote von 118% gleichfalls beträchtliche demographische und haushalterische Defizite. Der Kreis kann aber zumindest auf eine bessere Ausstattung mit Standortfaktoren verweisen, die den prognostizierten Rückgang der Beschäftigungszahl von 2007 bis 2020 auf 3,3% begrenzt. Eine etwaige Neugliederung insbesondere Lüchow-Dannenbergs bietet sich auch deshalb an, weil damit die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse verbessert werden könnte, die derzeit durch die Konzentration von hilfebedürftigen Personen und mangelnder Steuerkraft in diesem Raum eingeschränkt, in Teilen durchaus gefährdet ist. Positiv hervorzuheben ist für beide Kreise lediglich die weitreichende Abdeckung mit Naturräumen und eine relativ hohe Integrationsfähigkeit Lüchow-Dannenbergs, vor allem mit Blick auf die Wahrnehmung des Ehrenamts. Die Flächengrößen von 1.454 km² (Uelzen) und 1.220 km² (Lüchow-Dannenberg) erreichen demgegenüber kreisdurchschnittliche Werte.

Hoher Stabilisierungsbedarf bei Uelzen und Lüchow-Dannenberg

Für die dringend gebotene Stabilisierung beider Kreise und damit dieses Raumes erscheinen vor allem eine *Bündelung der Potenziale* und eine weitere *Entwicklung der Zentren Uelzen und Lüneburg* von Bedeutung. Die „Negativspirale“ aufgrund der engen regionalwirtschaftlichen Zusammenhänge zwischen der Bevölkerungs-/Beschäftigungsentwicklung und der Finanzschwäche dürften nur aufgrund beträchtlich intensivierter interkommunaler und regionaler Kooperation und nicht zuletzt durch eine strukturwirksame Flankierung seitens des Landes aufzuhalten sein.

Ausgleichsbedarf in der Metropolregion

Zusammenfassend sei darauf verwiesen, dass die *Landkreise* in Nordostniedersachsen bislang eher als *Solitäre innerhalb der Metropolregion* agieren, weshalb die sich aus der Zugehörigkeit zum Metropolbereich bietenden Chancen aufgrund des in Teilen geringen Gewichts, einer fehlenden Interessenbündelung und ohne wirksame Einbindung der Brückenfunktion Lüneburgs bislang nicht ausreichend genutzt werden. Für die weitere Entwicklung wäre daher eine verbesserte Kooperation anzustreben, da die MRH in ihrer selbstdefinierten Rolle als großräumige, den Solidaritätsgedanken aufgreifende Verantwortungsgemeinschaft einer verbesserten Balance ihrer Teilräume bedarf, mithin die ländlichen Räume „mitnehmen" sollte.

Fusionsoptionen

Aufgrund des hier verfolgten Untersuchungsansatzes stellen sich in der Metropolregion Hamburg Fusionsoptionen mit Blick auf (1) Nordostniedersachsen (Lüchow-Dannenberg, Uelzen, Lüneburg und evtl. Harburg), (2) Stade und Cuxhaven sowie (3) Stade und Harburg.

Fusionsoption: Lüchow-Dannenberg, Uelzen und Lüneburg

(1) Für *Nordostniedersachsen* erscheint eine *Fusionsperspektive* in *zwei Varianten* denkbar, *zum einen* als Zusammenschluss *der Landkreise Lüchow-Dannenberg, Uelzen und Lüneburg* und *zum anderen unter zusätzlichem Einbezug Harburgs*. Ausgangspunkt dieser Überlegungen ist es, dass die bereits im Weber-Gutachten vorgeschlagene Fusion der strukturschwachen Landkreise Uelzen und Lüchow-Dannenberg mit gegenwärtig etwa 145.000 Einwohnern den heutigen Maßstäben für eine zukunftsfähige Lösung nicht mehr gerecht werden dürfte. Nur durch das substanzielle Gewicht des Landkreises Lüneburg (mit ca. 176.000 Einwohnern) und des Oberzentrums Lüneburg mit dann insgesamt rd. 321.000 Einwohnern (auf rd. 4.000 km² Fläche) ist eine hinreichende Leistungsfähigkeit erkennbar. Aufgrund der dynamischen Entwicklung der vergangenen Jahre brächte Lüneburg dabei sein demographisches und ökonomisches Ausgleichspotenzial ein. So wird im Gegensatz zu Uelzen und Lüchow-Dannenberg im Kreis Lüneburg die Zahl der Einwohner (um 2% von 2008 bis 2025) und der Beschäftigten (um 3% von 2007 bis 2020) ansteigen. Ein Ausgleich finanzieller Ressourcen dürfte sich dagegen kaum ergeben, da auch Lüneburg über eine nur unzureichende Deckungsquote und eine hohe Sollfehlbetragsquote verfügt; auch liegt etwa die SGB II-Quote Uelzens unter der Lüneburgs. Dies verweist zudem darauf, dass dem Landkreis Lüneburg trotz positiven Entwicklungspotentials bei einigen Bewertungskriterien eine nur mittlere Eignung seiner Gebietskulisse zugesprochen werden kann. Im Ergebnis bleibt auf den Größeneffekt einer derartigen Reform zu hoffen, ergänzt um das Potential zu einer erweiterten Identitätsbildung.

Ausrichtung auf das Oberzentrum Lüneburg

Eine Fusion der benannten drei Kreise wiese zudem den Vorzug auf, die regionale Arbeitsmarktregion Lüneburg administrativ zusammenzuführen. Auch sind die Kreise auf das *Oberzentrum Lüneburg* als Versorgungsbereich mit oberzentralen Dienstleistungen ausgerichtet. Die Erreichbarkeit dieses Zentrums für die Landkreise Lüchow-Dannenberg und Uelzen dürfte durch die geplante A 39 (Wolfsburg-Uelzen-Lüneburg), die den Raum zugleich an die Metropole Hamburg anschließt, wesentlich verbessert werden. Zudem käme es zu einer weiteren Stärkung der wichtigen Brückenfunktion (Scharnierfunktion) des Oberzentrums Lüneburg und des Landkreises Lüneburg für die nordöstlichen Landkreise. Auch im Hinblick auf diese Funktion erwiese sich der Verbleib von Landkreis und Stadt Lüneburg in der Süderelbe AG als unverzichtbar, da so der Einbezug Nordostniedersachsens in Projekte der Süderelbe AG verbessert werden könnte (als gleichsam praktizierte „variable Geometrie").

Landesseitige Flankierung

In Ergänzung erscheint eine strukturelle *Flankierung dieser Region durch die Landesregierung* dringend erforderlich, zumal im Rahmen der laufenden Strukturfonds (2007–2013) mit den beachtlichen Mitteln für das Ziel 1-Gebiet potenziell (noch) sehr gute Voraussetzungen bestehen. Zugleich wird damit auf das Problem einer gegenwärtig eher zersplitterten Förderkulisse verwiesen. Für die Ausgestaltung einer ressortübergreifenden Regionalpolitik könnten und sollten die entsprechenden Erfahrungen aus dem Projekt Modellregion NON genutzt werden.

„Auskreisung" der Stadt Lüneburg

Erforderlich erscheint zudem eine *Stärkung des Oberzentrums und Arbeitsmarktzentrums Lüneburg*, ggf. im Zusammenhang mit Überlegungen, die Stadt durch Eingemeindungen zu stärken. Die Überlegungen gehen hier dahin, die vielfältigen Verflechtungen der Hansestadt Lüneburg mit ihrem Umland aufzunehmen und die Leistungen für eben dieses Umland zu würdigen, die die Stadt in den Bereichen Wirtschaft, Verkehr und Kultur erbringt, ohne einen Ausgleich zu erhalten. Im Ergebnis profitieren die suburbanen Räume durch eine selbständige und oftmals nicht koordinierte Siedlungspolitik von den Funktionen und der Ausstrahlung der Stadt. Dies erklärt, dass deren Oberbürgermeister eine Fusion mit den engeren Umlandgemeinden favorisiert, um regionale Disparitäten auszugleichen. Unter Verweis auf das bereits angesprochene Weber-Gutachten wird dabei an die Zuordnung der Gemeinden Adendorf, Reppenstedt, Erbsdorf und Vögelsen erinnert. Aus heutiger Sicht wird vor allem auf eine finanzielle Zuordnung der Gemeinde Adendorf, der Samtgemeinde Ostheide, der Samtgemeinde Ilmenau, der Samtgemeinde Gellersen und einzelner Gemeinden von Brietlingen bis Barum abgestellt. Eine entsprechend „neu fusionierte" Hansestadt Lüneburg würde so über etwa 135.000 Einwohner verfügen und müsste angesichts dieser Einwohnerzahl dann den Status einer kreisfreien Stadt erhalten. Diese Vorstellungen sind zumindest solange plausibel, als Städte und Oberzentren mit einer im Vergleich wesentlich geringeren

Entwicklungsdynamik als kreisfreie Stadt agieren. Inwieweit sich für diese wiederum Einkreisungen anbieten, wird weiter unten erörtert.

Keine freiwillige Lösung in Nordostniedersachsen erkennbar

Im Übrigen lehren Erfahrungen aus der gescheiterten Modellregion NON, dass ein *Kooperationsmodell Lüchow-Dannenberg und Uelzen mit dem Landkreis und der Stadt Lüneburg auf freiwilliger Basis nicht realistisch* sein dürfte. Auch daher ergibt sich ein gewisser Vorrang für die angesprochene „zeitnahe" Fusion, ggf. auf der Basis einer ihr vorangestellten Kooperationslösung, die dann freilich konkret terminiert und materiell spezifiziert sein müsste.

Fusionsoption: Lüchow-Dannenberg, Uelzen, Lüneburg und Harburg

Eine *zweite Fusionsvariante in Nordostniedersachsen* würde den *Kreis Harburg einbeziehen*. Diese Variante, eine „*Region Süderelbe*", geht auf den Oberbürgermeister der Stadt Lüneburg zurück.[317] Damit entstünde ein Großkreis mit rd. 566.000 Einwohnern auf einer Fläche von 5.245 km². Dieser Zuschnitt trägt aus der Sicht von Stadt und Landkreis Lüneburg mit hoher Priorität einer Hamburg-Orientierung Rechnung und relativiert die Sorge, durch die Fusion mit den strukturschwachen Nordostkreisen selbst geschwächt zu werden.[318] Durch die positive Bevölkerungs- wie Beschäftigtenprognose Harburgs, seine niedrigen Soziallasten und vor allem die gute haushalterische Situation würde zusätzliche Ausgleichsmasse eingebracht. Einen *Regionalkreis* dieser Größenordnung aus ausschließlich ländlichen Räumen mit sehr geringer Bevölkerungsdichte zu bilden, würde neue Maßstäbe setzen. Mit Blick auf eine „optimale Betriebsgröße" sowie auf die Gewährleistung eines zumutbaren Ehrenamtes erscheint diese Konstellation allerdings *deutlich defizitär*. Eine solch großräumige Lösung würde zudem nur denkbar, wenn landespolitisch konsequent auf eine Gebietsreform mit Regional- und Großkreisen gesetzt würde, Vorstellungen, denen der Gutachter eher ablehnend gegenüber steht.[319] Ein großer Süderelbekreis wäre zwar ein gleichgewichtiger Partner im Rahmen der Metropolregion, hätte aber sehr heterogene Interessenlagen in seinen Teilräumen zu berücksichtigen. In Ergänzung sei schließlich auch der Vorschlag des Landrats des Kreises Lüneburg erwähnt, die Landkreise Lüneburg und Harburg zu fusionieren.[320]

Schaffung eines Landkreises Winsen/Elbe

Schließlich findet sich in der Diskussion eine „*Zwischenlösung*", die auf einen *Zusammenschluss der Landkreise Harburg und Lüneburg* (ohne Hansestadt und umliegende Gemeinden) *sowie der Samtgemeinde Elbtalaue* (Landkreis Lüchow-Dannenberg) setzt. Ergänzt um den Einbezug einiger weiterer Gemeinden würde so

317 Landeszeitung Lüneburg vom 30./31.08.2008.

318 Aus dieser Befürchtung heraus wurden auch Vorschläge entwickelt, die eine Zuordnung von Lüchow-Dannenberg und Teilen des Landkreises Uelzen zum Landkreis Celle vorsehen. Vgl. Hannoversche Allgemeine Zeitung vom 08.04.09.

319 Vgl. hierzu die im Schriftenverzeichnis aufgeführten Untersuchungen zum „Regionalisierungs"-Modell.

320 Magazin der Metropolregion Hamburg, 2/2009, 55.

ein *neuer Landkreis „Winsen/Elbe“* entstehen, der über die von vielen Beobachtern für erforderlich gehaltene „Nord-Ausrichtung“ verfügte. Gleichzeitig ergäben sich durch die Elbachse über Bleckede bis nach Langendorf Möglichkeiten zu einer gemeinsamen wirtschaftlichen Entwicklung für diesen Raum. Mit einer Einwohnerzahl von etwa 300.000 hätte dieser Landkreis eine ausreichende Größe, um zukünftige Aufgabenstellungen im Hamburger Umland wahrzunehmen. Im Ergebnis würden der Hansestadt Hamburg auf niedersächsischer Ebene dadurch zwei starke Landkreise gegen-überstehen, die als potente Verhandlungspartner bei einer Gestaltung von Umlandverflechtungen handlungsfähig wären.

Fusionsoption: Stadt und Cuxhaven

(2) Der damit angesprochene zweite große Landkreis würde durch eine *Fusion von Stade und Cuxhaven* zwei einwohnermäßig etwa gleich starke Landkreise mit insgesamt etwa 400.000 Einwohnern auf 3.340 km² zusammenführen. Der Preis wäre freilich die potentielle Schwächung der Süderelbe AG als starke Kooperation im engeren Verflechtungsraum Hamburgs. Ob die mit diesem Vorschlag verbundene Hoffnung auf einen „Entwicklungskorridor“ an der niedersächsischen Unterelbe trägt, erscheint zudem zweifelhaft. Der nordwestliche Teil Cuxhavens ist eher dünn besiedelt und die Verkehrsachse von vergleichsweise geringer Qualität, zudem findet sich keine Autobahnverbindung Stade-Cuxhaven. Auch ist der Landkreis Cuxhaven Mitglied beider Metropolregionen, worauf noch zurückzukommen sein wird. Die weitaus stärkere funktionale Verflechtung besteht hier mit dem Oberzentrum Bremerhaven und daher zur Metropolregion Bremen-Oldenburg. Stade hingegen ist wie Harburg Teil der regionalen Arbeitsmarktregion Hamburg. Demgegenüber wiegt der durch eine Fusion ermöglichte Ausgleich vor allem wirtschaftlicher und haushalterischer Disparitäten eher gering.

Fusionsoption: Stade und Harburg

(3) Eine mögliche Fusion Lüchow-Dannenbergs, Uelzens und Lüneburgs ermöglichte als *weitere Option*, den Kernraum der Süderelbe AG, *Stade und Harburg, zusammenzuführen*, gleichsam *in Form eines Kragenkreises* der direkt an das Stadtgebiet Hamburg angrenzenden Landkreise, wodurch wiederum die regionale Arbeitsmarktregion Hamburg auf Seiten Niedersachsens vereint würde. In diesem neuen Gebietszuschnitt könnten Probleme im Stadt-Umland-Bereich Hamburgs effektiver gelöst und das Kooperationspotential besser ausgeschöpft werden, zudem würde der fusionierte Kreis regionale und niedersächsische Landesinteressen wohl effektiver vertreten können. Hinzuzufügen wäre freilich, dass mit Blick auf historisch gewachsene Identitäten zu bedenken ist, dass zwei bisher getrennte Landesteile, Stade bzw. historisch betrachtet das Erzstift Bremen einerseits und Lüneburg bzw. das Fürstentum Harburg andererseits, vereint würden. Eine Fusion führte zwei Landkreise mit etwa gleich guter Entwicklungsfähigkeit zusammen, wobei Harburg von der guten Standortfaktorenausstattung Stades und Stade wiederum

von der positiven demographischen Entwicklung und guten Finanzlage Harburgs profitieren dürften.

Fazit

Horizontale und vertikale Anschlussfähigkeit

Die künftigen Gebietsstrukturen im niedersächsischen Umland Hamburgs sollten sich in zukunftsfähige Binnenstrukturen einpassen, die die kommunalen, regionalen und Landesinteressen möglichst optimal abbilden. *Lösungsansätze müssten* mithin *horizontal wie vertikal anschlussfähig sein*. Dabei gilt die Funktionsfähigkeit der Metropolregion als ein zu beachtender Maßstab.

Geeignete Fusionsoptionen

Unter diesen Gesichtspunkten bieten sich eine NON-Struktur mit Lüneburg zur Einbindung der strukturschwachen Fläche sowie eine Kragenfusion Harburg-Stade an, die den engeren Stadt-Umland Verflechtungen derzeit und in absehbarer Zukunft am besten Rechnung tragen dürften. In beiden neuen Zuschnitten ergäben sich „größere gleichgewichtige Einheiten, die die Kapazitäten der dezentralen und staatlichen Strukturpolitik stärken und überdies einen großräumigen Lastenausgleich gewährleisten."[321]

9.2 Metropolregion Bremen-Oldenburg: Beispiele

Bezugsraum Metropolregion

Voranschreitende räumliche Konsolidierung

Die räumliche Abgrenzung der Metropolregion Bremen-Oldenburg erfährt eine zunehmende Konsolidierung. Die Diskussion über einen Beitritt des Landkreises Osnabrück strebt einem positiven Ergebnis zu, der noch für 2010 erwartete Beitritt wird die Metropolregion stärken. Offen bleibt dann noch die Frage der großräumigen Orientierung der Stadt Osnabrück, wobei mittelfristig bei einer konstruktiven Integration des Landkreises der Optionenspielraum für die Stadt (etwa im Rahmen eines Metropolverbundes mit Münster und Bielefeld) enger werden dürfte.

Voraussetzungen

Informelle Kooperation, ausgeprägte Verflechtungen

Der *informellen Kooperation „Gemeinschaft Land Oldenburg"* kommt seit geraumer Zeit für die teilräumlichen Netzwerke/Kooperationen Oldenburger Münsterland und (abgeschwächt) auch für die „JadeBay-Region" Wilhelmshaven-Friesland-Wesermarsch eine gewisse identitätsgesteuerte „Klammerfunktion" (durch Interessenbündelung und Interessenvertretung) zu. Mit Blick auf die interne

[321] So mit Blick auf das Hamburger Umland in Schleswig-Holstein *Hesse, J.J.*, a.a.O., 2008/2009, 188.

Differenzierung erweist sich allerdings, dass für das *Oberzentrum Stadt Oldenburg und die Stadt-Umland Kooperation mit den direkt angrenzenden Landkreisen Oldenburg und Ammerland sowie Wesermarsch* mit Ausnahme von Ansätzen im Rahmen eines Regionalforums *bislang keine Formalstrukturen* erarbeitet wurden, obwohl die Verflechtungen des Ober- und dominierenden Arbeitsmarktzentrums Oldenburg mit den flächen- und einwohnermäßig eher kleinen Landkreisen Oldenburg und Ammerland ausgeprägt sind.

Verflechtungsbereiche

Die *Landkreise Osterholz, Verden, Diepholz, Oldenburg und Wesermarsch* und die kreisfreie Stadt Delmenhorst bilden den engeren Ring um Bremen. Sie liegen ganz oder mit wesentlichen Teilen *im engeren Verflechtungsbereich der Stadt*, wobei Diepholz als großflächiger und einwohnerstarker Landkreis den tieferen ländlichen Raum im Süden „andockt". Dagegen liegt *Cuxhaven* aufgrund seiner Küstenrandlage mit einem wesentlichen Teil des Kreises im engen Verflechtungsbereich des Arbeitsmarkt- und Oberzentrums *Bremerhaven* und kann dadurch wie über die Achse A 27 (Cuxhaven-Bremerhaven-Bremen) eine stärkere Bindung an die Metropolregion finden.

Entwicklungspolitische Bedeutung der Oberzentren

Kristallisationspunkte für die Entwicklung zukunftsfähiger kommunaler Strukturen dürften die *vier Oberzentren* mit ihren erkennbar dynamischen Verflechtungs- und Kooperationsbeziehungen in das Umland sein (und bleiben): *Bremen und Bremerhaven*, die zugleich wesentliche zentrale Funktionen für das niedersächsische Umland wahrnehmen, sowie *Oldenburg* und *Wilhelmshaven*.

Stabilisierungs- und Handlungsbedarf

Oberzentren und Stadt-Umland-Beziehungen

Für die Stärke und Balance von Teilräumen spielen *funktionsfähige Zentren in Stadt-Umland-Beziehungen* eine entscheidende Rolle. Wilhelmshaven und Bremerhaven sind aber relativ kleine, strukturschwache Oberzentren, in deren Verflechtungsbereich die Landkreise Friesland, Wittmund und Wesermarsch aufgrund ihrer geringen Einwohner- und Flächengröße sowie Cuxhaven als großflächiger, aber inhomogener Landkreis erhebliche Strukturprobleme aufweisen.

Verflechtungsraum Wilhelmshaven

Der *Verflechtungsraum des Oberzentrums Wilhelmshaven* umfasst als Arbeitsmarktregion neben der Stadt Wilhelmshaven die *Landkreise Wittmund und Friesland*. Die vorgelegte indikatorengestützte Analyse verweist hier auf besonderen Handlungsbedarf. So weist Wilhelmshaven die höchste Arbeitslosen- und damit korrespondierend die höchste SGB II-Quote aller niedersächsischen Gebietskörperschaften der Kreisstufe auf. Die wirtschaftliche und demographische Entwicklungsfähigkeit sind im Verflechtungsraum fast durchgehend als schwach zu charakterisieren; dabei fallen vor allem die weit unterdurchschnittliche Ausstattung Wittmunds mit Standortfaktoren und die negative Bevölkerungsentwicklung Fries-

lands (sowohl mit Blick auf den Bevölkerungsschwund als auch den landesweit stärksten Alterungsprozess) ins Gewicht. Im Fall Frieslands tritt eine Finanzschwäche in Form einer niedrigen Deckungsquote hinzu. Stärken dieses Kreises sind dagegen die hohe Bereitschaft zur ehrenamtlichen Mitwirkung sowie eine niedrige SGB II-Quote; Wittmund und Wilhelmshaven können auf eine hohe Deckungsquote verweisen.

Verflechtungsraum Bremerhaven

Im *Verflechtungsraum Bremerhaven* ist die bremische Seestadt Bremerhaven durch eine anhaltende beträchtliche Strukturschwäche gekennzeichnet, die sich u.a. in der negativen Bevölkerungsentwicklung und einer hohen Arbeitslosenquote niederschlägt. Diese Feststellung ist aufgrund der engen Verflechtung als Arbeitsmarktzentrum und Oberzentrum mit relativ großer Reichweite in den Landkreis Cuxhaven hinein von grundlegender Bedeutung. Die Situation des letzteren wurde bereits im voranstehenden Unterkapitel angesprochen. Danach weist der seiner Fläche nach viertgrößte niedersächsische Landkreis mit einer Bevölkerung von über 200.000 Einwohnern zwar überdurchschnittliche Werte bei den Primärindikatoren aus, sieht sich aber einer der problematischsten Entwicklungsperspektiven des Landes konfrontiert.

Bremer Umland

Im *Bremer Umland* finden sich für die *Landkreise Oldenburg, Osterholz, Verden, Wesermarsch* und die *kreisfreie Stadt Delmenhorst* abgestufte Problemlagen. Dabei ist zunächst auf die geringen Flächengrößen von 651 km² (Osterholz) bis 1.063 km² (Oldenburg) zu verweisen, die ihre Fortsetzung in unterdurchschnittlichen Einwohnerzahlen zwischen 75.000 im Fall Delmenhorsts bzw. 92.000 im Fall von Wesermarsch und 134.000 für Verden erfahren. Die verwaltungsgeographische Kongruenz der benannten Einheiten ist aufgrund der mangelhaften Abdeckung der Arbeitsmarktregion Bremen bzw. Oldenburg durchweg gering. Mit Blick auf die Entwicklungsfähigkeit fällt die Bewertung besser aus: Oldenburg, Osterholz und Verden verfügen über eine gute Ausstattung mit Standortfaktoren, die im Falle Verdens und Oldenburgs durch eine erfreuliche haushalterische Situation ergänzt wird. Diese drei Landkreise erwarten zwar Bevölkerungsrückgänge, doch werden diese nach den vorliegenden Prognosen auf 1% (Oldenburg) bis 7% (Osterholz, Verden) begrenzt sein. Wesermarsch weist dagegen eine unterdurchschnittliche Entwicklungsfähigkeit auf und sieht einem Bevölkerungsrückgang von 12% und einer erheblichen Alterung seiner Bevölkerung entgegen. Delmenhorst schließlich ist von einer in diesem Ausmaß auch im Landesvergleich seltenen Entwicklungsschwäche betroffen, die sich in starken Bevölkerungs- und Beschäftigungsrückgängen und einer bemerkenswerten Finanzschwäche, vor allem bei den Steuereinnahmen, dokumentiert. Erschwerend treten eine ohnehin geringe Einwohnerzahl von 75.000 und eine hohe SGB II-Quote hinzu.

Stabilisierungs- und Entwicklungsbedarf

Aus diesen *gravierenden strukturellen Schwächen aller drei Teilräume* ergibt sich nach den hier eingesetzten Maßstäben und Kriterien zur Beurteilung der Kommunalstruktur *besonderer Stabilisierungs- und Handlungsbedarf* für

- Wilhelmshaven, Stadt und Umlandkreise
- Bremerhaven, Stadt und Umlandkreise sowie
- das Bremer Umland.

Hinzu tritt jener Handlungsbedarf, der sich mit den Potenzialen des Küstenraums (vgl. Kap. 7.4) verbindet; auf die sich hier ergebenden Entwicklungschancen sei gesondert verwiesen.

Raum Wilhelmshaven

Erweiterter Kooperationsbedarf

Für *Wilhelmshaven* gilt es, die bisher *schwach ausgeprägte Einbindung des Umlandes* und dessen geringe Identifikation mit dem Oberzentrum zu *überwinden*. Dazu bietet die neu gebildete Kooperation der Stadt Wilhelmshaven mit den Landkreisen Friesland, Wittmund und Wesermarsch, die in der *JadeBay-Region* auf die Standortvermarktung des Tiefseehafens Jade-Weser-Port fokussiert ist, eine *vielversprechende Ausgangssituation*. Diese Zusammenarbeit könnte und sollte auf weitere Felder ausgedehnt werden; naheliegend sind eine gemeinsame Regional- oder Flächennutzungsplanung. Auch wenn eine derart vertiefte Kooperation im Bereich der Regionalentwicklung zum Abbau der strukturellen Schwächen beitragen kann, wird sie die gravierenden sich mit der Kleinräumigkeit und der Leistungsschwäche der Verwaltungsstrukturen verbindenden Defizite allerdings nicht aufheben können. Eine *verwaltungsstrukturelle Neuordnung* erscheint daher *angezeigt*. Fusionsoptionen stellen sich etwa in Form und Zuschnitt der JadeBay-Region (kreisfreie Stadt Wilhelmshaven und die Landkreise Friesland, Wittmund und Wesermarsch) sowie ohne den Einbezug Wesermarschs. Die erstbenannte Option ließe einen Kreis mit etwa 330.000 Einwohnern auf einer Fläche von 2.194 km² entstehen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der *Landkreis Wesermarsch* in seiner raumstrukturellen Orientierung *mehrseitig ausgerichtet* ist. So gehört er auch den regionalen Kooperationen „Regionalforum Bremerhaven“ und der „Gemeinschaft Oldenburger Land“ an. Seine Pendlerverflechtungen sind stärker auf Bremen und Oldenburg hin ausgerichtet, weshalb er auch der Arbeitsmarktregion Bremen zugeordnet ist. Eine sich unter diesem Blickwinkel anbietende Fusion in der JadeBay-Region ohne Wesermarsch mündete in eine Gebietskörperschaft mit 239.000 Einwohnern auf einer Fläche von 1.372 km². Damit könnten dem Landkreis Wesermarsch auch Optionen offen gehalten werden, die sich ggf. später konkretisieren, etwa bei einer Neugliederung der Stadt Oldenburg und ihres Umlandes. Für den ostfriesischen Landkreis Wittmund sei auf die ausführliche Darstellung im folgen-

Fusionsoption: Wilhelmshaven, Friesland, Wittmund und ggf. Wesermarsch

den Unterkapitel verwiesen. Er ist der Arbeitsmarktregion Wilhelmshaven zugeordnet, bekundete die Absicht, sich dem geplanten Regionalrat Ostfriesland anzuschließen, begreift sich aber auch als Scharnierkreis zum oldenburgischen Teil der Halbinsel.

Raum Bremerhaven

Erweiterte Kooperation Cuxhaven – Bremerhaven

Der *Verflechtungsraum des Oberzentrums Bremerhaven* ist ein länderübergreifender Raum mit besonderem Stabilisierungs- und Entwicklungsbedarf. *Cuxhaven und Bremerhaven* bilden in gewisser Weise eine Art „*Schicksalsgemeinschaft*". Die Stärkung und Prosperität Bremerhavens liegt gleichermaßen im Interesse Bremens wie Niedersachsens. Das Regionalforum Bremerhaven als kommunale AG der Stadt Bremerhaven und der Landkreise Cuxhaven und Wesermarsch bietet sich als Grundlage für einen dringend erforderlichen weiteren Ausbau der Kooperation an. Die vorhandene Bereitschaft, zu verbindlicheren Formen der Zusammenarbeit zu kommen, sollte nachdrücklich unterstützt werden. Generell erscheinen für das Umland Bremerhavens die *Landesregierungen Niedersachsens und Bremens gefordert*, die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen durch ein koordiniertes Engagement zu verbessern. Die gemeinsame Absichtserklärung im aktuellen Staatsvertrag, wie in der Region Bremen auch für Bremerhaven-Umland verbindlichere Formen der länderübergreifenden Zusammenarbeit zu entwickeln, wäre rasch zu konkretisieren. Auch bietet sich die Einbindung in eine Strategie zur *Entwicklung des Küstenraums* an (vgl. Kap. 7.4); zudem werden hier Potentiale für eine erweiterte *Länder-Länder-Kooperation* erkennbar.

Herausgeforderte Gemeindestruktur Cuxhavens

Im Übrigen unterliegt die *Zukunft des Kreises Cuxhaven* einer inzwischen erweiterten Diskussion. Hierzu zählt eine *erneute Strukturdebatte*, als deren Ergebnis der Ausweis von nur noch vier größeren Gebietskörperschaften im Kreis erkennbar wird. Die Protagonisten eines solchen *Übergangs zu vier Samtgemeinden* verweisen zu Recht auf die sich stellenden demographischen und strukturellen Herausforderungen und verbinden dies mit der Aufforderung, nicht auf dem Bestehenden zu beharren, sondern die absehbare Entwicklung proaktiv zu gestalten. In diesem Kontext wird eine Fristverlängerung für Fusionsvorhaben bis zum Jahr 2014 gefordert und die finanzielle Unterstützung der Landesregierung insofern relativiert, als „strukturelle Veränderungen" entscheidender seien als Mittel aus einem Entschuldungsprogramm, da am Ende dieses Prozesses Gebietskörperschaften entstehen sollten, die finanziell gesund und überlebensfähig sind. Die durchaus auch selbstkritisch geführte Diskussion betont dabei Fragen der *Erreichbarkeit im ländlichen Raum*, die schwierige *ärztliche Versorgung* in der Fläche und die *Ausstattung mit Kindergärten*. Positiv hingegen werden die eng kooperierenden Agenturen für

Wirtschaftsförderung der Stadt und des Landkreises gekennzeichnet, besonders die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen sei ein „Erfolgsmodell mit großer Wirksamkeit". Politisch sei zudem erkennbar, dass die Bevölkerung angesichts eines mittelfristigen Bevölkerungsverlustes von 40.000 Bürgern weniger Verwaltung, gleichwohl aber die politische Präsenz von Ortsvorstehern brauche. Dass eine solche Erkenntnis von den Verwaltungsbeamten der Kommunen kritisch gesehen würde, sei selbstverständlich, da sie ja „diejenigen sind, die wir einsparen wollen"[322].

Bremer Umland

Weiterentwicklung der Kooperation

Handlungsbedarf eigener Art besteht in der aktuellen Aufgabe, die bisher sehr begrenzte *Funktions- und Handlungsfähigkeit des Kernraums Bremen und* damit des hier interessierenden *niedersächsischen Umlands* zu stärken. Der laufende Prozess, auf der Basis des Interkommunalen Raumstrukturkonzepts (INTRA) über einen raumordnerischen Vertrag und auf der weiteren Grundlage eines geschlossenen Staatsvertrages zu verbindlicheren Formen der raumordnerischen, regionalplanerischen und städtebaulichen Zusammenarbeit zu kommen, sollte konsequent vorangebracht werden. Einen „Quantensprung" in Richtung einer neuen Qualität könnte dabei die *Weiterentwicklung des Kommunalverbundes* zu einer interkommunalen Einrichtung mit übergreifenden Kompetenzen darstellen, insbesondere wenn diese über die Regionalplanung hinaus Aufgabenfelder der Regionalentwicklung umfasste. Zur grundsätzlichen Zielsetzung, für die Ländergrenzen übergreifende Zusammenarbeit eine solche Einrichtung zu etablieren, sollte möglichst rasch politischer Konsens in beiden Ländern erzielt werden. Das aus dem gemeinsamen Fonds geförderte Projekt des Kommunalverbundes (zu seiner eigenen Weiterentwicklung) könnte als von den kommunalen Trägern selbstgesteuerter Prozess konstruktiv begleitet werden.

Interessensbündelung im Bremer Umland

Die kommunale und regionale Handlungsfähigkeit der niedersächsischen „Ringkreise" ist wesentlich durch die Fähigkeit zur Interessenbündelung im maßstabsgerechten räumlichen Zuschnitt (mit)bestimmt. Diese Fähigkeit zu entwickeln, dürfte im besonderen Interesse des Landes Niedersachsen liegen, da defizitäre Verwaltungsstrukturen und Gebietszuschnitte bekanntlich die Leistungsfähigkeit von Kreisen und kreisfreien Städten begrenzen. Daher wäre für die *Stadt Delmenhorst*, die unter den niedersächsischen kreisfreien Städten gemäß der Indikatorenanalyse den am stärksten ausgeprägten Stabilisierungsbedarf aufweist, konsequent über eine Einkreisung zu diskutieren. Als aufnehmender Landkreis bietet sich dabei

Einkreisungsoption für Delmenhorst

[322] Nordsee-Zeitung vom 10.04.2010.

Oldenburg an, da Delmenhorst wie Oldenburg zum Kernbereich des historischen Landes Oldenburg gehören und bis heute in landsmannschaftlich geprägten Kooperationen verbunden sind.[323] In diese Fusion brächte der Landkreis Oldenburg seine überdurchschnittlich ausgeprägte Entwicklungs- und Ausgleichfähigkeit ein. Mit der damit erreichten Einwohnerzahl von rd. 200.000 könnte der Landkreis seine etwas unterdurchschnittliche Bevölkerungsgröße deutlich verbessern und zugleich einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung der Stadt Delmenhorst leisten. Zudem könnte Delmenhorst seine Funktion als Mittelzentrum mit oberzentralen Teilfunktionen wirksamer einbringen sowie seine Position und seine Handlungsfähigkeit gegenüber Bremen deutlich stärken.

9.3 West- und Südwestniedersachsen: Beispiele

Modellhafte Entwicklung, Handlungsbedarf nur in Ostfriesland

Im Regionalen Kooperationsraum West- und Südwestniedersachsen sieht der Gutachter – mit Ausnahme des ostfriesischen Küstenraums – *derzeit keinen besonderen kommunalstrukturellen Handlungsbedarf*. Die Gemeinden und Gemeindeverbände im Raum werden durch die *Landkreise Emsland und Osnabrück* dominiert, die in ihrer Raumkapazität und Leistungsfähigkeit eine *landesweite Spitzenstellung* einnehmen. Ihre relativ hohe Selbststeuerungs- und Handlungsfähigkeit spiegelt sich in den indikatorgestützten Auswertungen des Kap. 5 wider. Das darin erkennbare wirtschaftliche, demographische und finanzielle Entwicklungspotenzial lässt für den Raum, und hier insbesondere das Emsland, eine weiterhin positive Entwicklung erwarten. Dies gilt auch aufgrund der Einbindung in großräumige dynamische Kooperationsstrukturen. Auf die Darstellung und Bewertung der in Teilen beispielgebenden Kooperationsinitiativen und die gegebenen kommunalstrukturellen Rahmenbedingungen (Kap. 8.2.2) wird verwiesen. Im südwestlichen Raum bleibt allenfalls zu prüfen, ob der *Landkreis Grafschaft Bentheim*, der einen gemeinsamen Arbeitsmarktbereich mit dem Landkreis Emsland bildet, auf längere Sicht über hinreichend selbsttragende Strukturen verfügt. Da sich aufgrund der Randlage als natürlicher Fusionspartner lediglich der Landkreis Emsland anbietet, wäre in diesem Fall auf die dann über die „optimale Betriebsgröße“ hinausgehende Kreisgebietskulisse und eine damit einhergehende Gefährdung des ehrenamtlichen Engagements, das schon heute im Emsland als diskussionswürdig erscheint, zu verweisen.

[323] Durch die Oldenburgische Verwaltungsreform 1933 wurde Delmenhorst amtsfreie Stadt. Mit der Auflösung des Amtes Delmenhorst wurden wesentliche Teile des Amtes dem Landkreis Oldenburg zugeschlagen.

Raum Ostfriesland

Ostfriesische Identität

Die Region Ostfriesland verfügt über eine *ausgeprägte regionale Identität*, die – wie aufgezeigt – historisch auf die ehemalige Grafschaft Ostfriesland zurückgeht und in der Ostfriesischen Landschaft, der einzigen historischen Landschaft, die als „moderne Landschaft" erhalten blieb, institutionalisiert ist. Betrachtet wird für diesen Raum hier der ostfriesische Teil der Halbinsel mit der kreisfreien *Stadt Emden* und den *Landkreisen Aurich, Leer und Wittmund*.

Strukturschwäche, mittlere Entwicklungsfähigkeit

Ostfriesland ist ein Raum mit traditioneller Strukturschwäche, aber relativer demographischer Stabilität (mit Ausnahme Wittmunds, das zwischen 2008 und 2025 voraussichtlich 6% seines Bevölkerungsstandes einbüßen wird) sowie Entwicklungschancen für den Küstenraum; auf dieser Basis werden Zuwächse der Beschäftigtenzahl im Zeitraum 2007 bis 2020 für Aurich und Leer erwartet. Die *Strukturschwäche* dokumentiert sich in anhaltend hohen Arbeitslosenquoten (insbesondere Wittmund mit 10,2%), einer geringen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sowie in einer bezogen auf Wittmund erneut geringen und im Falle Leers der landesweit niedrigsten Steuereinnahmekraft. Wenngleich die Bevölkerungsentwicklung insgesamt weniger problembehaftet erscheint, stellen sich doch erhebliche Herausforderungen angesichts der in allen drei Landkreisen überdurchschnittlichen *altersstrukturellen Umbrüche*. Die gegenwärtige *haushalterische Lage* darf demgegenüber angesichts der relativ guten Deckungsquoten in allen vier Gebietskörperschaften als *vergleichsweise gesichert* gelten. Positive Werte finden sich zudem anhand hoher Steuereinnahmen in Emden und Aurich und einer im Vergleich niedrigen SGB II-Quote in Leer. Andererseits weist der Kreis Leer eine geringe zentralörtliche Versorgung in seinen Kreisgrenzen auf. Die Indikatorenanalyse offenbart mithin, sieht man von der Problemkonzentration im Landkreis Wittmund ab, eine *ambivalente Lage für den Raum Ostfriesland*.

Kleinteiligkeit

Die Ungleichgewichtigkeit in der Einwohner- und Flächengröße dokumentiert angesichts der erkennbaren *Kleinteiligkeit Reformbedarf*. Während die Landkreise Aurich und Leer mit Blick auf die Einwohner- und Flächengröße Mittelwerte im Vergleich der niedersächsischen Landkreise einnehmen (189.391 bzw. 165.000 Einwohner, 1.287 bzw. 1.086 km²), ist *Emden* mit rd. 51.000 Einwohnern die kleinste kreisfreie Stadt und der Landkreis *Wittmund* mit rd. 57.000 Einwohnern und 657 km² Flächengröße der gebiets- wie bevölkerungsbezogen zweitkleinste Landkreis Niedersachsens.

Stadt-Umland-Kooperation für Emden

Mit Blick auf die *kreisfreie Stadt Emden*, die als Mittelzentrum mit oberzentralen Teilfunktionen fungiert und Träger der Regionalplanung ist, sollte die *Abstimmung und Kooperation mit dem Umland* deutlich verbessert werden. Kooperationsbedarf erwächst zudem aus der Tatsache, dass Emden ein starkes Arbeitsmarktzentrum in

einem gemeinsamen Arbeitsmarktbereich mit den Landkreisen Aurich und Leer bildet. Als *Handlungsoption* bietet sich neben einer gemeinsamen Regionalplanung Emdens mit diesen direkt angrenzenden Landkreisen auch eine Fusion der drei Gebietskörperschaften an.

Fusionsoption

Dem *besonderen Handlungsbedarf des Landkreises Wittmund* lässt sich ggf. über *drei Fusionsvarianten* begegnen: der *Zuordnung zur JadeBay-Region* (als aufgrund der Berücksichtigung funktionaler Verflechtungen, etwa der Zugehörigkeit Wittmunds zur Arbeitsmarktregion Wilhelmshaven, und der dringend erforderlichen Stärkung des Raumes Wilhelmshaven möglicherweise „rationalsten" Lösung), dem *Zusammenschluss mit dem Landkreis Aurich* zu einem Kreis von dann 240.000 Einwohnern (wobei hier der politisch stark wirksamen landsmannschaftlichen Verbundenheit das größere Gewicht eingeräumt würde) sowie schließlich der Bildung eines *Großkreises Ostfriesland* mit dann 463.000 Einwohnern auf 3.100 km².

Fusionsoptionen Wittmunds

Unter dem Druck der Strukturschwäche und auf der Basis regionaler Identität schlossen sich bereits 1991 alle Landkreise und die Städte Emden und Wilhelmshaven mit der Bildung der Strukturkonferenz Ostfriesland zu einem seinerzeit beispielhaften Kooperationsnetzwerk zusammen. In dieser Tradition steht die derzeit erörterte Gründung des angesprochenen *Regionalrats Ostfriesland* in parteienübergreifendem Konsens, allerdings ohne die Stadt Wilhelmshaven und den Landkreis Friesland. In der (noch nicht öffentlich bekannten und entsprechend diskutierten) Organisationsform dieses Regionalrats könnte die interkommunale Kooperation eine neue politische Legitimation erhalten, auch im Zuge einer Direktwahl. Nach Vorstellungen der Protagonisten dieser Idee verbinden sich damit wohl auch regionale Kooperations- und Organisationsformen bis hin zu einem Großkreis, den der Gutachter bereits aus systematischen Gründen ablehnt.

Strukturkonferenz und Regionalrat

Durch die neu entstandene westlich angrenzende Kooperation in der JadeBay-Region (Stadt Wilhelmshaven, Landkreise Friesland, Wesermarsch und Wittmund) ergibt sich im Übrigen für die ostfriesische Halbinsel eine *kooperative territoriale Arbeitsteilung*. Scharnierkreis wäre in diesem Fall der Landkreis Wittmund, der beiden Kooperationen angehören will.

JadeBay-Region

Im Ergebnis ergibt sich für den *Raum Ostfriesland* ein *deutlicher Stabilisierungs- und ggf. Handlungsbedarf* im regionalen Maßstab. Eine vertiefte, sich nicht nur auf periphere Aufgabenfelder erstreckende interkommunale Kooperation könnte hierzu einen wesentlichen Beitrag leisten. Interessant ist die politisch wie funktional allerdings diskussionswürdige Aussage, nach der eine solche Kooperation auch in zukunftsfähige Verwaltungsstrukturen im Sinne einer regionalen Selbstorganisation münden könnte. *Zeitnahe Lösungen* schließlich erscheinen mit Blick auf den *Land-*

Stabilisierungs- und Entwicklungsbedarf

kreis Wittmund und die *kreisfreie Stadt Emden* erforderlich, wobei dies im letztbenannten Fall auch die Einkreisungsdiskussion beinhalten sollte.[324]

9.4 Niedersächsischer Zentralraum und Südniedersachsen: Beispiele

Strukturprobleme

In dieser Metropolregion stehen die *drei großen Teilräume* Göttingen, Braunschweig und das Weserbergland vor erheblichen strukturellen Problemen, die vor allem durch den demographischen Wandel verursacht oder verstärkt werden und verwaltungsstrukturelle Konsequenzen erfordern.

9.4.1 Raum Braunschweig

Voraussetzungen

Koordinationsbedarf und Optimierungspotentiale

Die durch den Zweckverband Großraum Braunschweig (ZGB) und die Projekt Region Braunschweig GmbH geprägte *Region* wird in dieser räumlichen Abgrenzung nicht in Frage gestellt, wenn auch die aktuelle Diskussion zur Bildung einer gesamtregionalen Gebietskörperschaft oder teilräumliche Fusionen in diesem Kontext anzusprechen sind. Auf der Basis einer entsprechenden *Koordination* könnte die Region Braunschweig im Rahmen der Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg eine zentrale Rolle spielen und sich auch in der Konkurrenz zur Region „Erweiterter Wirtschaftsraum Hannover“ behaupten. Hinzu kommt, dass die sozioökonomische Entwicklung der Region über ein beachtliches Gewicht für die Entwicklung des Landes verfügt. Auch deshalb bietet sich eine Diskussion der gegebenen kommunalen und regionalen Kooperationsstrukturen an, die den erheblichen Herausforderungen des demographischen Wandels, der wirtschaftlichen Entwicklung und der Wissensgesellschaft gerecht werden sollten. So bedarf die Region Braunschweig für ihre zukunftsfähige Entwicklung einer konsensfähigen *gesamtregionalen Ausrichtung und* zugleich *komplementärer kommunaler Binnenstrukturen*. Im Grundsatz bestehen mit dem ZGB und der Projekt Region Braunschweig GmbH geeignete Einrichtungen, diesem Auftrag gerecht zu werden oder ihn weiter auszugestalten, doch sind auch hier auszuschöpfende „Optimierungspotentiale“ erkennbar. Beide Einrichtungen erscheinen für eine außenwirksame Handlungsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes und für eine politische Gesamtrepräsentanz der Region nur begrenzt geeignet.

[324] Vgl. hierzu im Ländervergleich ausführlich *Hesse, J.J.,* a.a.O., 2009.

Fragmentierte Ausgangssituation

Die *Diskussion um den Großraum Braunschweig* wurde durch ein Thesenpapier des Braunschweiger Oberbürgermeisters Dr. Hoffmann angestoßen.[325] Er gelangte zu dem Ergebnis, dass der *Großraum* Braunschweig aufgrund seiner historischen Gegebenheiten *„völlig zersplittert, heterogen und so nicht handlungsfähig"* sei. Als einzig wirkliche „Klammer" im Großraum wurde auf den Zweckverband Großraum Braunschweig (ZGB) verwiesen, der allerdings nur über die Zuständigkeit für den Regionalverkehr und die Raumordnung, beides eher „dünne" Aufgabenbereiche, verfüge. Das eingesetzte „Großraum-Parlament" wurde mit Blick auf die gegebenen Aufgabenbereiche als unverhältnismäßig und entbehrlich eingeschätzt. Dem korrespondiere, dass auch das Projekt Region Braunschweig GmbH derzeit neu durchdacht werde, ohne allerdings nachhaltige Ergebnisse erbracht zu haben, vor allem mit Blick auf die Berücksichtigung Wolfsburgs. Verwaltungsgeographische Probleme träten hinzu: So durchschnitten die Kammergrenzen der Handels- und Handwerkskammern den Großraum Braunschweig, gleiches gelte für die Justizstruktur oder die Arbeitsverwaltung. Auch die politischen Organisationen seien in Teilen nicht deckungsgleich mit dem Großraum; in der „Braunschweigischen Landschaft" fehlten als Mitglieder die Kreise Goslar und Gifhorn, der „Oberzentrale Verbund Braunschweig-Salzgitter-Wolfsburg" existiere in der Realität nicht und verfüge auch über keine strukturellen Voraussetzungen, diesen Verbund handlungswirksam werden zu lassen; selbst die neu gebildete Großsparkasse „Landessparkasse Braunschweig" reiche von der Weser bis nach Helmstedt und bilde keinen zusammenhängenden Wirtschaftsraum ab. Im Ergebnis sei die Region Braunschweig im Vergleich zur Region Hannover nicht hinreichend handlungsfähig und deutlich schwächer aufgestellt, so dass sich ein erweitertes Nachdenken lohne.

Stabilisierungs- und Handlungsbedarf

Periphere Lage, Kleinteiligkeit und Bevölkerungsrückgang

Mit Blick auf *prioritären Handlungsbedarf* im Raum Braunschweig beschränkt sich die Untersuchung im Folgenden auf die nach der indikatorengestützten Bestandsaufnahme diskussionswürdigen Gebietskörperschaften. Dazu gehören die

[325] *Hoffmann, G.*: Zu einer Gebiets- und Verwaltungsreform in Niedersachsen und speziell im Großraum Braunschweig, Thesenpapier, 2008. Hoffmann wies nach grundsätzlichen Überlegungen zur Gebiets- und Verwaltungsreform in der Bundesrepublik für Niedersachsen darauf hin, dass man sich in Fachkreisen stets einig sei, dass bei einem zweistufigen Verwaltungsaufbau in den Flächenländern eine dementsprechende Größe (nach Fläche und Einwohnerzahl) auf der Kreisebene erforderlich sei, um im Zuge einer sinnvollen Funktionalreform dann auch die bisher von den Mittelinstanzen wahrgenommenen Verwaltungsaufgaben zumindest zu einem großen Teil auf die kommunale Ebene zu übertragen. Veränderungen vor allem auf der Kreisebene seien deswegen unausweichlich, weil das Kreisbild in Niedersachsen bekanntlich sehr ausdifferenziert ausfalle. Die erwartbaren Bevölkerungsrückgänge in kleinen und bevölkerungsschwachen Kreisen hätten die ohnehin erkennbaren Disparitäten noch vergrößert, so dass eine Übertragung weiterer staatlicher Aufgaben auf die Kreisebene zwar sinnvoll erscheine, dies aufgrund häufig fehlender Voraussetzungen allerdings ohne einen nachhaltigen Reformansatz nicht möglich sei.

strukturschwachen ländlichen Kreise mit ihren erkennbaren Problemen, die sich aufgrund peripherer Lage, kleinteiliger kommunaler Gliederung und anhaltender, u.a. demographisch begründeter Strukturschwäche aufaddieren; dies gilt besonders für die *Landkreise Helmstedt, Goslar, Peine und Wolfenbüttel*. Unter den kreisfreien Städten erscheint *Salzgitter* als besonders problembehaftet. Bis auf den Landkreis Peine liegen alle Kreise der Region Braunschweig im unmittelbaren Grenzraum (Zonenrandgebiet) zur ehemaligen DDR und haben sich bereits dadurch ihre traditionelle Strukturschwäche erworben. Mit Ausnahme Gifhorns weisen diese Kreise zudem sehr geringe Flächengrößen und eher geringe Einwohnerzahlen auf. So ist Peine mit 535 km² der flächenkleinste Kreis des Landes; aber auch Helmstedt (674 km²) und Wolfenbüttel (722 km²) entsprechen deutlich nicht einer wie oben diskutierten „optimalen Betriebsgröße". Helmstedt zählt mit 94.000 Einwohnern zudem zu den einwohnerschwächsten Kreisen Niedersachsens, während Wolfenbüttel (123.000 Einwohner), Peine (132.000 Einwohner) und Goslar (145.000 Einwohner) ebenfalls hinter den benannten potentiellen Mindestgrößen zurückbleiben. Dabei setzt sich ein bereits seit längerem bestehender *Schrumpfungsprozess* fort und wird über einen überproportionalen Rückgang Minderjähriger noch beschleunigt. Sieht man von Peine und Gifhorn ab, die voraussichtlich Bevölkerungsrückgänge von „nur" 8% zwischen 2008 und 2025 zu verkraften haben, werden in den anderen drei Kreisen der Region beträchtliche Bevölkerungsverluste in Höhe von 17 bis 20% erwartet, was etwa für Goslar nach den vorliegenden Prognosen eine Schrumpfung um 29.000 Einwohner in den kommenden 17 Jahren zur Folge haben könnte.

Sozioökonomische Lage

Der an der ausgesprochen negativen Pendlerbilanz ablesbare geringe Arbeitsplatzbesatz in allen Landkreisen (mit Ausnahme Goslars mit eigenem Arbeitsmarktbereich) verweist auf eine *geringe arbeitsmarktbezogene verwaltungsgeographische Kongruenz* und führt zugleich, jetzt mit Ausnahme Peines, zu sehr niedrigen BIP je Einwohner-Werten, wobei Gifhorn, Wolfenbüttel und Helmstedt zur Gruppe der vier Landkreise mit der landesweit geringsten Werten zählen. Mit Blick auf die durchschnittlichen bis leicht unterdurchschnittlichen Arbeitslosenquoten relativiert sich diese Einschätzung etwas, wobei Goslar mit einer Quote von 11% zu den landesschwächsten Gebietskörperschaften zählt. Diese negative Bilanz setzt sich mit den *Beschäftigtenrückgängen* für die Jahre 2007 bis 2020 fort, von denen bis auf Gifhorn erneut alle Landkreise im Raum Braunschweig betroffen sind. Helmstedt, Goslar und Wolfenbüttel weisen zudem niedrige allgemeine Deckungsquoten und überdurchschnittliche Soll-Fehlbedarfsquoten auf. Für Goslar wird die kreisweit zweithöchste SGB II-Quote festgestellt. Im Landesvergleich positive Werte bei entwicklungsrelevanten Indikatoren beschränken sich bei den angesprochenen

Landkreisen auf die niedrige Arbeitslosen- und SGB II-Quote in Wolfsbüttel sowie eine hohe Deckungsquote in Peine.

Kreislicher Stabilisierungsbedarf mit Ausnahme Gifhorns

Dass *Gifhorn* unter den Kreisen über die *günstigsten Voraussetzungen* zur demographischen, finanziellen und ökonomischen Entwicklung verfügt, dokumentiert neben der benannten relativ geringen Bevölkerungsabnahme die hohe Deckungsquote, die niedrige Soll-Fehlbetragsquote sowie die geringe Arbeitslosenquote und die prognostizierte positive Beschäftigtenentwicklung. *Besonderer Stabilisierungsbedarf* besteht dagegen in der Gesamtschau für die anderen Landkreise des Raumes, also *Goslar, Helmstedt, Peine und Wolfenbüttel*.

Salzgitter

Unter den *Oberzentren/kreisfreien Städten* weist *Salzgitter* trotz seines landesweiten Spitzenplatzes in der Steuereinnahmekraft (bei zugleich höchster Soll-Fehlbedarfsquote unter den kreisfreien Städten) den größten Handlungsbedarf auf. Die schwere demographische Entwicklungsschwäche bei einem prognostizierten Bevölkerungsrückgang von fast 21% zwischen 2008 und 2025 verbindet sich hier mit einer Abnahme der Beschäftigtenzahl um 10% im Zeitraum von 2007 bis 2020. Auch deckt die Stadt die Arbeitsmarktregion Braunschweig nur schwach ab.

Handlungsoptionen

Vier Handlungsoptionen

Für die Region Braunschweig bieten sich *vier Handlungsoptionen* an. Danach wäre zunächst daran zu denken, den *ZGB als administrative Klammer* der Region zu stärken. Zum Zweiten käme eine *Optimierung der Regionalentwicklungsgesellschaft Projekt Region GmbH* in Betracht, wobei eine Evaluierung der im Detail nicht bekannten Defizite, die in der Region beklagt werden, sich als sinnvoll erweisen könnte. Als Referenzkooperationen sollten dafür ggf. die Süderelbe AG und die Ems-Achse mit dem u.a. Europa-, Bundestags- und Landtagsabgeordnete aus der Region einschließenden „politischen Beirat“ dienen. Auch bietet es sich an, den wichtigen Zusammenschluss mit der WOB AG zügig umzusetzen. Eine dritte, sehr weitreichende Option bestünde in der *Schaffung einer* neuen, sich auf die gesamte Region Braunschweig erstreckenden *Gebietskörperschaft*, die dann über 1.139.000 Einwohner und eine Fläche von 5.079 km² verfügte. Von dieser Maßnahme versprach sich der Braunschweiger Oberbürgermeister die Lösung der angesprochenen Probleme unterschiedlicher Zuschnitte, Strukturen und Kammerbezirke, ohne dass sich damit eine Präzedenzwirkung für das übrige Land verbände.[326] Über den Aufgabenzuschnitt der Region müssten die kommunalen Gebietskörperschaften zunächst selbst diskutieren, könnten dabei aber auf die Erfahrungen aus Hannover zurückgreifen. Im Ergebnis seien „große Wachstumspotentiale“ zu erwarten, da

[326] *Hoffmann, G.*, a.a.O., 2008.

jetzt unnötig verbrauchte Energien und Ressourcen gebündelt würden und daraus Synergieeffekte wie nachfolgend ein zusätzlicher Wachstumsschub folgten. Diese Überlegungen erzeugten eine intensive Diskussion, die zudem durch zwei Gutachten eine gewisse Verstetigung fand.[327] Im Ergebnis wird man allerdings davon ausgehen können, dass die Vorstellungen zur Bildung einer *„Region Braunschweig" nicht weiter verfolgt* werden, weder im politischen Raum noch in der Fachöffentlichkeit. Zu den bereits systemischen Vorbehalten, die sich mit einer zweiten „Region" dieser Art in Niedersachsen verbinden dürften, treten zahlreiche *funktionale wie rechtliche Vorbehalte*. Während letztere sich auf die Gewährleistung effektiver bürgerschaftlich-demokratischer Mitwirkung, ausreichende Gründe des öffentlichen Wohls, die Einfügung in die Gesamtstruktur der niedersächsischen Landes- und Kommunalverwaltung sowie die Akzeptanz bei der Bevölkerung richten, ist aus funktionaler Sicht auf die unzureichende Berücksichtigung der sich mit dem Übergang zur Zweistufigkeit der niedersächsischen Verwaltung verbindenden Konsequenzen hinzuweisen.

Scheitern der Regionsdiskussion

Schließlich kämen als vierte Variante *teilräumliche Fusionen* in Frage, wobei sich vorrangig drei Zusammenschlüsse anbieten:

- des Oberzentrums Stadt Wolfsburg (122.000 Einwohner) und der Landkreise Gifhorn (174.000 Einwohner) und Helmstedt (94.000 Einwohner) zur „Autoregion" mit insges. 389.000 Einwohnern auf einer Fläche von 2.441 km²,
- der Stadt Braunschweig (246.000 Einwohner) mit den umliegenden Landkreisen Wolfenbüttel (123.000) und Peine (132.000) zu einem neuen Kreis mit 501.000 Einwohner auf einem Gebiet von 1.449 km² sowie
- der Stadt Salzgitter (104.000 Einwohner) mit dem Kreis Goslar (145.000 Einwohner) zu einem Kreis von 249.000 Einwohnern auf einer Fläche von 1.189 km², vor allem aufgrund der sich anbietenden regionalen Verflechtungen.

Fusionsoption: Wolfsburg, Gifhorn und Helmstedt

Die *Landkreise Gifhorn und Helmstedt* sind mit der *Stadt Wolfsburg* als überragendem Arbeitsmarkt-, Wirtschafts- und Oberzentrum eng und mit guter Erreichbarkeit verbunden. Diese Fusion entspräche territorial und funktional einem eindeutig abgrenzbaren sozio-ökonomischen Verflechtungsraum. Sie stünde auch in keinem Konkurrenzverhältnis zu sachlich begründbaren Fusionsräumen der beiden Oberzentren Braunschweig und Salzgitter. Wolfsburg kann insbesondere gegenüber Helmstedt seine hohe Wirtschaftskraft einbringen, das landesweit höchste BIP je Einwohner dokumentiert dies nachdrücklich. Durch die Zusammenführung könnte die erwartete Abnahme der Beschäftigtenzahlen um 6% (von 2007 bis 2020) in

[327] Vgl. *Bogumil, J./Ebinger, F./Groß, S.:* Modernisierung der Verwaltungsstrukturen im Großraum Braunschweig. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag der Industrie- und Handelskammer Braunschweig vom 20.09.2008 sowie *Kleine, W.:* Ergänzungsgutachten zur Region Braunschweig vom September 2009. Beide Gutachten sprechen sich für die Einführung einer „Region Braunschweig" aus, thematisieren aber gleichzeitig auch die erwartbaren Schwierigkeiten bei der Umsetzung dieses Konzeptes, ohne daraus freilich handlungsleitende Empfehlungen abzuleiten.

Helmstedt durch die positive Entwicklung in Wolfsburg wie Gifhorn relativiert werden. Auch würde der Steuereinnahmeschwäche Gifhorns wie Helmstedts durch eine Fusion begegnet.

Fusionsoption: Braunschweig, Wolfenbüttel und Peine

Eine *Fusion Braunschweigs, Wolfenbüttels und Peines* würde mit Blick auf Einwohnerzahl und Fläche ausreichende Größenordnungen schaffen, dabei allerdings – als einzelne Lösung betrachtet – mit Blick auf das horizontale Gleichgewicht der Gemeindeverbände neue Ungleichgewichte im Land etablieren. Durch den Einbezug der guten finanziellen Lage, etwa gemessen an der hohen Deckungsquote, der niedrigen Soll-Fehlbetragsquote und der bedeutsamen Wirtschaftskraft Braunschweigs (insbesondere mit Blick auf die für eine kreisfreie Stadt niedrige Arbeitslosenquote und die positive Beschäftigtenprognose), könnten die wirtschaftlichen und finanziellen Defizite der beiden Landkreise ausgeglichen werden. Braunschweig bildet mit Wolfenbüttel, Peine und der kreisfreien Stadt Salzgitter einen regionalen Arbeitsmarkt. Auch könnten mit dieser Lösung Identitätsräume in Teilen besser abgedeckt werden, so die Zugehörigkeit zur Braunschweigischen Landschaft, während die Fusion historisch weiter zurückgehende Identitätsmuster, etwa im Rahmen des ehemaligen Fürstentums Braunschweig-Wolfenbüttel, nicht aufnähme. Zu berücksichtigen wäre zudem die Gefahr, dass das bisherige hohe ehrenamtliche Engagement in Peine aufgrund einer geringeren Identifikation mit dem geschilderten Gebietszuschnitt zurückgehen könnte.

Fusionsoption: Salzgitter und Goslar

Die diskutierten entwicklungspolitischen *Defizite insbesondere Goslars* weisen daraufhin, dass *Fusionen auch für diesen Kreis* zu erwägen sein dürften. Die *Kreisfreiheit Salzgitters* stünde bei Verfolgung der angesprochenen Fusionsmöglichkeiten konsequenterweise auch zur Disposition, schon um regional ausgewogene Verwaltungsstrukturen zu schaffen. Salzgitter und Goslar kämen zusammengenommen auf eine hinreichende Einwohnerzahl. Gegen eine solche Fusion sprächen allerdings die im Vergleich zur Fusion Braunschweigs, Wolfenbüttels und Peines geringeren sozioökonomischen Verflechtungen, da Salzgitter zur Arbeitsmarktregion Braunschweig zählt und Goslar eine eigene Arbeitsmarktregion bildet. Ein Ausgleich der aufgeführten Schwächen würde durch die Fusion kaum erreicht werden, da Salzgitter und Goslar negative Beschäftigtenprognosen aufweisen und den zweit- bzw. drittgrößten Bevölkerungsrückgang zwischen 2008 und 2025 erwarten. Lediglich bei den Steuereinnahmen würde ein deutlich erkennbarer Ausgleich der disparitären Niveaus erreicht.

Gemeinsame Verbraucherschutz-, Veterinär- und Gesundheitsbehörde

In diesem Kontext ist schließlich auf einen Ansatz zu verweisen, der den aufgezeigten Strukturschwächen durch eine aufgabenspezifisch erweiterte interkommunale Zusammenarbeit zu begegnen suchte. Gemeint ist der inzwischen am Veto des Kreistags Wolfenbüttel gescheiterte Versuch, für die *Landkreise Goslar und Wolfenbüttel sowie die Stadt Salzgitter* eine *gemeinsame „Verbraucherschutz-, Veteri-*

när- und Gesundheitsbehörde" zu schaffen.[328] Dieser gutachtengestützte Ansatz[329] war schon von daher interessant, als er auf einer bestimmten Funktionsschwäche der Beteiligten aufbaute, dieser aber konstruktiv zu begegnen suchte, vermutlich auch, um späteren etwaigen strukturellen Eingriffen zu begegnen. Zudem verband sich damit ein prospektiver „Fahrplan", zu späteren Zeiten über eine weitere Aufgabenverlagerung nachzudenken, vor allem dann, wenn sich die gemeinsame Behörde bewährt hätte. In der Rechtsform einer gemeinsamen Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) „Salzgitter-Wolfenbüttel-Goslar (SWG)" ging es um eine interkommunal zu erledigende Wahrnehmung der Aufgabenbereiche Veterinärwesen, Verbraucherschutz und Gesundheit. Dass die vergleichsweise weit gediehenen Vorbereitungen scheiterten, ist insofern zu bedauern, als hier eine stadt- und kreisübergreifende Initiative erkennbar wurde, die sich von anderen vor allem dadurch unterschied, dass sie durch ein *proaktives Engagement ihrer Protagonisten* geprägt war und defizitäre Strukturen auf dem Weg einer koordinierten Aufgabenerledigung zu „heilen" suchte.

9.4.2 Südniedersachsen – Region Göttingen

Voraussetzungen

Weitreichende Regionalisierung

Im Gebietszuschnitt des Regionalverbandes Südniedersachsen stellt die *Region Göttingen mit den Landkreisen Göttingen, Northeim und Osterode sowie der Stadt Göttingen* einen anschlussfähigen, eingepassten *Baustein im Rahmen der Binnenstruktur der Metropolregion* Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg dar. Angesichts zunehmend verdichteter kommunaler und vor allem ökonomisch ausgerichteter Kooperationsstrukturen hat der Raum einen hohen Grad an Regionalisierung unterschiedlicher fachlich-sektoraler Aufgaben- und Themenfelder erreicht. Dies gilt auch für Kooperationen in den Querschnittsaufgaben der Regionalentwicklung, etwa im Rahmen des *Regionalverbandes Südniedersachsen* und der *Stiftung Südniedersachsen*. Diese unterschiedlichen *Netzwerke* agieren allerdings vielfach *nebeneinander* und *konkurrieren* auf unterschiedlichen Ebenen. Jedem einzelnen Netzwerk fehlt es für sich an hinreichender Entscheidungskompetenz und Ressourcen.

---

328 Eine auf Salzgitter und Goslar beschränkte Zusammenarbeit ist hingegen weiter möglich und wird derzeit von den Beteiligten erörtert. Vgl. u.a. *Stade, O.*: Projekt scheitert an Politik, in: Goslarsche Zeitung vom 28.04.2010.

329 Vgl. hierzu ein Eckpunktepapier der beteiligten Gebietskörperschaften vom 03.03.2010.

Potentiale für eine erweiterte Kooperation

Die Handlungsfähigkeit nach innen und außen, das Profil und die Wettbewerbsfähigkeit dieses (Teil-)Regionalen Kooperationsraums könnten entscheidend erhöht werden, sollte es zu einem leistungsfähigen und akzeptierten „Netzwerkknoten" kommen, etwa in der Form eines Zweckverbandes für Regionalplanung und Regionalentwicklung. So könnte ggf. auch das deutliche Defizit der Interessenvertretung, das sich mit einer eher schwachen politischen Repräsentanz und einer wenig organisierten politischen Lobby verbindet, abgebaut werden.

Stabilisierungs- und Handlungsbedarf

Strukturelle Probleme Northeims und Osterodes

Der weiter *wachsende Problem- und Handlungsdruck*, der für den seit längerem strukturschwachen Raum besteht, ist in den *Landkreisen Osterode am Harz und Northeim* besonders ausgeprägt; so werden in diesen vom demographischen Wandel besonders betroffenen Räumen die *kommunalpolitischen Herausforderungen an eine Sicherung der Daseinsvorsorge* und eine etwaige *Neuausrichtung der Siedlungsstrukturen* gleichsam exemplarisch deutlich. So sind nach den vorliegenden Prognosen für den Landkreis Northeim Bevölkerungsabnahmen im Zeitraum von 2008 bis 2025 um 17,5% und für Osterode um 19,5% zu erwarten. Diese Entwicklung wiegt auch deshalb besonders schwer, weil Osterode mit 79.000 Einwohnern und Northeim mit 141.000 Einwohnern ohnehin zu den bevölkerungsarmen Landkreisen zählen; bei Osterode tritt die geringe Flächengröße von lediglich 636 km² hinzu, ergänzt durch eine sehr hohe Arbeitslosenquote; auch Northeim und Göttingen liegen diesbezüglich über dem Kreisdurchschnitt. Dem korrespondieren hohe und für Osterode am Harz die landesweit dritthöchste SGB II-Quote(n), wobei die aufgezeigte negative Beschäftigtenentwicklung diese Probleme weiter verschärfen dürfte. Hinzu treten im Bereich der kommunalen Finanzen mit Ausnahme des Landkreises Göttingen eine eher geringe Steuereinnahmekraft, niedrige allgemeine Deckungsquoten sowie im Falle Osterodes erhöhte und für Helmstedt und Göttingen die dritt- bzw. vierthöchsten Soll-Fehlbetragsquote(n) des Landes. In der Gesamtbetrachtung sind die *entwicklungspolitischen Spielräume* für die Landkreise Osterode am Harz und Northeim mithin *gering*, der *Stabilisierungsbedarf* dagegen *hoch*. Dies gilt auch unter Einbezug der insgesamt positiveren Bewertung des Landkreises Göttingen, der zumindest mit Blick auf die demographische und wirtschaftliche Entwicklung vergleichweise besser gestellt ist. Northeim und Göttingen sind durch die gemeinsame Arbeitsmarktregion Göttingen verbunden, während Osterode am Harz einen eigenen Arbeitsmarktbereich konstituiert.

Gebotene Verantwortungsgemeinschaft

Die aufgezeigten strukturell verdichteten *Probleme* dürften *weder von den kleineren Landkreisen allein noch durch* einen *Zusammenschluss strukturschwacher Kreise Erfolg versprechend* und nachhaltig gelöst werden, sondern *eher in einer Verantwortungsgemeinschaft*, in die der stärkere Nachbarkreis Göttingen und insbesondere das vergleichsweise starke gemeinsame Oberzentrum Göttingen als Zentrum des gemeinsamen Lebens-, Wirtschafts- und Kulturraumes integriert sind. Selbst dann aber ist nach den vorliegenden Prognosen und angesichts des Ausmaßes und der Schärfe der strukturellen Probleme kaum davon auszugehen, dass die Kommunen und die regionalen Akteure den Abwärtstrend aus eigener Kraft aufzuhalten vermögen. Im Ergebnis wird man deshalb *Konsolidierungs- und Entwicklungsbemühungen* forcieren müssen, die neben einem erweiterten „regionalen Schulterschluss" auch das Land im Rahmen einer ressortübergreifenden Begleitung fordern dürften. Denkbar erscheint hier ein Neustart der mit der Modellregion im Jahr 2005 angestrebten *Entwicklungspartnerschaft*, dann allerdings *auf der Basis klarer und verbindlicher Zielvereinbarungen*. Der gegebene regionale Zuschnitt und die ausbaubaren Netzwerke zwischen den Akteuren sollten hierzu eine geeignete Förderkulisse darstellen.

Stadt-Umland-Beziehungen Göttingens

Ein weiteres Problem findet sich in diesem Raum mit Blick auf das *Oberzentrum Göttingen* und die hier erkennbare *Stadt-Umland-Abstimmung*. Dies verweist auf den Sonderstatus Göttingens nach dem Göttingen-Gesetz von 1964; zudem ist die Stadt Träger der Regionalplanung.

Handlungsoptionen

Stärkung der Verbandsstruktur und Fusionen

Angesichts dieser Ausgangssituation bieten sich als denkbare Handlungsoptionen vor allem die folgenden Vorgehensweisen an:

- Stärkung der Verbandsstruktur in der Region Göttingen durch die *Schaffung eines Zweckverbandes für Regionalplanung* oder eines Verbandes für Regionalplanung und Regionalentwicklung,
- *Fusionen von Landkreisen und der Stadt Göttingen*, entweder in Form eines Regionalkreises, bestehend aus den Landkreisen Göttingen, Northeim und Osterode a.H., oder aber im Rahmen einer „kleinen Lösung" durch den Zusammenschluss der Landkreise Osterode und Göttingen.

Fusionsoption: Göttingen, Osterode am Harz und ggf. Northeim

Die erstgenannte Stärkung der regionalen Kooperation über *verbindlichere Organisationsformen* erscheint dann als *erwägenswert, wenn Fusionslösungen im gesamtregionalen Zuschnitt mittelfristig nicht konsensfähig* werden. Ein Regionalkreis könnte dem insofern entgegen wirken, als auf dem ihm zugrunde liegenden räumlichen Zuschnitt langjährig bestehende, gewachsene regionale Kooperationsnetzwerke zu stabilisieren und weiterzuentwickeln wären. Ein solcher *Regionalkreis* wäre deckungsgleich mit der Arbeitsmarktregion Göttingen und entspräche dem

Verflechtungsbereich des Oberzentrums Göttingen, das auch unter Aufgabe seines Sonderstatus eine Leitfunktion in dieser Region wahrnehmen könnte. Auf diesem Weg erscheint es zumindest prinzipiell möglich, sich als *Region Göttingen* in der Metropolregion Hannover und gegenüber Nachbarregionen – wie Kassel – behaupten zu können. Der Kreis Göttingen könnte dabei sein wirtschaftliches Ausgleichspotential einbringen, etwa über seine zumindest durchschnittliche Ausstattung mit Standortfaktoren und seine Steuereinnahmekraft. Auch würde eine derartige Gebietskulisse Identitätsräumen entsprechen, wie sie im Landschaftsverband Südniedersachsen zum Ausdruck kommen. Aufgrund des besonderen Reformbedarfs für den *Landkreis Osterode.* käme unter Umständen auch eine *Fusion mit dem Landkreis Göttingen* in Betracht. Diese „kleine Lösung" hätte u.a. den Vorzug, dass sie die Option für eine spätere sinnvolle Regionallösung offen hielte. Die von den Landräten *Northeims und Holzmindens* angestrebte Fusion ihrer Kreise dagegen fügt sich zunächst weder in eine Region Göttingen noch in eine Weserbergland-Region wirklich sinnvoll ein, da sie die gegebenen sozioökonomischen Verflechtungen, Arbeitsmarktbereiche und oberzentralen Versorgungsstrukturen unzureichend berücksichtigt. Zudem gefährdete sie gewachsene Kooperationsstrukturen in beiden Räumen und hätte als „*Bündnis der Schwachen*" möglicherweise keinen nachhaltigen Bestand. Letzteres gilt auch für den landesseitig ins Gespräch gebrachten und vom Landkreis Osterode nachdrücklich abgelehnten „*Harzkreis*" aus den Kreisen Osterode und Goslar. Nach neuesten Verlautbarungen werden die unterschiedlichen Optionen jetzt über zwei Gutachten erörtert, von denen sich das eine auf das Zusammengehen von Holzminden und Northeim, das andere auf eine Fusion zwischen Holzminden und Hameln-Pyrmont erstreckt.

Region Göttingen

Der aktuelle Diskussionsprozess wird im Übrigen auf einer neuen und jetzt politischeren Ebene geführt und lässt *Fortschritte in der Entwicklung eines Regionalbewusstseins* erkennen, vor allem vor dem Hintergrund des Bekenntnisses des Landkreises Osterode zu einer „Region Göttingen"[330] und des Vorschlags zur Bildung eines Zweckverbandes für Regionalplanung und Regionalentwicklung. Trotz der grundsätzlichen Bereitschaft von Stadt und Landkreis Göttingen scheiterte eine Zweckverbandsbildung bislang allerdings an der vom Landkreis gewünschten Beschränkung auf die Regionalplanung. Im Hintergrund steht die Konkurrenz zu den Regionalentwicklungsaufgaben der Stiftung Südniedersachsen.

[330] Göttinger Tageblatt vom 20.01.2005.

9.4.3 Weserbergland

Voraussetzungen

Kooperationspartner

In der Form der *Weserberglandkooperation (REK Weserbergland)* vermag die Region entsprechend ihrem Selbstverständnis als zu beachtender und gut in die Binnenstruktur des Großraums eingepasster Partner in der Metropolregion Hannover mitzuwirken. Dabei bilden die *Landkreise Holzminden, Hameln-Pyrmont* (mit Hameln als Mittelzentrum mit oberzentralen Teilfunktionen) *sowie Schaumburg den Kern der Region*. Der Landkreis *Nienburg* ist dagegen als ein typischer „Zwischenraum" ohne geborene regionale Zuordnung eines Partners; zwar dürfte er allein durch seine Randlage und die geographische Distanz keine vertiefte Bindungswirkung zur Kernregion gewinnen, doch soll er mit Blick auf möglichen Handlungsbedarf in die nachfolgende Darstellung mit einbezogen werden.

Unzureichende Problemlösung

Die gravierenden *strukturellen, vor allem demographisch bedingten Probleme* verdichten sich für den Gesamtraum und verstärkten den ohnehin *hohen Handlungsdruck* auf den Landkreis Holzminden. Dem suchen die Akteure in *betont informellen und freiwilligen Strukturen regionaler Zusammenarbeit* zu entsprechen, die nach dem gegenwärtigen Erkenntnisstand aber nicht ausreichen werden, um den *negativen Kreislauf von wirtschaftlicher und demographischer Entwicklungsschwäche* sowie sich damit verbindenden *schrumpfenden kommunalen Handlungsspielräumen* zu durchbrechen. Auch dieser Aspekt sollte auf der Basis der benannten zusätzlichen Gutachten Berücksichtigung finden.

Stabilisierungs- und Handlungsbedarf

Kleinräumigkeit und erheblicher Bevölkerungsrückgang

Die drei Kreise *Holzminden, Hameln-Pyrmont und Schaumburg* verfügen über eine geringe Flächengröße von jeweils etwa 800 km². Einwohnermäßig bleiben die Kreise Hameln-Pyrmont und Schaumburg zwar unter dem Landesdurchschnitt, weisen jedoch mit ihrer etwa doppelten Größe noch immer einen deutlichem Abstand zum landesweit drittkleinsten Landkreis Holzminden (75.000 Einwohner) auf, dem mit einem Bevölkerungsrückgang von 21% für die Jahre 2008 bis 2025 der landesweit (relativ) stärkste Schrumpfungsprozess prognostiziert wird. Da auch Hameln-Pyrmont und Schaumburg zur Gruppe der Kreise mit hoher Bevölkerungsabnahme zählen, stellt die *Weserberglandregion einen der vom demographischen Wandel am stärksten betroffenen Räume* Niedersachsens dar.

Holzminden

Der Bevölkerungsrückgang des Landkreises *Holzminden* korreliert hochgradig mit dem prognostizierten *Beschäftigtenrückgang* von 2007 bis 2020, für den der landesweit höchsten Wert von 11% angenommen wird – bei einer derzeit bereits weit überdurchschnittlich hohen Arbeitslosenquote. Dagegen sind die übrigen Indikato-

ren zur Kennzeichnung eines etwaigen Stabilisierungsbedarfs zwar auch überwiegend negativ und Handlungsbedarf begründend, treten aber in ihrem Gewicht zurück. Zudem ist bei einer Erörterung gebietsstruktureller Veränderungen die hohe demokratische Integrationsfähigkeit Holzmindens mit Blick auf das ehrenamtliche Engagement wie die Wahlbeteiligung zu berücksichtigen.

Hameln-Pyrmont

Der *Landkreis Hameln-Pyrmont* weist über die hier gewählten Kriterien hinweg deutliche strukturelle, insbesondere demographisch bedingte *Schwächen* auf, die allerdings weniger stark als im Landkreis Holzminden ausgeprägt sind. Einem überdurchschnittlichen BIP und einer durchschnittlichen Steuereinnahmekraft stehen eine überdurchschnittliche Arbeitslosen-, eine hohe SGB II- und eine geringe allgemeinen Deckungsquote gegenüber. Mit dem vergleichsweise starken Mittelzentrum (mit oberzentralen Teilfunktionen) Hameln und dem Mittelzentrum Bad Pyrmont verfügt der Kreis über eine gute zentralörtliche Versorgung. Durch die hohe Arbeitsplatzzentralität der Stadt Hameln bildet er einen kleineren eigenständigen Arbeitsmarktbereich, der wiederum Teil der großen Arbeitsmarktregion Hannover ist.

Schaumburg

Die Bewertung des *Landkreises Schaumburg* verweist gleichfalls auf *Stabilisierungsbedarf*. Das relativ geringe BIP und prognostizierte Beschäftigtenrückgänge von 2% zwischen 2007 und 2020 lassen neben der problematischen demographischen Entwicklung mit einem Bevölkerungsschwund von 11% im Zeitraum 2008 bis 2025 eine eher *schwache wirtschaftliche Leistungs- und Entwicklungsfähigkeit* erkennen. Angesichts einer erhöhten Arbeitslosenquote besteht auch eine überdurchschnittliche SGB II-Belastung. Zudem kennzeichnen eine geringe Steuereinnahmekraft und eine niedrige allgemeine Deckungsquote die kommunale Finanzsituation. Der Landkreis weist im Übrigen über seine Pendlerbezüge eine *verstärkte Verflechtung mit dem Wirtschaftsraum Hannover*, aber auch in den angrenzenden nordrheinwestfälischen Raum hinein aus. Historisch gesehen findet sich aus der Zugehörigkeit zum Fürstentum Schaumburg-Lippe und des bis 1946 selbständigen Landes Schaumburg-Lippe noch eine hohe regionale Identität in der Kreisbevölkerung.

Nienburg (Weser)

Der *Landkreis Nienburg (Weser)* verfügt über einen geringen Bevölkerungsbesatz, allerdings ein größeres Territorium als Holzminden, Hameln-Pyrmont und Schaumburg. Seine *Entwicklungsfähigkeit* ist erkennbar *größer* als die der drei benannten Kreise, was sich vor allem mit der weniger negativen Bevölkerungsentwicklung verbindet. Allerdings werden auch für Nienburg trotz einer gegenwärtig guten Ausstattung mit Standortfaktoren Beschäftigtenrückgänge, wenn auch in geringerem Ausmaß, erwartet. Haushalterisch kontrastiert die hohe Deckungsquote die hohe Soll-Fehlbetragsquote. Auch der Landkreis Nienburg ist der Arbeitsmarktregion Hannover zuzuordnen.

Handlungsalternativen für Holzminden

In der *Zusammenfassung* ergibt sich, dass insbesondere Holzminden von einer Überlagerung gleich mehrerer Problemstellungen betroffen ist und zudem keine festeren Verflechtungen im Land aufweist, was die Zugehörigkeit zur Arbeitsmarktregion Paderborn unterstreicht; hinzu tritt eine eher isolierte, verkehrs- und oberzentrumsferne Lage. Die Mitgliedschaft im Regionalverband Südniedersachsen hat Holzminden mit dem Beitritt in die Weserberglandkooperation im Jahr 2000 aufgegeben. Im Ergebnis bieten sich dem Kreis *keine klaren Handlungsalternativen*, da er mehrseitig orientiert ist, so in die Richtungen NRW/Höxter, Hannover, Hildesheim und den Göttinger Raum. Zwar entwickelte der Kreis mit Unterstützung des Landes einen *Weserberglandplan*, der im Rahmen der Regionalkooperation als wenig solidarische Insellösung allerdings auf deutliche *Vorbehalte* stößt. Aus dem Kreis selbst heraus werden fortgeschrittene Aktivitäten im Bereich *interkommunaler Kooperation* bis hin zu *Gemeindefusionen* erkennbar, zudem führt der Landkreis gegenwärtig die angesprochenen Fusionsgespräche mit dem Landkreis Northeim.

Etablierte Weserberglandkooperation

Die gewachsene Struktur der nunmehr etablierten *Weserberglandkooperation* (ohne den Landkreis Nienburg) könnte als entwicklungsfähige Basis für einen etwaigen neuen Kreiszuschnitt genutzt werden. Mit dem Mittelzentrum Hameln besteht ein zentralörtlicher Mittelpunkt. Zudem haben die drei Landkreise seit ihrem Zusammenschluss in der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland in diesem Jahr systematisch und erkennbar erfolgreich ein *interkommunales Netzwerk* aufgebaut, das eine auch interne Bindungswirkung zu entfalten verspricht und mit dem sich die Region nach außen repräsentiert (vgl. Kap. 8.4.4). In der Verbindung mit der von den drei Kreisen mitgetragenen *Weserbergland AG* finden sich somit *zwei komplementäre Netzwerke* in dem gemeinsamen Wirtschaftsraum. Die bisherigen Ergebnisse dieser Kooperation lassen erkennen, dass die Region gemeinsame Kernkompetenzen aufweist und sich mit einem eigenen Profil als *Gesundheits- und Energieregion* überzeugend nach außen darzustellen vermag. Zudem dokumentieren die gegenwärtig verfolgten Schwerpunktprojekte, dass im diesem kooperativen Rahmen durchaus *modellhafte Lösungsansätze* für sich mit dem demographischen Wandel verbindende Probleme auf kommunaler und regionaler Ebene entwickelt werden können.

Handlungsoptionen

Stärkung der Handlungsfähigkeit der Weserberglandkooperation

Der abschließende Blick auf sich bietende Handlungsoptionen unterstreicht einerseits die Möglichkeiten zu einer *erweiterten Kooperation* zwischen den Akteuren und weist andererseits *Fusionsperspektiven* aus. Bei einer Fusion stünden zwei sich in den Raumzuschnitt der Weserberglandkooperation (ohne Nienburg) einfügende

Fusionsoption: Holzminden, Hameln-Pyrmont und ggf. Schaumburg

Alternativen zur Auswahl: eine *kleine Lösung* im Zuge eines Zusammengehens von *Holzminden* (75.000 Einwohner) *und Hameln-Pyrmont* (156.000 Einwohner) sowie eine *große Lösung* durch den *zusätzlichen Einbezugs Schaumburgs* (163.000 Einwohner) zu einem neuen Kreis mit dann etwa 392.000 Einwohnern auf einer Fläche von 2.165 km². Bestehende Identitäten würden bei diesen Fusionsvarianten freilich nicht zusammengeführt, da die Kreisgrenzen überwiegend auch Identitätsräume voneinander scheiden. Damit droht dann zumindest potentiell auch ein Verlust demokratischer Integrationsfähigkeit, die sich derzeit vor allem in Holzminden und Hameln-Pyrmont in hohem Maße findet. Wäre eine Fusion auf mittelfristige Sicht blockiert, ist zu erwägen, die *Handlungsfähigkeit der Weserberglandkooperation schrittweise zu stärken*, etwa durch Einrichtung einer Planungsgemeinschaft im Rahmen des laufenden Modellvorhabens. Alternativ könnte die Gestaltungsfähigkeit der Weserberglandregion durch *verbindlichere Kooperationsformen* ausgebaut werden. So ergibt sich für das Land durchaus die Möglichkeit, das *Modell der Entwicklungspartnerschaft* auf der Grundlage verbindlicher Zielvereinbarungen als Anreiz zum Ausbau der Kooperation (in zukunftsfähigeren Strukturen) einzusetzen.

10 Zwischenfazit (II): Kommunen mit Handlungsbedarf

Handlungsbedarf und Handlungsoptionen

Die Erkenntnisse der Kap. 7 bis 9 sollen nun zusammenfassend in einen Ausweis jener niedersächsischen Kommunen münden, für die die Analyse *Handlungsbedarf* und darauf zielende *Handlungsoptionen* erbrachte. Dabei wird, dem hier gewählten Untersuchungsansatz folgend, zunächst auf die Metropolregion Hamburg, gefolgt von der Metropolregion Bremen-Oldenburg, abgestellt, bevor sich der Gutachter den kommunalen Gebietskörperschaften West- und Südwestniedersachsens sowie schließlich dem Niedersächsischen Zentralraum und Südniedersachsen zuwendet.

Metropolregion Hamburg

In der *Metropolregion Hamburg* sind es vor allem die Landkreise Lüchow-Dannenberg, Uelzen und Cuxhaven sowie Stade und Harburg, für die Handlungsbedarf und Handlungsoptionen erkennbar werden. Für sie stellen sich als etwaige Fusionsoptionen einerseits die Zusammenfügung von Lüchow-Dannenberg, Uelzen und Lüneburg (sowie ggf. Harburg) und andererseits das Zusammengehen von Cuxhaven und Stade. Alternativ ist ein Zusammenschluss der Landkreise Harburg und Lüneburg (ohne Hansestadt und umliegende Gemeinden) sowie der Samtgemeinde Elbtalaue (Landkreis Lüchow-Dannenberg) und einiger weiterer Gemeinden zu einem neuen Landkreis „Winsen/Elbe“ ebenso denkbar wie eine Fusion von Harburg und Stade. Die genannten Varianten weisen jedoch deutlich unterschiedliche Vorteils- und Nachteilskonstellationen auf. Bei der erstbenannten *Fusionsmöglichkeit in Nordostniedersachsen* wird davon ausgegangen, dass ein Zusammenschluss der strukturschwachen *Landkreise Uelzen und Lüchow-Dannenberg* mit gegenwärtig etwa 145.000 Einwohnern keine hinreichend leistungs- und entwicklungsfähige Gebietskörperschaft hervorbrächte, dies vielmehr erst durch den Einbezug des demographischen und ökonomischen Ausgleichspotenzials des *Landkreises* und des *Oberzentrums Lüneburg* möglich würde. Eine *Erweiterung* eines solchen 321.000 Einwohner auf einer Fläche von 4.000 km² zählenden Kreises *um den Landkreis Harburg* mit seiner positiven Bevölkerungs- und Beschäftigtenprognose sowie guten haushalterischen Situation brächte zwar zusätzliche Ausgleichsmasse ein, stieße aber angesichts der Überschreitung „optimaler Betriebsgrößen“ und der negativen Folgen für die bürgerschaftlich-demokratische Dimension kommunaler Selbstverwaltung (etwa mit Blick auf das Ehrenamt) auf starke Bedenken. Die hier als *Landkreis „Winsen/Elbe“* bezeichnete Neugliederungsoption verfügte über die von vielen Beobachtern eingeforderte „Nord-Ausrichtung“ und qualifizierte sich als leistungsfähiger und potenter Verhandlungspartner gegenüber der Hansestadt Hamburg bei der Gestaltung von Umlandverflechtungen. Eine *Fusion der Landkreise Stade und Cuxhaven* schüfe dagegen einen zweiten relativ starken Landkreis im Hamburger Umland und könnte wirtschaftliche und haushalterische Disparitäten in diesem Raum ausgleichen, griffe aber auf keine relevanten funktionalen Verflechtungen zurück, da Cuxhaven stärker auf das Oberzentrum Bremerhaven und

somit die Metropolregion Bremen-Oldenburg ausgerichtet ist, während Stade der regionalen Arbeitsmarktregion Hamburg angehört. Die Fusion Lüchow-Dannenbergs, Uelzens und Lüneburgs schließlich ermöglichte als weitere Option, den Kernraum der Süderelbe AG, *Stade und Harburg*, zusammenzuführen – in Form eines *Kragenkreises*, der die direkt an das Stadtgebiet Hamburgs angrenzenden Landkreise und die regionale Arbeitsmarktregion Hamburg auf Seiten Niedersachsens vereinte. In der Gesamtschau bieten sich für die Metropolregion Hamburg eine *Nordostniedersachsen-Struktur mit Lüneburg*, die die strukturschwache Fläche einbindet, und eine *Kragenfusion Harburg-Stade* an, die den engeren Stadt-Umland Verflechtungen derzeit und in absehbarer Zukunft am besten Rechnung tragen dürfte.

Metropolregion Bremen-Oldenburg

In der *Metropolregion Bremen-Oldenburg* weisen neben dem mehrfach orientierten Landkreis Cuxhaven vor allem die kreisfreie Stadt Wilhelmshaven und die Landkreise Friesland, Wittmund und Wesermarsch sowie das Bremer Umland Handlungsbedarf auf. Im *Raum Wilhelmshaven* bieten sich eine *Fusion im Zuschnitt der JadeBay-Region* (kreisfreie Stadt Wilhelmshaven und die Landkreise Friesland, Wittmund und Wesermarsch) sowie eine *Variante ohne den Einbezug Wesermarschs* an, um die Kleinräumigkeit und Leistungsschwäche der dortigen Verwaltungsstrukturen sowie die bislang schwach ausgeprägte Einbindung des Umlandes und dessen geringe Identifikation mit dem Oberzentrum zu überwinden. Die letztgenannte Option schüfe eine Gebietskörperschaft mit 239.000 Einwohnern auf einer Fläche von 1.372 km² und würde der arbeitsmarktbezogenen Orientierung Wesermarschs zu Bremen und Oldenburg entsprechen. Im *Raum Bremerhaven* gilt es, *verbindlichere Formen der Zusammenarbeit zwischen Bremerhaven, Cuxhaven und Wesermarsch* zu vereinbaren und im Landkreis Cuxhaven zudem durch Strukturveränderungen demographischen wie strukturellen Herausforderungen proaktiv zu begegnen. Im *Bremer Umland* schließlich wäre zur Stärkung der Funktions- und Handlungsfähigkeit des Kernraums Bremen und des niedersächsischen Umlands der laufende Entwicklungsprozess fortzuführen, mit Blick auf *verbindlichere Formen der raumordnerischen, regionalplanerischen und städtebaulichen Zusammenarbeit* vor allem auf der Basis des interkommunalen Raumstrukturkonzepts (INTRA) und der weiteren *Grundlage eines Staatsvertrags*. Diesbezüglich ist insbesondere auf die Potentiale einer Weiterentwicklung des Kommunalverbundes zu einer interkommunalen Einrichtung mit übergreifenden Kompetenzen zu verweisen, ggf. ergänzt um Aufgabenfelder der Regionalplanung.

West- und Südwestniedersachsen

In *West- und Südwestniedersachsen* beschränkt sich angesichts der Erfolge des Emslandes und Osnabrücks der Handlungsbedarf auf den *Raum Ostfriesland* mit der kreisfreien *Stadt Emden* und den *Landkreisen Aurich*, *Leer* und *Wittmund*. Eine *vertiefte*, sich nicht nur auf periphere Aufgabenfelder erstreckende *interkommunale*

Kooperation könnte hier einen wesentlichen Stabilisierungsbeitrag leisten. Zeitnahe Lösungen erscheinen mit Blick auf den Landkreis Wittmund und die kreisfreie Stadt Emden erforderlich. Dem *besonderen Handlungsbedarf Wittmunds* ließe sich ggf. in *drei Fusionsvarianten* begegnen: der *Zuordnung zur JadeBay-Region* (als aufgrund der Berücksichtigung funktionaler Verflechtungen, etwa der Zugehörigkeit Wittmunds zur Arbeitsmarktregion Wilhelmshaven, und der dringend erforderlichen Stärkung des Raumes möglicherweise rationalsten Lösung), dem *Zusammenschluss mit dem Landkreis Aurich* zu einem Kreis von dann 240.000 Einwohnern sowie schließlich der *Bildung eines Großkreises Ostfriesland* mit dann 463.000 Einwohnern auf 3.100 km²; sie erscheint angesichts dieser Größenordnungen aus systematischen wie funktionalen Gründen allerdings diskussionswürdig. Mit Blick auf die kreisfreie *Stadt Emden* sollte die *Abstimmung und Kooperation mit dem Umland* deutlich verbessert werden. Als Handlungsoption bietet sich neben einer gemeinsamen Regionalplanung Emdens mit den direkt angrenzenden Landkreisen Aurich und Leer auch eine Fusion der drei Gebietskörperschaften an.

Niedersächsischer Zentralraum und Südniedersachsen

Der *Niedersächsische Zentralraum und Südniedersachsen* schließlich weisen eine hohe Zahl von Kommunen mit Handlungsbedarf in allen drei großen Teilräumen, dem Raum Göttingen, dem Weserbergland und dem Raum Braunschweig, auf. Mit Blick zunächst auf den *Raum Braunschweig* bieten sich *vier Handlungsoptionen* an. Danach wäre zunächst daran zu denken, den *ZGB* als administrative Klammer der Region zu *stärken*. Zum zweiten käme eine *Optimierung der Regionalentwicklungsgesellschaft Projekt Region GmbH* in Erwägung. Als Referenzmodell könnten hierfür die Süderelbe AG und die Ems-Achse, einschließlich des Europa-, Bundestags- und Landtagsabgeordnete aus der Region einschließenden „politischen Beirats", gelten. Zudem böte es sich an, den Zusammenschluss mit der WOB AG zügig umzusetzen. Eine dritte, sehr weitreichende Option bestünde in der Schaffung einer sich auf die gesamte *Region Braunschweig* erstreckenden Gebietskörperschaft, die dann über 1.139.000 Einwohner und eine Fläche von 5.079 km² verfügte, eine – wie aufgezeigt – kaum konsensfähige Variante. Schließlich kämen als vierte Option *teilräumliche Fusionen* in Frage, wobei sich vorrangig drei Zusammenschlüsse anbieten. Zum ersten die des *Oberzentrums Stadt Wolfsburg und der Landkreise Gifhorn und Helmstedt* zu einer „Autoregion", die mit insgesamt 389.000 Einwohnern auf einer Fläche von 2.441 km² territorial und funktional einem eindeutig abgrenzbaren sozio-ökonomischen Verflechtungsraum entspräche. Zum zweiten würde eine *Fusion Braunschweigs, Wolfenbüttels und Peines* zu einem Kreis mit 501.000 Einwohnern und einer Flächengröße von 1.449 km² den Einwohnermangel der beiden Landkreise beheben, dabei allerdings - als einzelne Lösung betrachtet - mit Blick auf die horizontale Balance der Gemeindeverbände neue Ungleichgewichte im Land etablieren. Allerdings könnten durch den Einbe-

Raum Braunschweig

zug der guten finanziellen Lage und bedeutsamen Wirtschaftskraft Braunschweigs die wirtschaftlichen und finanziellen Defizite der beiden Landkreise ausgeglichen werden. Zum dritten bietet sich eine Fusion der *Stadt Salzgitter mit dem Landkreis Goslar* zu einer Gebietskörperschaft mit 249.000 Einwohnern auf einer Fläche von 1.189 km² an, um entwicklungspolitischen Defiziten zu begegnen und regional ausgewogene Verwaltungsstrukturen zu schaffen. Gegen einen solchen Zusammenschluss wären die im Vergleich zur Fusion Braunschweigs, Wolfenbüttels und Peines geringeren sozioökonomischen Verflechtungen Salzgitters und Goslars anzuführen. Über die eingangs genannten vier Handlungsoptionen hinaus ist für den Raum Braunschweig schließlich auf einen Ansatz zu verweisen, der den aufgezeigten Strukturschwächen durch die *Bildung einer aufgabenspezifisch erweiterten interkommunale Zusammenarbeit* zu begegnen sucht. Gemeint ist der am Veto des Kreistags Wolfenbüttel gescheiterte, gleichwohl innovative Versuch, für die Landkreise Goslar und Wolfenbüttel sowie die Stadt Salzgitter eine gemeinsame „Verbraucherschutz-, Veterinär- und Gesundheitsbehörde“ zu schaffen.

Raum Göttingen

Im *Raum Göttingen* sind *zwei Handlungsoptionen* vorrangig zu erwägen, einerseits eine *Stärkung der Verbandsstruktur* in der Region durch die Schaffung eines Zweckverbandes für Regionalplanung oder eines Verbandes für Regionalplanung und Regionalentwicklung sowie andererseits *Fusionen von Landkreisen und der Stadt Göttingen*, entweder in Form eines Regionalkreises, bestehend aus den *Landkreisen Göttingen, Northeim und Osterode a.H.*, oder aber im Rahmen einer „kleinen Lösung“ durch den Zusammenschluss der *Landkreise Osterode und Göttingen*. Die erstgenannte Stärkung der regionalen Kooperation über verbindlichere Organisationsformen erscheint dann als erwägenswert, wenn Fusionslösungen im gesamtregionalen Zuschnitt mittelfristig nicht konsensfähig werden. Der angesprochene Regionalkreis wäre deckungsgleich mit der Arbeitsmarktregion Göttingen und entspräche dem Verflechtungsbereich des Oberzentrums Göttingen, unterliegt allerdings einer Reihe systemischer Bedenken. Aufgrund des besonderen Reformbedarfs für den Landkreis Osterode a.H. käme unter Umständen auch eine Fusion mit dem Landkreis Göttingen in Betracht. Im Übrigen berücksichtigt die von den Landräten Northeims und Holzmindens angestrebte Fusion ihrer Kreise die gegebenen sozioökonomischen Verflechtungen, Arbeitsmarktbereiche und oberzentralen Versorgungsstrukturen nur unzureichend; sie bedarf daher einer näheren gutachterlichen Überprüfung und ggf. alternativer Vorgehensweisen.

Weserbergland

Der abschließende Blick auf Handlungsoptionen im *Weserbergland* unterstreicht einerseits die *Möglichkeiten zu einer erweiterten Kooperation* und weist andererseits *Fusionsperspektiven* aus. Bei einer Fusion stünden zwei sich in den Raumzuschnitt der Weserberglandkooperation (ohne Nienburg) einfügende Alternativen zur Auswahl: eine *kleine Lösung* im Zuge eines Zusammengehens von *Holzminden*

(75.000 Einwohner) *und Hameln-Pyrmont* (156.000 Einwohner) sowie eine *große Lösung* durch den *zusätzlichen Einbezug Schaumburgs* zu einem neuen Kreis mit dann etwa 392.000 Einwohnern auf einer Fläche von 2.165 km². Bestehende Identitäten würden bei diesen Fusionsvarianten allerdings nicht zusammengeführt, da die Kreisgrenzen auch Identitätsräume scheiden. Wäre eine Fusion auf mittelfristige Sicht blockiert, wäre zu erwägen, die *Handlungsfähigkeit der Weserbergland-kooperation schrittweise zu stärken*, etwa im Rahmen einer gemeinsamen Regionalplanung. Alternativ könnte die Gestaltungsfähigkeit der Weserberglandregion durch verbindlichere Kooperationsformen ausgebaut werden. So ergäbe sich für das Land durchaus die Möglichkeit, das Modell der Entwicklungspartnerschaft auf der Grundlage verbindlicher Zielvereinbarungen als Anreiz zum Ausbau der Kooperation zu nutzen.

11 Zusammenfassende Handlungsoptionen

Vier Handlungsoptionen

Im Folgenden versucht der Gutachter, aus den aufgezeigten veränderten Rahmenbedingungen, den demgegenüber entwickelten Maßstäben und Kriterien zur Beurteilung der niedersächsischen Kommunalstruktur sowie aus dem Ausweis der Makro-, Meso- und Mikroebenen einer auf Regionale Kooperationsräume bezogenen Analyse zusammenfassende Optionen zu entwickeln. Er unterscheidet dabei zwischen einer *Optimierung des Status quo* (11.1), einer *erweiterten interkommunalen Kooperation* (IKZ, 11.2), *punktuellen Anpassungen und selektiven Gebietsreformen* (11.3) sowie schließlich einem *Gesamtansatz* (11.4), der eine breitere regionale Orientierung und eine erhöhte Flexibilität eines etwaigen Reformprozesses nahe legt. Die daraus letztlich folgenden potentiellen Fusionen, Einkreisungen, Bildungen von „Großkreisen" sowie eine Gebietsreform „von oben" werden abschließend zusammenfassend bewertet und in ihren Vor- wie Nachteilen gegenübergestellt.

Optimierungspotential und Rationalitätsreserven

Allen ausgewiesenen Handlungsmöglichkeiten liegt zugrunde, dass sich mit Blick auf die niedersächsische Kommunalstruktur *Optimierungspotential und Rationalitätsreserven* erkennen lassen, die, vor allem, aber nicht nur auf Effizienz- und Effektivitätserwägungen gestützt, in der Summe einen Eingriff in bestehende Verwaltungsstrukturen auf der kommunalen Ebene rechtfertigen. Gleichwohl ist in diesem Zusammenhang die *Verhältnismäßigkeit von Mitteleinsatz und Ertrag* etwaiger Reformen zu beachten. Den wesentlichen Bezugspunkt bildet dabei die Wahrung von *Bürgernähe, Identität und demokratischer Teilhabe*, hier als demokratische, örtliche und politische Integrationsfähigkeit kommunaler Gebietskörperschaften verstanden. Darauf bezieht sich auch das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern in seinem ablehnenden Urteil zur dortigen Kreisgebietsreform.[331] Darin wird unter Berufung auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts deutlich geltend gemacht, dass dem benannten Kriterium (insbesondere dem „demokratischen Gesichtspunkt der örtlichen Teilhabe der Bürgerschaft an der Erledigung ihrer öffentlichen Aufgaben") nicht nur erhebliche, sondern gegenüber reinen Wirtschaftlichkeitserwägungen sogar *superiore Bedeutung* zukommt. Obgleich diese strikte Auslegung unter funktionalen und staatspraktischen Gesichtspunkten durchaus diskussionswürdig erscheint, verbinden sich mit ihr doch gewichtige Implikationen. Dies gilt vor allem dann, wenn in Aussicht genommene Reorganisationsprozesse gesetzlich verfügte Territorialreformen einschließen und den Bestand gegebener Gebietskörperschaften berühren. Das dabei herangezogene *öffentliche Wohl* und die sich daraus ableitenden *gesamtstaatlichen Interessen* bedürfen deshalb einer materiellen wie im Verfahren überzeugenden Begründung.[332] Berück-

Berücksichtigung der bestehenden Rechtsprechung

[331] Vgl. LVerfG MV 9-17/06 sowie die Ausführungen in Kap. 2.2, 5.1 und im Anhang.

[332] Vgl. hierzu *Hesse, J.J.,* a.a.O., 2008/2009, 144 ff.

sichtigt man die auch in Niedersachsen nicht auszuschließende Möglichkeit einer verfassungsgerichtlichen Auseinandersetzung,[333] ergeben sich wenigstens *vier Anforderungen an den Prozess* und die argumentative *Absicherung von Reorganisationsprozessen*:

Anforderungen an den Gesetzgebungsprozess

- Die in Betracht gezogenen Maßnahmen (Einkreisungen, Gemeinde- und Kreisfusionen usw.) müssen stichhaltig begründet und im Ergebnis in erheblichem Umfang dazu geeignet sein, die zugrunde liegenden Erfordernisse des öffentlichen Wohls zu erfüllen.
- Dies impliziert, *ex ante* unterschiedliche Handlungsansätze ergebnisoffen in Betracht zu ziehen und sorgfältig gegeneinander abzuwägen, wobei auch solche Alternativen einzubeziehen sind, die den Bestand vorhandener kommunaler Gebietskörperschaften nicht in Frage stellen.
- Ferner müssen die eine Reform veranlassende Ausgangslage, darauf bezogene Maßnahmen und ihre Effekte in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen, wobei dem Erhalt der demokratischen, örtlichen und politischen Integrationsfähigkeit besonderes Gewicht zukommt. Jenseits der (mit Hilfe von Alternativen) festzustellenden Notwendigkeit von Struktureingriffen verlangt dies, dass jeder einzelne Schritt einen wesentlichen Beitrag dazu leisten muss, die avisierten Ziele zu erreichen.
- Schließlich sind die benannten Analyse- und Entscheidungsschritte in ein geordnetes Verfahren einzubetten, dessen Ausgang nicht über bestimmte Prämissen von vornherein determiniert sein darf.

Alternativenbestimmung, Umsetzbarkeit

Während im vorliegenden Fall die vom *Gutachter vorgelegte Situationsanalyse* in ausreichendem Maße zu begründen vermochte, dass eine *Überprüfung der niedersächsischen Kommunalstrukturen Reformansätze sinnvoll* erscheinen lässt, ja sie *in Teilen erforderlich* macht, müssen die in Reaktion hierauf zu entwickelnden Reformoptionen deshalb alle (oder doch zumindest viele) denkbaren Handlungsalternativen einschließen und in Form konkreter Modelle auf ihre reformimmanenten Wirkungen hin überprüft werden. Diese Arbeitsschritte bilden mithin einen wesentlichen Teil des Reformprozesses, erlauben sie im Ergebnis doch erst die Beurteilung der Frage, ob materiell sinnvolle *Reorganisationsmaßnahmen verfügbar, praktikabel und politisch durchsetzbar* sind, was wiederum ganz wesentlich deren rechtliche Zulässigkeit im Hinblick auf ihre Verhältnismäßigkeit bedingt. Quantitative Relationen und allgemeine Entwicklungsgrundsätze ohne konkrete Hinweise auf deren Umsetzung reichen hier nicht aus und könnten sich später als Hindernis für eine belastbare Entscheidungs- und Kompromissfindung herausstellen; entsprechend ausgerichtete Expertisen bleiben deshalb notwendigerweise unvollständig.

[333] Vgl. hierzu die Synopse im Anhang.

Gesamthafte Erfassung der Handlungsansätze

Angesichts dieser *rechtlichen und politischen Bedingungen für eine Strukturreform* erscheint es angezeigt, möglichst gesamthaft die zur Verfügung stehenden Handlungsansätze zu erfassen und diese ggf. zu praxistauglichen Reformmodellen für einzelne Regionen, hier als Regionale Kooperationsräume verstanden, zu verdichten. Im Nachfolgenden bemüht der Gutachter dabei eine *deduktive Logik*, die jeden Entwicklungsschritt argumentativ und mit Blick auf die vorgefundene Empirie im Land abzusichern sucht.

Internes vs. gebietskörperschaftübergreifendes Vorgehen

Grundsätzlich sind bei dem erkennbaren und hier umfassend dokumentierten Reformbedarf *zwei Vorgehensweisen* denkbar:

- Die erste geht den kommunalverfassungsrechtlich vollständig risikolosen Weg einer Optimierung unter Wahrung der gegebenen Verwaltungsstrukturen.
- Die zweite Option besteht in Ansätzen, die Synergien durch Größenersparnisse (*economies of scale*) und Verbundvorteile (*economies of scope*) zu erreichen, was jeweils im Einzelfall den Einbezug von wenigstens zwei Gebietskörperschaften erforderlich macht.

Der Gutachter konzentriert sich dabei auf die Ausgestaltung so bezeichneter *Konzentrationsansätze*, worunter alle Lösungen zu verstehen sind, die auf eine Zusammenfassung von Zuständigkeiten und Ressourcen zielen und insgesamt wie im Einzelfall mehr als eine bestehende kommunale Gebietskörperschaft einbeziehen.

Modi der Reorganisation

Die rechtliche Relevanz und erkennbare Empirie vorangegangener Gebiets- und Verwaltungsreformen legen dabei eine Unterscheidung danach nahe, ob

- die in Rede stehenden Konzentrationsmaßnahmen die gegebenen Gebietsstrukturen in Frage stellen und
- sie freiwillig oder zwangsweise (also auf dem Gesetzes- bzw. Verordnungswege) zu vollziehen sind.

Die folgende Darstellung systematisiert die sich daraus ergebenden *Handlungsansätze*, wobei im Fall der gebietsstrukturrelevanten Maßnahmen noch einmal zwischen solchen Reformen unterschieden wird, die nicht nur die Gebietsstrukturen, sondern auch den Bestand vorhandener Gebietsstrukturen betreffen, und jenen, die diese im Kern weiterhin unberührt lassen.

Abbildung 11-A: Handlungsansätze zur Reorganisation der kommunalen Kreisstufe

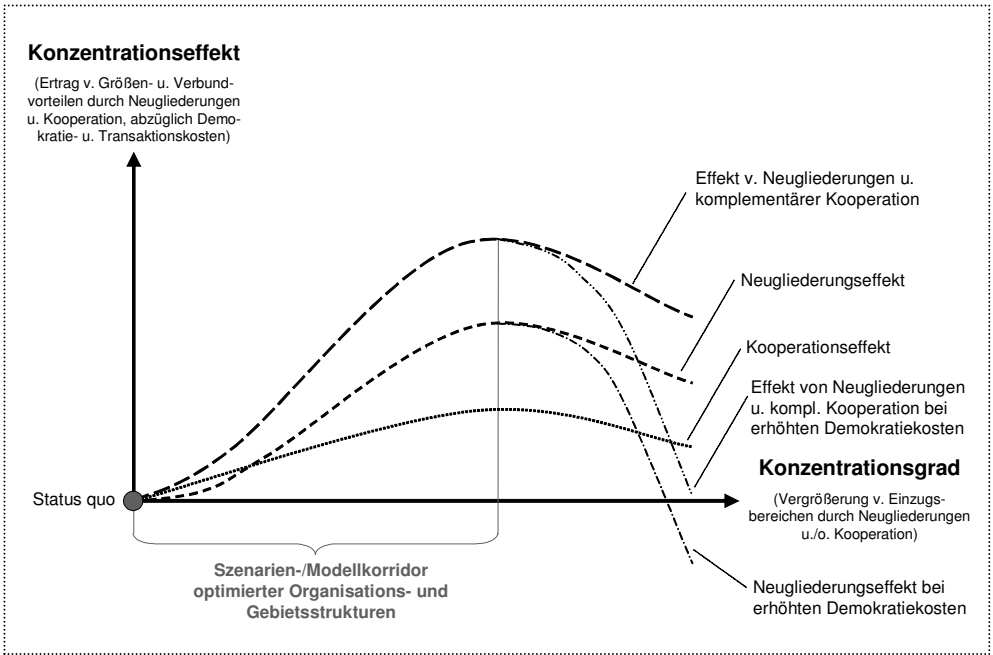


Reformkorridore und Wirkungsgrenzen

Die ausgewiesenen *Handlungsansätze* sind nicht notwendigerweise alternativ, sondern durchaus *komplementär nutzbar*, etwa mit Blick auf die Verbindung von Neugliederungen und Kooperationen. Trotz der unbestreitbaren Vorteile größerer Einheiten sind allerdings *Wirkungsgrenzen zu beachten*. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um (dauerhafte) Reformnachteile, insbesondere Transaktions- und die bereits mehrfach angeführten Demokratiekosten; im Fall von Gemeinschaftsarbeit kommen Verzögerungen und die Zurückhaltung eines Autonomiebesatzes hinzu. Im Ergebnis legen entsprechende Erfahrungen und Plausibilitätsbetrachtungen nahe, dass *Entwicklungs-, Verbund- und Größenvorteile mit der Ausdehnung und Einwohnerzahl des gebietskörperschaftlichen Zusammenwirkens nicht endlos anwachsen*, sondern ihr Ertrag ab einem gewissen Punkt wieder sinkt, da die angesprochenen Defizite in Abhängigkeit von der Komplexität, der Vielzahl und dem Umfang größerer Einheiten steigen; je nach Gewichtung (insbesondere der Demokratiekosten) kann dies trotz erheblicher Synergien auch in eine gegenüber dem Status quo negative Nutzenbilanz münden. Hieraus folgt, dass es *für jeden Handlungsansatz* wie auch für die Kombination unterschiedlicher Maßnahmen *so etwas wie ein Optimum* und, daraus abgeleitet, einen *sinnvollen „Reformkorridor“* gibt, innerhalb dessen die Konzentrationseffekte von Reorganisationsprozessen hinreichend groß ausfallen und Aufwand, Kosten wie Ertrag in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen, mithin die normativen, funktionalen und politischen Anforderungen an eine Verwaltungsstrukturreform erfüllt werden. Diese Zusam-

menhänge sind in der nachfolgenden Übersicht graphisch dokumentiert und wurden in einer früheren Untersuchung vom Gutachter handlungsleitend eingesetzt.

Abbildung 11-B: Konzentrationseffekte bei Neugliederungen/Fusionen



Minimalszenario: Optimierung des Status Quo

Der *nachfolgende Ausweis von Handlungsoptionen* setzt an diesen Überlegungen an und sucht von einer *Minimal- bis hin zu einer Maximallösung* unterschiedliche Handlungsoptionen auszuweisen. Erstere beinhaltet mit Blick auf eine ergebnisoffene Prüfung von Alternativen die (bloße) Optimierung des Status quo, die keiner Neugliederung/Fusion bedarf und zudem ohne größere staatliche Einflussnahme auskommt. Um dennoch auch hier Konzentrationswirkungen zu erzielen, kommt es dabei meist zu einer verstärkten interkommunalen Zusammenarbeit, die durch Förder- und Anreizpolitiken des Landes begünstigt wird, etwa in der Form einer landesseitigen Begleitung, die auf geordnete und strategisch ausgerichtete Formen der Gemeinschaftsarbeit achtet, damit gebildete Kooperationen zu einem späteren Zeitpunkt etwaigen Fusionen und Einkreisungen nicht widersprechen.

Maximalszenario: Schaffung von Regionalkreisen

Das *Maximalszenario* hingegen sucht den *höchsten Effekt von Verbund- und Größenvorteilen* sowohl *in fiskalischer als auch* in *entwicklungspolitischer Hinsicht* zu verwirklichen. Als Orientierung bieten sich dafür regionalplanerische Zusammenhänge und Dimensionen an, die nachhaltige Eingriffe nicht nur nicht ausschließen, sondern auch befördern, bis hin zur Bildung von ausreichend integrationsfähigen und stabilen Kreisen. Im Ergebnis könnte das zu Größenordnungen führen, die Bevölkerungs- und Flächenzahlen umfassen, die im Bundesdurchschnitt als überdurchschnittlich sowie im Sinne der diskutierten normativen Anforderungen als

Groß- oder Regionalkreise zu charakterisieren wären. Wiewohl dies auch auf der Grundlage des Urteils des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern nicht von vornherein als unzulässig, sondern „nur“ als in besonderem Maße begründungsbedürftig einzuschätzen ist, stellen Regionalkreise doch einen Grenzfall dar, dessen weitere Ausdehnung normativ wie funktional kaum noch vertretbar erscheint. Gleichwohl bleibt der Einbezug solcher Vorstellungen sinnvoll und notwendig, um angesichts des dokumentierten Stabilisierungsbedarfs dem Anspruch einer ggf. erheblichen Strukturverbesserung gerecht werden zu können und zugleich einen Referenzpunkt für die Bewertung, Umsetzung und auch (spätere) Weiterentwicklung niederschwelligerer Lösungen aufzustellen.

Punktuelle Anpassungen, Reform mittlerer Reichweite

Zwischen einer solcher Minimal- und Maximallösung kommt es dann zu *weiteren Ausdifferenzierungen*, die etwa als punktuelle Anpassung oder Reform mittlerer Reichweite zu bezeichnen sind. Beide beinhalten eine Fortsetzung jener im Rahmen der Optimierung des Status quo angelegten Kooperationspolitiken, soweit diese nicht durch eine gleichzeitige Neugliederung aufgehoben bzw. überkompensiert werden. Die „Reform mittlerer Reichweite“ könnte hier noch einen Schritt weiter gehen und die Lösung von „Problemfällen“ mit einer erweiterten Anpassung auch in anderen Landesteilen verbinden. Dahinter stünde die Überlegung, flächendeckend die mit einer Neugliederung in Aussicht gestellten Effizienzrenditen zu erwirtschaften und zugleich ausgewogene Kommunalstrukturen im gesamten Land zu bilden. *Mit den nachfolgenden vier Optionen* fasst der Gutachter nicht nur die erkennbare Empirie und den ihr folgenden Stabilisierungs- und Handlungsbedarf zusammen, sondern entwickelt auch ein *prüf- und handlungsfähiges Kontinuum*, das dann nachfolgend weiter konkretisiert werden kann. Wichtig ist dabei, dass die aufgezeigten Konstellationen zwar unterschiedliche Handlungsansätze beinhalten, sich jedoch so ausgestalten lassen, dass sie *untereinander anschlussfähig* bleiben, eine wesentliche Voraussetzung dafür, im Rahmen eines sich anbietenden Konzentrationsprozesses *effektive Freiwilligkeitsphasen* vorzusehen und die darauf fußende *Organisationsentwicklung* nicht zuletzt *rechtlich zulässig* und vor allem *konsensfähig* zu gestalten.

Anschlussfähigkeit

11.1 Optimierung des Status quo

Optimierung des Status Quo nicht ausreichend

Die *Optimierung des Status quo*, von einigen Landes- und Kommunalvertretern noch vor geraumer Zeit als durchaus gangbarer Weg bezeichnet, dürfte angesichts der auf Veränderung drängenden Rahmenbedingungen *keine wirklich zu verfolgende Handlungsoption* mehr darstellen. Dabei sind es nicht nur aktuelle demographische und haushalterische Verwerfungen, sondern bereits *seit längerem anhaltende Ungleichgewichte*, ja Asymmetrien, die die Landesentwicklung prägen. Natürlich kann man versuchen, diesen Status in der Hoffnung auf eine schnelle vor allem

Unbestreitbare Ungleichgewichte und Defizite

konjunkturelle Besserstellung beizubehalten, doch sprechen alle dem Gutachter zugänglichen Daten und weiteren Informationen gegen diese Option. Dies gilt sowohl für die Entwicklungsperspektiven des Landes als Ganzem als auch für dessen Teilräume und in diesen Teilräumen wiederum für die Gemeinden und Gemeindeverbände. Hier „zu optimieren" hieße, bestenfalls bei besonders deutlichen Verwerfungen und Ungleichgewichten stabilisierend einzuwirken, doch ist der gegebene Problembesatz in den meisten der hier angesprochenen Fälle dafür zu hoch und im Wortsinne „drängend". Optimierung bedeutete angesichts dieser Ausgangssituation, den Problemdruck zu negieren oder ihn, allen empirischen Ergebnissen widersprechend, für überzeichnet zu halten. Auch ist erneut darauf hinzuweisen, dass die bisherigen verwaltungsreformerischen Aktivitäten des Landes sich primär auf die staatliche Ebene bezogen und hier im Vergleich der Flächenländer der Bundesrepublik überzeugende Ergebnisse erbrachten. Dabei dürfte allen Beteiligten bewusst gewesen sein, dass sich in einem weiteren Schritt *komplementäre Reformbemühungen auch im und für den kommunalen Bereich* anschließen müssten. Dieser Zeitpunkt ist erreicht, indirekt lässt dies auch die Regierungserklärung des Ministerpräsidenten vom 28. April 2010 im Niedersächsischen Landtag erkennen. *Es geht im Ergebnis mithin nicht um das „Ob" einer reformorientierten Überprüfung der niedersächsischen Kommunalstruktur, sondern um das „Wie".*

Komplementäre Kommunalreform

11.2 Erweiterte interkommunale Kooperation (IKZ)

Ausweitung der eher punktuellen Zusammenarbeit

Die Befürworter eines Status quo setzen in der Hoffnung, Strukturreformen abwehren zu können, meist auf eine *verbesserte interkommunale Zusammenarbeit (IKZ).* Dies gilt kreis- wie gemeindeüberschreitend und sucht jene „internen Optimierungspotentiale" zu ergänzen, die sich mit einer moderaten Überprüfung der Organisations- wie Verfahrensroutinen verbinden. Blickt man auf die bisherigen Bemühungen im Rahmen der IKZ, wird allerdings deutlich, dass sich gelegentlich zwar grenzüberschreitende Aktivitäten (etwa über die Bildung von gemeinsamen Rettungsleitstellen und Rettungsdiensten) finden, eine darüber hinaus gehende *Bereitschaft zur Zusammenarbeit* allerdings *eher unterausgeprägt* ist. Zwar kann hier angeführt werden, dass sich auch Gemeinschaftsarbeiten und Auftragsverwaltung mit dem kreisangehörigen Raum finden (etwa mit Blick auf Vereinbarungen über eine gemeinsame Bezügeabrechnung), doch bleibt es bislang bei *punktuellen Vorgehensweisen*. Insofern erscheint es angezeigt, die sich mit IKZ verbindenden Potentiale weiter auszuschöpfen, wobei es sich anbietet, dies mit einem *aufgabenspezifischen Zugriff* zu verbinden. Dies schon deshalb, um deutlicher als bislang angeben zu können, in welchem Rahmen freiwillige Gemeinschaftsarbeit sinnvoll und umsetzbar erscheint und was dies wiederum für die unterschiedlichen Einzugsbereiche der in Betracht kommenden Kooperationen bedeutet. Zudem erscheint es

Aufgabenspezifische Vorgehensweise

sinnvoll, jene *Maßnahmen und Instrumente* anzusprechen, mittels derer die Kommunen selbst, vor allem aber das Land, die Gemeinschaftsarbeit zusätzlich umsetzen und fördern könnten. Dies schließt auch eine gesonderte Betrachtung entsprechender Politiken im Stadt-Umland-Bereich ein.

Kosten-Nutzen-Erwägungen

Die *Intensivierung und Förderung interkommunaler Zusammenarbeit* unter der Bedingung der Freiwilligkeit kann eine verstärkte Kooperation im Übrigen *nicht gesetzlich verfügen*. Sie muss stattdessen versuchen, die *Kooperationsbereitschaft* der dezentralen Gebietskörperschaften *durch geeignete Rahmenbedingungen* zu *erhöhen*. Hinzu tritt das Engagement der Kommunen, indem diese Anregungen und Sachzwänge produktiv aufnehmen, eigene Initiativen entfalten und den Prozess der Gemeinschaftsarbeit ergebnisorientiert gestalten. Eine *erhöhte Motivation* zur Zusammenarbeit ist, wie angesprochen, indes vor allem dann gegeben, wenn der in Aussicht gestellte Gewinn (Personaleinsparungen, verbesserte Verwaltungsqualität und künftige Steuermehreinnahmen als Beispiele) und die zu erwartenden politisch-administrativen Nachteile einer Nicht-Kooperation (etwa in Form einer sonst befürchteten Gebietsreform) zusammengenommen die Summe der unmittelbaren Kosten (Aufwendungen für Planung und Anbahnung der Zusammenarbeit, Kontrollaufwand gegenüber Gemeinschaftseinrichtungen usw.) des Autonomieverlusts und der politisch-administrativen Nachteile der Kooperation (etwa durch eine damit verbundene Vorwegnahme von Gebietsreformen) übersteigen. *Maßnahmen, die auf eine Verstärkung der Gemeinschaftsarbeit zielen*, sollten deshalb

Erwartungen

- den materiellen Gewinn aus der Zusammenarbeit erhöhen (etwa durch eine Förderung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs) bzw. einen dauerhaften Vorteil stiften (Personaleinsparungen, Vermeidung künftiger Kosten, Verbesserung des Vollzugs als Beispiele),
- die Attraktivität begrenzter bzw. fortgesetzter Nicht-Kooperation verringern (so durch die europa-, bundes- und landesrechtliche Besserstellung von Kooperation gegenüber einer Vergabe an Dritte, durch die In-Aussicht-Stellung gesetzlicher Strukturmaßnahmen oder die drohende Hochzonung von Aufgaben),
- die unmittelbaren Kooperationskosten und rechtlichen Hindernisse senken (insbesondere auf dem Wege organisations-, personal-, haushalts- und fachrechtlicher Deregulierung oder durch Projektförderungen und Managementhilfen im Kooperationsprozess),
- den Autonomieverlust durch Kontrollroutinen der beauftragenden bzw. kooperierenden Gebietskörperschaften begrenzen (in Form entsprechender vertraglicher Vereinbarungen oder durch die Bildung intermediärer Einrichtungen mit gleichberechtigter Vertretung der Trägerkommunen) sowie
- die politisch-administrativen Kooperationsnachteile (durch die Definition klarer Rahmenbedingungen und Konsequenzen einer gewünschten und vom Land geförderten Gemeinschaftsarbeit) verringern.

Räumliche Eignung von Aufgaben für die interkommunale Zusammenarbeit

Unter diesen Bedingungen eignen sich bestimmte *Aufgaben* mehr als andere *für eine Zusammenarbeit*; dies gilt weiter unten auch für die Erörterung jener Möglichkeiten, die Land und Kommunen nutzen können, um Kooperationsanreize effektiv zu erhöhen. Abb. 12.2-A hebt solche *räumlichen und strategischen Aufgabeneigenschaften* hervor, die aus Sicht der Kreise und kreisfreien Städte für eine besondere Kooperationsfähigkeit sprechen dürften, da sie bei gegebenen Synergien vergleichsweise geringe Nachteile im Hinblick auf die kommunale Ortsnähe sowie für die gebietskörperschaftliche Gestaltungsfähigkeit und Eigenentwicklung erwarten lassen.

Abbildung 12.2-A: Räumliche und strategische Kooperationsvorteile (aufgabenspezifisch)

Raumbezug	**Strategische Relevanz**	**Ermessensspielräume**	**Beispiele**	
			Aufgaben	Begründung
Ortsbezug	Hoch	Hoch	Soziale u. Jugendhilfeeinrichtungen Transferleistungen der Jugendhilfe und nach dem SGB II Schulträgerschaft	Immobiles Klientel Örtliche Versorgungsfunktion, Daseinsvorsorge Gewährleistungsansprüche an die Kommune Häufig örtlich relevante Gestaltungsmöglichkeiten
		Mittel		
		Gering		
	Mittel	Hoch		
		Mittel		
		Gering		
	Gering	Hoch	Personen- und Meldewesen Straßen- und Verkehrsaufsicht	Lokale Nachfrage und örtliches Vollzugserfordernis Geringe Gestaltungs-, aber hohe Ordnungsrelevanz
		Mittel		
		Gering		
Regionalbezug	Hoch	Hoch	Wirtschaftsförderung Sonderordnungsaufgaben (Umwelt usw.) Rettungsleitstellen Zentrale und Querschnittsaufgaben in	Gestaltungsanspruch und interregionaler Wettbewerb vs. Bündelungserfordernisse Lokalbezüge und vor-Ort-Präsenz bei Ordnungsaufgaben – zugleich Verbundvorteile von Kooperationen in spezialisierten Prozessen
		Mittel		
		Gering		
	Mittel	Hoch		
		Mittel		
		Gering		
	Gering	Hoch	den Bereichen Kämmerei, Haupt-, Organisations- und Rechtsamt	Erhöhte Bedeutung für die Eigenentwicklung – zugleich Größen- und Verbundvorteilen bei verwaltungsinternen Querschnittsaufgaben
		Mittel		
		Gering		
Ortsunabhängigkeit	Mittel	Hoch	Bezügeabrechnung Adoptionsvermittlung	Geringes Erfordernis einer vor-Ort-Präsenz Standardisierte Prozesse und Verfahren mit geringer lokal
		Mittel		
		Gering		
	Gering	Hoch	Ausbildungsplatzvermittlung	auszufüllender Gestaltungskompetenz Reduzierte Bedeutung für die kommunale Eigenentwick-
		Mittel		
		Gering		

Faktoren der räumlichen Kooperationseignung

Jenseits übergeordneter Erwägungen, die unverändert auch in Kernbereichen der Selbstverwaltung Gemeinschaftsarbeit nahe legen können, *steigt* danach die *Kooperationsfähigkeit* (nachzuvollziehen an der Intensität der Grau-Schattierung) *mit*

- *der Ortsferne* bzw. mit den regionalen Bezügen oder einer weitgehenden Ortsunabhängigkeit der Aufgabenerledigung,
- *abnehmender strategischer Relevanz* i. S. der gebietskörperschaftlichen Eigenentwicklung, der Versorgungssicherheit und/oder eines dauerhaften Gewährleistungserfordernisses sowie
- *sinkenden Ermessensspielräumen*, sofern etwa strikte gesetzliche Vorgaben oder materielle Zwänge eine selbstbestimmte Aufgabenwahrnehmung erkennbar einschränken.

Funktionale Eignung von Aufgaben für die interkommunale Zusammenarbeit

Wendet man sich vor diesem Hintergrund den *funktionalen Aufgabenprofilen* zu, lassen sich erneut Kooperationseignungen ableiten, die die vorgenannten räumlich-strategischen Erwägungen i. T. ergänzen. Für eine intensivierte kreisüberschreitende Zusammenarbeit kommen danach vor allem Zuständigkeiten in Betracht, die sich in der Tendenz durch die folgenden Merkmale auszeichnen:

- *Querschnittsfunktionen mit internen Zielgruppen* (gegenüber Vollzugsfunktionen, die sich an Adressaten außerhalb der öffentlichen Verwaltung richten; Beispiele: Rechnungsprüfung und Rechtsamt),
- *standardisierte Massengeschäfte für interne Zielgruppen* (gegenüber externen Leistungen; Beispiele: Bezügeabrechnung, Kassenwesen, Liegenschaftsverwaltung),
- *komplexere und einzelfallabhängige Dienstleistungen mit externen Zielgruppen* (gegenüber Transferleistungen und ortsbezogenen Massengeschäften; Beispiele: Genehmigungsverfahren im Umweltbereich, Veterinär- und Lebenmittelaufsicht) sowie
- *interne Infrastruktur- und Dienstleistungen* (gegenüber der Zur-Verfügung-Stellung von Einrichtungen für den Publikumsverkehr; Beispiele: Liegenschaftsmanagement, Druckereien).

Identifikation von Zuständigkeiten für eine erweiterte Zusammenarbeit

Auf der Basis einer detaillierten Aufgabenanalyse, der Auswertung der vor Ort geführten Interviews und unter Berücksichtigung bereits bestehender Kooperationen lassen sich nun Zuständigkeitsbereiche identifizieren, in denen ein verstärktes Zusammenwirken der Einrichtungen realistisch erscheint. Dabei empfiehlt der Gutachter, sich an Ortsbezügen auszurichten, die ggf. zwischen Nachbarschafts- (im Regelfall zwei Kommunen), Regional- (zwei bis fünf Kommunen) und landesweiten Kooperationen (alle Kreise und kreisfreien Städte) unterscheiden. Derart vorbereitet, kann man unter dem Vorbehalt der örtlichen Kooperationsbereitschaft wie auch der im Einzelfall sinnvollen Realisierung (etwa mit Blick auf die gegebenen Personalkegel der kooperierenden Einrichtungen) Handlungsansätze darstellen. Berücksichtigt man dabei die bereits angesprochenen Hemmnisse und kooperationsspezifischen Nachteile, gewinnt eine *gezielte Förderung der Gemeinschaftsar-*

beit zentrale Bedeutung. Sie soll erneut dazu beitragen, Vorteile der Kooperation zu erhöhen, ihre Defizite und vor allem ihre Opportunitätskosten indes zu begrenzen. Damit entscheiden die entsprechenden Handlungsansätze letztlich über die Reichweite, den Erfolg und die Vertretbarkeit eines Reformkonzepts, das auf Struktureingriffe (zunächst) verzichten und den Status quo gleichsam evolutionär optimieren will.

Stufen der Zusammenarbeit

Blickt man auf die *„Dramaturgie" einer schrittweise zu vertiefenden Kooperation*, eignen sich zum Einstieg zunächst kommunalpolitisch weniger relevante und eher *unstrittige Aufgaben* (verwaltungsinterne/technische Sekundär- bzw. Folgeaufgaben als Beispiel). Hinzu treten *gemeinsame Entwicklungsprojekte*, die *win-win*-Konstellationen (etwa in Form gemeinsamer Gewerbegebiete im Stadt-Umland-Bereich oder regionale Vermarktungsinitiativen) erkennen lassen. Im administrativen Bereich sollten sich die beteiligten Kommunen gerade zu Beginn auf *lohnende Organisationstätigkeiten und Massengeschäfte* konzentrieren (zum Beispiel im Rahmen einer gemeinsamen Personalsachbearbeitung). In einem nächsten Schritt wären dann auch *komplexere Ordnungsaufgaben* einzubeziehen. Dies bietet sich insbesondere dann an, wenn in den betreffenden Einheiten personelle Vakanzen bei Führungs- und Fachkräften anstehen. Blickt man etwa auf das Veterinärwesen und die Lebensmittelaufsicht sowie den öffentlichen Gesundheitsdienst, verbinden sich damit meist keine Aufgabenfelder, die auf ein besonderes kommunalpolitisches Interesse stoßen. Auf der Kreisstufe stellen sie allerdings erhebliche Synergieeffekte durch die Einsparung von Leitungsstellen und eine spezialisierungsbedingte Qualitätssteigerung in Aussicht. Sie dürften sich damit in besonderem Maße als Vorbilder für eine Gemeinschaftsarbeit in weiteren Ordnungsbereichen eignen. Ähnliches gilt für den Einbezug *administrativer Kernbereiche* (Haushalt und Kassenwesen als Beispiele). Erneut erweist sich hier eine frühzeitige Steuerung nachfolgender Kooperationsprozesse (etwa in Form von Rahmenvereinbarungen zum weiteren Vorgehen oder der von den Partnern bevorzugten Organisation) als hilfreich, um das weitere Verfahren zu konditionieren.

Organisation der Gemeinschaftsarbeit

Die *Organisation von Gemeinschaftsarbeit* sollte so ausgestaltet sein, dass sie die erwarteten Vorteile möglichst wenig beeinträchtigt (etwa durch Regie- und Kontrollkosten), zugleich aber den *Kommunen ausreichend Einfluss auf die Aufgabenerledigung* bietet. Dies gilt insbesondere für Fälle einer erstmaligen Zusammenarbeit, in denen die Partner angemessene Interventionsmöglichkeiten benötigen, um die politische Akzeptanz für eine Kooperation zu gewährleisten. Hinzu treten (meist zu einem späteren Zeitpunkt) anspruchsvollere Aufgaben mit einem höheren kommunalpolitischen Gestaltungspotential. Hier legen die Akteure nicht nur mit Blick auf die politisch-administrative Durchsetzung, sondern auch materiell besonderen Wert darauf, dass sich die gemeinsam erledigten Zuständigkeiten nicht gänz-

lich ihrem Zugriff entziehen. Für beide Konstellationen bieten sich daher (in einem ersten Schritt) *intermediäre Organisationseinheiten wie Zweckverbände oder Anstalten* an, deren Aufsichtsgremien paritätisch besetzt werden. Im Fall von öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen können Vertretungs- und Informationsverfahren eine ähnliche, in der politischen Wahrnehmung jedoch kaum äquivalente Wirkung entfalten. Die beschriebenen Konstruktionen erscheinen insbesondere dann vertretbar, wenn sie den Einstieg in die Kooperation oder die Anbahnung anspruchsvoller Vorhaben erleichtern. Mittel- und langfristig sollten allerdings auch diese Modelle zugunsten einer *vertraglich fixierten Mit-/Auftragsverwaltung* überprüft werden, da diese regelmäßig weniger Organisations- und operative Kontrollkosten verursachen. Hinzutritt die Vermeidung dauerhafter intermediärer Einrichtungen, die – etwa im Fall von dienstherrenfähigen Zweckverbänden oder gemeinsamen kommunalen Anstalten – meist materielle Eigeninteressen entwickeln.

Fördernde Maßnahmen im Land-Kommunen-Verhältnis

Im Land-Kommunen-Verhältnis bieten sich zusammenfassend die *folgenden Maßnahmen* an:

- *Unterstützung kommunikativer und informatorischer Routinen* – möglichst in Zusammenarbeit mit den kommunalen Landesverbänden (Aufbau und Pflege einer Kooperationsdatenbank zu Projekt- und Organisationsbeispielen, Ausweis von *best practice*-Fällen und jeweiligen *champions*, Erstellung von Musterberechnungen zu erzielbaren Einsparungen, Ausarbeitung von Musterverträgen und Handreichungen, Begleitung und Unterstützung in Form von Mediations- und Moderationsleistungen);
- *kooperationsfreundliche Handhabung der Kommunalaufsicht* (zunächst im Rahmen verbindlicher, zügiger und zielorientierter Auskunft und Beratung, daneben aber auch im Rahmen exekutiver Funktionen – etwa bei der Berücksichtigung von Gemeinschaftsarbeit als Beitrag zur Haushaltskonsolidierung);
- *Beseitigung rechtlicher Hürden* (Initiativen zum Abbau von Vergaberechtsbeschränkungen im übergeordneten, vorwiegend europäischen Rechtsrahmen; Befreiung vom Vergleichsgebot mit privaten Anbietern bei bislang von den Gebietskörperschaften selbst erledigten und nicht gegen Kostenerstattung für Dritte und Private wahrgenommenen Aufgaben; Begünstigung und ggf. auch verbindliche Vorgabe von Gemeinschaftsarbeit bei neuen Aufgaben; Schaffung grenzüberschreitender Kooperationsräume auf der Basis von Staatsverträgen mit benachbarten Bundesländern und den Niederlanden zur Festlegung und Anwendung einheitlicher kooperations-relevanter Rechtsvorschriften und Fördermaßgaben; Prüfung personalrechtlicher Flexibilisierungen im Hinblick auf eine erleichterte Durchsetzung von Personalabordnungen);
- *Managementhilfen* im Zuge der Planung, Anbahnung und Startphase von Projekten interkommunaler Zusammenarbeit (etwa in Form von viertel- und/oder halbjährlichen Abordnungen von Aufstiegsbeamten des Landes);
- *gezielte Projektförderungen*, Berücksichtigung als *Vorzugskriterium bei regulären Fördermaßnahmen* sowie *spezielle Kooperationsfonds* für inhaltlich und organisatorisch besonders wünschenswerte Initiativen (interkommunale IT-

Lösungen und Stadt-Umland-Kooperationen als Beispiele);[334] auf der Basis interkommunaler Kooperationslösungen flexible Delegation weiterer Aufgaben und Gestaltungsmöglichkeiten über die im Rahmen der Funktionalreform vorgesehenen Zuständigkeiten hinaus (thematisch ungebundene Möglichkeit zur Übernahme bislang staatlicher Aufgaben bei Nachweis ausreichend großer Einzugsbereiche sowie einer gemeinsam durch Land und Kommunen zu vereinnahmenden Effizienzrendite; gezielte Angebote zur Delegation von Zuständigkeiten auf die Kreisstufe unter der Voraussetzung einer kooperativen Aufgabenwahrnehmung und Erzielung einer Effizienzrendite – etwa im Forstbereich, bei Straßenmeistereien, technischem Umweltschutz und der Gewerbeaufsicht);

- *Ausweis negativer Referenzpunkte*, verbunden mit Evaluationsphasen im Hinblick auf die spätere Entscheidung über alternative Strukturmaßnahmen und Gebietsreformen;
- *Zusammenfassung und In-Kraft-Setzen der vorgenannten Maßnahmen* im Rahmen eines Bündnisses für effiziente und effektive Verwaltung mit den kommunalen Landesverbänden.

Unzureichende Ergebnisse der bisherigen IKZ-Förderung

An diese logische Systematik und die sich damit verbindenden politisch-administrativen Voraussetzungen wie Folgen sei hier vor allem deshalb erinnert, weil das *Land Niedersachsen* eine *erweiterte interkommunale Zusammenarbeit* bereits seit geraumer Zeit *fördert*. *Gleichwohl blieb* ein nachhaltiger, Land wie Kommunen gesamthaft *entlastender Erfolg bislang aus*. Dies macht erneut deutlich, dass IKZ nicht als umfassender Lösungsansatz für erkennbare Strukturprobleme gelten kann, es sei denn, es verbindet sich damit eine *Stufenfolge von Reformansätzen*, die offen bleiben für eine *am Ende* eines erweiterten Kooperationsprozesses *stehende Fusion*. Insofern wird sich jeder Kommunalvertreter fragen müssen, ob die großzügige Förderung von IKZ in den vergangenen Jahren tatsächlich auch genutzt wurde und ob sich hier nicht in wesentlich größerem Umfang Handlungspotentiale stellen, als man dies noch vor wenigen Jahren wahrhaben wollte. IKZ wird nur dann „härtere" Struktureingriffe abwehren können, wenn sie materiell die angesprochenen Erfolge ausweist, sich mithin nicht nur auf periphere Aufgabengebiete erstreckt.

Anforderungen an eine erweiterte interkommunale Zusammenarbeit

Im Ergebnis sei noch einmal die Notwendigkeit betont, dass interkommunale Zusammenarbeit, sollte sie Erfolg zeitigen, extensiv genutzt werden müsste und als ein *Gemeinschaftsprojekt von Land und Kommunen* zu begreifen ist. Die entsprechenden Maßnahmen und Initiativen wären gleichsam in einem Bündnis für Kooperation und regionale Verantwortungspartnerschaften zusammenzufassen. In

[334] Einer Privilegierung interkommunaler Zusammenarbeit im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs steht der Gutachter allerdings skeptisch gegenüber. Zum einen erweisen sich entsprechende Eingriffe in das gewachsene Dotationssystem als außerordentlich konfliktbeladen und in der Umsetzung häufig als sehr komplex (etwa mit Blick auf die Operationalisierung von entsprechenden Fördertatbeständen), zum anderen besteht bei solchen Lösungen die Gefahr, dass große Kreise und Städte und bereits kooperierende Gebietskörperschaften gegenüber kleinen Einheiten und Nachzüglern systematisch benachteiligt werden.

Erbringung vereinbarter Effizienzrenditen

Verbindung mit der seitens des Landes zuzusichernden *Freiwilligkeit* und Einflussmöglichkeit auf spätere Strukturreformen würde dies eine *kommunale Selbstverpflichtung auf Erbringung bestimmter Effizienzrenditen* rechtfertigen, die auf dem Wege der Kooperation zu erreichen und durch Land wie Kommunen gleichermaßen zu realisieren wären; als Beispiel sei in diesem Zusammenhang auf die erfolgreiche Vereinbarung einer entsprechenden Einsparvorgabe (von 20%) im Rahmen der Verwaltungs- und Funktionalreform in Baden-Württemberg zum 01.01.2005 verwiesen, die der Gutachter begleitete. Im Zentrum des Reformansatzes stand hier der Übergang zur „konzentrierten Dreistufigkeit" der Landesverwaltung mit der Auflösung nahezu aller Sonderbehörden, wobei Landesoberbehörden und frühere Sonderbehörden den Regierungspräsidien eingegliedert wurden, während die unteren Sonderbehörden in die Landratsämter und Stadtkreise integriert wurden. Für die Kreise bedeutete dies einen erheblichen Aufgabenzuwachs, der sich auf die folgenden Einrichtungen erstreckte: Schulämter, Landwirtschaftsämter, Straßenbauämter, Landeswohlfahrtsverbände, Versorgungsämter, Teile der Gewässerdirektionen, Teile der Gewerbeaufsichtsämter, Forstämter, Vermessungsämter, Flurneuordnungsämter sowie Polizeidirektionen.[335]

11.3 Punktuelle Anpassungen, selektive Gebietsreform

Hohe Voraussetzungen für erfolgreiche IKZ

Folgt man den bisherigen Ausführungen, ist eine *erweiterte interkommunale Zusammenarbeit voraussetzungsvoll*. Wie ausgeführt, kann eine Förderung von IKZ unter den Bedingungen der Freiwilligkeit nicht einfach gesetzlich verfügt werden. Sie muss stattdessen versuchen, die Kooperationsbereitschaft der dezentralen Gebietskörperschaften durch geeignete Rahmenbedingungen zu erhöhen. Hinzu tritt das Engagement der Kommunen selbst, indem diese Anregungen und Sachzwänge produktiv aufnehmen, Eigeninitiativen entfalten und der Prozess der Gemeinschaftsarbeit auch tatsächlich ergebnisorientiert gestaltet wird.

Unzureichende Wirkungseffekte interkommunaler Zusammenarbeit

Da diese *Voraussetzungen bislang in Niedersachsen nicht oder kaum gegeben* sind, bedürfte es einer ausdrücklichen Bereitschaft und nachgewiesenermaßen bereits verfolgter oder aber aussichtsreich geplanter Politiken, um einen entsprechenden IKZ-Beitrag der kommunalen Gebietskörperschaften als Alternative für Strukturreformen zu sehen. Das schließt nicht zuletzt ein prozessbezogenes *Engagement der Akteure* mit ein, etwa die Gestaltung des Auftakts zur Kooperation und die Wahrnehmung der Initiatorenrolle, die Aufgabenfindung und Ausgestaltung einer realistischen Kooperationsagenda, die frühzeitige Festlegung einer langfristig tragfähigen Organisation, die Kosten- und Nutzenverteilung sowie die operative Steuerung des Kooperationsprozesses. Fügt man dem hinzu, dass kommunale Gemeinschafts-

[335] Vgl. hierzu die Pressemitteilung des Staatsministeriums Baden-Württemberg vom 28.03.2003.

arbeit von den in Teilen sehr unterschiedlichen Gremien akzeptiert werden muss und zudem der weiteren nachdrücklichen Unterstützung durch das Land bedarf, wird erneut deutlich, wie voraussetzungsvoll eine erfolgreiche Kooperationspolitik ist und wie weit auch Niedersachsen noch immer davon entfernt ist, diese Voraussetzungen zu erbringen. Im Ergebnis stellt *interkommunale Zusammenarbeit keine wirkliche Alternative zu Strukturreformen* dar. Eine allein auf dem Freiwilligkeitsprinzip beruhende Kooperation löst nur begrenzte Wirkungseffekte aus.

Vorbereitung einer möglichen Strukturreform nach den Kommunalwahlen

Angesichts dieser Ausgangssituation dürften *punktuelle Anpassungen* und *selektive Gebietsreformen unausweichlich* werden. Dies gilt vor allem dann, wenn – wie derzeit absehbar – die vom Land eingeräumte Freiwilligkeitsphase bis zur Kommunalwahl 2011 ohne nennenswerte Ergebnisse bleibt und der Problem- wie Handlungsdruck wächst, eine gewiss nicht unrealistische Erwartung. Zwar verbleibt dann unverändert die Zusage des Ministerpräsidenten, Struktureingriffe im kommunalen Raum für die derzeit laufende Legislaturperiode auszuschließen, doch kann und wird dies *strukturwirksame Maßnahmen oder doch zumindest deren Vorbereitung nicht ausschließen* können. So dürfte es unverzichtbar sein, bereits jetzt den Rahmen für eine konsequenzreiche Überprüfung der Kommunalstrukturen zu konzipieren, um ggf. nach der Landtagswahl im Jahr 2013 zügig agieren zu können. Mit Blick auf die seitens der Verfassungsgerichte und Staatsgerichtshöfe der Flächenländer eingeforderten Voraussetzungen bedarf es dabei einer detaillierten, vor allem mehrdimensionalen Begründung etwaiger Strukturreformen. Dies gilt umso mehr, als eine rein fiskalische Betrachtung aller Voraussicht nach nicht ausreichen wird, demokratie- wie strukturpolitische Erwägungen auszugleichen.

Erzielung von Effizienzrenditen und Wirkungssteigerung

Wendet man sich zunächst der materiellen Diskussion des Verwaltungshandelns zu, geht es *bei einer eher fiskalischen Betrachtung* nie allein um den Ausweis prospektiver Effizienzrenditen, sondern zugleich um eine ressourcenschonende Erhöhung der Effektivität (Wirkung, *outcomes*) der kommunalen Aufgabenerledigung. Diese Ziele korrespondieren zwar auch mit den gegebenen (oder nicht erreichten) Größenordnungen, beziehen sich aber weniger auf die „Stückkosten" öffentlicher Tätigkeit. Statt dessen nehmen sie in zumindest gleichem Umfang die *Verwaltungs- und Veranstaltungskraft* in den Blick, wodurch es im Zuge einer Gebietsreform letztlich zu einer Reallokation öffentlicher Mittel kommen sollte, indem bislang in die Administration fließende Ressourcen genutzt werden, um größere und in ihren Wirkungen signifikante Entwicklungs- wie Investitionsschwerpunkte bilden zu können. Danach sollten Gebietsanpassungen – zumal unter den Voraussetzungen besserer Ausgangsbedingungen als etwa in den neuen Bundesländern – nicht nur einer gesamtstaatlich zu erwirtschaftenden Effizienzrendite, sondern zugleich einer *funktionalen Stärkung der finanziellen Handlungsfähigkeit der Gebietskörperschaften* dienen. Auch in fiskalischer Hinsicht geht es demnach um eine

Differenzierung der Begründungsbasis von strukturell wirksamen Verwaltungspolitiken. Die Situation der dabei in den Mittelpunkt rückenden Kreise Lüchow-Dannenberg und Cuxhaven sowie der kleineren kreisfreien Städte rechtfertigt entsprechende Maßnahmen überhaupt erst auf der Grundlage dieser komplexen Analyse. So wäre es zum Beispiel kaum zu begründen, einen Kreis angesichts unbestreitbarer Erfolge im Rahmen interner Optimierungsprozesse und im Vergleich akzeptabler Fallkosten allein auf der Grundlage des finanziellen Gesamtnutzens in Frage zu stellen; bei einer solchen Betrachtung dürfte der *Reformsaldo* aus Aufwand und Ertrag eher gering ausfallen und wäre (je nach Gewichtung) sogar negativ zu beurteilen. Die problematische Haushaltslage aller benannten Gebietskörperschaften lässt allerdings erkennen, dass es ihnen weit weniger als größeren Städten und Kreisen möglich ist, neben der pflichtgemäßen Erfüllung von Regelaufgaben freiwillige Funktionen zu übernehmen und darüber eigenständige Entwicklungsimpulse auszulösen.

Einkreisungsdiskussionen

In Ergänzung kommt dann den angesprochenen *verwaltungs- und entwicklungspolitischen Erwägungen* Bedeutung zu. Blickt man zunächst auf die *kleineren kreisfreien Städte*, wird deutlich, dass aufgrund der geringen Bevölkerungsstärke und einer begrenzten demographischen Entwicklungsfähigkeit hier *nachhaltige Strukturüberlegungen* angezeigt erscheinen. Zugleich leiden sie unter den für kreisfreie Städte charakteristischen Nachteilen, die sich aus der Ausklammerung von gemeindeverbandlichen Ausgleichswirkungen (vor allem bei den Transferausgaben) ergeben. Hinzu tritt ein von den umliegenden Kreisen regelmäßig unterbewertetes Entwicklungsinteresse im Rahmen der Siedlungsentwicklung und weiterer raumordnerischer Fragestellungen. Im Ergebnis erklären finanzielle Engpässe, Grenzen der Leistungsfähigkeit und die angesprochenen Entwicklungszusammenhänge, dass man *Einkreisungen durchaus konstruktiv diskutieren* sollte. Ein Verlust der Kreisfreiheit, der gegebene Verflechtungsbeziehungen berücksichtigt und optimiert, dürfte sich von daher als konsensfähig erweisen, zumal davon die gebietskörperschaftliche Identität und kommunale Eigenständigkeit der angesprochenen Städte unberührt bliebe.

Entwicklungsfähigkeit der Landkreise

Differenzierter stellte sich eine solch punktuelle Vorgehensweise mit Blick auf eine *kreisliche Strukturreform* dar, zumal hier zusätzlich landsmannschaftliche und verwaltungshistorische Kontexte zu berücksichtigen sind. Gleichwohl müssen *Fragen nach der ausreichenden entwicklungspolitischen Kapazität* gestellt und handlungsleitend beantwortet werden. Dabei sprechen neben der Stärkung des finanz- und verwaltungspolitischen Potentials auch strategische Orientierungen für eine *Kapazitätsausweitung*, die aus etwaigen Randlagen „befreien“ und einen Zugang zu den sich dynamisch entwickelnden Metropolregionen beinhalten könnte.

Gleichgewichtigkeit der Kommunalverwaltungen

Schließlich bleibt zu berücksichtigen, dass *punktuelle Strukturreformen* im städtischen wie kreislichen Bereich über eine Einkreisung und Neugliederung durchaus *zur gesamtstaatlichen Stabilität beitragen* würden. Dies wäre zum einen durch erhöhte Kapazitäten zur Übernahme staatlicher Aufgaben möglich, zum anderen würde es im Wettbewerb mit größer strukturierten Räumen die Fähigkeit zur Vertretung örtlicher Interessen befördern. Gerade mit Blick auf größere Nachbarkreise und Städte trüge man so zu einem *institutionellen Gleichgewicht* der kommunalen Kreisstufe und generell der dezentralen Verwaltungsstufe in Niedersachsen bei.

Räume mit besonderem Stabilisierungs- und Handlungsbedarf

Der vorgelegte *Ausweis von Räumen mit besonderem Stabilisierungs- und Handlungsbedarf* identifizierte jene *Kreise* und kreisfreien Städte, auf die sich im Rahmen einer punktuellen Anpassung und selektiven Gebietsreform die Bemühungen konzentrieren könnten: Während Lüchow-Dannenberg seit vielen Jahren um sein Überleben als Gebietskörperschaft kämpft und die Rahmendaten Cuxhavens eine nachdrücklichere Beschäftigung mit dem Raum nahe legen, treten die administrativen Zersplitterungen im niedersächsischen Zentralraum (mit den bekannten Problemen im Braunschweiger Umland) und die kreisliche Situation im Harz wie im Weserbergland hinzu. Bei den *kreisfreien Städten* wird man in den Fällen Emden, Wilhelmshaven und Delmenhorst um eine „Einkreisungsdiskussion“ nicht herumkommen, wenn man die hier gewählten Indikatoren einer zukunftsbezogenen Analyse zuführt und stellt sich umgekehrt für Oberzentren wie Lüneburg die Frage, ob es alternativ zur Frage der Einkreisung auch potentielle „Auskreisungen“ geben könnte, hier durch Eingemeindungen von Umlandgemeinden. Blickt man hinsichtlich solcher Entwicklungen in die anderen Flächenländer der Bundesrepublik, wird deutlich, dass der *Mut zur punktuellen Anpassung gewachsen* ist und sich auch die befürchteten negativen Folgen/Wirkungen für die Bevölkerung (insbesondere im Bereich der Leistungserbringung) bislang nicht nur nicht eingestellt haben, sondern im Gegenteil die Ausgangssituation einer deutlichen Verbesserung unterliegt.

Fügt man dem schließlich hinzu, dass *die gemeindliche Ebene des Landes beträchtlich zersplittert* ist und eine *Reihe von Gemeinden nicht überlebensfähig* sein dürften, wird man auch hier *zunächst freiwilligen und anschließend „gelenkten“ Fusionen* nähertreten müssen. Die Diskussion der vergangenen Wochen und Monate hat erkennen lassen, dass seitens der Verantwortlichen und Betroffenen durchaus eine *Anerkennung der vom Land angebotenen Entschuldungshilfe* deutlich wird und von *nachfolgenden Fusionsüberlegungen* begleitet ist. Diese Ansätze finden sich bislang eher als Einzelfälle und bedürften über die gemeindliche Ebene hinweg eines zweifellos verstärkten Engagements, wobei negativ ausgehende Referenden nicht als Argument gebraucht werden sollten, funktional unabweisbare Vorgehensweisen gleichsam von vornherein zu „ersticken“. Es geht mithin darum, den Bürgerinnen und Bürgern zu sagen, dass die *Grenzen der Leistungsfähigkeit*

Grenzen der Leistungsfähigkeit

erreicht sind und man das erwartete (und erwartbare) Leistungsspektrum nicht wird beibehalten können, es sei denn, man bringt die *eigenen örtlichen Bedarfe und Potentiale in einen größeren Kontext* ein. Dass dies keinen Identitätsverlust bedeuten muss, wurde bereits angesprochen.

Punktuelle Anpassungen, selektive Gebietsreform

In Verfolgung dieser Überlegungen käme es zu einer Reihe von *Anpassungsprozessen*, die auf deutliche Ungleichgewichte und Asymmetrien zu reagieren suchen, darüber hinaus schließlich zu *selektiven Gebietsreformen* vor allem dann, wenn die Ausgangsdaten so gut wie keine Alternative belassen. Diese Vorgehensweise erscheint angezeigt, wenn man sich auf einen gleichsam gesamthaften Ansatz zur Beurteilung der Kommunalstruktur Niedersachsens nicht einigen kann, gleichwohl aber drängendem Veränderungsbedarf abgeholfen werden sollte. Hier glaubt der Gutachter, im Rahmen dieser Untersuchung einen interessanten und für die Beteiligten wie die Betroffenen gangbaren Weg aufgezeigt zu haben, nach dem sich zwar ein *„Leitbild" für die Kommunalentwicklung* Niedersachsens *aufgrund der sehr heterogenen Landesstrukturen verbietet*, sich gleichzeitig *aber* auf der Basis Regionaler Kooperationsräume Verflechtungsprozesse aufgreifen und produktiv nutzen lassen, die eine *Bündelung von Entwicklungspotential* erlauben und Schwächen in der administrativen Struktur durch *Maßstabsvergrößerungen* abzubauen suchen.

Kein Leitbild, differenziertes Vorgehen

Trotz seiner historischen, topographischen, politischen, ökonomischen, ethnischen, religiösen und soziokulturellen Differenzen ist das Land in seiner wechselvollen Geschichte zusammenzuwachsen, hat es sich zu einem leistungsstarken großen Flächenland der Bundesrepublik entwickelt. Allerdings haben sich die bereits *im Weber-Gutachten aufgezeigten Disparitäten* in Teilen *verstärkt*, kommt es im Ergebnis zu prosperierenden Teilräumen, deren politisch-administrative Struktur keiner Veränderung bedarf, und eher peripher gelegenen Räumen, die entweder aufgrund historischer Entwicklungsprozesse oder aber spezifischer sozioökonomischer Besonderheiten ohne ein Zusammenwirken mit anderen kaum zukunftsfähig sein werden. Von daher erscheint es angezeigt, die in dieser Untersuchung vorgestellten *Handlungsmöglichkeiten* zu *nutzen*, um *wenigstens punktuell auf die skizzierten Verwerfungen und Entwicklungsprobleme* zu *reagieren*. Dem einen überschaubaren *Zeitrahmen* zu geben, erscheint angezeigt, zudem steht das Land in der Pflicht, dann stabilisierend einzugreifen, wenn die Entleerung von Teilräumen und deren nicht überzeugende Entwicklungsfähigkeit dies nahe legen. *Selektive Gebietsreformen* dürften deshalb *am Ende des gegenwärtigen Reformprozesses* stehen, erst recht, wenn die eingeräumte Freiwilligkeitsphase eben nicht genutzt wird oder man über deren etwaige „Verlängerung" erneut eine „Strategie der Vertagung" wählt. Natürlich wird man dafür Verständnis haben müssen, dass sich kein amtierender Politiker oder Hauptverwaltungsbeamter motiviert fühlt, einen Auflö-

Deutlicher Zeitrahmen

sungsbeschluss für die jeweilige Gebietskörperschaft herbeizuführen. Gerade deshalb aber schlägt der Gutachter in einer Reihe von Fällen vor, neben einer materiell deutlich erweiterten interkommunalen Kooperation auch Fusionen vorzubereiten, um *nicht wieder nur kurzfristig den Bestand* zu *sichern*, *sondern auch* mittelfristig *Überlebensfähigkeit* zu *dokumentieren* und zu *garantieren*. Kommunale Selbstverwaltung, ein in jeder Hinsicht schützenswertes Gut, legitimiert sich nicht nur in der *Bewahrung und Fortentwicklung des Bestehenden*, sondern auch in der *Anerkenntnis von Veränderungen*, wenn sich diese als unausweichlich erweisen.

Gemeindliche Entwicklung

Mit Blick auf die gemeindliche Entwicklung wird im Übrigen deutlich, dass aufgrund der gegebenen Kleinteiligkeit im Land eine Diskussion um Bündelungs- und Fusionsprozesse auch auf Gemeindeebene an Bedeutung gewinnen wird. Dabei geht es zum einen um eine Maßstabsvergrößerung, die die Effizienz und Effektivität gemeindlichen Handelns steigern sollte, zum anderen um eine zukunftsfähige und nachhaltige Organisationsform, die den *Übergang von Mitgliedsgemeinden in Samtgemeinden und die Überführung beider in Einheitsgemeinden* zum Gegenstand hat. Ohne hier auf die weit ausgefächerte Literatur zur Wirkungsweise von Orts- oder Mitglieds-, Samt- oder Verbands- und Einheitsgemeinden umfassend eingehen zu können, sei im Falle Niedersachsens darauf verwiesen, dass zu dieser Frage gleich *drei neuere Gutachten* vorliegen, die in exemplarischer Weise auf die Handlungsmöglichkeiten des Landes und seiner Gemeinden verweisen. Dabei handelt es sich

Neuere Gutachten

- zum einen um ein Gutachten der *Hartema Consult* „Gutachten über die Auswirkungen bei der Umwandlung der Samtgemeinde Jümmel in eine Einheitsgemeinde“ vom Oktober 2008,
- zum zweiten um eine Untersuchung der *GPP/Consulting* zum Thema „Ermittlung der Einsparpotentiale durch Fusion der Samtgemeinde Horneburg mit zugehörigen Mitgliedsgemeinden zur Einheitsgemeinde“ vom 16.01.2009 sowie schließlich
- um ein Gutachten der *Coris* (Kommunikative Stadt- und Regionalentwicklung) zur „Umwandlung der Samtgemeinde Oberharz in eine Einheitsgemeinde“ vom Januar 2010.

Alle drei Gutachten kommen zu einem in der Sache gleich lautenden Ergebnis: „Die *Einheitsgemeinde* sichert eine *nachhaltige Stärkung der Verwaltungskraft* und außerdem die *Einheitlichkeit der kommunalen Verantwortung und Verwaltung* für ein gemeinsames Gebiet.“ Danach wird auf diesem Weg Verwaltungsvereinfachung realisiert, entfallen Dienstwege und Abstimmungen, wird Verwaltung generell übersichtlicher gestaltet. Investitionsplanung und Standortplanung können damit intern besser auf Bedarf und Einzugsbereiche ausgerichtet werden. Auch die Außendarstellung und das gemeinsame Marketing in den Bereichen Wirtschaft und Tourismus werden verbessert; gerade hier liegen Potentiale, die von einigen Mit-

gliedsgemeinden nicht optimal genutzt werden (können). Eine Bündelung wird deshalb für notwendig gehalten. Nach Abwägung aller Argumente finden sich nach diesen gutachterlichen Äußerungen keine wesentlichen Nachteile für Bürger und Verwaltung bei der Neubildung einer Einheitsgemeinde, im Gegenteil: Es werden eine Reihe finanz- und verwaltungswirtschaftlicher wie demokratiepolitischer Vorteile erkennbar.

Einzelfallprüfung

Diese Einschätzung deckt sich mit den in anderen Flächenländern der Bundesrepublik gewonnenen Erkenntnissen des Gutachters. Zwar ist unstrittig, dass entsprechende *Vorhaben jeweils im Einzelfall zu überprüfen* sind, doch überwiegen bei einem Blick auf die zugänglichen „Fälle" eindeutig jene vorteilhaften Einschätzungen und späteren Folgen, die sich mit der Bildung von Einheitsgemeinden verbinden. Da es das *Ziel einer Einheitsgemeindenbildung* ist, vorrangig zu einer Entlastung der kommunalen Haushalte beizutragen, dürfte sich angesichts der dokumentierten Ausgangssituation in Niedersachsen die Verfolgung eines entsprechenden Ansatzes lohnen. Bei den im Land erkennbaren Ansätzen wird meist zurecht darauf hingewiesen, dass zu haushalterischen Entlastungswirkungen durchgehend das Ziel tritt, durch eine zukunftsfähige Neuausrichtung der Verwaltungs- und Entscheidungsstrukturen die Effizienz der politischen Abstimmung zu erhöhen und die Basis für die Erbringung zeitgemäßer und bürgernaher Dienstleistungen zu schaffen. Dabei ist einzuräumen, dass mit dem Übergang zu Einheitsgemeinden die politischen Entscheidungen zu einem größeren Teil, möglicherweise auch vollständig, auf die Einheitsgemeindeebene verlagert würden, was innerhalb von Mitgliedsgemeinden und/oder Ortschaften als Einschränkung der Mitgestaltungsmöglichkeit empfunden werden könnte. Auch hier aber wäre zu berücksichtigen, dass durch eine *Konzentration der gemeindlichen Arbeit* auf weniger Räte und Ausschüsse sich auch der Beratungs- und Abstimmungsaufwand erheblich reduzieren und damit ein wichtiger Beitrag nicht nur zur Effizienzsteigerung, sondern auch zur Erhöhung der Transparenz der politischen Entscheidungsfindung für Bürgerinnen und Bürgern geleistet würde. Die Interessen der kleineren Ortschaften würden im Übrigen, wie bisher im Samtgemeinderat, auch im Einheitsgemeinderat durch Vertreter aus allen Ortschaften wahrgenommen, die Berufung von Ortsvorstehern würde eine Vertretung aller Ortschaften unabhängig vom Wahlergebnis sicherstellen.

Konzentrationsprozesse

Zwar hat sich die von der Weber-Kommission gesehene Entwicklung mit der Erwartung, dass die Samtgemeinde eine Art „Durchgangsstadium" zur Einheitsgemeinde bilden würde, so nicht bestätigt, doch ist auch das Diktum *Ipsens*[336], nach dem die Samtgemeinde sich in den vergangenen Jahrzehnten als „stabiler Typus" der Verwaltung für das „flache Land" erwiesen habe, angesichts der aufgezeigten

[336] *Ipsen, J.*, a.a.O., 2005, 18.

demographischen wie haushalterischen Verwerfungen zu überprüfen. Dies gilt vor allem für die *Bewältigung des demographischen Wandels* als „der größten kommunalpolitischen Herausforderung“ (vor allem in Südniedersachsen). Die darüber hinaus erwartbaren mittel- und langfristigen Kosteneinsparungen treten hinzu. So bietet sich ein *schrittweiser Übergang zur Einheitsgemeinde* an, zumal die damit erwartbare kostengünstigere Form des Verwaltungshandelns und der erweiterte Professionalisierungsgrad der Selbstverwaltung nach Auskunft zahlreicher Befragter auch nicht durch schwerwiegende Identitätsverluste konterkariert werden. Die Bündelung der Selbstverwaltung und das damit auch sichtbarere und erfolgreichere Auftreten nach außen stellen für zahlreiche Funktionsträger eindeutige Belege dafür dar, dass sich „die Samtgemeinden wohl überlebt“ hätten und die künftige kommunale Organisationsform die der Einheitsgemeinde sei.

Schrittweiser Übergang

11.4 Fusionen, Einkreisungen, Bildung von Großkreisen, Gebietsreformen „von oben“

Vor- und Nachteile von Großkreisen

Die Kennzeichnung möglicher Handlungsoptionen mündet schließlich in jenen Prozess, der sich mit etwaigen Fusionen, Einkreisungen, einer Bildung von Großkreisen oder aber einer Gebietsreform „von oben“ verbindet oder verbinden könnte. Während *mögliche Fusionen und Einkreisungen* bereits in ihrer Logik erörtert wurden, findet sich die Vorstellung von der *Bildung etwaiger Großkreise* immer dann, wenn entweder die vor allem fiskalische Überlebensfähigkeit einzelner Akteure in Frage gestellt oder aber nach einem an „Regionen“ ausgerichteten Konzept für die Landesorganisation gesucht wird. Entsprechende Handlungsansätze, in den voranstehenden Kapiteln als „Oppositionsmodell“ gekennzeichnet, finden sich vor allem in den neuen Bundesländern, wobei man den „Fall“ Mecklenburg-Vorpommerns insofern ausnehmen sollte, als hier die angesprochenen Entleerungsprozesse den politisch Verantwortlichen keine wirkliche Alternative ließen. Für ein Flächenland mit den teilräumlichen Traditionen und der Leistungskraft Niedersachsens stellt sich das Problem so nicht, erscheinen die mehrfach in dieser Untersuchung angesprochenen Überlegungen zur *Einrichtung von Großkreisen* im Einzelfall zwar verständlich, in der Gesamtschau *allerdings jener Balance abträglich*, die jede Landesregierung *mit Blick auf die dezentrale Verwaltungsorganisation* berücksichtigen wird. Merkmal von Großkreisen ist es, dass sie in Fläche, Einwohnerzahl und im Verhältnis zur Landesgröße vergleichbare (Kreis-)Strukturen in anderen Bundesländern meist deutlich übersteigen. Damit steht diese Variante nach dem mehrfach angesprochenen Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern allerdings unter besonderem Begründungszwang. Gleichwohl scheidet sie, wie angesprochen, nicht von vornherein aus. Vielmehr muss sie sich gegenüber denkbaren Alternativen mit Blick auf die normativen und funktionalen

Anforderungen als überlegen erweisen. Dies könnte bei einer primär fiskalischen Analyse zwar der Fall sein, da mit der Bildung von acht bis zwölf Großkreisen weitergehende Verbund- und Größenvorteile wahrscheinlich sind bzw. die Grundlage für deren Realisierung geschaffen würde. Allerdings kann sich eine entsprechende Argumentation *nicht allein* auf *finanzielle Erwägungen* stützen, zumal selbst dann „Sättigungseffekte" zu erwarten sind, sondern müsste *ebenso*, ggf. sogar primär *verwaltungs-, entwicklungs- und demokratiepolitische Gesichtspunkte* einbeziehen.

Ablehnung von Großkreise

Dies berücksichtigend, wird man Großkreise angesichts der gegenwärtigen Ausgangssituation und der erwartbaren Entwicklung als *keine sinnvolle Lösung der erkennbaren verwaltungsstrukturellen Herausforderungen* in Niedersachsen ansehen können; sie beinhalten mit Blick auf die hier eingesetzten Indikatoren eine nur unzureichende Berücksichtigung der spezifischen Teilräume. Auch käme es so zu einer fast willkürlichen, meist eher technokratischen Ausdifferenzierung eines sehr heterogen geformten Territoriums, was sich wiederum mit der „Zerschneidung" historisch gewachsener Verflechtungsräume verbände. Insofern muss der Weg, den der Gutachter für die Landesregierung und die Kommunalvertreter sieht, sich zwischen einem „Leitbild", das der Heterogenität des Landes nicht gerecht werden kann, und einer Territorialstruktur entscheiden, die teilräumlich ansetzt und die spezifischen Gebietskörperschaften nicht nur nach Fläche und Einwohnerzahl, sondern auch nach ihren *aufgabenspezifischen Entwicklungspotentialen* beurteilt.

Rückgriff auf Regionale Kooperationsräume

Die hier gewählten *Regionalen Kooperationsräume* erscheinen dabei allen anderen denkbaren Varianten gegenüber als vorteilhaft, weil die unabweisbare Ausrichtung an grenzüberschreitenden Verflechtungen und nachfolgenden Kooperationsbeziehungen einen Handlungsansatz erlaubt, der die einzelne kommunale Gebietskörperschaft in ihrem Bestand zu sichern und sie gleichzeitig in einen erweiterten Rahmen zu setzen sucht. *Dieser erweiterte Rahmen heißt Landesentwicklung* und in ihr Ausweis jener Teilräume, die sich zum Wohle des Ganzen verbinden.

Punktuelle Fusionen und Einkreisungen, verbindlichere Kooperation

Im Ergebnis wird es nach einer *konsequenten Überprüfung der sich mit interkommunaler Kooperation verbindenden Entlastungen* auch zu *punktuellen Fusionen* (zwischen Kreisen und zwischen Gemeinden) und *Einkreisungen* (im kreisfreien Raum) kommen, ergänzt um eine wesentlich erweiterte und nachhaltigere regionale Zusammenarbeit; sie findet sich bereits heute in unterschiedlichen Formen und wäre auszubauen. Im Übrigen legen die demographischen wie haushalterischen Entwicklungen es nahe, *Freiwilligkeitsphasen* tatsächlich zu *nutzen* und sie nicht dahingehend zu missbrauchen, dass man über sie (und eine lediglich periphere Mitwirkungsbereitschaft) nur Zeit zu gewinnen sucht. Auch Kooperationen bedürfen künftig *verbindlicher zeitlicher und materieller Vereinbarungen*, bis hin zum Ausweis zu erbringender Effizienzrenditen.

12 Anhang

Im nachfolgenden Anhang werden zunächst themenspezifische Daten für das Land Niedersachsen im Bundesvergleich präsentiert, die sich auf die siedlungs- und raumstrukturellen, demographischen, soziokulturellen, wirtschaftlichen und haushalterischen Rahmenbedingungen staatlichen und kommunalen Handelns richten (Kap. 12.1), bevor die Rechtsprechung zur Gemeinde- und Kreisgebietsreformen in der Bundesrepublik Deutschland in Form einer Synopse zusammengefasst und damit zugleich verfassungsrechtliche Anforderungen an kommunale Neugliederungen formuliert werden (Kap. 12.2). Dem schließen sich Übersichtsdarstellungen des ISE zum Aufgabenbestand und zur Aufgabendifferenzierung an (Kap. 12.3), die für den Nachvollzug der Argumentation im Textteil von Bedeutung sind. Im Anschluss daran wird die nicht nur für die gegenwärtige Freiwilligkeitsphase kommunaler Neugliederungen, sondern für das Land-Kommunen-Verhältnis insgesamt wichtige „Gemeinsame Erklärung der Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens und der Niedersächsischen Landesregierung zur Zukunftsfähigkeit der niedersächsischen Kommunen“, der sog. Zukunftsvertrag, im Wortlaut abgedruckt (Kap. 12.4). Dem wiederum folgt eine Kartierung der in der gegenwärtigen „Freiwilligkeitsphase“ erkennbaren gebietsstrukturellen Aktivitäten auf kommunaler Ebene; dies gilt für die erkennbaren Fusionspläne, bereits gefasste Fusionsbeschlüsse auf Gemeinde- und Kreisebene sowie abgewehrte Fusionsbestrebungen (Kap. 12.5). Den Anhang beschließen ein umfassendes Literatur- und Materialverzeichnis (Kap. 12.6) sowie eine Übersicht zu neueren themenspezifischen Untersuchungen des Internationalen Instituts für Staats- und Europawissenschaften (ISE), Berlin (Kap. 12.7).

Inhalt

12.1 Grundlegende themenspezifische Daten für Deutschland und Niedersachsen 327

12.1.1 Siedlungs- und raumstrukturelle Rahmenbedingungen 327

12.1.1.1 Siedlungs- und Raumstruktur Niedersachsens nach dem Landesraumordnungprogramm 327

12.1.1.2 Verteilung der Samt- und Einheitsgemeinden in Niedersachsen 330

12.1.1.3 Zahl der Gemeinden, Verwaltungseinheiten und gemeindefreien Gebiete nach Kreisen am 30. Juni 2008 331

12.1.2 Demographische Rahmenbedingungen 332

12.1.2.1 Bevölkerungsentwicklung Niedersachsens im Vergleich zur Bundesrepublik (1989-2008) ... 332

12.1.2.2 Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung Niedersachsens im Vergleich zu den anderen Ländern und der Bundesrepublik (2009-2060) 333

12.1.2.3 Bevölkerungsentwicklung in den Landkreisen und kreisfreien Städten 1989-2008 334

12.1.2.4 Bevölkerungsentwicklung auf Kreis- und Gemeindeebene im Jahr 2008 335

12.1.2.5 Natürliche Bevölkerungsentwicklung auf Kreis- und Gemeindeebene im Jahr 2008 336

12.1.2.6 Wanderungssaldo auf Kreis- und Gemeindeebene (2008) ... 337
12.1.2.7 Entwicklung der deutschen und ausländischen Bevölkerungsgruppe (1970-2005) ... 338
12.1.2.8 Bevölkerungsanteil der 0- bis 19-Jährigen auf Kreisebene (2003-2020) ... 339
12.1.2.9 Bevölkerungsanteil der 80-Jährigen und Älteren auf Kreisebene (2006) ... 340
12.1.2.10 Bevölkerungsanteil der 80-Jährigen und Älteren auf Kreisebene (2003-2020) ... 341
12.1.2.11 Entwicklung der Schülerzahlen (1980-2020) ... 342
12.1.2.12 Prognose der Anzahl pflegebedürftiger Personen bis 2020 ... 343

12.1.3 Soziokulturelle Rahmenbedingungen ... 344

12.1.3.1 Bürgerschaftliches Engagement in den Bundesländern (2004) ... 344
12.1.3.2 Formen bürgerschaftlichen Engagements in Niedersachsen im Bundesvergleich (2004) ... 345

12.1.4 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen ... 346

12.1.4.1 Wirtschaftsstandorte in Niedersachsen: Sozialversicherungspflichtige Beschäftigte, Pendlerbilanz und Auspendleranteile der Landkreise und kreisfreien Städte (2008) ... 346
12.1.4.2 Arbeitsmarktzentren in Niedersachsen und ihre Verflechtungen: Anzahl der Einpendler auf Gemeindeebene absolut (2007) ... 347
12.1.4.3 Beschäftigtenentwicklung der Landkreise und kreisfreien Städte in Niedersachsen (1989-2008) ... 348
12.1.4.4 Beschäftigtenentwicklung auf Kreis- und Gemeindeebene in Niedersachsen (2007-2008) ... 349
12.1.4.5 Arbeitslosenquote auf Kreis- und Gemeindeebene in Niedersachsen (2009) ... 350
12.1.4.6 Arbeitslosenquote der Landkreise und kreisfreien Städte in Niedersachsen (1989-2009) ... 351

12.1.5 Haushalterische Rahmenbedingungen ... 352

12.1.5.1 Gewerbesteuereinnahmen, dargestellt auf Kreis- und Gemeindeebene (2008) ... 352
12.1.5.2 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, dargestellt auf Kreis- und Gemeindeebene (2008) ... 353
12.1.5.3 Kommunale Steuereinnahmekraft (2008) ... 354
12.1.5.4 Kommunale Steuereinnahmekraft (1989-2008) ... 355
12.1.5.5 Allgemeine Deckungsmittel (netto) der Gemeinde- und Kreisebene (2005-2007) ... 356
12.1.5.6 Komponenten der allgemeinen Deckungsmittel (netto) der Gemeindeebene (2005-2007) ... 357
12.1.5.7 Komponenten der allgemeinen Deckungsmittel (netto) der Kreisebene (2005-2007) ... 358
12.1.5.8 Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt auf Gemeinde- und Kreisebene (2005-2007) ... 359
12.1.5.9 Allgemeine Deckungsquote auf Gemeinde- und Kreisebene (2005-2007) ... 361
12.1.5.10 Soll-Fehlbetragsquote der Gemeinde- und Kreisebene (2005-2007) ... 363
12.1.5.11 Schuldenstand der Haushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände im Jahr 2008 ... 364

12.2 Kommunale Gebietsreformen in Deutschland: Synopse zur Rechtsprechung ... 366

12.2.1 Materielle Begründheitsprüfung ... 366

12.2.1.1 Prüfungsumfang ... 366

12.2.1.2 Prüfungsmaßstäbe 369

12.2.2 Formelle Prüfung: Anhörungsprinzip 383

12.3 Aufgabenbestand und Aufgabendifferenzierung: ein empirisch-analytischer Rahmen ... 387

12.3.1 ISE-Systematik staatlicher und kommunaler Aufgabenbereiche 387

12.3.2 Kategorien der Aufgabenanalyse 398

12.3.2.1 Funktionale Aufgabendifferenzierung 398

12.3.2.2 Räumliche und strategische Aufgabenelemente 402

12.4 Gem. Erklärung zur Zukunftsfähigkeit der nds. Kommunen (Zukunftsvertrag) 403

12.5 Synopse beschlossener, diskutierter und abgewehrter Gemeinde- und Kreisfusionen 408

12.6 Literatur- und Materialverzeichnis 418

12.7 Neuere Publikationen des ISE zur Regierungs- und Verwaltungsorganisation 431

12.1 Grundlegende themenspezifische Daten für Deutschland und Niedersachsen

12.1.1 Siedlungs- und raumstrukturelle Rahmenbedingungen

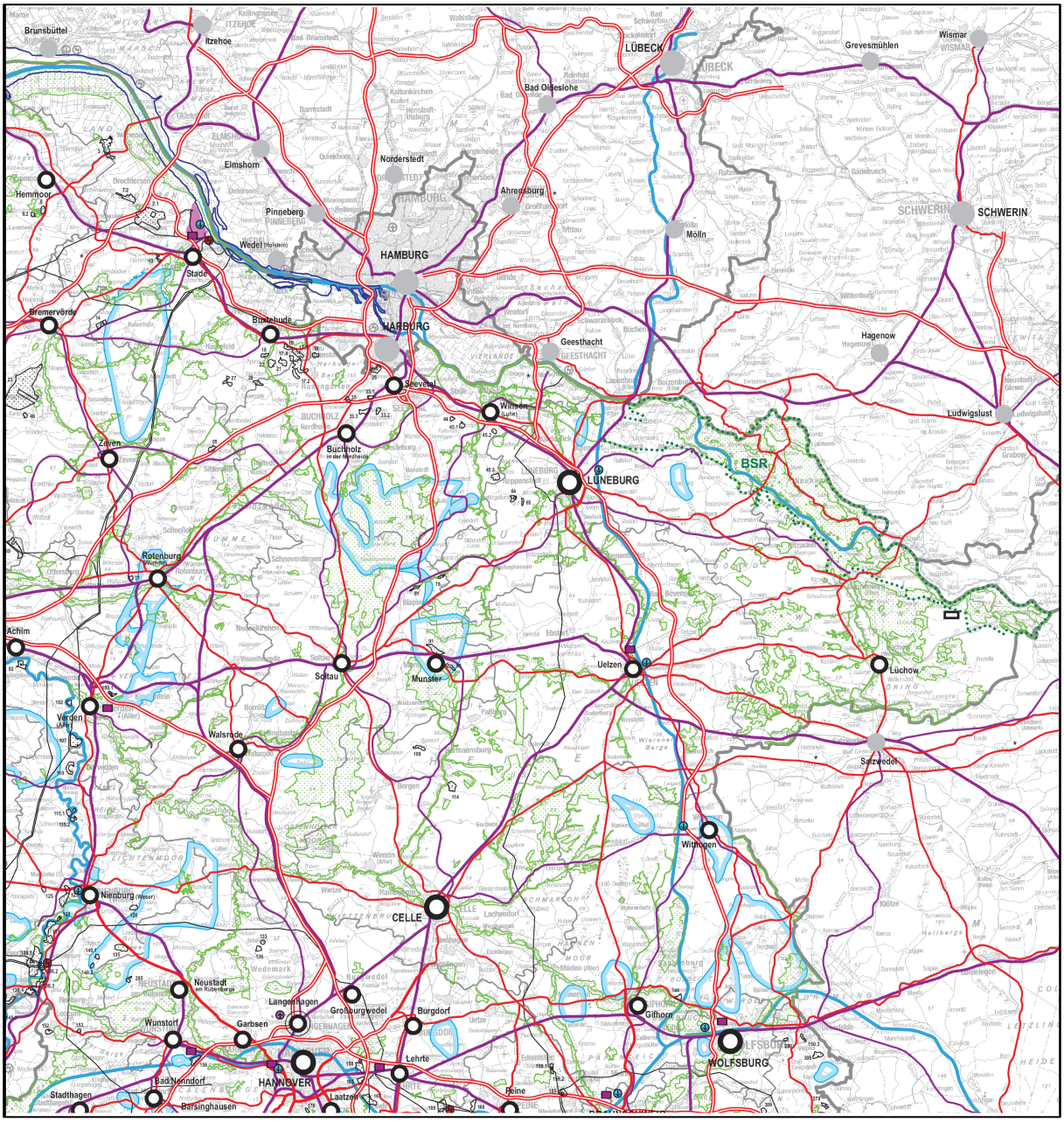
12.1.1.1 Siedlungs- und Raumstruktur Niedersachsens nach dem Landesraumordnungprogramm

Westniedersachsen:



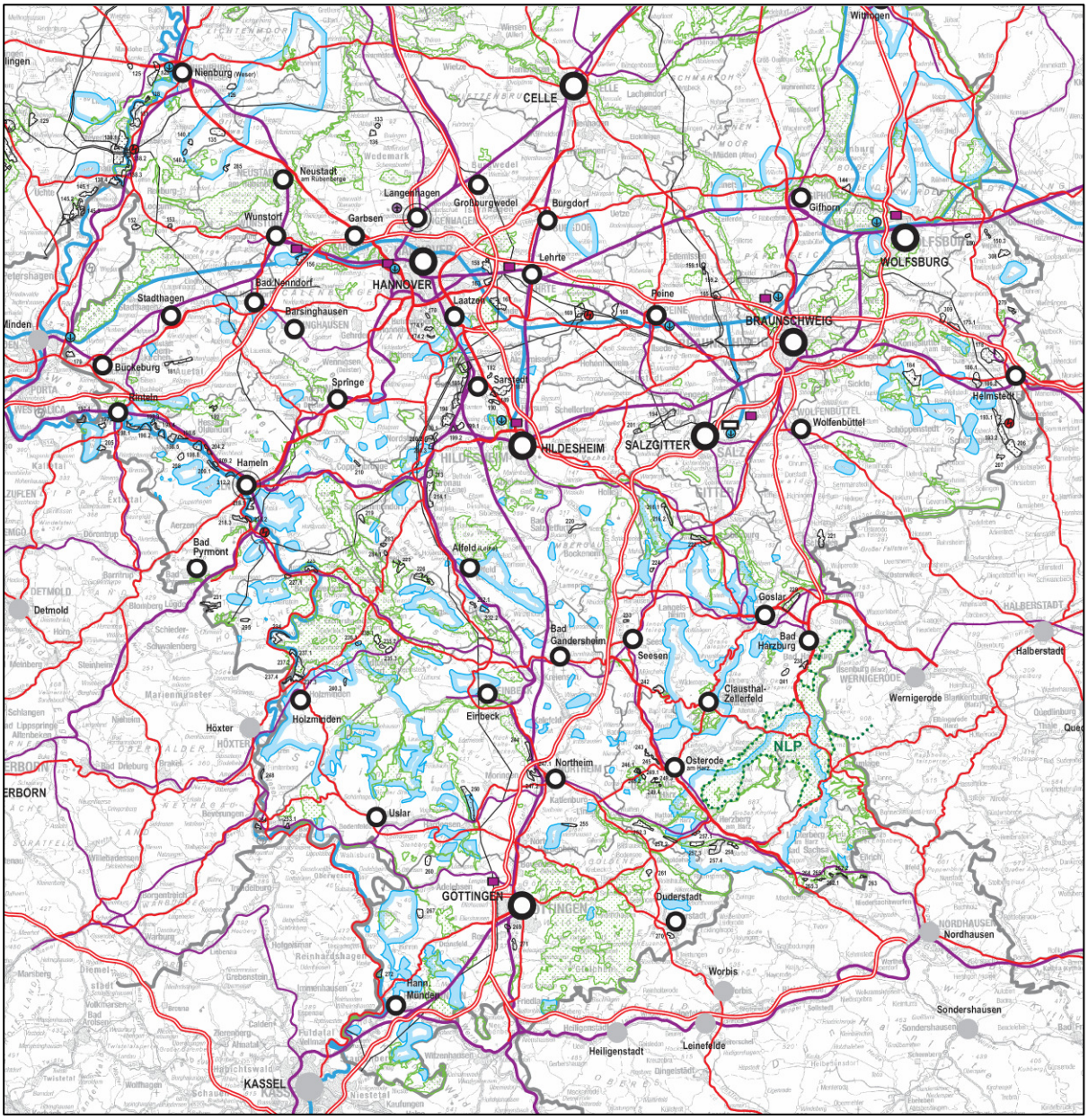
Quelle: *Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesplanung* (Hg.): Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen in der Fassung der Bekanntmachung vom 08.05.2008, Anlage 2.

Nord- und Ostniedersachsen:



Quelle: *Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesplanung* (Hg.): Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen in der Fassung der Bekanntmachung vom 08.05.2008, Anlage 2.

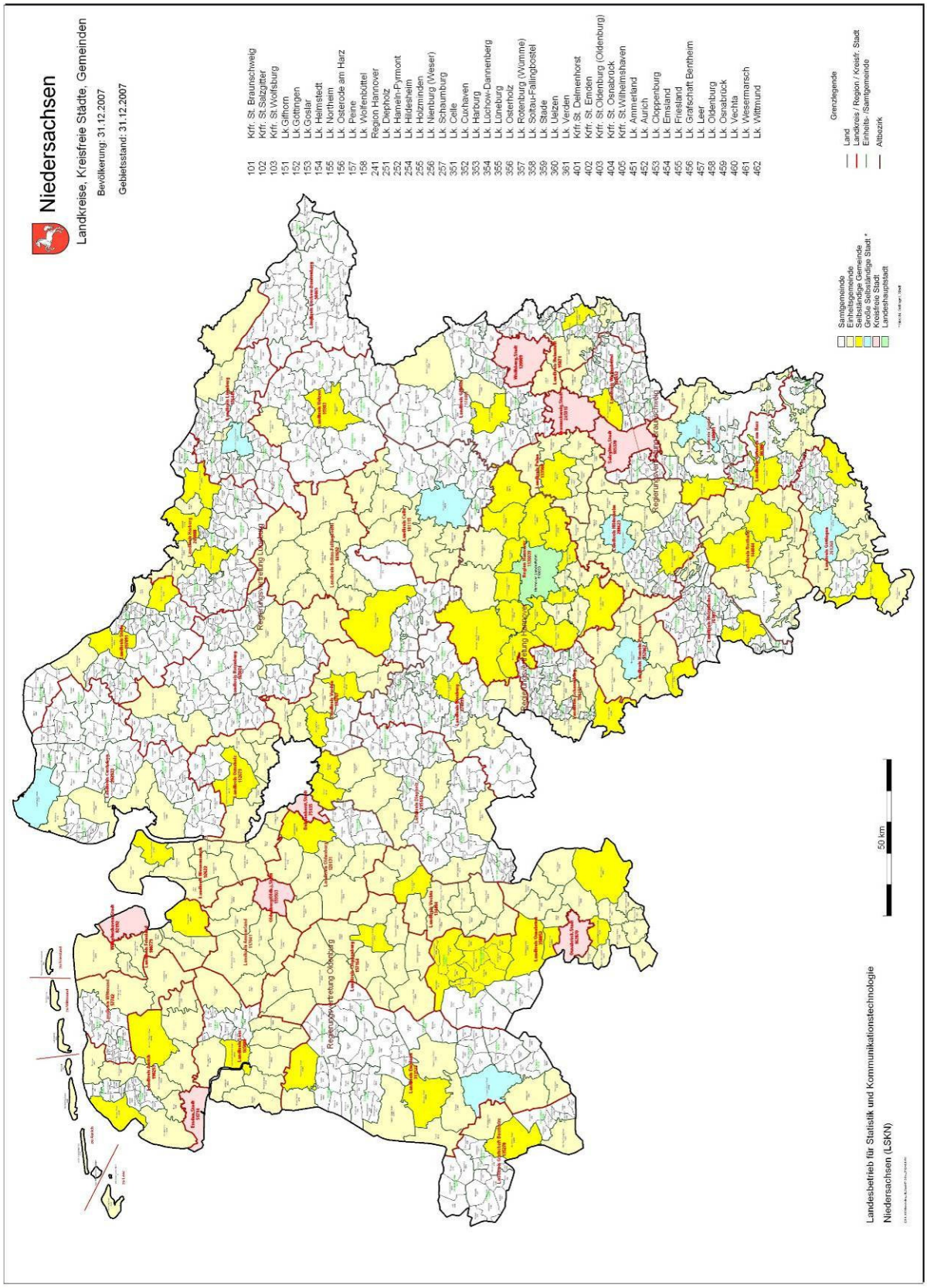
Südniedersachsen:



Quelle: *Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesplanung* (Hg.): Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen in der Fassung der Bekanntmachung vom 08.05.2008, Anlage 2.



12.1.1.2 Verteilung der Samt- und Einheitsgemeinden in Niedersachsen



Quelle: *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*.

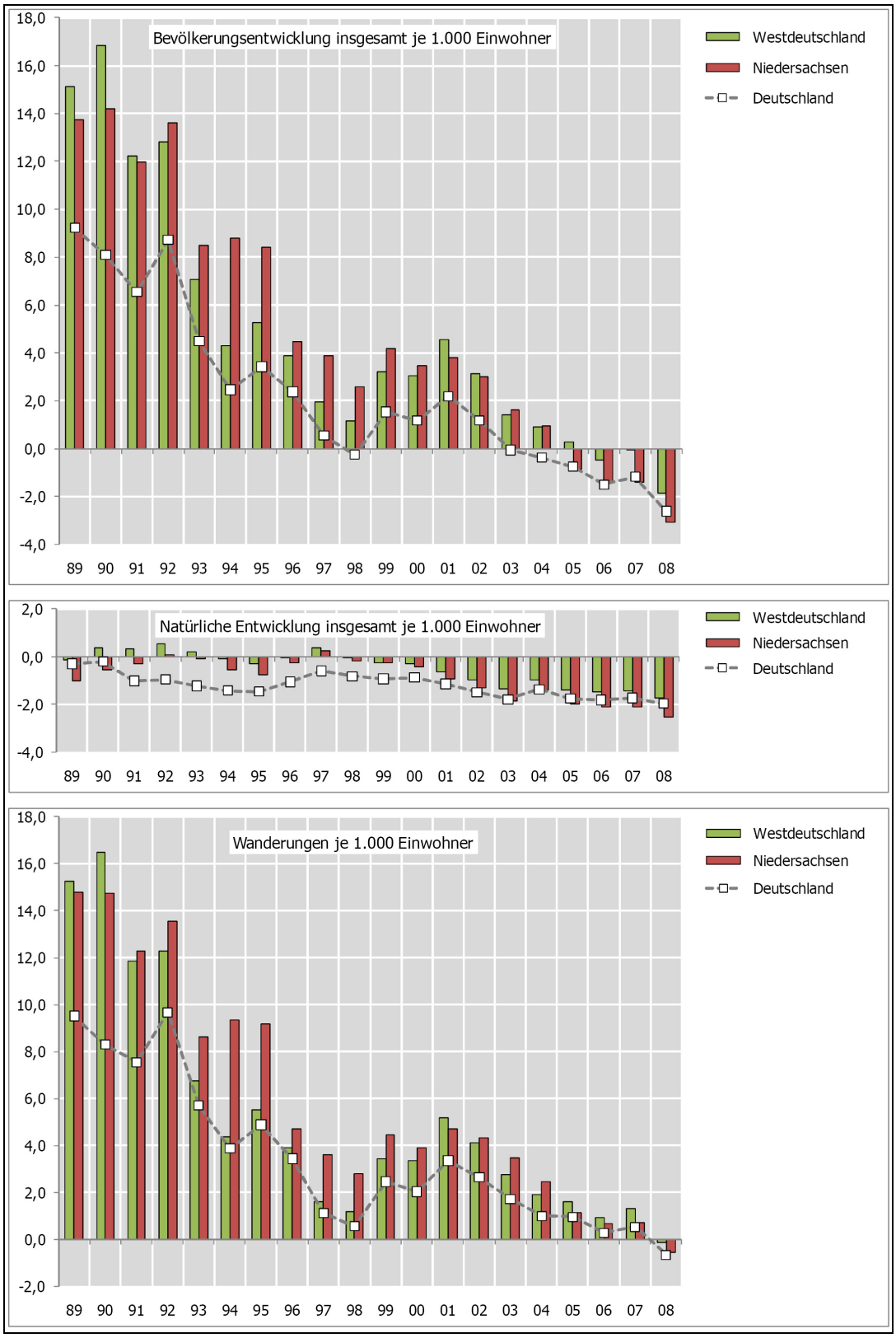
12.1.1.3 Zahl der Gemeinden, Verwaltungseinheiten und gemeindefreien Gebiete nach Kreisen am 30. Juni 2008

Schl.-Nr.	Kreisfreie Stadt Landkreis Bezirk Land	Gemeinden	davon		Verwaltungseinheiten	davon			Gemeindefreie Gebiete	
			Einheitsgemeinden	Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden		Einheitsgemeinden	Samtgemeinden	Gemeindefreie Bezirke	bewohnt	unbewohnt
		Anzahl								
		1	2	3	4	5	6	7	8	9
101	Braunschweig, Stadt	1	1	-	1	1	-	-	-	-
102	Salzgitter, Stadt	1	1	-	1	1	-	-	-	-
103	Wolfsburg, Stadt	1	1	-	1	1	-	-	-	-
151	Gifhorn	41	3	38	10	3	7	-	-	1
152	Göttingen	29	9	20	12	9	3	-	-	-
153	Goslar	15	8	7	10	8	2	-	-	1
154	Helmstedt	26	5	21	9	5	4	-	-	5
155	Northeim	12	12	-	12	12	-	-	-	1
156	Osterode am Harz	16	4	12	7	4	3	-	-	1
157	Peine	8	8	-	8	8	-	-	-	-
158	Wolfenbüttel	37	2	35	8	2	6	-	-	3
1	**Braunschweig**	**187**	**54**	**133**	**79**	**54**	**25**	**-**	**-**	**12**
241	Region Hannover	21	21	-	21	21	-	-	-	-
251	Diepholz	47	8	39	15	8	7	-	-	-
252	Hameln-Pyrmont	8	8	-	8	8	-	-	-	-
254	Hildesheim	40	14	26	19	14	5	-	-	-
255	Holzminden	32	2	30	8	2	6	-	-	7
256	Nienburg (Weser)	36	4	32	12	4	8	-	-	-
257	Schaumburg	38	5	33	12	5	7	-	-	-
2	**Hannover**	**222**	**62**	**160**	**95**	**62**	**33**	**-**	**-**	**7**
351	Celle	24	8	16	13	8	4	1	-	-
352	Cuxhaven	58	5	53	14	5	9	-	-	-
353	Harburg	42	6	36	12	6	6	-	-	-
354	Lüchow-Dannenberg	27	-	27	3	-	3	-	-	2
355	Lüneburg	43	4	39	11	4	7	-	-	-
356	Osterholz	11	6	5	7	6	1	-	-	-
357	Rotenburg (Wümme)	57	5	52	13	5	8	-	-	-
358	Soltau-Fallingbostel	23	9	14	13	9	3	1	-	-
359	Stade	40	4	36	12	4	8	-	-	-
360	Uelzen	29	2	27	8	2	6	-	-	-
361	Verden	11	7	4	8	7	1	-	-	-
3	**Lüneburg**	**365**	**56**	**309**	**114**	**56**	**56**	**2**	**-**	**2**
401	Delmenhorst, Stadt	1	1	-	1	1	-	-	-	-
402	Emden, Stadt	1	1	-	1	1	-	-	-	-
403	Oldenburg (Old), Stadt	1	1	-	1	1	-	-	-	-
404	Osnabrück, Stadt	1	1	-	1	1	-	-	-	-
405	Wilhelmshaven, Stadt	1	1	-	1	1	-	-	-	-
451	Ammerland	6	6	-	6	6	-	-	-	-
452	Aurich	24	13	11	15	13	2	-	-	1
453	Cloppenburg	13	13	-	13	13	-	-	-	-
454	Emsland	60	10	50	19	10	9	-	-	-
455	Friesland	8	8	-	8	8	-	-	-	-
456	Grafschaft Bentheim	26	3	23	7	3	4	-	-	-
457	Leer	19	10	9	12	10	2	-	-	1
458	Oldenburg	15	7	8	8	7	1	-	-	-
459	Osnabrück	34	17	17	21	17	4	-	-	-
460	Vechta	10	10	-	10	10	-	-	-	-
461	Wesermarsch	9	9	-	9	9	-	-	-	-
462	Wittmund	19	4	15	6	4	2	-	-	-
4	**Weser-Ems**	**248**	**115**	**133**	**139**	**115**	**24**	**-**	**-**	**2**
	Niedersachsen	**1 022**	**287**	**735**	**427**	**287**	**138**	**2**	**-**	**23**

Quelle: *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen.*

12.1.2 Demographische Rahmenbedingungen

12.1.2.1 Bevölkerungsentwicklung Niedersachsens im Vergleich zur Bundesrepublik (1989-2008)



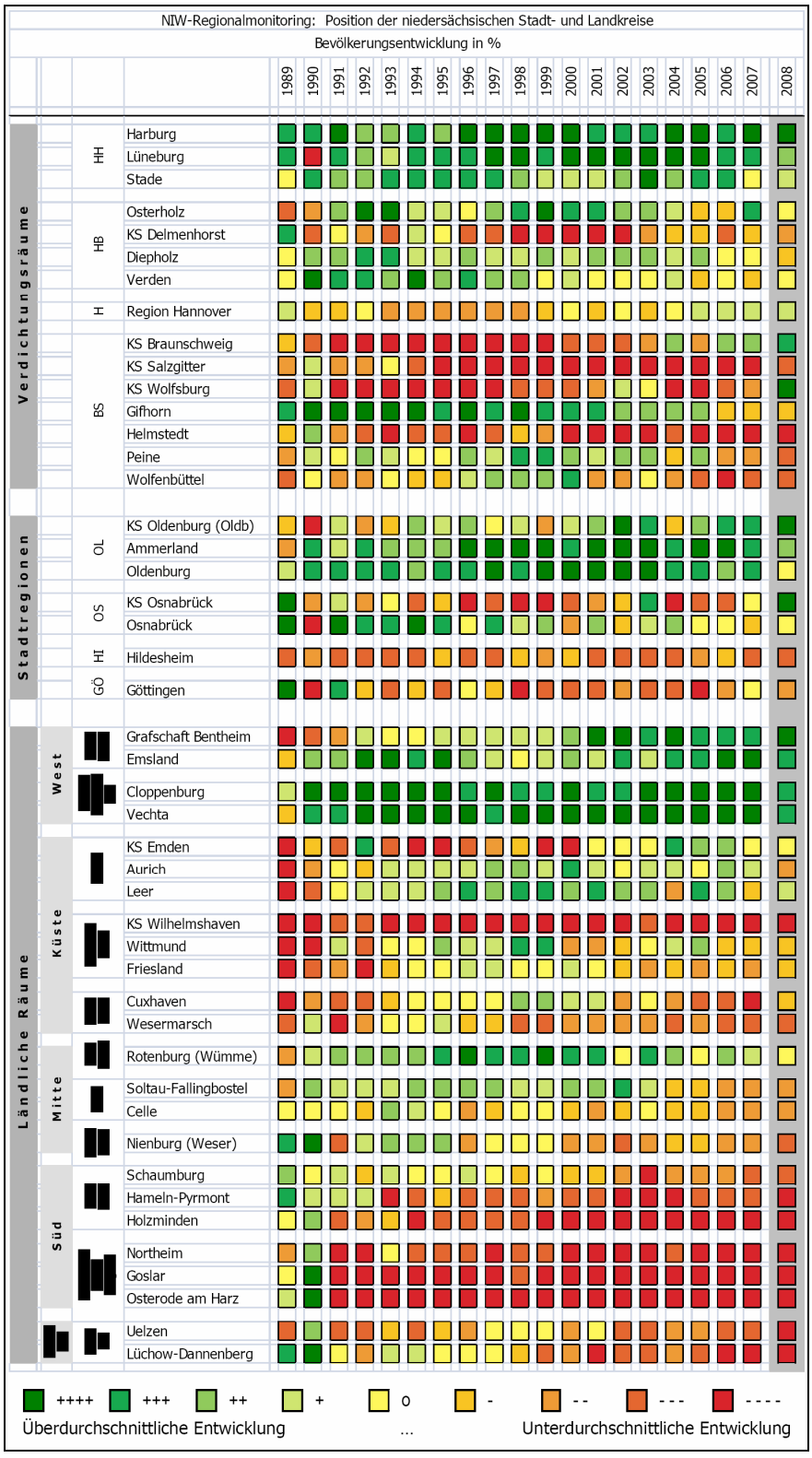
Quelle: *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung*.

12.1.2.2 Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung Niedersachsens im Vergleich zu den anderen Ländern und der Bundesrepublik (2009-2060)

Bundesland	Prognostizierter Bevölkerungsstand (in Tsd. Einwohnern)						Bevölkerungsentwicklung in Prozent	
	2009	2020	2030	2040	2050	2060	2030 ggü. 2009	2060 ggü. 2009
Baden-Württemberg	10.740	10.704	10.526	10.171	9.646	9.034	-2,0	-15,9
Bayern	12.512	12.622	12.469	12.032	11.410	10.708	-0,3	-14,4
Berlin	3.419	3.406	3.329	3.213	3.067	2.893	-2,6	-15,4
Brandenburg	2.509	2.419	2.259	2.056	1.843	1.626	-10,0	-35,2
Bremen	660	651	638	620	596	569	-3,3	-13,8
Hamburg	1.778	1.842	1.854	1.824	1.763	1.678	+4,3	-5,6
Hessen	6.047	5.946	5.797	5.567	5.259	4.916	-4,1	-18,7
Mecklenburg-Vorpommern	1.649	1.529	1.412	1.296	1.172	1.056	-14,4	-36,0
Niedersachsen	**7.920**	**7.678**	**7.396**	**7.055**	**6.632**	**6.179**	**-6,6**	**-22,0**
Nordrhein-Westfalen	17.870	17.364	16.832	16.136	15.219	14.230	-5,8	-20,4
Rheinland-Pfalz	4.014	3.943	3.840	3.679	3.464	3.245	-4,3	-19,2
Saarland	1.022	948	888	825	753	686	-13,1	-32,9
Sachsen	4.165	3.909	3.635	3.372	3.114	2.862	-12,7	-31,3
Sachsen-Anhalt	2.352	2.085	1.876	1.694	1.513	1.347	-20,2	-42,7
Schleswig-Holstein	2.829	2.807	2.718	2.576	2.414	2.236	-3,9	-21,0
Thüringen	2.244	2.028	1.843	1.671	1.492	1.324	-17,9	-41,0
Bundesrepublik (Summe)	**81.730**	**79.881**	**77.312**	**73.787**	**69.357**	**64.589**	**-5,4**	**-21,0**

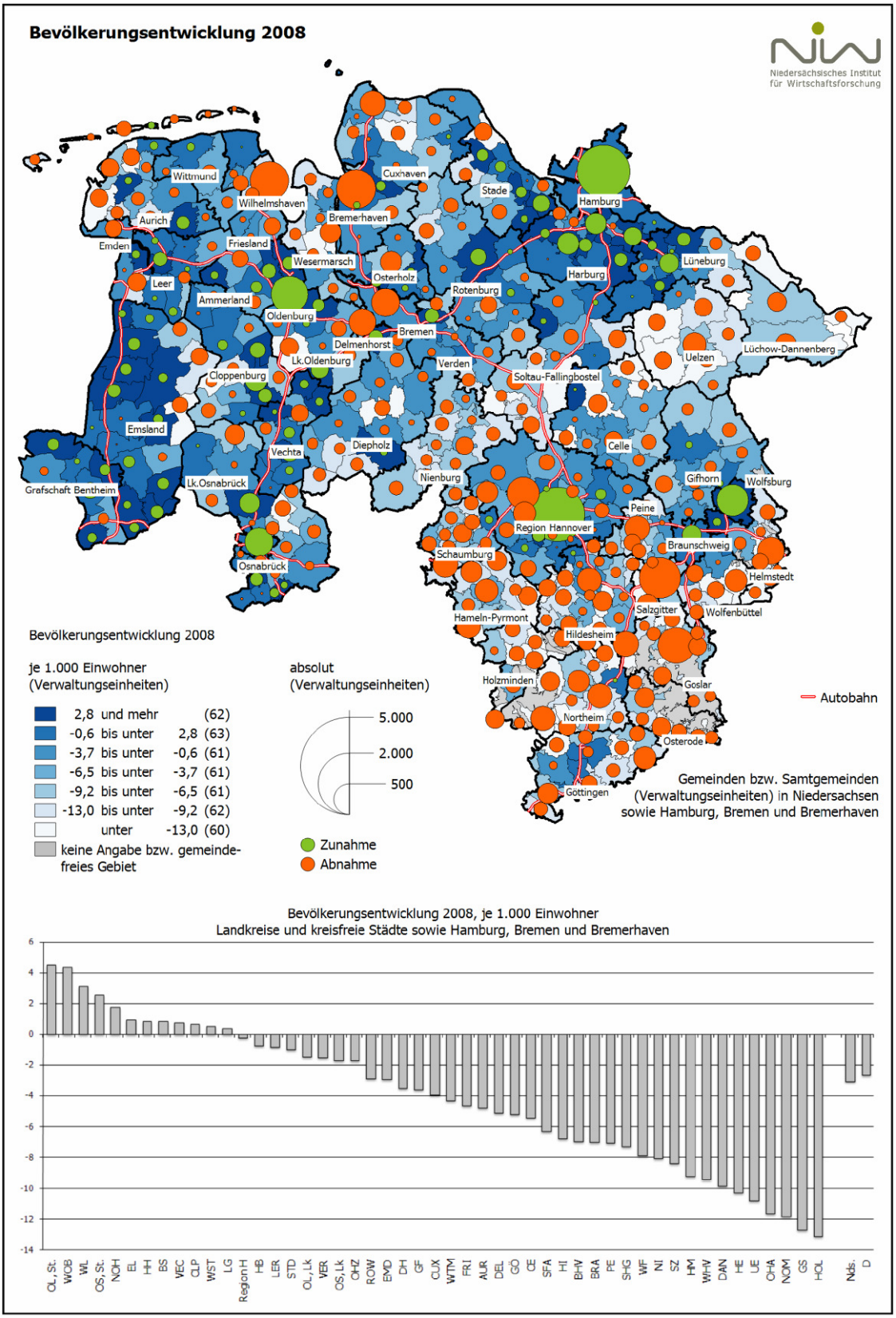
Anmerkung: jeweils zum 31.12.; entspricht Variante 1-W1 gem. den Berechnungen des Statistischen Bundesamts (Annahmen: annähernd konstante zusammengefasste Geburtenziffer von 1,4 Kindern je Frau, Anstieg der Lebenserwartung bei Jungen um etwa acht und bei Mädchen um rund sieben Jahre bis 2060, Anstieg des jährlichen Außenwanderungssaldos auf 100.000 Personen bis zum Jahr 2014, danach konstant bis zum Jahr 2060). Quelle: Eigene Darstellung nach *Statistisches Bundesamt*: Bevölkerung in den Bundesländern, dem früheren Bundesgebiet und den neuen Ländern bis 2060: Ergebnisse der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, 23.02.2010.

12.1.2.3 Bevölkerungsentwicklung in den Landkreisen und kreisfreien Städten 1989-2008



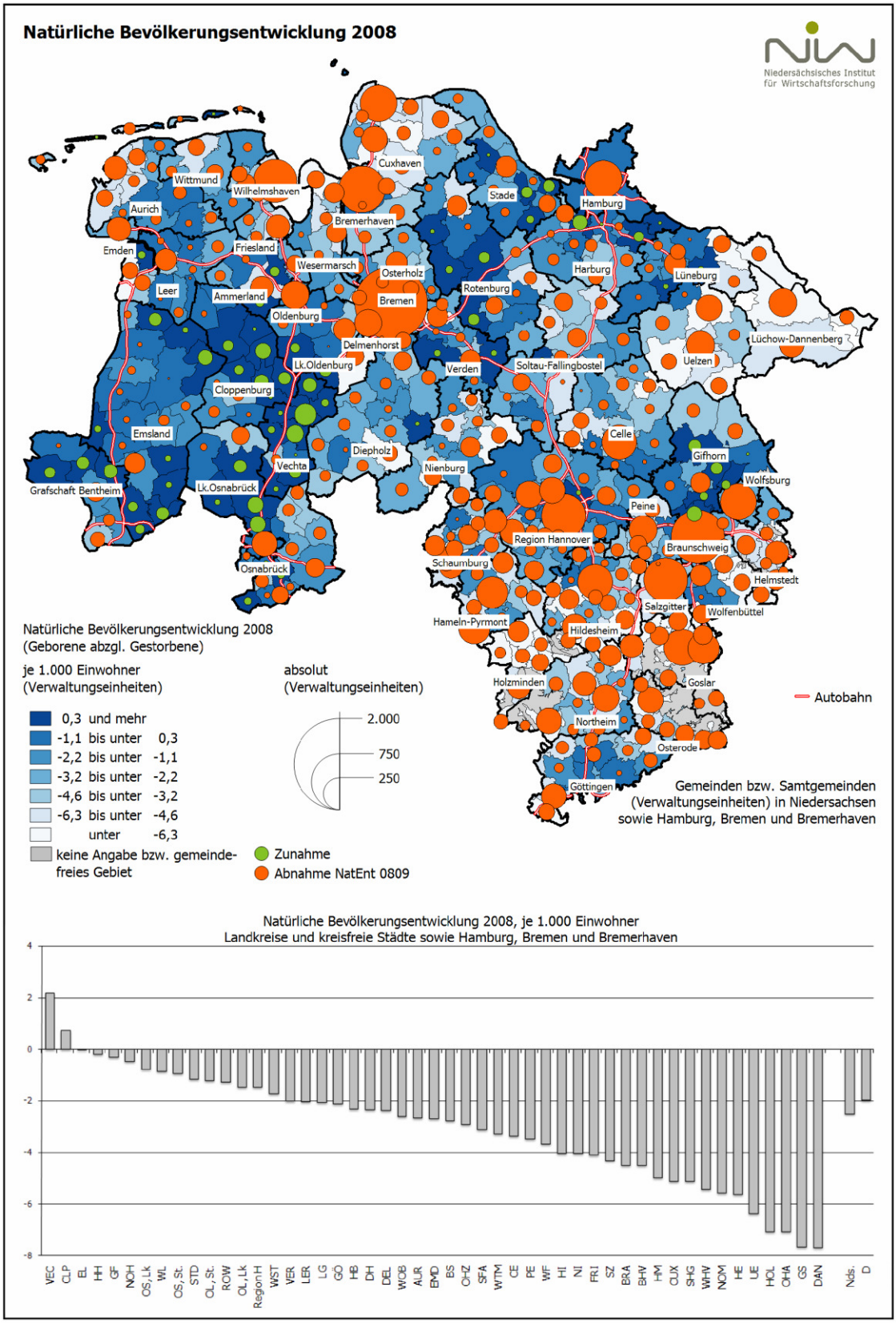
Quelle: *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung*: Regionalmonitoring Niedersachsen. Regionalreport 2009, Hannover, 2009, Karte 1.2-1.

12.1.2.4 Bevölkerungsentwicklung auf Kreis- und Gemeindeebene im Jahr 2008



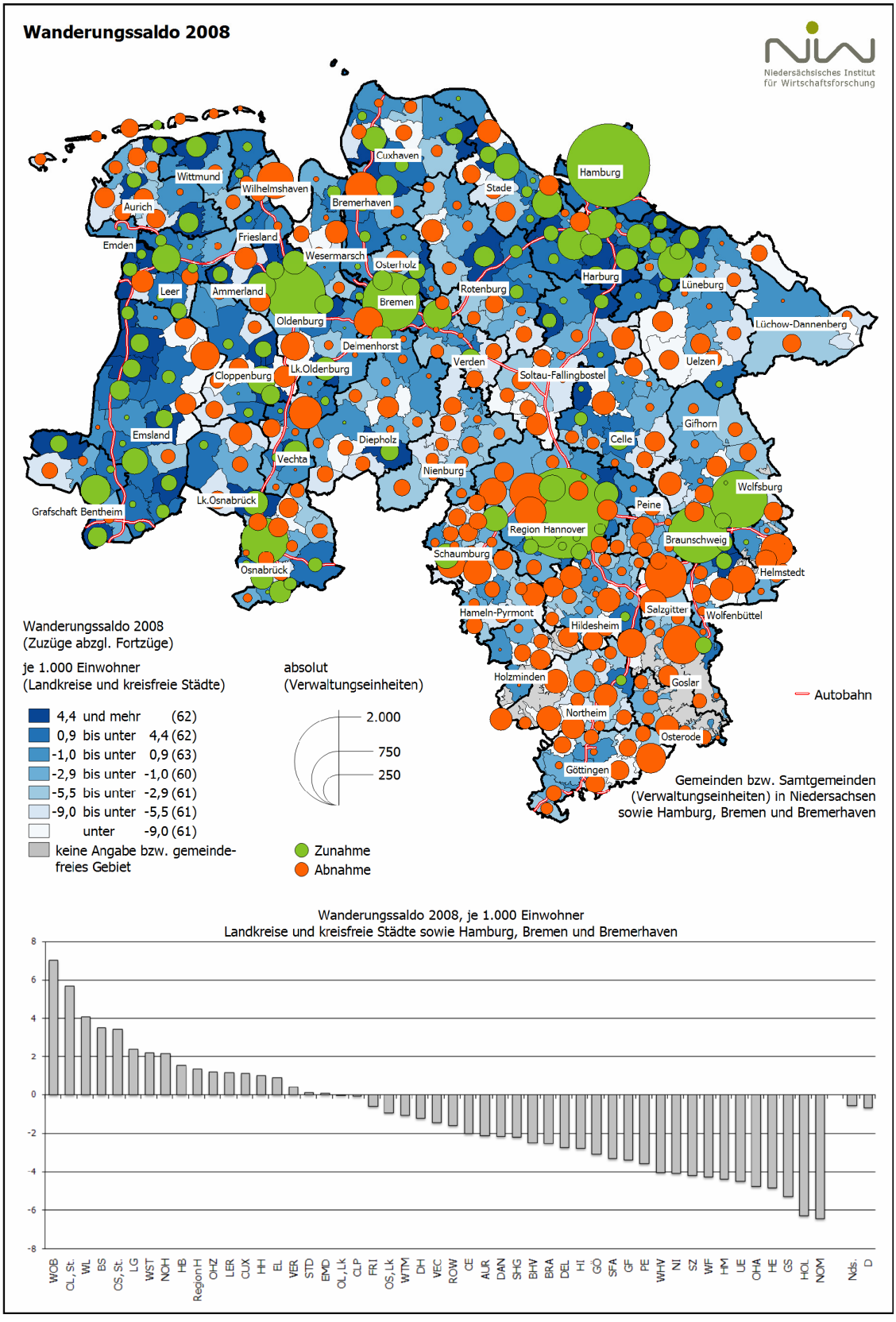
Quelle: *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung*: Regionalmonitoring Niedersachsen. Regionalreport 2009, Hannover, 2009, Karte 2.3.

12.1.2.5 Natürliche Bevölkerungsentwicklung auf Kreis- und Gemeindeebene im Jahr 2008



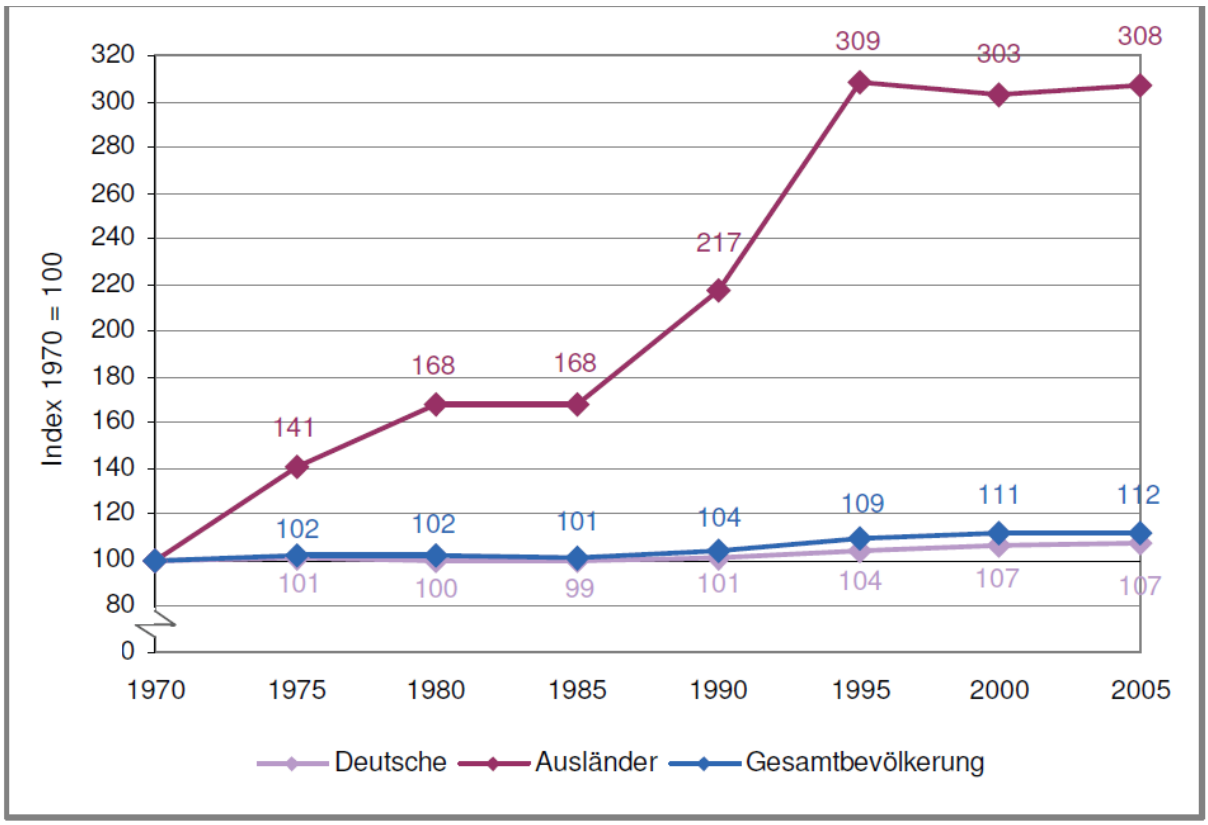
Quelle: *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung*: Regionalmonitoring Niedersachsen. Regionalreport 2009, Hannover, 2009, Karte 2.1.

12.1.2.6 Wanderungssaldo auf Kreis- und Gemeindeebene (2008)



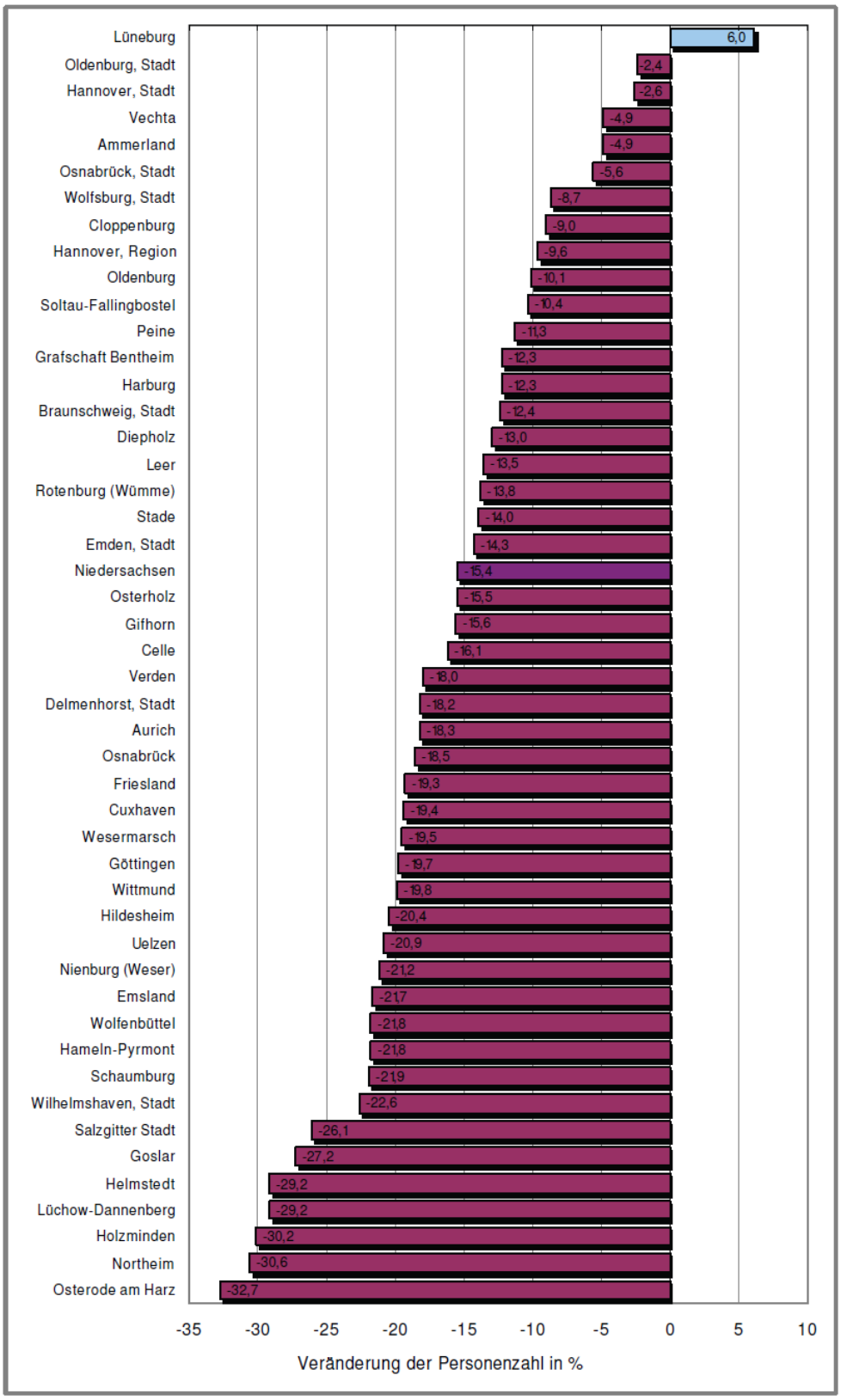
Quelle: *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung*: Regionalmonitoring Niedersachsen. Regionalreport 2009, Hannover, 2009, Karte 2.2-1.

12.1.2.7 Entwicklung der deutschen und ausländischen Bevölkerungsgruppe (1970-2005)



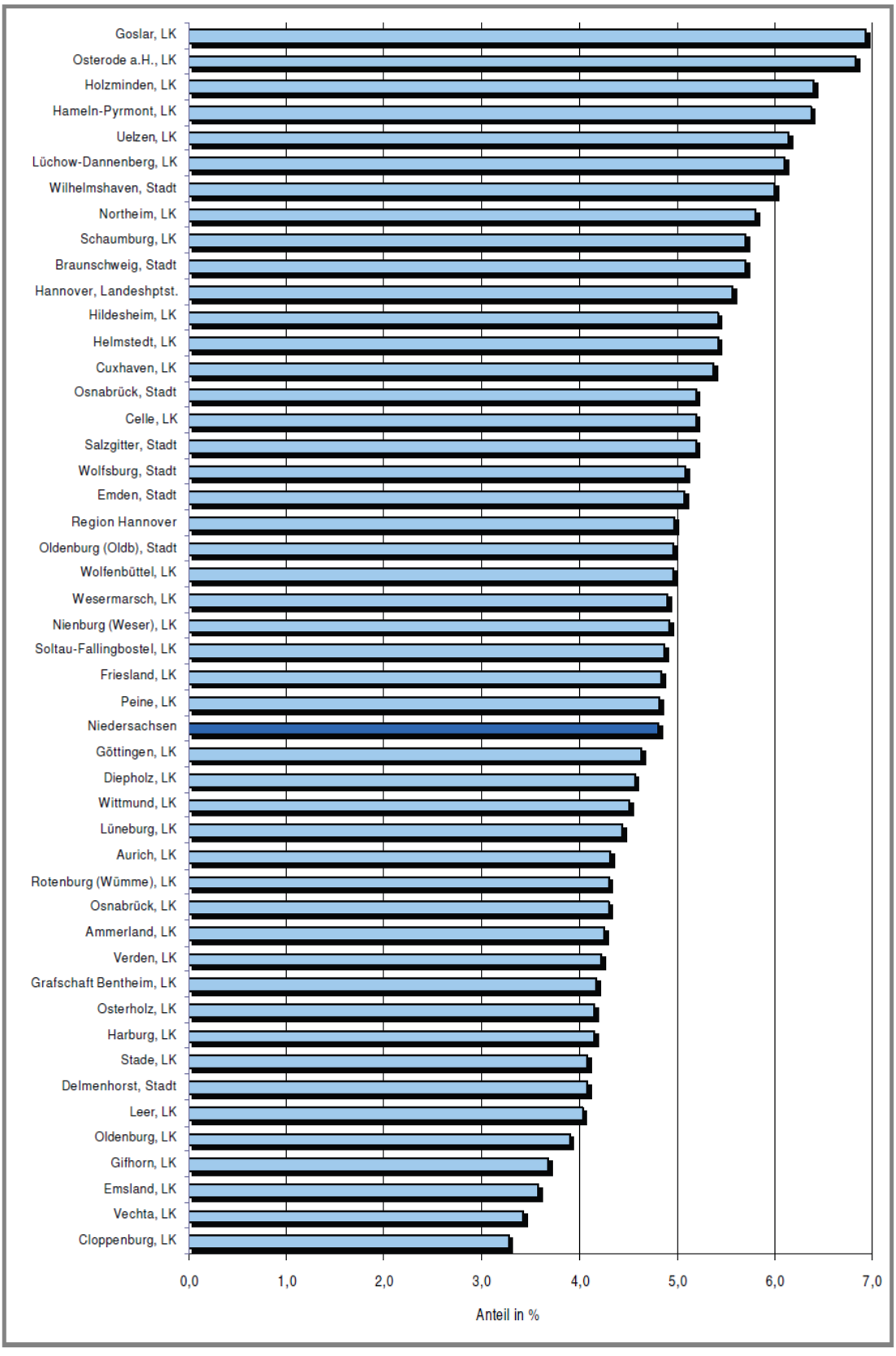
Quelle: *Niedersächsischer Landtag*: Bericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel - Herausforderungen an ein zukunftsfähiges Niedersachsen“, Hannover, 2007, 43.

12.1.2.8 Bevölkerungsanteil der 0- bis 19-Jährigen auf Kreisebene (2003-2020)



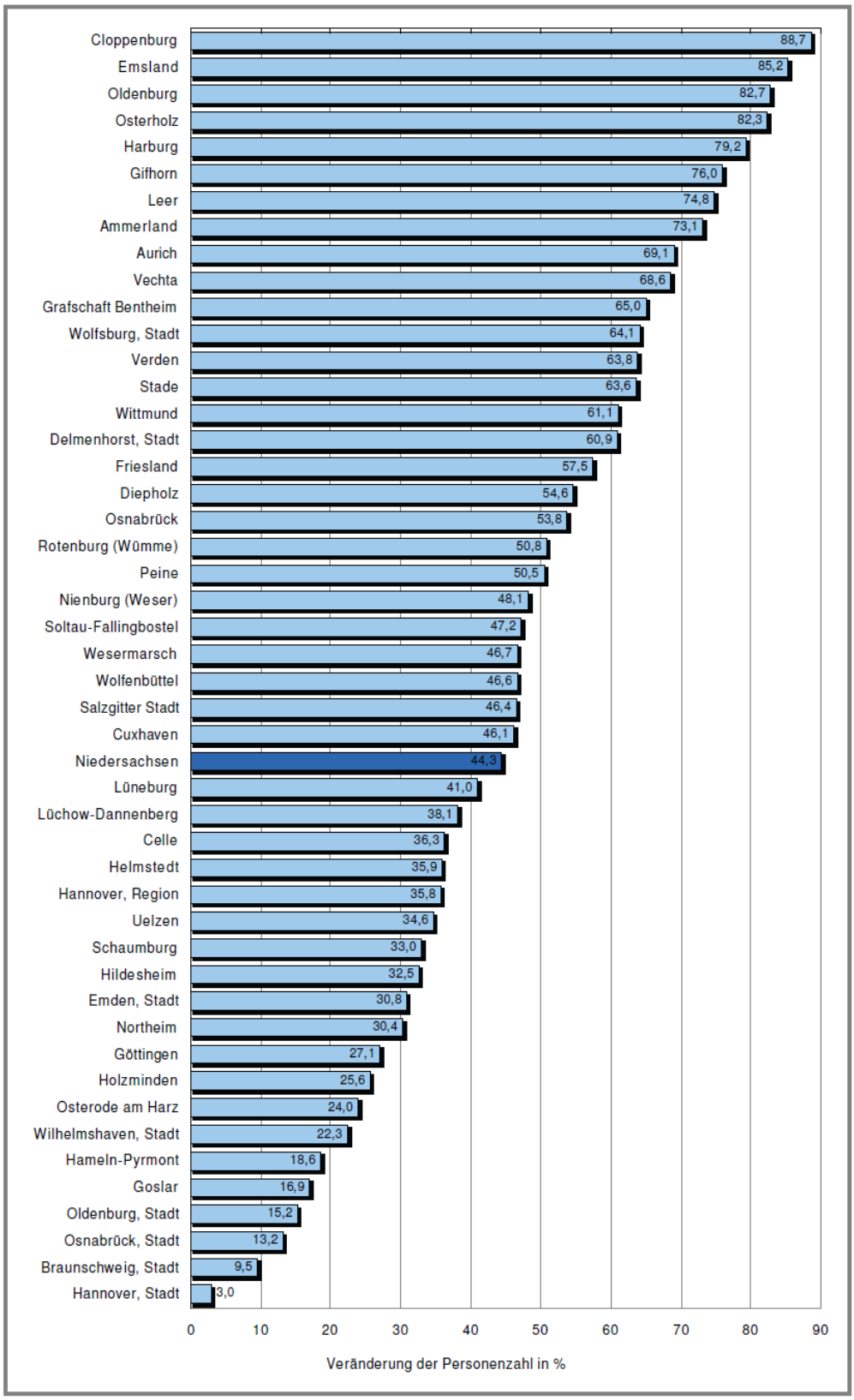
Anmerkung: Prognose (Basis: 31.12.2003); Quelle: *Niedersächsischer Landtag*: Bericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel - Herausforderungen an ein zukunftsfähiges Niedersachsen“, Hannover, 2007, 81.

12.1.2.9 Bevölkerungsanteil der 80-Jährigen und Älteren auf Kreisebene (2006)



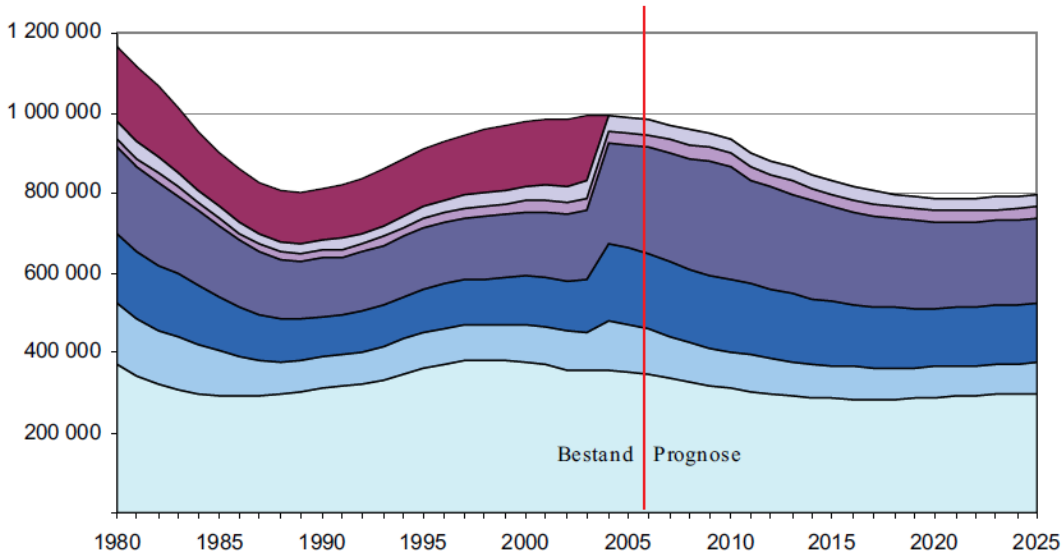
Quelle: *Niedersächsischer Landtag*: Bericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel - Herausforderungen an ein zukunftsfähiges Niedersachsen“, Hannover, 2007, 74.

12.1.2.10 Bevölkerungsanteil der 80-Jährigen und Älteren auf Kreisebene (2003-2020)

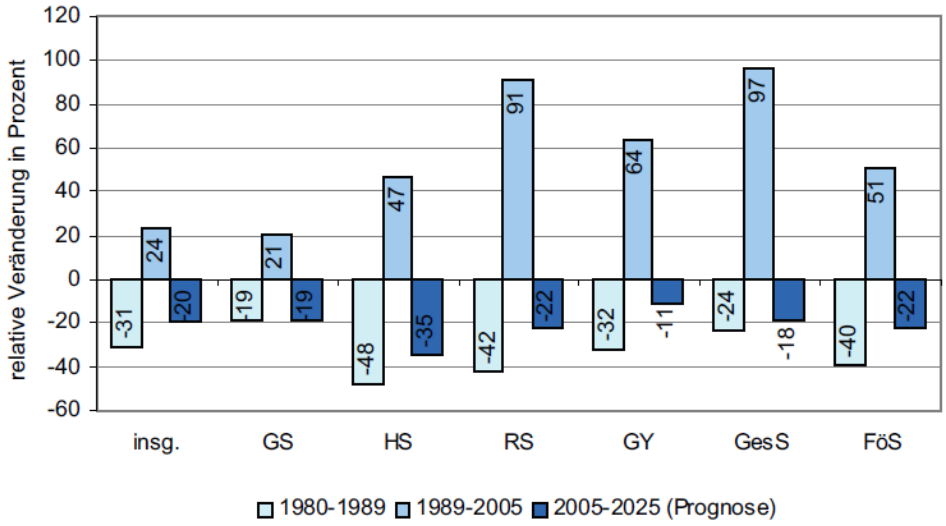


Anmerkung: Prognose auf Basis v. 31.12.2003. Quelle: *Niedersächsischer Landtag*: Bericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel - Herausforderungen an ein zukunftsfähiges Niedersachsen“, Hannover, 2007, 85.

12.1.2.11 Entwicklung der Schülerzahlen (1980-2020)



	insgesamt	GS	HS	RS	GY	GesS	FöS	OS
1980	1 165 631	371 075	152 038	172 688	215 497	23 463	43 584	187 286
1985	900 204	291 722	112 914	135 924	173 868	19 637	30 592	135 547
1989	800 008	301 735	79 749	100 182	147 577	17 944	26 292	126 529
1995	906 746	360 842	87 402	111 060	151 913	23 456	30 690	141 383
2000	977 913	377 528	92 340	120 641	159 597	27 878	37 021	162 908
2003	990 301	355 441	94 772	130 938	176 543	29 802	40 115	162 690
2005	989 625	364 788	117 341	191 297	241 301	35 264	39 634	x
2010	936 000	309 000	93 000	180 000	284 000	35 000	36 000	x
2015	828 000	284 000	82 000	161 000	238 000	32 000	32 000	x
2020	786 000	287 000	76 000	148 000	216 000	29 000	30 000	x
2025	796 000	297 000	76 000	149 000	214 000	29 000	31 000	x



Anmerkung: GS = Grundschulen, HS = Hauptschulen, RS = Realschulen, GY = Gymnasien (einschließlich Abendgymnasien und Kollegs), GesS = Gesamtschulen (Integrierte Gesamtschulen, Freie Waldorfschulen; die Schülerinnen und Schüler der Kooperativen Gesamtschulen wurden dagegen den entsprechenden Schulformen zugeordnet), FöS = Förderschulen (Zusammenfassung der unterschiedlichen Förderschwerpunkte), OS = Orientierungsstufe (2004 abgeschafft).

Quelle: *Niedersächsischer Landtag*: Bericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel - Herausforderungen an ein zukunftsfähiges Niedersachsen“, Hannover, 2007, 268.

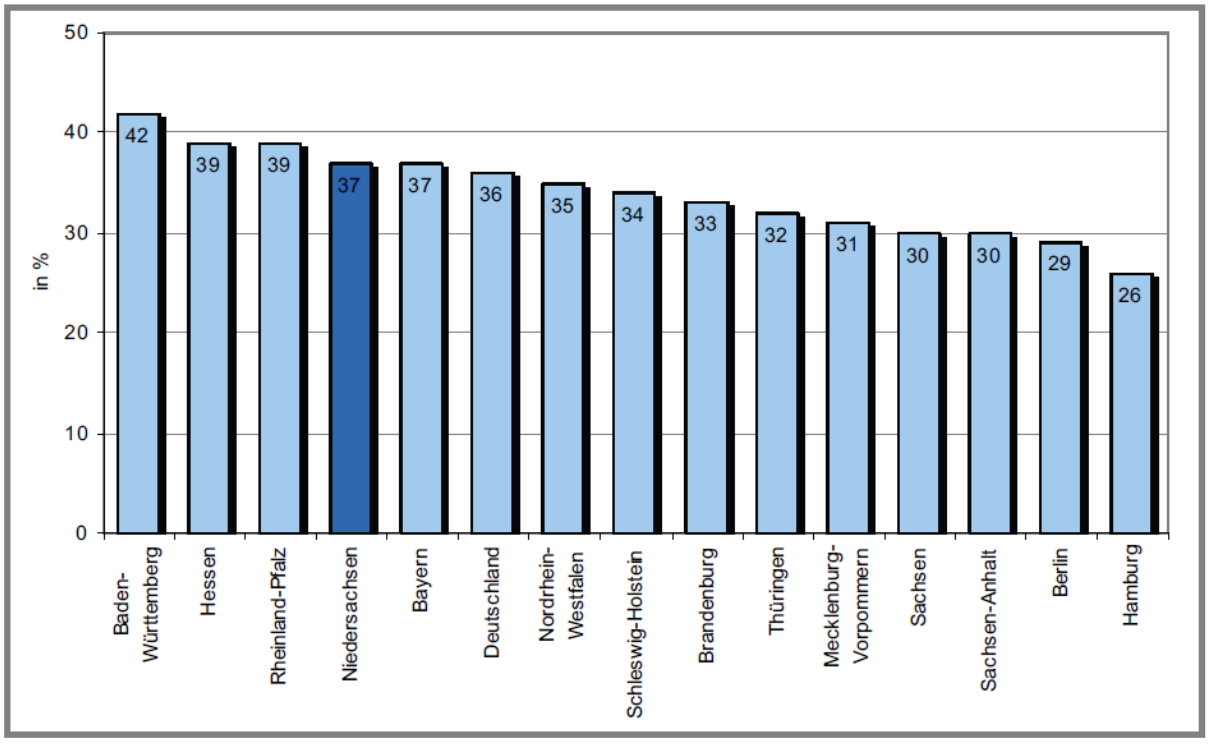
12.1.2.12 Prognose der Anzahl pflegebedürftiger Personen bis 2020

	2005	2007	2010	2013	2015	2017	2020
Anzahl pflegebe-dürftiger Personen*	227.923	227.602**	238.527	249.183	254.072	258.960	266.304

Anmerkung: * Die Prognose wurde vom Sozialministerium mit dem Basisjahr 2005 unter Annahme konstanter altersspezifischer Pflegequoten erstellt. ** Im Jahr 2007 waren entgegen der Prognose bereits 242.196 Personen pflegebedürftig. Quellen: Pflegestatistik des Sozialministeriums 2005: Vorausberechnung auf der Grundlage der alters- und geschlechtsspezifischen Pflegequoten, Stand: 15.12.2005, zitiert nach: *Niedersächsischer Landtag*: Bericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel - Herausforderungen an ein zukunftsfähiges Niedersachsen“, Hannover, 2007, 465; *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Gesetzliche Pflegeversicherung. Ergebnis der Pflegestatistik 2007, Statistische Berichte Niedersachsen, Hannover, 2009.

12.1.3 Soziokulturelle Rahmenbedingungen

12.1.3.1 Bürgerschaftliches Engagement in den Bundesländern (2004)



TNS Infratest befragte 2004 im Auftrag des BMFSFJ bundesweit 15.000 Personen zu ihrem bürgerschaftlichen Engagement, darunter in Niedersachsen ca. 1.000 Bürger ab 14 Jahren. Für Bremen und das Saarland liegen keine statistisch gesicherten Werte vor. Quelle: *TNS Infratest*: Freiwilligensurvey 2004, zitiert nach: Niedersächsischer Landtag: Bericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel - Herausforderungen an ein zukunftsfähiges Niedersachsen“, Hannover, 2007, 491.

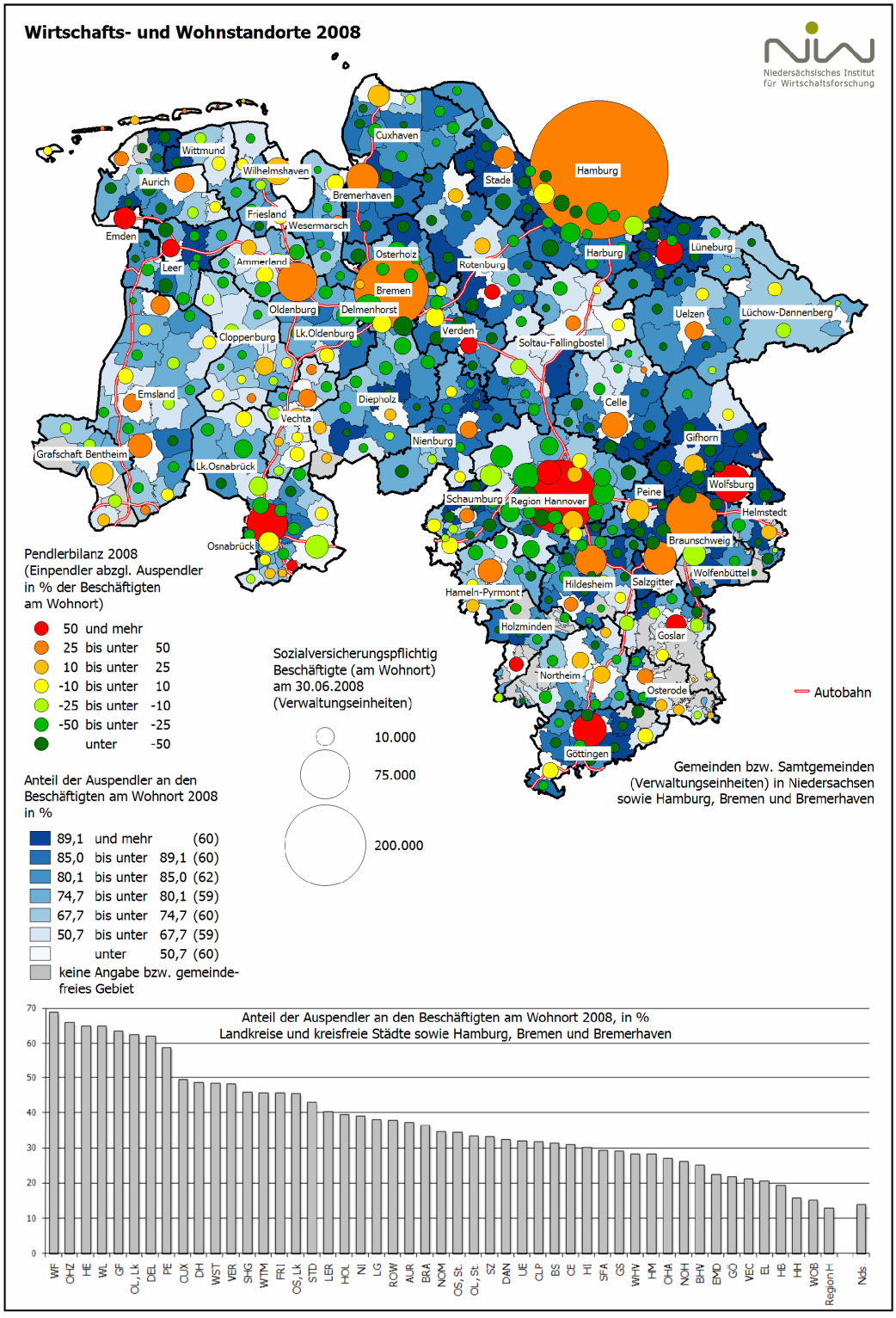
12.1.3.2 Formen bürgerschaftlichen Engagements in Niedersachsen im Bundesvergleich (2004)

	Niedersachsen	Deutschland
Sehr große Bereiche		
Sport und Bewegung	11,5 %	11,0 %
Große Bereiche		
Schule/Kindergarten	6,0 %	7,0 %
Kirche und Religion	6,0 %	5,5 %
Freizeit und Geselligkeit	6,0 %	5,0 %
Sozialer Bereich	5,5 %	5,5 %
Kultur und Musik	5,0 %	5,5 %
Mittlere Bereiche		
Umwelt- und Tierschutz	4,0 %	2,5 %
Feuerwehr/Rettungsdienste	3,5 %	3,0 %
Berufliche Interessensvertretung	3,0 %	2,5 %
Jugendarbeit und Bildung	3,0 %	2,5 %
Politik/Interessenvertretung	2,5 %	2,5 %
Lokales Bürgerengagement	2,5 %	2,0 %
Kleinere Bereiche		
Gesundheitsbereich	0,5 %	1,0 %
Justiz/Kriminalitätsprobleme	0,5 %	0,5 %

Quelle: *TNS Infratest*: Freiwilligensurvey 2004, zitiert nach: Niedersächsischer Landtag: Bericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel - Herausforderungen an ein zukunftsfähiges Niedersachsen“, Hannover, 2007, 492.

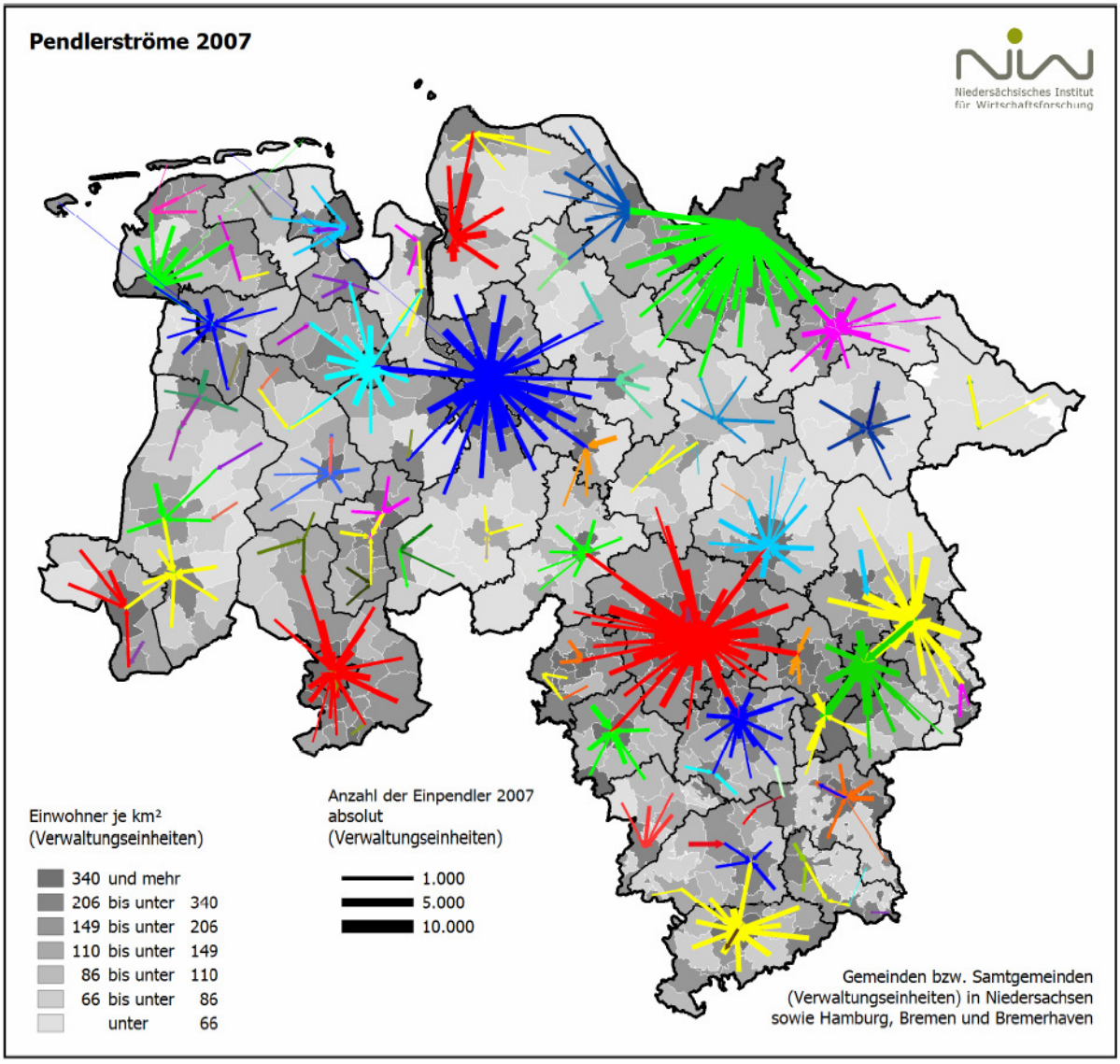
12.1.4 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

12.1.4.1 Wirtschaftsstandorte in Niedersachsen: Sozialversicherungspflichtige Beschäftigte, Pendlerbilanz und Auspendleranteile der Landkreise und kreisfreien Städte (2008)



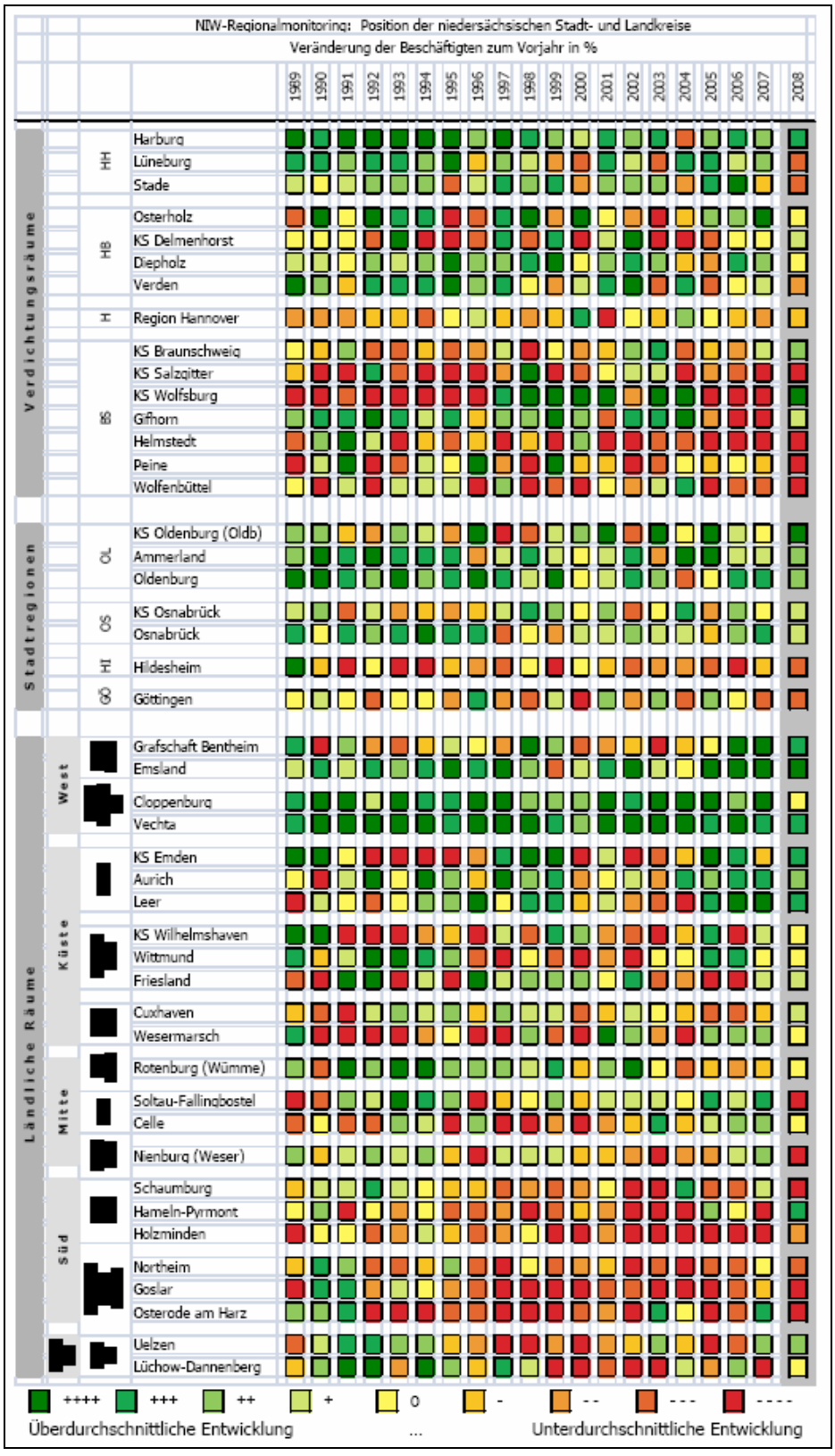
Quelle: *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung*: Regionalmonitoring Niedersachsen. Regionalreport 2009, Hannover, 2009, Karte 1.2-1.

12.1.4.2 Arbeitsmarktzentren in Niedersachsen und ihre Verflechtungen: Anzahl der Einpendler auf Gemeindeebene absolut (2007)



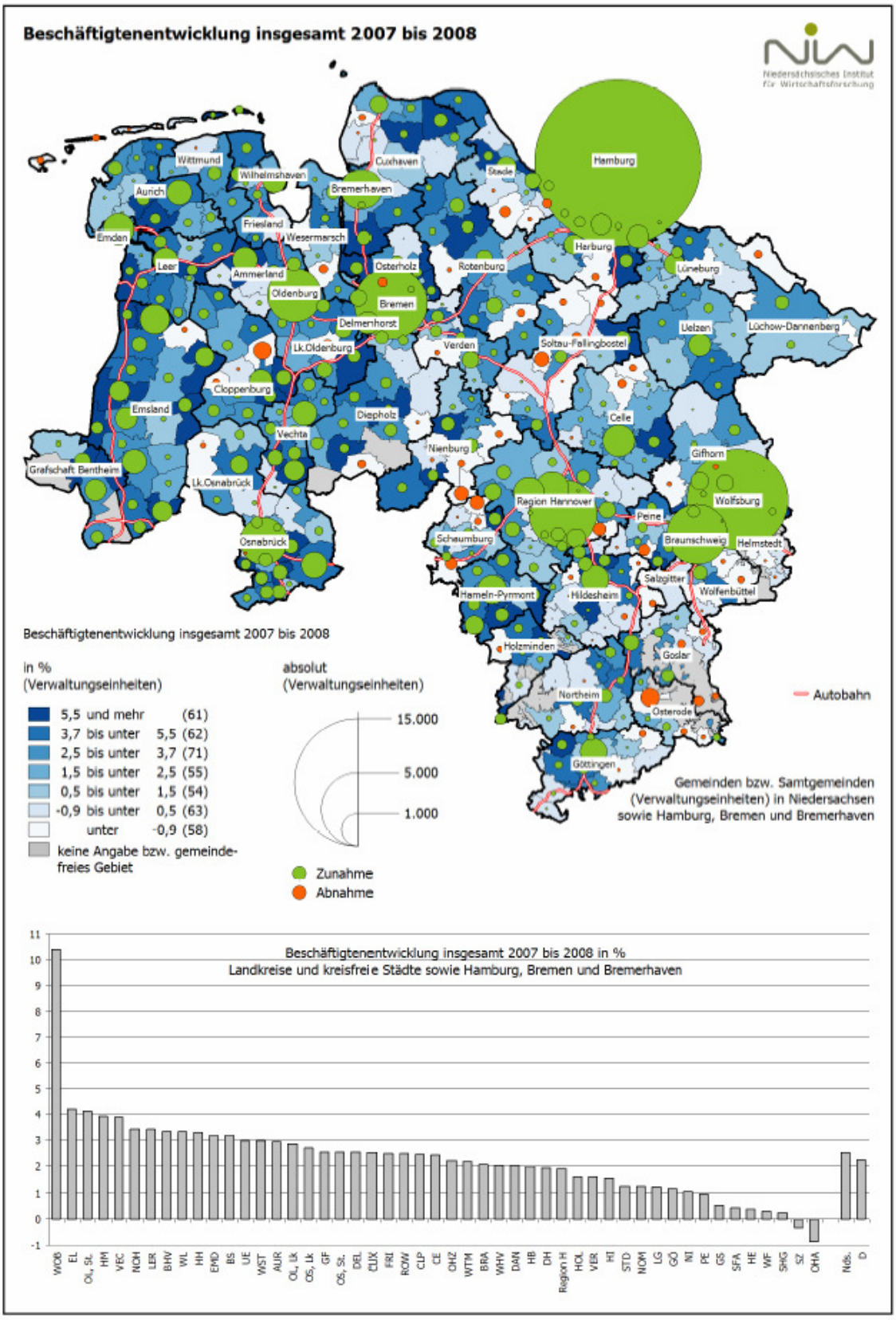
Quelle: *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung*: Regionalmonitoring Niedersachsen. Regionalreport 2009, Hannover, 2009, 1.2-2.

12.1.4.3 Beschäftigtenentwicklung der Landkreise und kreisfreien Städte in Niedersachsen (1989-2008)



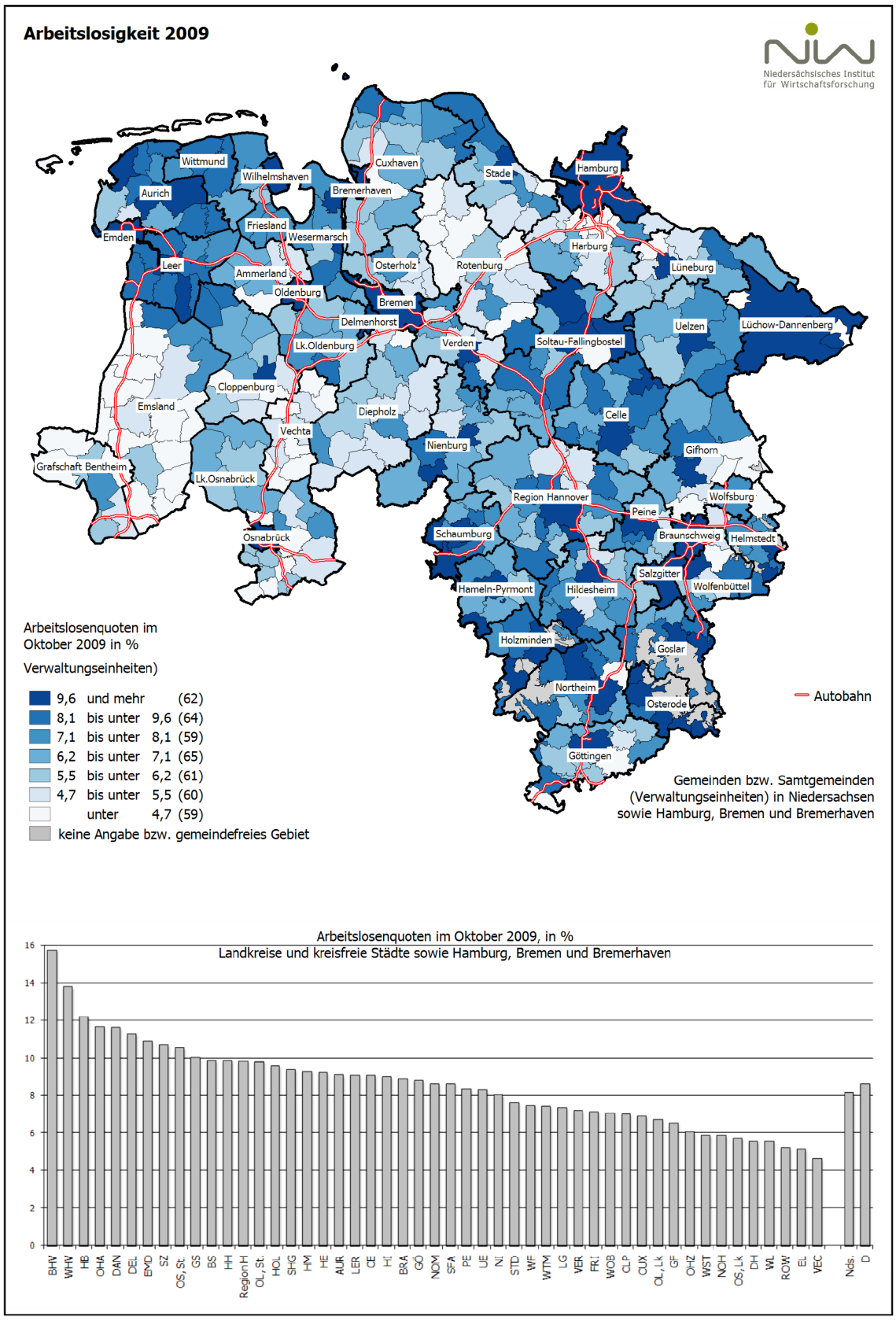
Quelle: *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung*: Regionalmonitoring Niedersachsen. Regionalreport 2009, Hannover, 2009, Abb. 3.2.

12.1.4.4 Beschäftigtenentwicklung auf Kreis- und Gemeindeebene in Niedersachsen (2007-2008)



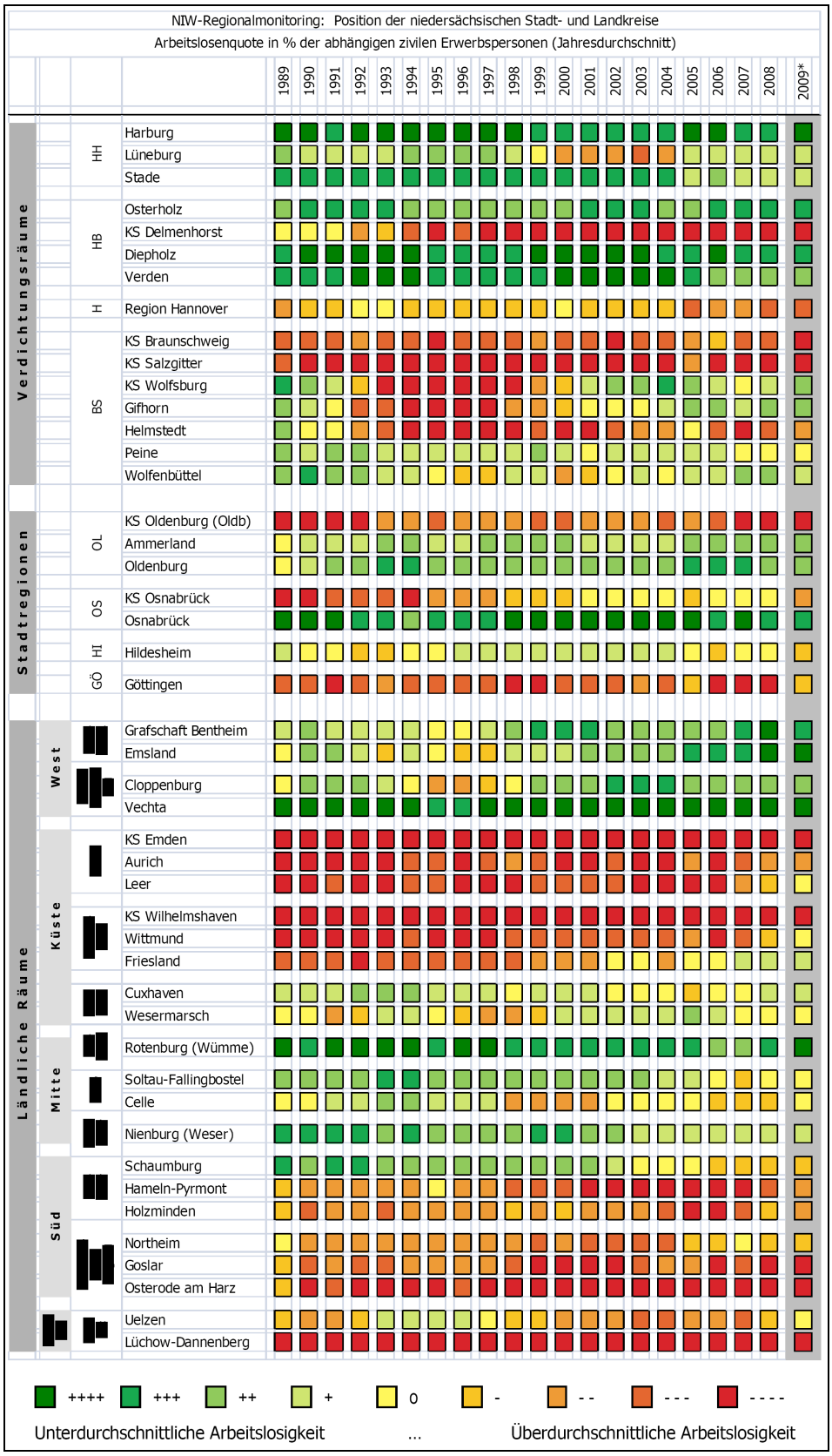
Quelle: *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung*: Regionalmonitoring Niedersachsen. Regionalreport 2009, Hannover, 2009, Karte 3.2.

12.1.4.5 Arbeitslosenquote auf Kreis- und Gemeindeebene in Niedersachsen (2009)



Quelle: *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung*.

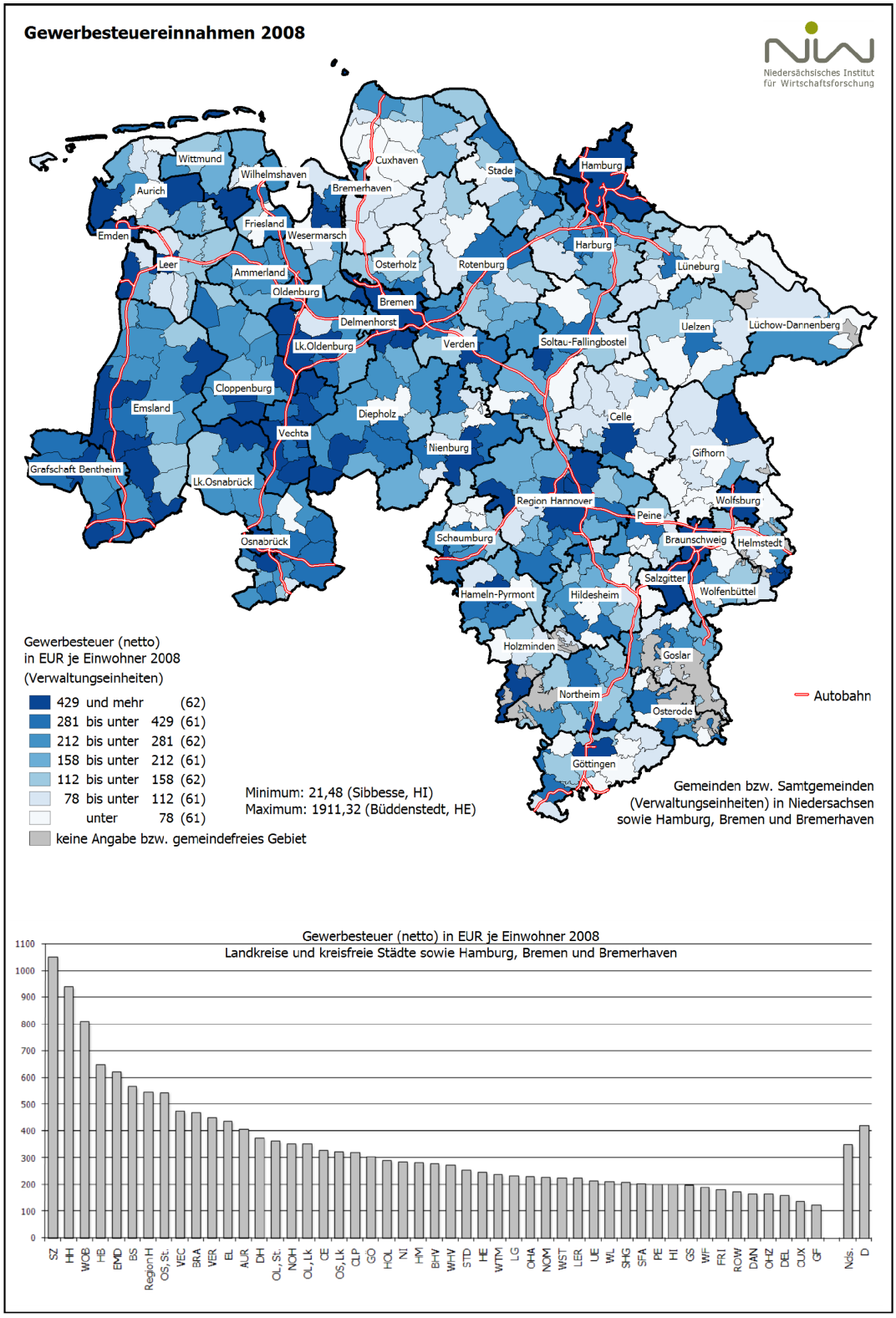
12.1.4.6 Arbeitslosenquote der Landkreise und kreisfreien Städte in Niedersachsen (1989-2009)



Quelle: *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung*.

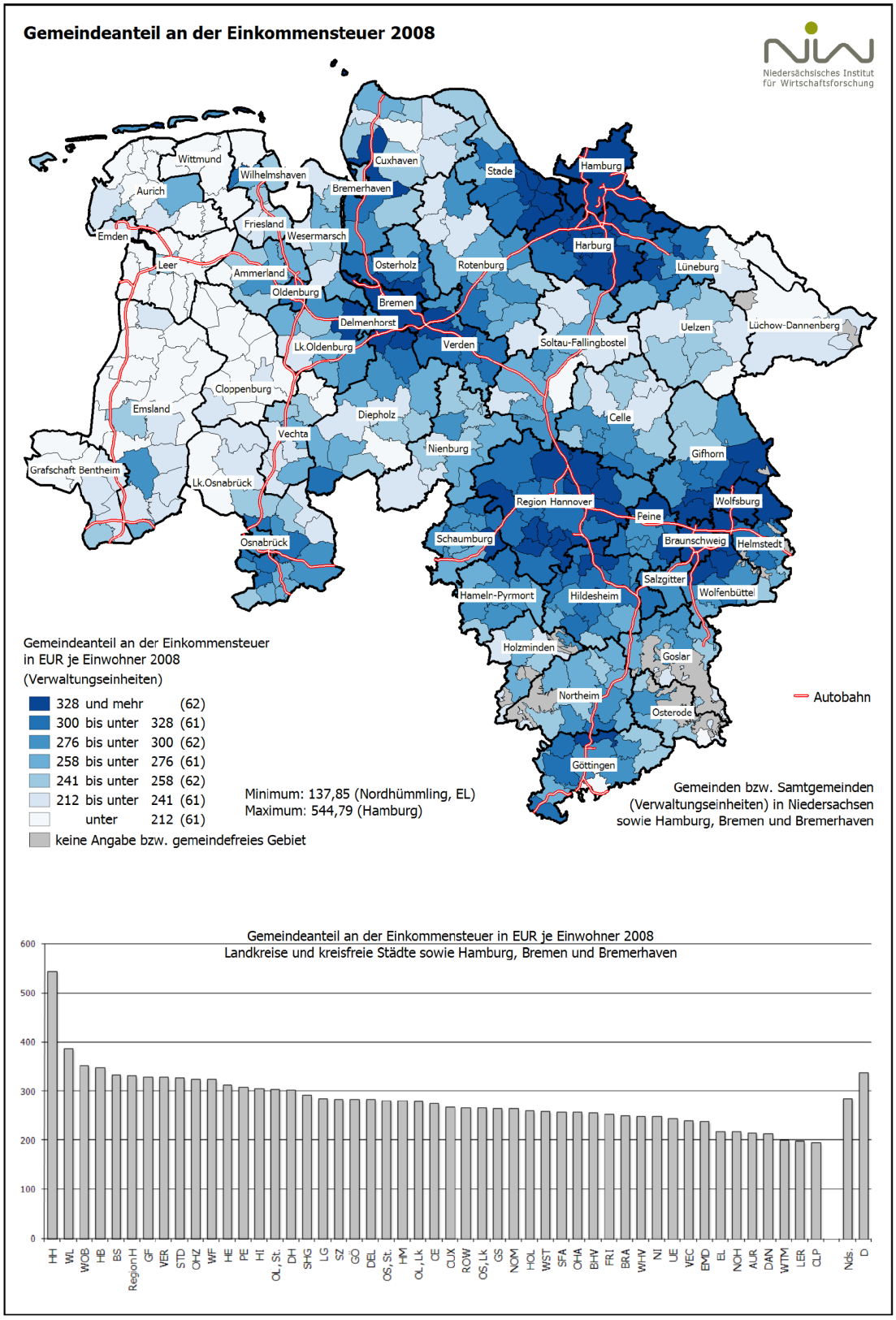
12.1.5 Haushalterische Rahmenbedingungen

12.1.5.1 Gewerbesteuereinnahmen, dargestellt auf Kreis- und Gemeindeebene (2008)



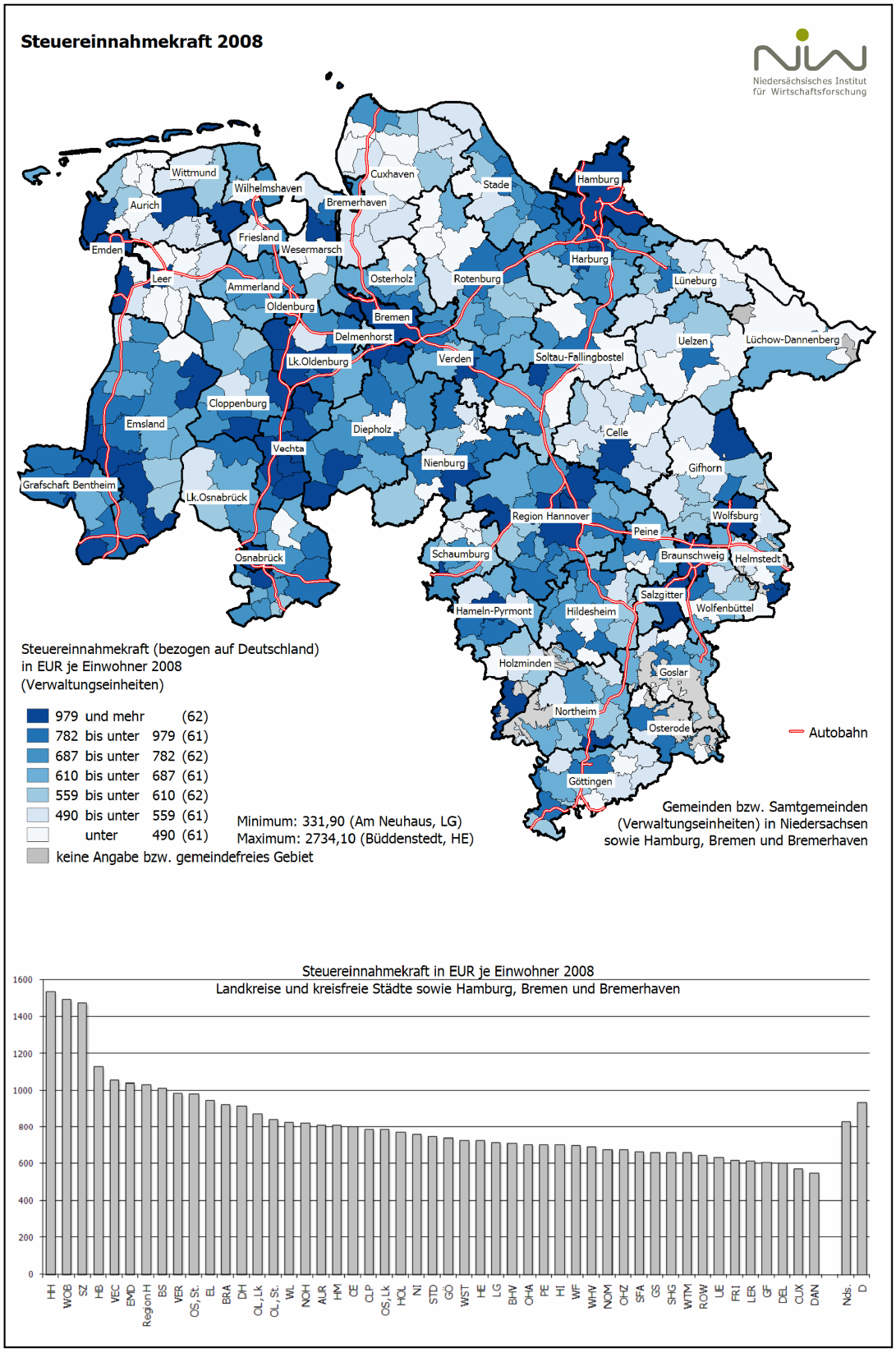
Quelle: *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung*.

12.1.5.2 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, dargestellt auf Kreis- und Gemeindeebene (2008)



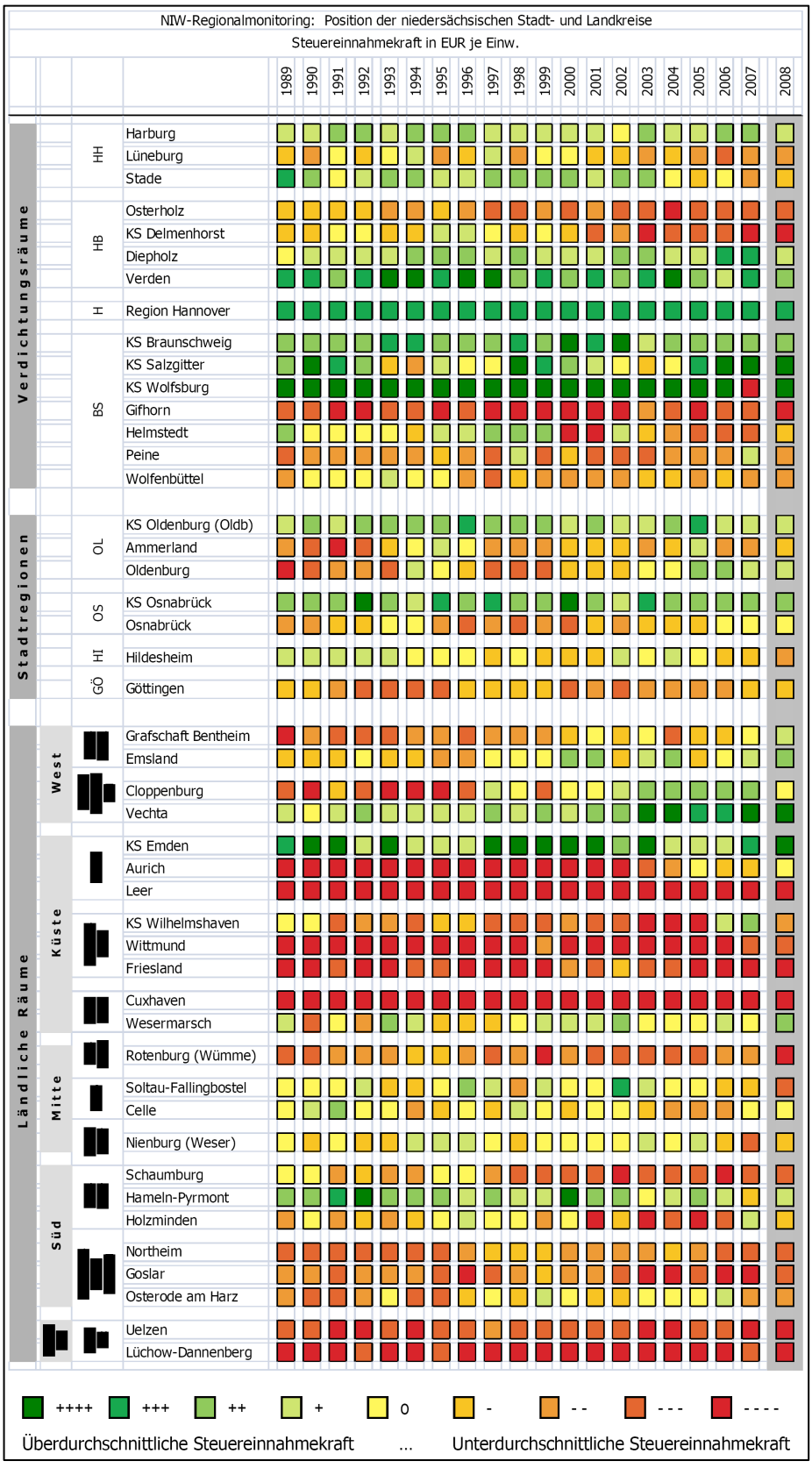
Quelle: *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung*.

12.1.5.3 Kommunale Steuereinnahmekraft (2008)



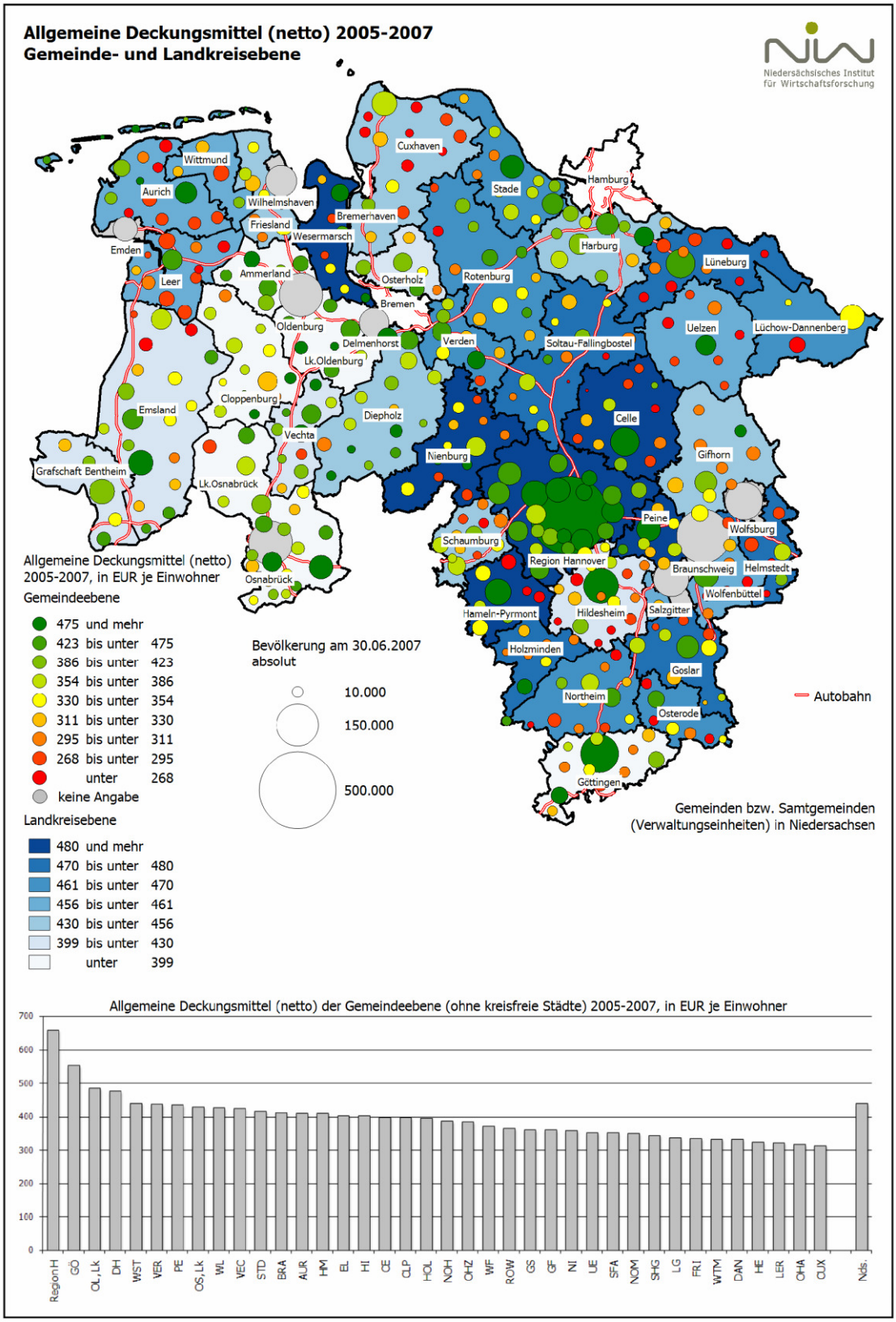
Quelle: *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung*: Regionalmonitoring Niedersachsen. Regionalreport 2009, Hannover, 2009, Karte 6.1.

12.1.5.4 Kommunale Steuereinnahmekraft (1989-2008)



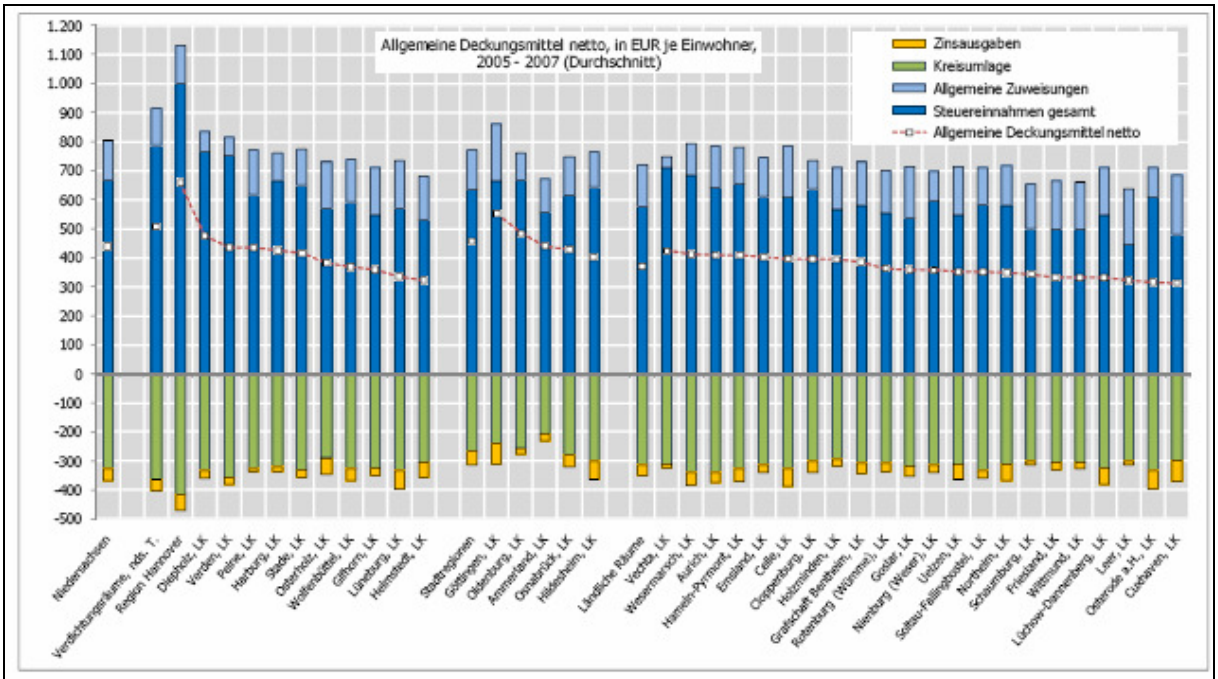
Quelle: *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung*.

12.1.5.5 Allgemeine Deckungsmittel (netto) der Gemeinde- und Kreisebene (2005-2007)



Quelle: *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung*: Regionalmonitoring Niedersachsen. Regionalreport 2009, Hannover, 2009, Karte 6.2.

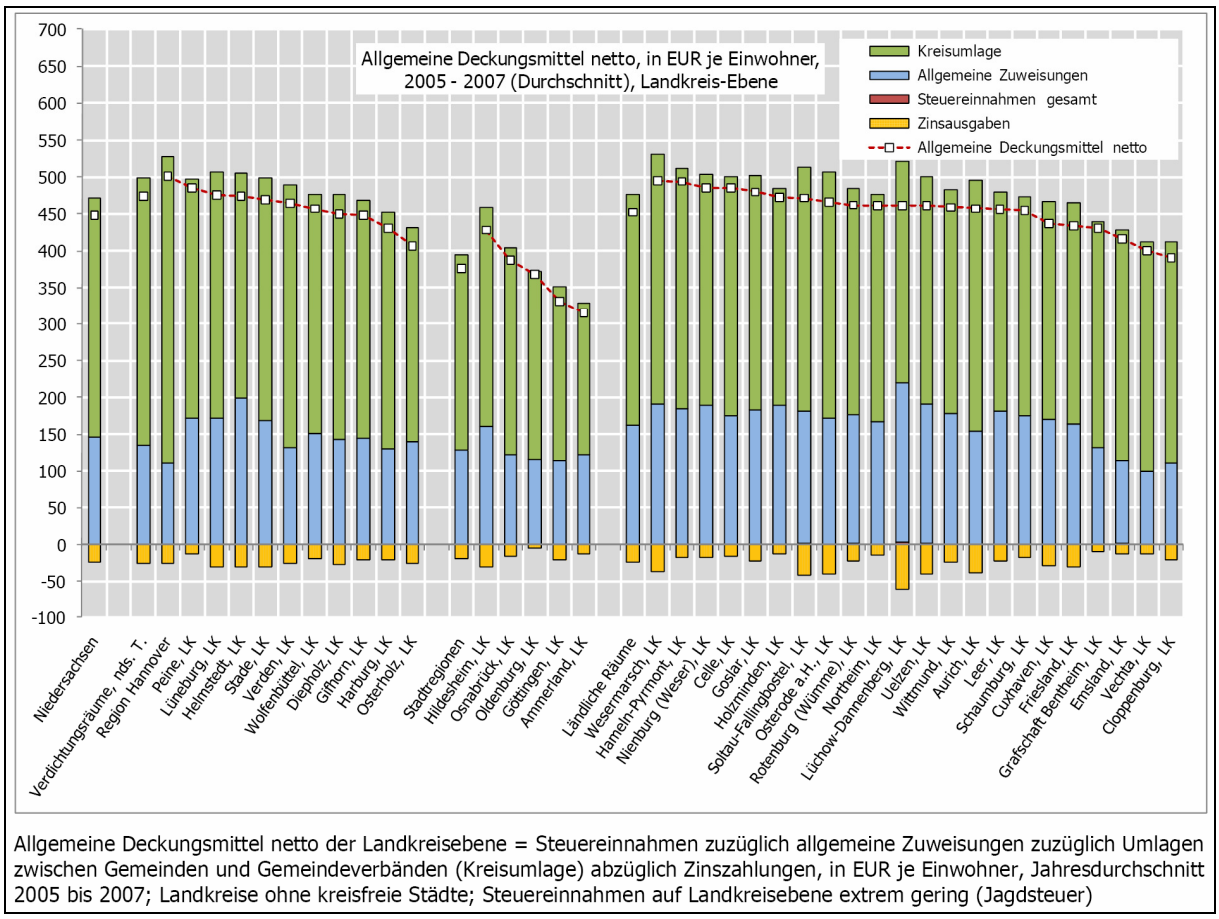
12.1.5.6 Komponenten der allgemeinen Deckungsmittel (netto) der Gemeindeebene (2005-2007)



Allgemeine Deckungsmittel netto auf der Gemeindeebene = Steuereinnahmen zuzüglich allgemeine Zuweisungen abzüglich Umlagen zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden (Kreisumlage) abzüglich Zinszahlungen (einschließlich Zinsen für Kassenkredite), in EUR je Einwohner, Jahresdurchschnitt 2005 bis 2007; Gemeindeebene: kreisangehörige Gemeinden, ohne kreisfreie Städte

Quelle: *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung*: Regionalmonitoring Niedersachsen. Regionalreport 2009, Hannover, 2009, Abb. 6.2-2.

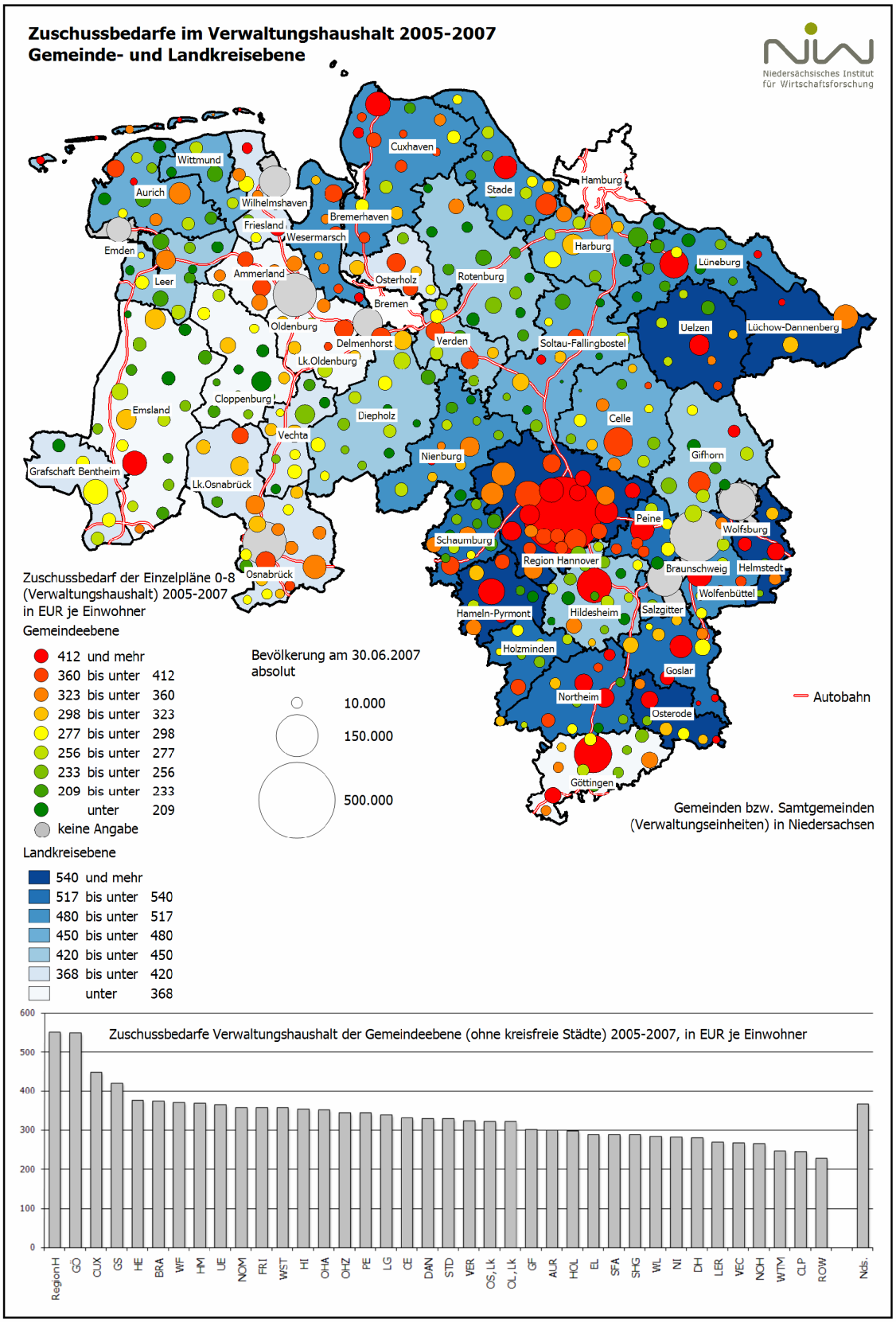
12.1.5.7 Komponenten der allgemeinen Deckungsmittel (netto) der Kreisebene (2005-2007)



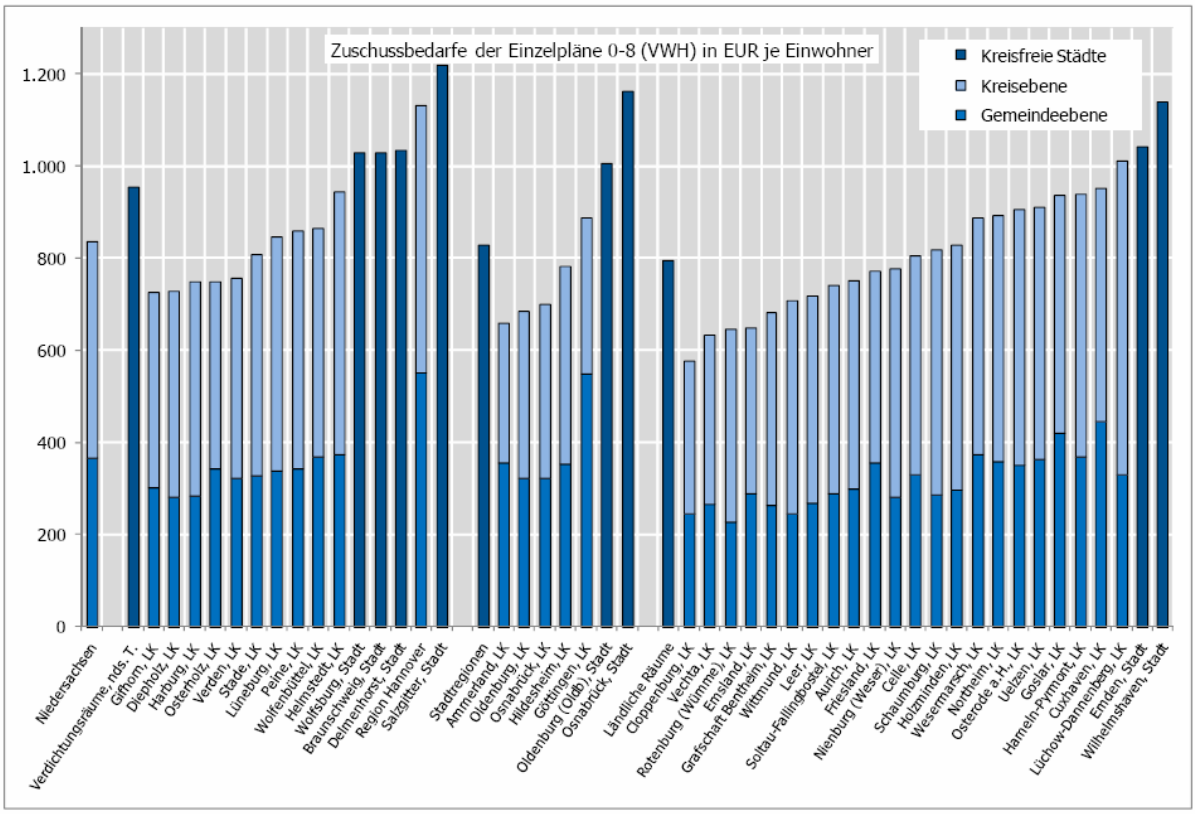
Allgemeine Deckungsmittel netto der Landkreisebene = Steuereinnahmen zuzüglich allgemeine Zuweisungen zuzüglich Umlagen zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden (Kreisumlage) abzüglich Zinszahlungen, in EUR je Einwohner, Jahresdurchschnitt 2005 bis 2007; Landkreise ohne kreisfreie Städte; Steuereinnahmen auf Landkreisebene extrem gering (Jagdsteuer)

Quelle: *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung*: Regionalmonitoring Niedersachsen. Regionalreport 2009, Hannover, 2009, Abb. 6.2-3.

12.1.5.8 Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt auf Gemeinde- und Kreisebene (2005-2007)



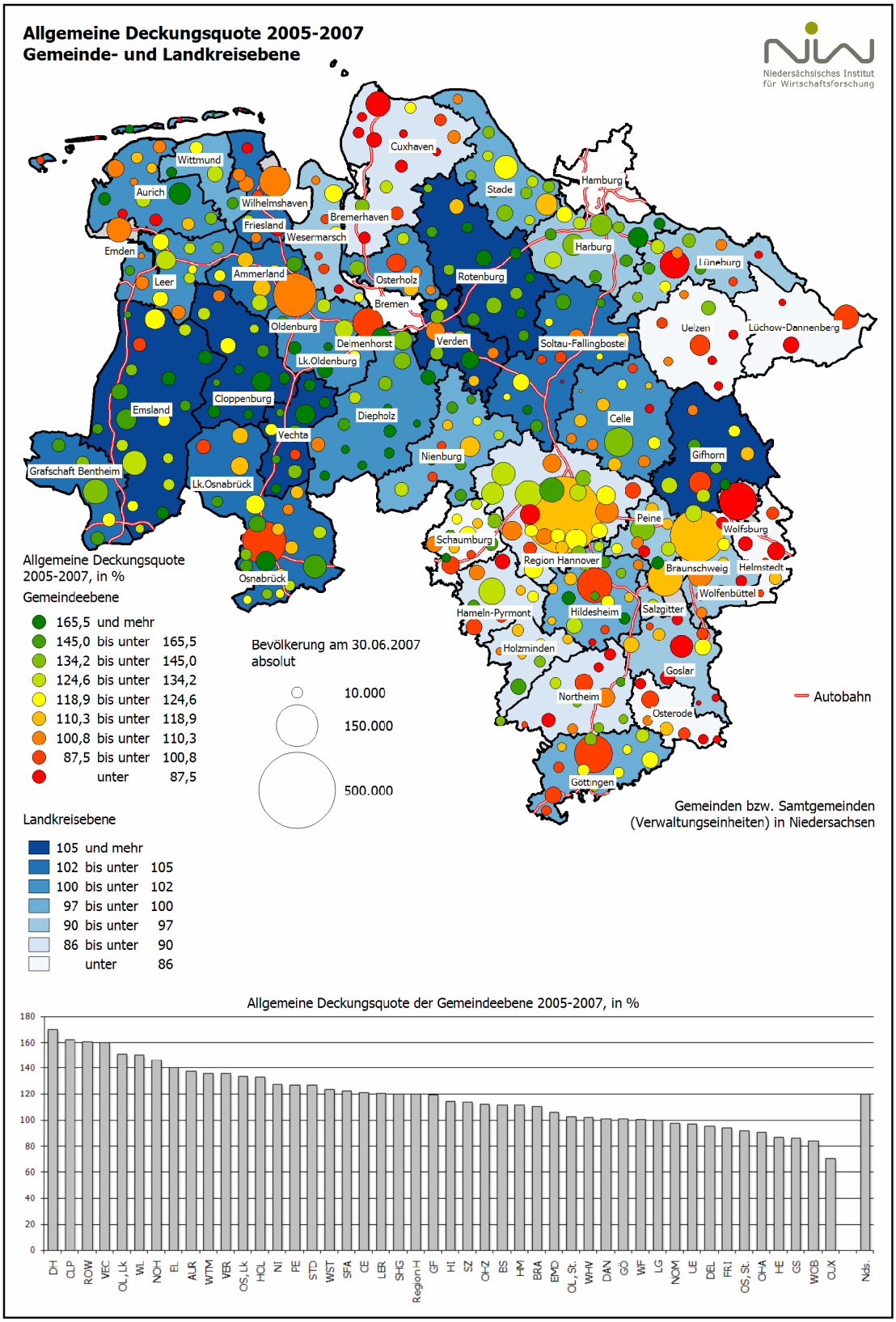
Quelle: *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung*: Regionalmonitoring Niedersachsen. Regionalreport 2009, Hannover, 2009, Karte 6.3.



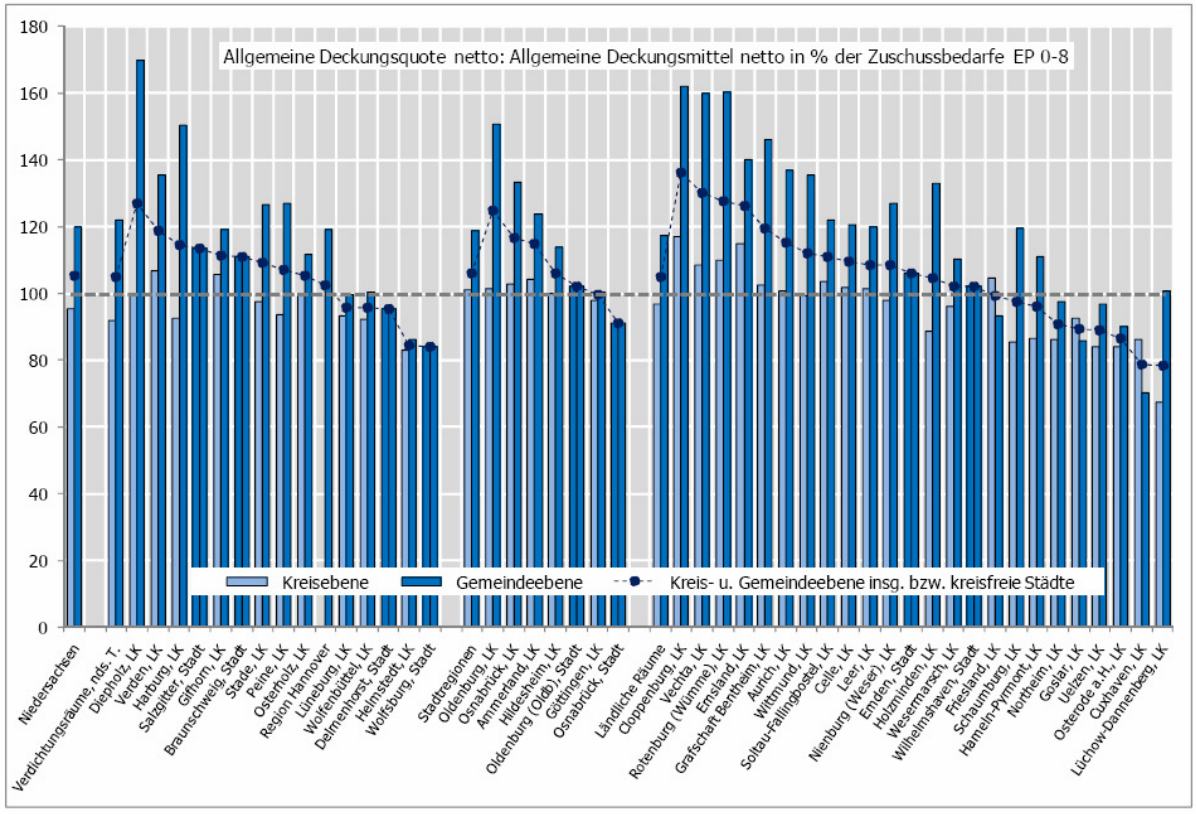
Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0-8 (Verwaltungshaushalt), in EUR je Einwohner, Jahresdurchschnitt 2005 bis 2007;
Gemeindeebene: kreisangehörige Gemeinden, ohne kreisfreie Städte; Landkreisebene: Landkreise und Region Hannover;
Landkreis- und Gemeindeebene: einschließlich kreisfreie Städte

Quelle: *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung*: Regionalmonitoring Niedersachsen. Regionalreport 2009, Hannover, 2009, Abb. 6.3-1.

12.1.5.9 Allgemeine Deckungsquote auf Gemeinde- und Kreisebene (2005-2007)



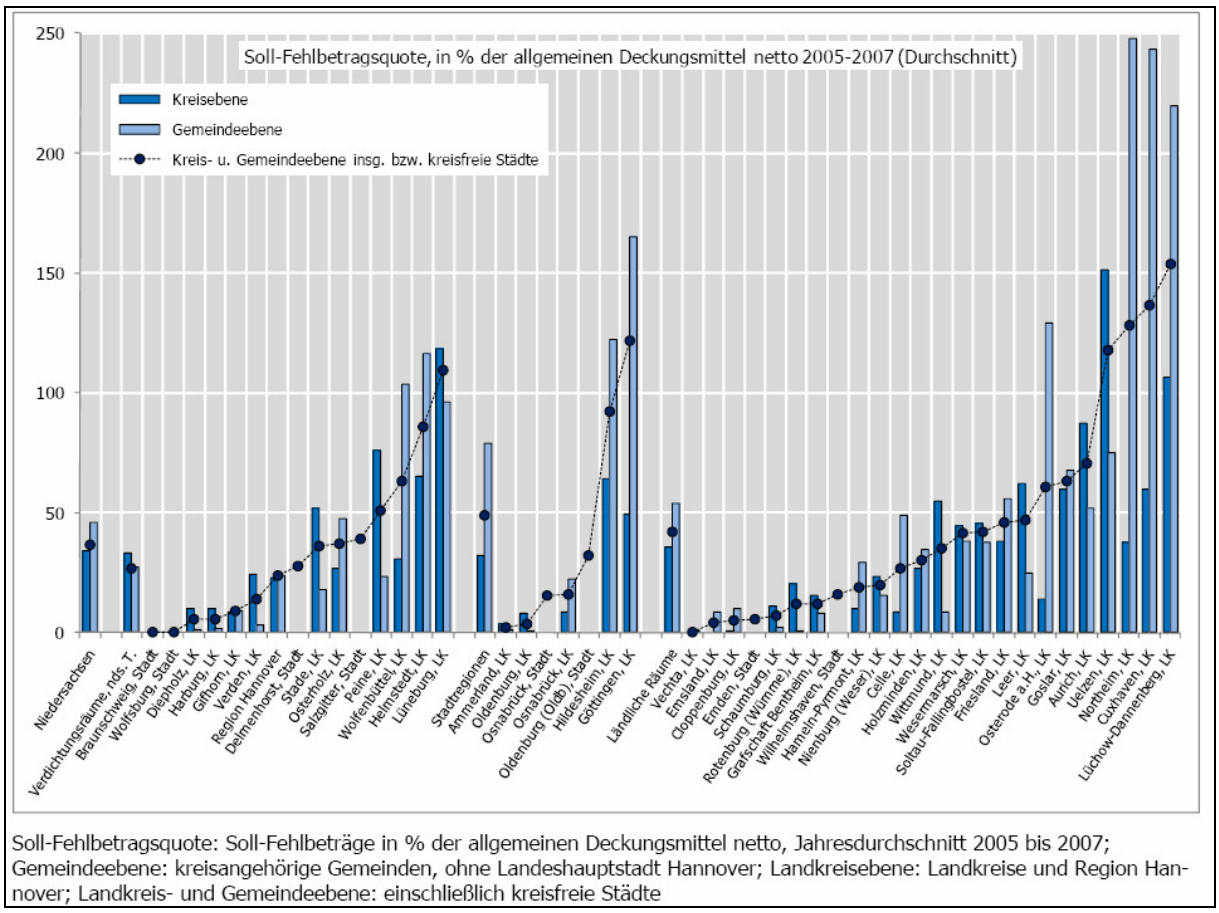
Quelle: *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung*: Regionalmonitoring Niedersachsen. Regionalreport 2009, Hannover, 2009, Karte 6.4.



Allgemeine Deckungsquote netto: Allgemeine Deckungsmittel netto bezogen auf die Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0-8 (Verwaltungshaushalt), in %, Jahresdurchschnitt 2005 bis 2007
Gemeindeebene: kreisangehörige Gemeinden, ohne kreisfreie Städte; Landkreisebene: Landkreise und Region Hannover; Landkreis- und Gemeindeebene: einschließlich kreisfreie Städte

Quelle: *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung*: Regionalmonitoring Niedersachsen. Regionalreport 2009, Hannover, 2009, Abb. 6.4-1.

12.1.5.10 Soll-Fehlbetragsquote der Gemeinde- und Kreisebene (2005-2007)



Soll-Fehlbetragsquote: Soll-Fehlbeträge in % der allgemeinen Deckungsmittel netto, Jahresdurchschnitt 2005 bis 2007; Gemeindeebene: kreisangehörige Gemeinden, ohne Landeshauptstadt Hannover; Landkreisebene: Landkreise und Region Hannover; Landkreis- und Gemeindeebene: einschließlich kreisfreie Städte

Quelle: *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung*: Regionalmonitoring Niedersachsen. Regionalreport 2009, Hannover, 2009, Abb. 6.4-3.

12.1.5.11 Schuldenstand der Haushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände im Jahr 2008

Gebietskörperschaft	Schuldenstand zum 31.12.2008	
	in Tsd. Euro	in Euro pro Einwohner
Braunschweig	147.597	601
Salzgitter	120.124	1.147
Wolfsburg	41.789	348
Delmenhorst	66.372	885
Emden	27.987	542
Oldenburg	114.795	719
Osnabrück	71.609	440
Wilhelmshaven*		
Gifhorn	150.891	866
Göttingen	155.572	598
Goslar	81.607	554
Helmstedt	93.067	975
Northeim	137.114	957
Osterode am Harz	110.541	1.384
Peine	28.926	217
Wolfenbüttel	105.328	848
Region Hannover	1.513.871	1.341
Diepholz	187.414	864
Hameln-Pyrmont	191.036	1.215
Hildesheim	333.573	1.160
Holzminden	22.482	297
Nienburg (Weser)	101.312	806
Schaumburg	101.703	622
Celle	287.806	1.593
Cuxhaven	187.894	927

Gebietskörperschaft	Schuldenstand zum 31.12.2008	
	in Tsd. Euro	in Euro pro Einwohner
Harburg	151.846	622
Lüchow-Dannenberg	28.881	575
Lüneburg	221.925	1.257
Osterholz	187.880	1.668
Rotenburg (Wümme)	155.978	946
Soltau-Fallingbostel	166.610	1.179
Stade	175.320	890
Uelzen	101.587	1.064
Verden	131.822	986
Ammerland	100.246	856
Aurich	201.895	1.063
Cloppenburg	166.914	1.057
Emsland	230.450	734
Friesland	99.845	992
Grafschaft Bentheim	146.919	1.086
Leer	128.658	779
Oldenburg	53.229	422
Osnabrück	331.708	923
Vechta	73.970	532
Wesermarsch	117.315	1.270
Wittmund	53.280	923

Anmerkung: * Fehlender Datenwert; Quelle: *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen:* Online-Datenbank (Kommunaler Schuldenstand und Nettoneuverschuldung - Haushalte von allen Gemeinden/Gemeindeverbänden), Stand: 31.12.2009.

12.2 Kommunale Gebietsreformen in Deutschland: Synopse zur Rechtsprechung

Die Rechtsprechung zu Kreis- und Gemeindengebietsreformen in den deutschen Flächenländern seit Ende der 1960er Jahre muss zwischen den alten und den neuen Bundesländern unterscheiden. Die umfangreiche Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte zu kommunalen Gebietsreformen in den 1970er und 1980er Jahren unterlag einer Fortentwicklung, die durch eine konkretere inhaltliche Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von kommunalen Gebietsreformen anhand selbst entwickelter materieller wie formeller Kriterien gekennzeichnet war. Diese Prüfkriterien wurden von den Landesverfassungsgerichten der neuen Bundesländer nach der Vereinigung in zum Teil modifizierter und erweiterter Form bekräftigt.[1]

Das Bundesverfassungsgericht war und ist in geringerem Umfang als die Landesverfassungsgerichte mit der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von kommunalen Gebietsreformen befasst. Der Grund hierfür ist, dass nur jene Gemeinden und Gemeindeverbände berechtigt sind, das Bundesverfassungsgericht bezüglich einer Verfassungsbeschwerde wegen Verletzung von Art. 28 GG anzurufen, die keine Beschwerde wegen Verletzung ihres Rechts auf Selbstverwaltung nach dem jeweiligen Landesrecht beim Landesverfassungsgericht erheben können.[2]

Die folgende Darstellung bezieht sich auf die für Niedersachsen vorgesehenen einfachen Neugliederungsmaßnahmen; Mehrfachneugliederungen unterliegen einem durch eine größere Kontrolldichte geprägten Prüfungskanon.[3]

12.2.1 Materielle Begründheitsprüfung

12.2.1.1 Prüfungsumfang

Die Prüfung von Neugliederungsmaßnahmen durch das Bundesverfassungsgericht und die Landesverfassungsgerichte geht dem Grundsatz der Gewaltenteilung folgend von einem relativ weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers aus, der ebenso gewahrt werden muss wie der ihm Grenzen setzende Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. Der Prüfungsumfang variiert dabei zwischen der Sachverhaltsermittlung des Gesetzgebers, seinen Motiven, Prognosen und Wertungen sowie dem Abwägungsvorgang und -ergebnis.

---

1 *Gebhardt, I.*: Das kommunale Selbstverwaltungsrecht. Verfassungsrechtliche Maßstäbe und verfassungsgerichtliche Maßstabsbildung für kommunale Gebietsreformen, staatliche Aufgabenverlagerungen und Ausgestaltungen des kommunalen Finanzausgleichs, Baden-Baden: Nomos, 2007, 55.

2 § 91 Satz 2 BVerfGG. Aus den alten Bundesländern waren während der letzten allgemeinen Gebietsreformen nur die Gemeinden und Gemeindeverbände in Hessen, Niedersachsen, dem Saarland und Schleswig-Holstein sowie die Gemeindeverbände aus Bayern zur Anrufung des Bundesverfassungsgerichts befugt (*Knemeyer, F.-L.*: Kommunale Neugliederung vor den Landesverfassungsgerichten, in: Strack, Ch./Stern, K. (Hg.), Landesverfassungsgerichtsbarkeit, Teilband 3 – Verfassungsauslegung, Baden-Baden, 1983, 143-191, 148).

3 Hierzu ausführlicher: *Rothe, B.*: Kreisgebietsreform und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen, Baden-Baden, 2004, 151-172; *Gebhardt, I.*, a.a.O., 2007, 89-96.

Sachverhaltsermittlung

Die Landesverfassungsgerichte und das Bundesverfassungsgericht überprüfen, ob der Gesetzgeber den für die Neugliederung maßgeblichen Sachverhalt vollständig und zutreffend ermittelt und zur Kenntnis genommen hat.[4] Nur auf dieser Basis kann die verfassungsrechtlich erforderliche Abwägung der für und gegen die Gebietsreform sprechenden Belange verfassungskonform erfolgen.[5] Die Ermittlung des Sachverhalts wird, soweit dieser für die Neugliederung wesentlich ist, uneingeschränkt von den Verfassungsgerichten überprüft.[6] Dies spielt vor allem mit Blick auf die gesetzgeberische Defizitanalyse eine Rolle.[7] Differenzen zeigen sich bei der Kontrolldichte zur Sachverhaltsermittlung zwischen der alten und der neuen Rechtsprechung.[8] Während in der älteren Rechtsprechung der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof[9] und der niedersächsische Staatsgerichtshof[10] nur eine ordnungsgemäße Sachverhaltsermittlung forderten, verlangen das Bundesverfassungsgericht[11] und die Landesverfassungsgerichte[12] in neueren Urteilen eine vollständige Sachverhaltsermittlung. Vollständig meint dabei nicht die umfassende Ermittlung aller Details, sondern die Erarbeitung eines Gesamtüberblicks über relevante Tatsachen, wie ihn etwa die Weber-Kommission vorlegte. Verfassungswidrig ist ein Neugliederungsgesetz, das die Tatsachen, die die Neugliederungsmaßnahmen begründen, so erheblich vom tatsächlichen Sachverhalt abweichend darstellt, dass sich auf realer Sachlage andere Rechtfertigungen für eine Gebietsreform ergeben.[13] Dem Gesetzgeber ist mit Blick auf erkennbar entscheidungserhebliche Sachverhaltselemente und Gebietsänderungen an Kommunen, die bereits leitbildgerecht sind, eine besonders vollständige und sorgfältige Ermittlung des Sachverhalts aufgetragen. Teil der Sachverhaltsermittlung ist es zudem, die Vor- und Nachteile der vom Gesetzgeber gewünschten Neuregelung und die von den betroffenen Kommunen vorgeschlagenen Alternativlösungen, sofern sie den Zielen des Neugliederungsgesetzgebers entspricht, gegenüberzustellen und zu bewerten.

Motivkontrolle

Die Motive des Gesetzgebers werden von den Verfassungsgerichten vollumfänglich auf ihre Gemeinwohlkonformität geprüft.[14] Sachfremde Zwecke darf der Gesetzgeber nicht verfolgen, diese dürfen bei

---

4 *Gebhardt, I.*, a.a.O., 2007, 55f., 69.

5 *Werner, S.*: Verfassungsrechtliche Voraussetzungen und Grenzen kommunaler Gebietsreformen in den neuen Bundesländern unter besonderer Berücksichtigung Brandenburgs, Berlin, 2002, 209.

6 *Stüer, B.* Gebietsreform in den neuen Bundesländern, in: Ipsen, J./ders. (Hg.), Öffentliche Verwaltung in Europa, Köln u.a., 1999, 91-121, 97.

7 *Dombert, M.*: Verfassungsrechtliche Anforderungen an Gebietsreformen auf Gemeinde-, Ämter- und Kreisebene, in: Meyer, H./Wallerath, M. (Hg.), Gemeinden und Kreise in der Region, Stuttgart u.a., 2004, 47-57, 53.

8 Hierzu: *Rothe, B.*, a.a.O., 2004, 113.

9 VerfGHNW DVBl. 1970, 794, 797.

10 NdsStGH StGHE 2, 1, 153.

11 BVerfGE 50, 50, 51.

12 BbgVerfG LKV 1995, 37, 38; SachsAnhVerfG SächsVBl. 1994, 236, 237; SächsVerfGH LKV 1995, 115, 116.

13 Hierzu und zum Folgenden: *Werner, S.*, a.a.O., 2002, 211, 213.

14 *Gebhardt, I.*, a.a.O., 2007, 65.

der gesetzgeberischen Entscheidung nicht maßgebend sein.[15] Dabei ist die politische Durchsetzbarkeit der Gebietsreform kein sachfremder Beweggrund bei der Alternativenauswahl.[16] Jedoch darf sich die entscheidende Willensbildung nicht außerhalb des Parlaments in inoffiziellen Gremien vollziehen.[17] Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat als Motiv und Ziel einer Gemeindegebietsreform vorgegeben, nach Gebiet, Bevölkerung und Leistungsfähigkeit Gemeinden zu schaffen, die eine sachgerechte Erfüllung ihrer Aufgaben erwarten lassen[18].

Kontrolle von Wertungen und Prognosen

Die Verfassungsgerichte sehen nur eine eingeschränkte Überprüfung der Prognosen, Wertungen und Erwägungen des Neugliederungsgesetzgebers vor, dem sie eine weitreichende Einschätzungsprärogative zusprechen.[19] Gleichwohl werden Prognosen dahingehend geprüft, ob sie auf einer zutreffenden, durch Tatsachenfeststellungen fundierten Grundlage basieren und ob sie methodisch einwandfrei getroffen wurden.[20] Der Staatsgerichtshof Baden-Württemberg urteilte bereits in den 1970er Jahren, dass eine Neugliederungsmaßnahme nur zu beanstanden sei, wenn deren Grundannahmen eindeutig widerlegbar sind.[21] Prognosen spielen eine wesentliche Rolle bei der verfassungsgerichtlichen Zielkontrolle und der Überprüfung des Verbesserungsgebots einer Gebietsreform.[22] Wertungen und Erwägungen werden verfassungsgerichtlich nur dann beanstandet, wenn sie eindeutig widerlegbar und offensichtlich fehlerhaft sind.[23] Bei Prognosen hat der Gesetzgeber in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die ihm erreichbaren und zugänglichen Erkenntnisquellen zu nutzen.[24] Dabei darf er auf bestehende Erkenntnisse der Verwaltungswissenschaft und -praxis zurückgreifen und muss nicht stets einzelfallspezifische wissenschaftliche Untersuchungen zugrunde legen.[25]

Abwägungsgebot

Der Neugliederungsgesetzgeber muss alle entscheidungsrelevanten Gesichtspunkte in seine Überlegungen einstellen, gewichten, bewerten und zu einer ausgewogenen Gesamtentscheidung gelangen.[26] Der Gesetzgeber muss dabei auch die Vor- und Nachteile richtig in die Abwägung einstellen.[27] Das Abwägungsergebnis wird nachfolgend nur beschränkt auf eine offenkundige Ungeeignetheit, eine

---

15 VErfGHNW NJW 1976, 1198, dazu: *Rothe, B.*, a.a.O., 2004, 111.
16 StGHBW DÖV 1973, 163, 164; VerfGHNW DVBl. 1974, 515, 516; dazu: ebd.
17 VerfGHNW OVGE 30, 285; dazu: ebd.
18 BayVerfGH n. F. 31, 99 (134f.); dazu: *Gebhardt, I.*, a.a.O., 2007, 65.
19 *Gebhardt, I.*, a.a.O., 2007, 70f.
20 *Stüer, B.*, a.a.O., 1999, 97.
21 *Gebhardt, I.*, a.a.O., 2007, 70f.
22 *Dombert, M.*, a.a.O., 2004, 50.
23 *Rothe, B.*, a.a.O., 2004, 115.
24 BVerfGE 50, 290 (334), hierzu: *Werner. S.*, a.a.O., 2002, 210.
25 Ebd.
26 *Gebhardt, I.*, a.a.O., 2007, 66.
27 *Dombert, M.*, a.a.O., 2004, 49.

offensichtliche Verfehlung des Verhältnismäßigkeitprinzips und auf Willkürfreiheit überprüft.[28] Die Gerichte gehen davon aus, dass bei Gebietsreformen mehrere sich teils ergänzende, teils widerstreitende Ziele Gesichtspunkte bei der Abwägung bilden, die angesichts der erheblichen Unterschiede zwischen den Gemeinden und Gemeindeverbänden sehr einzelfallspezifisch ausfallen muss.[29] Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern hat bezüglich des Abwägungsgebots in seinem Urteil vom 26. Juli 2007[30] in Teilen verfassungsrechtliches Neuland betreten. Es entschied, dass das Vorgehen des Landes verfassungswidrig sei, sich vorzeitig, ohne weitere Abwägung sonstiger Belange und ohne Berücksichtigung von weniger in die Selbstverwaltung eingreifenden Alternativen auf ein Modell mit fünf Großkreisen festzulegen. Damit habe die Landesregierung es versäumt, die im Rahmen der Anhörung der betroffenen Kommunen ermittelten Interessen in eine umfassende Abwägung bei der Aufstellung der Neugliederungsgrundsätze einzustellen.

Das Bundesverfassungsgericht und zahlreiche Landesverfassungsgerichte (Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt) prüfen nicht, ob der Gesetzgeber die beste oder zweckmäßigste Lösung gewählt hat.[31]

12.2.1.2 Prüfungsmaßstäbe

Die nachfolgend aufgeführten Prüfungsmaßstäbe sind kumulativ zu verstehen. Sie werden sowohl vom Bundesverfassungsgericht als auch von den Landesverfassungsgerichten geprüft. Die Prüfung erfolgt teils explizit (etwa Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen), teils implizit in zwei oder drei Stufen. Dabei wird zunächst der Bedarf einer Gebietsreform, sodann deren Leitbild und Leitlinien und schließlich die einzelne Neugliederungsmaßnahme einer Überprüfung unterzogen.

Gemeinwohlprinzip

Das Gemeinwohlprinzip ist das zentrale Prinzip der materiell-rechtlichen Überprüfung von Neugliederungsmaßnahmen durch Landesverfassungsgerichte und das Bundesverfassungsgericht. Es steht für zahlreiche Zwecke und Sachverhalte, die durch den Einzelfall konkretisiert werden.[32] Berücksichtigung finden wirtschafts-, finanz- und sozialpolitische Gesichtspunkte auf Kreis-, Regional- und Landesebene, etwa die Verwaltungsorganisation, Interessen umliegender Gemeinden sowie Infrastruktur- und Raumordnungsmaßnahmen. Das Gemeinwohlprinzip ist nach Ansicht zahlreicher Landesverfas-

---

28 BVerfGE 50, 50, 51; 86, 90, 107; BWStGH, ESVGH 23, 1, 4ff; BbgVerfG LKV 1995, 37, 38; SachsAnhVerfG LKV 1995, 84; dazu: ebd., 49, *Schmidt-Aßmann, E.*: Entwicklungen der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, in: Henneke, H.-G./Meyer, H. (Hg.), Kommunale Selbstverwaltung zwischen Bewahrung, Bewährung und Entwicklung, Stuttgart, 2006, 59-82 (71).

29 *Dombert, M.*, a.a.O., 2004, 50.

30 NordÖR 2007, 253ff.; DVBl 2007, 1102; LKV 2007, 457, hierzu: *Nierhaus, M.*: Einführung: Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen, in: Büchner, C./Franzke, J./ders. (Hg.), Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern, Potsdam, 2008, 7-12, 8f.

31 *Werner, S.*, a.a.O., 2002, 198.

32 Hierzu: *Gebhardt, I.*, a.a.O., 2007, 62f.

sungsgerichte historisch bedingt.[33] Dieses und das Anhörungsprinzip sind nach der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte die beiden unverzichtbaren Erfordernisse des Kernbereichs der kommunalen Selbstverwaltung.[34] Demnach sind Gemeindeneugliederungen nur aus Gründen des öffentlichen Wohls zulässig. Diese sind jedoch von der Verfassung nicht bzw. nicht abschließend inhaltlich bestimmt, sondern vom Neugliederungsgesetzgeber zu konkretisieren. Deshalb billigen die Landesverfassungsgerichte und das Bundesverfassungsgericht dem Neugliederungsgesetzgeber einen Bewertungs- und Prognosespielraum bei der Konkretisierung des Gemeinwohls sowie eine diesbezügliche planerische und organisatorische Gestaltungsfreiheit zu.[35] Die Gemeinwohlüberprüfung bezieht sich sowohl auf die Gebietsreform und ihr Leitbild in Gänze als auch auf die einzelne Neugliederungsmaßnahme.[36]

Bei der Bestimmung der Gründe des öffentlichen Wohls gingen die Landesverfassungsgerichte unterschiedliche Wege.[37] Auf der einen Seite hielten etwa der rheinland-pfälzische und der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof den Begriff des Gemeinwohls für einen unbestimmten Rechtsbegriff.[38] Auf der anderen Seite argumentierte der baden-württembergische Staatsgerichtshof schon zu einem frühen Zeitpunkt, dass das Gemeinwohl über andere Rechtsgründsätze und rechtliche Wertungen, insbesondere über tragende Verfassungsprinzipien, unter anderem das Sozialstaatsprinzip, den Gleichheitsgrundsatz, das Demokratieprinzip, den Gewaltenteilungsgrundsatz und den Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bestimmt werden kann.[39] Aus dem Gleichheitsgrundsatz leitet der Staatsgerichtshof ab, dass Neugliederungsmaßnahmen dem öffentlichen Wohl dienen, die strukturschwache Regionen besonders stärken und die Qualität der Lebens- und Umweltverhältnisse sowie der Leistung und Ausstattung zwischen Verdichtungs- und dünn besiedelten Gebieten verbessern.

Das Demokratieprinzip wird vor allem vom baden-württembergischen Staatsgerichtshof als Prüfungskriterium verwendet, während es in den Entscheidungen der anderen Landesverfassungsgerichtshöfe der alten Bundesländer nur eine untergeordnete Rolle spielt.[40] Ersterer betonte, dass sich aus dem Demokratieprinzip nicht nur Argumente gegen Gemeindezusammenschlüsse entwickeln lassen, sondern auch eine Konkretisierung des Gemeinwohls ableitbar ist, mit der sich leistungssteigernde Gemeindezusammenschlüsse begründen lassen.[41] Kommunale Selbstverwaltung basiert in dieser Interpretation unter anderem auf der Partizipation und Anteilnahme der Gemeindebürger, die von der Leistungsfähigkeit einer Gemeinde beeinflusst werden. Zu kleine und finanzschwache Gemeinden können die umfangreicheren und komplizierteren öffentlichen Aufgaben und damit die Erwartungen der Gemein-

---

33 *Knemeyer, F.-L.*, a.a.O., 1983, 162; *Werner, S.*, a.a.O., 2002, 187, 192.
34 *Knemeyer, F.-L.*, a.a.O., 1983, 157; *Werner, S.*, a.a.O., 2002, 150.
35 *Werner, S.*, a.a.O., 2002, 194.
36 *Gebhardt, I.*, a.a.O., 2007, 62.
37 Hierzu und zum Folgenden: *Knemeyer, F.-L.*, a.a.O., 1983, 164, 179.
38 RhpfVerfGH DVBL. 1969, 799 (901); NWVerfGH OVGE 26, 270 (278).
39 BWStGH NJW 1975, 1205 (1206).
40 Hierzu: *Knemeyer, F.-L.*, a.a.O., 1983, 179f.
41 BWStGH NJW, 1205 (1206).

debürger nicht mehr erfüllen und damit Verdruss bei ihren Bürger bewirken. Verdrossene Bürger werden jedoch möglicherweise weniger an der kommunalen Selbstverwaltung partizipieren und Anteil nehmen.

Der baden-württembergische Staatsgerichtshof verwendet das Sozialstaatsprinzip als weiteres Prüfkriterium im Zuge seiner Konkretisierung des Gemeinwohls insbesondere durch tragende Verfassungsprinzipien.[42] Es entschied, dass aus dem Sozialstaatsprinzip ableitbare Gemeinwohlgründe für eine Gebietsreform vorliegen, wenn diese den Zielen einer bestmöglichen Daseinsvorsorge für alle Einwohner, einer hohen Qualität der Verwaltungsleistungen, einem hoher Standard der Grundausstattung und einem weiten Angebot an Einrichtungen und Veranstaltungen dient und dabei zugleich eine größtmögliche Bürgernähe und einen möglichst wirtschaftlichen Einsatz von Steuermitteln erreicht. [43] Die Verfassungsmäßigkeit einer Neugliederung setzt zudem voraus, dass die Neugliederungsmaßnahme unter den konkreten örtlichen Gegebenheiten geeignet sein kann, die Leistungsfähigkeit zur Daseinsvorsorge zu verbessern, und dass andere, bei der konkreten Maßnahme höher zu gewichtende Verfassungsprinzipien nicht gegen sie sprechen. Konkret leitet sich daraus ab, dass durch Neugliederungen nicht isolierte Gemeindeteile entstehen dürfen, die vom Rest der Gemeinde verkehrsmäßig unzumutbar abgetrennt sind.[44] Auch nach Ansicht weiterer Landesverfassungsgerichte soll der Gesetzgeber bei Kreisgebietsreformen versuchen, eine möglichst gleiche Daseinsvorsorge für alle Landesbewohner zu schaffen.[45]

Das Gewaltenteilungsprinzip wird wie bereits das Sozialstaatsprinzip nur vom baden-württembergischen Staatsgerichtshof als wichtiges Prüfkriterium verwandt.[46] Aus diesem leitet es ebenso Gemeinwohlgründe für eine leistungssteigernde Gemeindegebietsreform ab.[47] Es argumentiert, dass die vertikale Gewaltenteilung unter Einschluss der kommunalen Selbstverwaltung die Freiheitlichkeit der Demokratie stärkt. Die gemeindliche Selbstverwaltung muss dazu jedoch leistungsfähig genug sein, um die staatliche Verwaltung in örtlichen Belangen ersetzen und Aufgabenverlagerungen auf die kommunale Ebene tragen zu können.

Der Gesetzgeber kann nach Ansicht des baden-württembergischen Staatsgerichtshofs zudem zahlreiche weitere Interessen und Zwecke als Gemeinwohlgründe aufführen.[48] Die Wertungen und politischen Erwägungen des Gesetzgebers mit Blick auf die Gemeinwohlgründe dürften nicht eindeutig widerlegbar oder offensichtlich fehlsam seien oder der verfassungsmäßigen Wertordnung widersprechen.[49]

---

42 Hierzu: *Knemeyer, F.-L.*, a.a.O., 1983, 181.
43 BWStGH 1975, 1205 (1206).
44 StGHBW NJW 1975, 1205, 1209; hierzu: *Rothe, B.*, a.a.O., 2004, 104.
45 BbgVerfG LKV 1995, 37, 38; VerfGHNW OVGE 30, 312, 315; hierzu: ebd.
46 Hierzu: *Knemeyer, F.-L.*, a.a.O., 1983, 181f.
47 BWStGH 1975, 1205 (1206f.).
48 BWStGH NJW 1975, 1205 (Leits. a und b).
49 Ebd.; *Knemeyer, F.-L.*, a.a.O., 1983, 167.

Der Niedersächsische Verfassungsgerichtshof entschied zunächst, dass es nur dem Gesetzgeber obliegt zu bestimmen, welche Gründe des Gemeinwohls für eine Kreisneugliederung maßgeblich sind.[50] Gemeinwohlgründe kann er dabei aus der Verfassung ableiten oder andere benennen, sofern diese nicht der verfassungsmäßigen Wertordnung widersprechen.[51] Der Überprüfung unterliegt dabei nur, dass der Gesetzgeber die Wertungen der Verfassungen mit Blick auf das Gemeinwohl nicht unvertretbar gegeneinander abgewogen hat. In einem späteren Rechtsgutachten[52] hingegen sieht der Verfassungsgerichtshof den Gesetzgeber in der Pflicht, die rechtlichen Wertungen der Verfassung und der aus ihr abzuleitenden tragenden Verfassungsprinzipien zu berücksichtigen.[53] Letztere übernimmt er vom baden-württembergischen Staatsgerichtshof.

Dem Niedersächsischen Staatsgerichtshof zufolge lassen sich bestimmte Ziele von Kreisgebietsreformen aus dem Gemeinwohlprinzip rechtfertigen.[54] Dazu zählen die wirtschaftliche und effektive Gestaltung der Kreisverwaltung sowie die Steigerung ihrer qualitativen Leistungsfähigkeit. Die Schaffung leistungsfähiger Kreise wird als Gemeinwohlziel von zahlreichen weiteren Landesverfassungsgerichten geteilt.[55] Die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung darf nach Ansicht des rheinland-pfälzischen Verfassungsgerichtshofs hingegen nicht primäres Ziel einer Kreisgebietsreform sein.[56] Das Prinzip der Wirtschaftlichkeit genießt dabei laut Niedersächsischen Staatsgerichtshof aufgrund der Ressourcenknappheit der staatlichen wie kommunalen Verwaltung besondere Bedeutung.[57] Das Gericht urteilte zudem, dass der Gesetzgeber die Identität des Kreisgebietes mit dem Lebens- und Wirtschaftsraum als vorrangiges Prinzip für die Kreisneugliederung bestimmen durfte.[58] Dem schließen sich der baden-württembergische und nordrhein-westfälische Staatsgerichtshof an.[59] Auch darf es Ziel einer Kreisgebietsreform sein, bestehende Kreise möglichst geschlossen in neue Kreise zu überführen, weil damit die Integration in letzteren forciert wird, so der Niedersächsische Staatsgerichtshof.[60] Der vom Gesetzgeber definierte Vorrang der sozio-ökonomischen Verflechtungen vor der geschlossenen Überführung bestehender Kreise in neue sei verfassungskonform.[61] Ursächlich dafür sei, dass diese Wertung des Gesetzgebers den Zielen einer wirtschaftlichen und effektiven Aufgabenerfüllung durch die Kreise sowie der Beteiligung der Bürger an der Regelung ihrer überörtlichen Angelegenheiten dient. Weiterhin stellte der Staatsgerichtshof fest, dass die Berücksichtigung historischer, konfessioneller und landmannschaftlicher Bindungen durch den Gesetzgeber verfassungsgemäß ist, da diese die Identifika-

---

50 NdsStGH OVGE 33, 497 (500, 501); hierzu: *Knemeyer, F.-L.*, a.a.O., 1983, 168.

51 NdsStGH OVGE 33, 497 (500, 501).

52 NdsStGH, StGH 1/89, Rechtsgutachten v. 12.12.1989, ebenso StGHE 3, 84 (100).

53 Hierzu: *Gebhardt, I.*, a.a.O., 2007, 62f.

54 NdsStGH -2/77-, 193; hierzu: *Knemeyer, F.-L.*, a.a.O., 1983, 187.

55 BayVerfGH DVBl. 1975, 28, 33; BbgVerfG SächsVBl. 1995, 204, 206; SachsAnhVerfG LKV 1995, 75, 83; StGHBW DÖV 1972, 163, 168; hierzu: *Rothe, B.*, a.a.O., 2004, 103.

56 VerfGHRh-Pf AS 11, 118, 128, hierzu: *Rothe, B.*, a.a.O., 2004, 103.

57 *Knemeyer, F.-L.*, a.a.O., 1983, 187.

58 NdsStGH -2/77-, 196f., hierzu: *Knemeyer, F.-L.*, a.a.O., 1983, 187.

59 StGHBW DÖV 1973, 163, 167; VerfGHNW OVGE 30, 312, 315; *Rothe, B.*, a.a.O., 2004, 103.

60 NdsStGH -2/77-, 199; hierzu und zum Folgenden: *Knemeyer, F.-L.*, a.a.O., 1983, 188f.

61 NdsStGH -2/77-, 199f.

tion der Bürger mit den Kreisen erleichtert.[62] Die Vielzahl möglicher Gemeinwohlziele ist unter der Vorgabe einer jeden Gebietsreform zu sehen, Selbstverwaltungsaufgaben und Gebietsstand der Gemeinden und Gemeindeverbände in Übereinstimmung zu bringen.[63]

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof arbeitete sogar eigene Gemeinwohlgründe heraus: einerseits die sachgerechte Erfüllung der Gemeindeaufgaben, die sich aufgrund von Gebiet, Bevölkerung und Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften erwarten lässt, und andererseits den Erhalt der Bürgernähe der Gemeindeverwaltung und der örtlichen Verbundenheit der Gemeindeeinwohner sowie deren Teilnahmemöglichkeit am örtlichen Geschehen.[64] Diese Gemeinwohlgründe überprüft der Bayerische Verfassungsgerichtshof, während andere Landesverfassungsgerichte lediglich eine Evidenzprüfung durchführen. Allerdings kontrolliert der Bayerische Verfassungsgerichtshof – wie auch der baden-württembergische Staatsgerichtshof - nicht, ob Neugliederungsmaßnahmen die bestmögliche Lösung darstellen; der Gesetzgeber kann sich vielmehr zwischen mehreren systemgerechten Lösungen, die durch das Gemeinwohl begründbar sind, entscheiden.[65]

Die gerichtliche Überprüfung des Gemeinwohlprinzips unterlag der beständigen Fortentwicklung, wie das Beispiel des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs dokumentiert.[66] In einer ersten Rechtsprechungsphase beschränkte er sich noch darauf, grobe Verstöße festzustellen, die eine sachliche Regelung völlig außer Acht lassen, wodurch das Gesetz keine gerechte Regelung der kommunalen Gebietsgliederung anstrebt und keine innere Rechtfertigung aufweist.[67] In einem späteren Urteil ergänzte das Gericht, dass Tradition und Eigenleben der Gebietskörperschaften bei Neugliederungen zu beachten sind.[68] Wertungen und Erwägungen des Gesetzgebers dürften nicht eindeutig widerlegbar oder offensichtlich fehlsam sein oder der verfassungsmäßigen Wertordnung widersprechen. In einer zweiten Phase seiner Rechtsprechung erweiterte der Verfassungsgerichtshof seine Prüfungskompetenz. Vollumfänglich prüfte er die Motive des Gesetzgebers dahingehend, ob der Entwurf das Gemeinwohl anstrebt, während es nur eingeschränkt überprüfte, ob der gemeinwohlorientierte Zweck erreicht werden wird.[69] In einer dritten Phase bis zum Beginn der 1980er Jahre ging der Verfassungsgerichtshof davon aus, dass er bei der Prüfung der Gründe des allgemeinen Wohls nicht an die Rechtsauffassung des Landesgesetzgebers gebunden sei.[70]

Die Verfassungsgerichte der neuen Bundesländer überlassen dem Neugliederungsgesetzgeber ebenfalls die Bestimmung der Gründe des öffentlichen Wohls im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vor-

---

62 NdsStGH -2/77-, 199. Die landmannschaftliche Gliederung berücksichtigt auch der rheinland-pfälzische Verfassungsgerichtshof, vgl. VerfGHRh-Pf AS 11, 118, 127.

63 *Rothe, B.*, a.a.O., 2004, 101.

64 BayVerfGH BayVBl 1980, 400 (402), hierzu und zum Folgenden: *Knemeyer, F.-L.*, a.a.O., 1983, 165-167.

65 BayVerfGH BayVBl 1981, 143 (145).

66 Hierzu: *Knemeyer, F.-L.*, a.a.O., 1983, 162-164.

67 NWVerfGH OVGE 14, 377 (383); 22, 316.

68 NWVerfGH DVBL 1969, 809.

69 NWVerfGH OVGE 26, 270 (277f.).

70 VerfGHNW, OVGE 28, 291ff.; 28, 304ff.

gaben.[71] Als Gemeinwohlgrund anerkannt wurde die Wahrung der Aufgabenerfüllung durch die Kommunen. Dabei sind jedoch die Interessen der von der Neugliederung betroffenen Gemeinden oder Kreise einerseits und überörtliche Gründe andererseits gegeneinander abzuwägen. Das brandenburgische Verfassungsgericht erklärte Kreisneugliederungen mit den Zielen, leistungsfähige Kreise mit gestärkter Finanz- und Wirtschaftskraft sowie gesicherter Verwaltungskraft zu schaffen, für gemeinwohlkonform.[72] Die der Umsetzung zugrunde gelegten Prinzipien einer Kreiseinwohnerzahl von 120.000 bis 150.000, die Schaffung von Sektoralkreisen im Umkreis Berlins und die Zusammenführung wirtschaftlich starker und schwacher Räume zur Etablierung möglichst gleicher Lebensverhältnisse entsprächen dem Gemeinwohlprinzip. Das Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern entschied – zwar nicht über eine Gebietsreform, aber mit Blick auf die Einführung der Ämterverfassung –, dass das Ziel der Erhaltung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden durch Gründe des Gemeinwohls gedeckt sei.[73] Die Kreisgebietsreform des Freistaats Sachsen war nach Ansicht des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs gemeinwohlkonform, da sie hinreichend leistungsfähige Kreise schaffen und das Stadt-Umland-Problem um Dresden zu lösen suchte.[74] Das Gericht erkannte zudem die dabei verfolgten Zwecke als gemeinwohlorientierte Gründe an: die Erhöhung der Leistungs- und Verwaltungskraft der Gemeinden, die Stärkung der Entwicklungspotentiale der kommunalen Selbstverwaltung und die effizientere Gestaltung der Aufgabenerfüllung. Selbiges gilt für Eingemeindungen, die die Leistungskraft der Kernstadt erhöhen und die Stadt-Umland-Beziehungen auch im Interesse der Bürger der eingegliederten Gemeinde sinnvoll reformieren. In einem jüngeren Urteil[75] entschied der Sächsische Verfassungsgerichtshof weiterhin, dass die Erhöhung der Leistungskraft der Landkreise und kreisfreien Städte gemeinwohlkonform sei, weil damit die Grundlage für eine durch die Landesverfassung vorgesehene Kommunalisierung von Aufgaben geschaffen werde. Das sachsen-anhaltische Verfassungsgericht entschied, dass Gebietsreformen immer dann Gründen des allgemeinen Wohls gerecht werden, wenn sie dem Ziel folgen, Kommunen eine möglichst sachgerechte und effektive Erfüllung ihrer Aufgaben zu ermöglichen.[76] Auch der thüringische Verfassungsgerichtshof stellt auf die Gebietsreformziele einer Stärkung der Leistungsfähigkeit und Verwaltungskraft der Gemeinden als Gemeinwohlgründe ab, da anderenfalls eine Hochzonung kommunaler Aufgaben drohe. Gebietsvergrößerungen für kreisfreie Städte rechtfertigte er über deren verbesserte Entwicklungsperspektiven und eine sachgerechte Lösung von Stadt-Umland-Problemen, die nicht per se geringer als die örtliche Verbundenheit in einer einzugliedernden Gemeinde zu gewichten seien.[77]

Eine weitere Etappe der zunehmenden Verdichtung der verfassungsgerichtlichen Anforderungen an den Landesgesetzgeber deutet sich dagegen in jüngster Zeit in der Rechtsprechung des brandenburgi-

---

71 Hierzu und zum Folgenden: *Werner, S.*, a.a.O., 2002, 203-208.
72 VerfG Bbg, LKV 1995, 37 (38); LVerfGE 2, 143 (159).
73 OVG MV, 4 K 1/92, unv., A.U., S: 31ff.
74 SächsVerfGH, LKV 1997, 253; JbSächs OVG 3, 107 (117).
75 SächsVerfGH, Urteil vom 25. September 2008 - Vf. 54-VIII-08, 24.
76 VerfG SA, LVerfGE 2, 227 (258); LKV 1995, 75 (78f.)
77 ThürVerfGH, ThürVBl. 1997, 104 (107); LKV 1997, 413 (414); ThürVBl. 1997, 132.

schen Verfassungsgerichts und des thüringischen Verfassungsgerichtshofs an.[78] In seiner Kreuzbruch-Entscheidung[79] vom 29.08.2002 zählte das brandenburgische Verfassungsgericht beachtliche Gemeinwohlgesichtspunkte auf und nimmt damit eine Vorabbewertung möglicher vom Gesetzgeber zu benennender Gemeinwohlgründe vor. Geschichtliche Zusammenhänge oder soziokulturelle Gesichtspunkte sollen demnach eine herausgehobene Rolle spielen.

Mit Blick auf die Bestimmung des Allgemeinwohls ist ferner das Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 26.07.2007 grundlegend bedeutsam.[80] Dieser geht davon aus, dass „gute" kommunale Selbstverwaltung sowohl eine rationelle Aufgabenerfüllung als auch eine bürgerschaftlich-demokratische Entscheidungsfindung erfordert. Beide Komponenten sind bei Gebietsreformen hinreichend zu berücksichtigen. Im genannten Urteil entschied das Gericht, dass das Verwaltungsmodernisierungsgesetz, mit dem die bestehenden zwölf Landkreise aufgelöst, die sechs kreisfreien Städte eingekreist und schließlich fünf Großkreise geschaffen werden sollten, verfassungswidrig sei, weil die bürgerschaftlich-demokratische Partizipation unzureichend beachtet wurde. Das Gericht nahm in diesem Urteil zudem konkret Stellung zur Flächengröße eines Kreises. Die vom Gesetzgeber geplanten Großkreise mit einer Flächengröße von 3.200 bis 7.000 km², die an ihrem oberen Ende über bestehende maximale Kreisgrößen in der Bundesrepublik hinausgehen, lehnte das Gericht ab. Zur Begründung führte es auf, dass derartige Größenordnungen im Widerspruch mit dem Gebot zumutbarer ehrenamtlicher Tätigkeit im Kreistag für Vertreter möglichst vieler gesellschaftlicher Gruppen stünden. An der Wahrnehmung des kommunalen Ehrenamtes würden zwei Personengruppen unzumutbar gehindert: einerseits Freiberufler und Selbständige, die im Gegensatz zu Bediensteten des öffentlichen Dienstes und Ruheständlern schon gegenwärtig in den Kreistagen unterrepräsentiert seien, und andererseits Bürger aus entfernt oder peripher gelegenen Wahlkreisen. Zudem leitete das Gericht aus dem verfassungsrechtlichen Gebot der Überschaubarkeit der Kreise ab, dass die Mitglieder des Kreistags sich auch über Sachverhalte aus peripheren Bereichen des Landkreises angemessen in Kenntnis setzen können.

Rechtsstaatsprinzip

Die Überprüfung der Einhaltung des Rechtsstaatsprinzips spielt eine wichtige Rolle in der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte und des Bundesverfassungsgerichts zu kommunalen Gebietsreformen. Dem Rechtsstaatprinzip sind folgende drei Prinzipien zugeordnet:

Prinzip der Geeignetheit

Die Landesverfassungsgerichte prüfen, ob die Neugliederungsmaßnahme offensichtlich ungeeignet ist, den Zwecken des Gesetzes sofort oder künftig zu dienen, aber nicht, ob es sich bei der Maßnahme um

---

78 Hierzu: *Gebhardt, I.*, a.a.O., 2007, 64.

79 VerfGBbg, LKV 2002, 573ff.

80 NordÖR 2007, 253ff.; DVBl 2007, 1102; LKV 2007, 457; hierzu: *Nierhaus, M.*, a.a.O., 2008, 9-11.

die bestmögliche oder zweckmäßigste Lösung handelt.[81] Die offensichtliche Ungeeignetheit bestimmt der baden-württembergische Staatsgerichtshof über eine Abwägung des Gewichts des Eingriffs und der damit verfolgten Zwecks.[82] Die Zweckeignung einer Neugliederungsmaßnahme setzt weiterhin voraus, dass die Sachprobleme, denen der Gesetzgeber zu entgegnen sucht - meist die fehlende Leistungsfähigkeit, Finanz- und Verwaltungskraft der Gemeinden -, in der vom Gesetzgeber dargestellten Weise bestehen.[83] Eine Fehldiagnose der behaupteten Sachprobleme würde zur Verfassungswidrigkeit der Neuregelung führen. Da nur offensichtlich ungeeignete Neugliederungen verfassungswidrig sind, entschied das brandenburgische Verfassungsgericht, dass eine Neugliederung dem Prinzip der Geeignetheit genügt, wenn die Einwohnerzahl einer neu gegliederten Gemeinde zwar unwesentlich unter der festgelegten Mindesteinwohnerzahl liegt, aber durch die Zusammenführung leistungsstarker und -schwacher Räume die Wirtschaftskraft des Landes homogenisiert werden konnte.[84] Eine Neugliederungsmaßnahme erweist sich zudem nicht dadurch als offensichtlich ungeeignet, dass die von der Maßnahme betroffenen Bürger diese ablehnen, solange damit nicht das Zusammenwachsen des neu gegliederten Kreises von vornhinein und dauerhaft verhindert wird. Der Wille der Bevölkerung ist bei der Abwägung der für oder gegen die Neugliederung sprechenden Gründe als ein Gesichtspunkt zu berücksichtigen und schließt diese nicht *a priori* aus. Das brandenburgische Verfassungsgericht entschied, dass die Einschätzung des Gesetzgebers, derzufolge die Ablehnung der Gebietsreform durch Teile der Bevölkerung das Reformziel einer Erhöhung der Leistungskraft der Selbstverwaltung nicht dauerhaft und nachhaltig gefährdet, nicht eindeutig widerlegbar ist, sofern nicht durchgreifende Gründe dies nahe legen.[85] Der Gesetzgeber kann seine Einschätzung unter anderem auf eine uneinheitliche und wechselnde Meinung der betroffenen Gemeinde und ein erfolglos verlaufenes Volksbegehren stützen. Die Auffassung des brandenburgischen Verfassungsgerichts, dass die Auffassung der Bürger zu einer konkreten Neugliederungsmaßnahme ein abwägungsrelevanter Gesichtspunkt unter mehreren ist, der mit dem ihm im Einzelfall zukommenden Gewicht in die Abwägung eingestellt werden muss, wird von den anderen Landesverfassungsgerichten geteilt.[86] Begründet wird dies mit Konflikten zu den Prüfungskriterien der Systemgerechtigkeit und des Willkürverbots sowie dem über die Anliegen einzelner Gemeinden hinausgehenden gesamtstaatlichen Interesse an einer Neugliederungsmaßnahme.

Der Niedersächsische Staatsgerichtshof verwies auf das Problem, wonach die Einkreisung einer großen bislang kreisfreien Stadt dazu führen kann, dass diese gegenüber dem Kreis ein zu starkes Übergewicht erhält, das Homogenitätsprinzip somit verletzt würde.[87] Als Folge könnten die Ausgleichsfunktion des Kreises erschwert und die Demokratiefunktion der Selbstverwaltung geschwächt werden. Der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof entschied mit Blick auf diese Ausgleichsfunktion

---

81 *Knemeyer, F.-L.*, a.a.O., 1983, 169; *Werner, S.*, a.a.O., 2002, 216.

82 StGHBW 1975, 1205, 1211, hierzu: *Rothe, B.*, a.a.O., 2004, 116.

83 Hierzu und zum Folgenden: *Werner, S.*, a.a.O., 2002, 218-220.

84 VerfG Bbg., LKV 1995, 37 (38).

85 VerfG Bbg, LverfGE 2, 143 (162).

86 StGHBW, ESVGH 25, 1 (2), LS 13 – Neureut; SächsVerfGH, Urt. v. 13.12.1996, Vf. 21-VIII-95, UA, 16, hierzu: *Gebhardt, I.*, a.a.O., 2007, 66f.

87 NdsStGH -2/77-, 198; hierzu und zum Folgenden: *Knemeyer, F.-L.*, a.a.O., 1983, 186f..

des Kreises, dass eine Neugliederungsmaßnahme nicht offensichtlich ungeeignet ist, sofern sie lediglich den optimalen Wert für den Einwohneranteil der größten kreisangehörigen Stadt an der Kreisbevölkerung geringfügig überschreitet, der vom Gericht mit einem Drittel quantifiziert wurde.[88]

Prinzip der Erforderlichkeit

Sofern eine Neugliederungsmaßnahme als geeignet bewertet wurde, erfolgt die Überprüfung ihrer Erforderlichkeit. Dabei muss das Gebot des geringstmöglichen Eingriffs verwirklicht werden, mithin unter den zur Zielerreichung gleichermaßen geeigneten Maßnahmen jene gewählt werden, die in die Rechtssphäre der betroffenen Gebietskörperschaften am wenigsten eingreift.[89] Verfassungswidrig wäre demnach eine Neugliederung, wenn eine ebenso geeignete und weniger in das Selbstverwaltungsrecht der betroffenen Kommune eingreifende Alternativlösung besteht. Als Alternativen kommen etwa die Interkommunale Zusammenarbeit, die Schaffung eines Sonderverbands oder der Finanzausgleich in Frage. Wie bereits erwähnt werden Wertungen, politische Abwägungen und Prognosen des Gesetzgebers werden von den Landesverfassungsgerichten nur eingeschränkt überprüft. Der Gesetzgeber muss sich jedoch mit den für Alternativlösungen sprechenden Gründen erkennbar auseinandersetzen. Von den Landesverfassungsgerichten werden nur Alternativlösungen in Erwägung gezogen, die eindeutig gleichermaßen geeignet wie die vom Gesetzgeber gewählte Lösung sind. Das brandenburgische Verfassungsgericht folgert aus der verfassungsrechtlichen Wertung, wonach der Eingriff in den kommunalen Gebietsstand umso geringer wiegt, je geschlossener der aufgelöste Gemeindeverband in einen neu geschaffenen Gemeindeverband überführt wird, dass eine Alternativlösung, die im Vergleich zur vom Gesetzgeber gewählten Maßnahme erhebliche Gebietsabtrennungen vorsieht, nicht Vorrang genießt.[90] Der Thüringische Verfassungsgerichtshof präzisierte zudem, dass der Gesetzgeber sich für das Instrument mit der geringsten Eingriffsintensität zu entscheiden habe, wenn er in den der Reform zugrunde liegenden Leitlinien mehrere gleichberechtigte Gliederungsinstrumente (etwa Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften) für Gemeinden vorsieht.[91] Das Erforderlichkeitsprinzip impliziert nicht, dass eine Neugliederung notwendig, dringend erforderlich oder unabweisbar sein muss.

Die Landesverfassungsgerichte gestatten es dem Gesetzgeber, nach einer Phase der freiwilligen Gemeindezusammenschlüsse zwangsweise Neugliederungsmaßnahmen entsprechend seines Leitbilds durchzuführen.[92] Das Freiwilligkeitsprinzip erfährt in der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte nur eine geringe Bedeutung. So beschränkt sich beispielsweise das Verfassungsgericht Sachsen-Anhalt auf die Prüfung, ob der Gesetzgeber die von ihm vorgesehene Bedeutung für das Freiwilligkeitsprinzip in der Umsetzung beachtet hat.[93] Der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen urteil-

88 NWVerfGH (Neuss-Urteil), 95ff.
89 Hierzu und zum Folgenden: *Knemeyer, F.-L.*, a.a.O., 1983, 170f..; *Werner, S.*, a.a.O., 2002, 221-223.
90 VerfG Bbg, LKV 1995, 37 (39).
91 ThürVerfGH, NVwZ-RR 1999, 55 (60).
92 Hierzu und zum Folgenden: *Werner, S.*, a.a.O., 2002, 223-228.
93 VerfG SA, LVerfGE 2, 227 (266).

te zunächst, dass die Freiwilligkeit bei der Rechtsprechung zu Gebietsreformen keine Rolle spiele, gelangte aber in seiner späteren Rechtsprechung zu der Ansicht, dass die Verhältnismäßigkeit der Neugliederung anhand der Beeinträchtigung der örtlichen Verbundenheit der betroffenen Gemeindeeinwohner einzuschätzen sei.

Verhältnismäßigkeitsprinzip

Das Verhältnismäßigkeitsprinzip stellt ein wichtiges Prüfkriterium dar. Es besagt, dass eine Neugliederungsmaßnahme gegenüber dem damit verfolgten Zweck nicht unangemessen, mithin außer Verhältnis stehen darf. Den betroffenen Gemeinden darf also kein Opfer zugemutet werden, das gegenüber den durch die Neugliederung erreichbaren Vorteilen außer Verhältnis steht.[94] Positiv gewendet sind Neugliederungsmaßnahmen nur dann verhältnismäßig, wenn die für das Gemeinwohl vorgebrachten Gründe gegenüber den für den Erhalt der einzugliedernden Gemeinden sprechenden Gründen erkennbar überwiegen. Dabei findet der Wille der Bevölkerung[95] und historisch gewachsene Bindungen, die einen bevorstehenden Zusammenschluss erwarten lassen,[96] Berücksichtigung.[97] Im Regelfall wurde das dem Gemeinwohl entsprechende Ziel einer gesteigerten Leistungskraft der Verwaltungsstrukturen von den Landesverfassungsgerichten – vor allem in den neuen Bundesländern – höher gewichtet als die Wahrung der durch die Gebietsreform bedrohten örtlichen Identitäten.[98] In der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts Brandenburg kommt der örtlichen Verbundenheit der von der Neugliederung betroffenen Kommune zwar ein besonderes Gewicht und die Bedeutung eines abwägungserheblichen Belangs zu. Verfassungswidrig sei eine Neugliederungsmaßnahme jedoch nur, wenn örtliche Interessen auf unverhältnismäßige Weise gemeinwohlbezogenen überörtlichen Erwägungen nachgeordnet werden.[99] Verfassungskonform seien daher Maßnahmen, mit denen Gebiete weitgehend vollständig in neue Gemeindeeinheiten überführt werden[100] oder kulturell verwandte Regionen miteinander vereint werden.[101] Das Verfassungsgericht Brandenburg entschied weiterhin, dass das Fehlen ähnlich geeigneter Alternativlösungen die den Kommunen zumutbare Eingriffsintensität erhöht, Auflösungen und Eingemeindungen mithin eher zu rechtfertigen sind.[102] Voraussetzung für die Verfassungsmäßigkeit eines Neugliederungsgesetzes ist, dass der Gesetzgeber die Gemeinwohlgründe und die Vor- wie Nachteile des Gesetzes umfassend und nachvollziehbar abgewogen hat. Bei der Gewichtung der Belange verfügt der Gesetzgeber nach Ansicht des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs über

94 *Knemeyer, F.-L.*, a.a.O., 1983, 171.
95 So etwa der BayVerfGH BayVBl 1981, 399 (401).
96 So etwa der NWVerfGH OVGE 28, 291 (294).
97 Ebd., 172.
98 Hierzu und zum Folgenden: *Werner, S.*, a.a.O., 2002, 229-233.
99 VerfG Bbg, LVerfGE 2, 143 (163).
100 VerfG Bbg, LKV 1995, 37 (39).
101 VerfG Bbg, LVerfGE 2, 143 (164).
102 VerfG Bbg, LKV 1995, 37 (39).

einen Spielraum, der jedoch dadurch begrenzt wird, dass er die Aspekte des Gemeinwohls nicht deutlich unverhältnismäßig zu dem ihnen objektiv zukommenden Gewicht bewerten und gewichten darf.[103]

Die Auflösung leistungsfähiger, wenngleich nicht leitbildgerechter Kreise ist gemäß der Rechtsprechung des sächsischen Verfassungsgerichtshofs unverhältnismäßig, sofern die damit verbundenen erhöhten Gemeinwohlanforderungen weiterhin erfüllt sind, etwa durch die Bildung raumtiefer Sektoralkreise, die strukturstärkere und -schwächere Räume zusammenführt und damit zur Homogenisierung der Lebensbedingungen beiträgt.[104]

Prinzip der Schaden-Nutzen-Bilanz

Der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof hat in Fortentwicklung seiner Rechtsprechung zum Gemeinwohl- und Verhältnismäßigkeitsprinzips die Schaden-Nutzen-Analyse als besonderes Abwägungsprinzip eingeführt.[105] Demnach sind jene Zwecke und Sachverhalte von Gebietsreformen verfassungswidrig, die dem Staat und seinen Gebietskörperschaften insgesamt mehr schaden als nützen. Der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof überprüft, ob die Neugliederung Vorteile etwa in Form einer verbesserten öffentlichen Versorgung erbringen kann.[106] Dabei analysiert er konkret die funktionale Verflechtung, die Existenz von Verkehrswegen, den Umfang der schulischen Versorgung, die Vermeidung von Zersiedlungen, die Übereinstimmung mit raumordnerischen und landesplanerischen Zielen sowie die Funktionalität einer Gliederung in Zonen. Demgegenüber überprüft er die Beeinträchtigung der örtlichen Verbundenheit der Gemeindebürger als gewichtigen Nachteil einer Gebietsreform. Dabei geht er etwa auf die wahrscheinliche Entwicklung eines Zusammengehörigkeitsgefühls nach einer Gemeindevereinigung und eine mögliche Konkurrenzsituation zwischen den Gemeinden ein. Zudem prüft der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof, ob Alternativlösungen sachlich offensichtlich schlechter als die vom Gesetzgeber gewählte Regelung sind. Hierbei untersucht er das Bestehen eines Ortskerns in zentraler Lage, die Übereinstimmung von Industrieansiedlungen mit der Landesplanung der Landesregierung, verkehrliche Entwicklungen, bestehende Verkehrs- und Siedlungsstrukturen, die Übereinstimmung von Alternativlösung und örtlichem Gliederungsprinzip sowie Verbesserungen von Fremdenverkehrseinrichtungen.

Eine Schaden-Nutzen-Bilanz nehmen ferner der baden-württembergische Staatsgerichtshof[107] und der Bayerische Verfassungsgerichtshof[108] vor.[109] Ersterer prüft dabei, ob die Wertungen und Abwägungen des Gesetzgebers bezüglich der Wichtigkeit der Gründe, die für bzw. gegen eine Neugliederung sprechen, eindeutig widerlegbar oder offensichtlich fehlerhaft sind oder der verfassungsrechtlichen Wertordnung widersprechen. Zur Beurteilung greift der Gerichthof die allgemeine und konkret-reale Ver-

---

103 SächsVerfGH, JbSächsOVG 3, 107 (108).
104 SächsVerfGH, JBSächsOVG 3, 107 (123).
105 NWVerfGH OVGE 28, 291 (292f.); 28, 304 (305); hierzu: *Knemeyer, F.-L.*, a.a.O., 1983, 175.
106 Hierzu und zum Folgenden: *Werner, S.*, a.a.O., 2002, 200f.
107 BWStGH HJW 1975, 1205 (1213).
108 BayVerfGH BayVBl 1981, 399 (400).
109 Hierzu: *Knemeyer, F.-L.*, a.a.O., 1983, 176.

fassungsrangordnung zurück. Das Verfassungsgericht Sachsen-Anhalt und der Niedersächsische Staatsgerichtshof hingegen lehnen eine über die Verhältnismäßigkeitsprüfung hinausgehende Schaden-Nutzen-Bilanz ab.[110] Gleichwohl schließen auch diese Verfassungsgerichte solche Neugliederungen grundsätzlich aus, die dem Staat und seinen Gebietskörperschaften im Ganzen mehr schaden als nützen.[111] Bezüglich des Verbesserungsgebots und der Schaden-Nutzen-Bilanz bestehen daher zwischen den Verfassungsgerichten keine faktischen Unterschiede in ihrer Kontrolldichte; Differenzen liegen nur in der Abfolge der Prüfungsprozesse vor.[112]

Prinzip der Systemgerechtigkeit

Das Prinzip der Systemgerechtigkeit wird zwar von einigen Gerichten aus dem Rechtstaatsprinzip abgeleitet, von anderem aber auch dem Gleichheitsgrundsatz entnommen, weshalb es hier als eigenes Prüfkriterium erscheint. Das Prinzip der Systemgerechtigkeit verpflichtet den Gesetzgeber weitgehend, die von ihm selbst gewählten und zugrunde gelegten Maßstäbe bei jeder einzelnen Neugliederungsmaßnahme einzuhalten.[113] Dem Gesetzgeber wird jedoch auch ein Gestaltungsspielraum gewährt[114], insbesondere bei einer landesweiten Gebietsreform.[115]

Das Prinzip der Systemgerechtigkeit spielte in der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte der alten Bundesländer nur in Rheinland-Pfalz eine bedeutende Rolle.[116] Der dortige Verfassungsgerichtshof nahm eine Zweistufenprüfung vor. Dabei überprüfte er auf der ersten Stufe abstrakt die Gemeinwohlverträglichkeit und Verhältnismäßigkeit der Lösungsmodelle und auf einer zweiten Stufe, ob die am Gemeinwohl orientierten Lösungsmodelle des Gesetzgebers im Wesentlichen systemgerecht umgesetzt werden, ob mithin einzelne Neugliederungsmaßnahmen den Leitideen der Gebietsreform im Ganzen entsprechen.[117] In der Rechtsprechung einiger Verfassungsgerichte der neuen Bundesländer erfolgt auf der ersten Stufe nur eine eingeschränkte Prüfung der Ziele, Leitbilder und Maßstäbe, während auf der zweiten Stufe das Verhältnismäßigkeitsprinzip und das Willkürverbot besonders intensiv geprüft werden.[118] Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz prüfte die Systemgerechtigkeit einer Gebietsreform selbst dann, wenn der Gesetzgeber lediglich spezifische Lösungsmodelle bzw. Leitlinien zur Umsetzung der Gebietsreform bestimmt hat, ohne diese im Neugliederungsgesetz als Leitlinien oder Systemkriterien zu bezeichnen.[119] In der neueren Rechtsprechung Landesverfassungsgerich-

---

110 VerfG SA, LVerfGE 2, 227 (265ff); Nds StGH, OVGE 33, 497 (501), hierzu: *Werner, S.*, a.a.O., 2002, 214f.

111 *Dombert, M.*, a.a.O., 2004, 50.

112 *Rothe; B.*, a.a.O., 2004, 112f.

113 *Werner, S.*, a.a.O., 2002, 234.

114 BayVerfGH DvBL. 1975, 28, 33; NdsStGH StGHE 2, 1, 155; OVG Greifswald LKV 1994, 444, 445; SachsAnhVerfG LKV 1995, 75, 79; VerfGHRh-Pf AS 11, 133; hierzu: *Rothe; B.*, a.a.O., 2004, 119.

115 *Werner, S.*, a.a.O., 2002, 235.

116 Hierzu: *Knemeyer, F.-L.*, a.a.O., 1983, 172f.

117 RhpfVerfGH DVBl 1969, 799 (806).

118 *Dombert, M.*, a.a.O., 2004, 51.

119 VerfGH RP, DÖV 1969, 650; hierzu: *Werner, S.*, a.a.O., 2002, 235.

te erlangte die Überprüfung der Systemgerechtigkeit eine hohe Bedeutung und ist somit zu einem wichtigeren Prüfkriterium avanciert.[120]

Andere Staats- und Verfassungsgerichtshöfe messen dem Prinzip der Systemgerechtigkeit eine geringere Rolle zu. Der baden-württembergische Staatsgerichtshof orientiert seine Gemeinwohlüberprüfung zwar in Anlehnung an die Rechtsprechung des rheinland-pfälzischen Verfassungsgerichtshofs am diesem Prinzip, billigt dem Gesetzgeber allerdings zu, vom selbst gewählten System aus sachgerechten Erwägungen abzuweichen.[121] In diesem Fall sind die Gründe für eine Abweichung und jene für die Systemtreue, die als Prinzip gleichwohl bedeutend ist, gegeneinander abzuwägen. Hintergrund dieser Rechtsauffassung ist, dass der baden-württembergische Staatsgerichtshof das Prinzip der Systemgerechtigkeit als eine besondere Ausprägung des Willkürverbots betrachtet.[122] Das Willkürverbot schließt jedoch die Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem oder die Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem nicht in jedem Fall aus. Es wird nur bei qualifizierter Unrichtigkeit oder offensichtlicher Unsachlichkeit verletzt.[123] Auch das Bundesverfassungsgericht und das Verfassungsgericht Sachsen-Anhalt lassen Abweichungen von der Grundkonzeption einer Gebietsreform zu, vorausgesetzt, dass diese sachgerechten Erwägungen folgen.[124] Der Niedersächsische Staatsgerichtshof lässt ein Abweichen des Gesetzgebers von seinem „System“ im Falle von dies erfordernden landschaftlichen Verhältnissen, politischen Durchsetzbarkeiten und zur Erprobung verschiedener Wege zu.[125] Für den Fall, dass der Gesetzgeber kein Reformmodell vorlegt, sieht er keine Prüfung der Systemgerechtigkeit vor. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof prüft zwar das Prinzip der Systemgerechtigkeit, entscheid aber in einem Urteil[126], dass dieses nicht verletzt ist, wenn der Gesetzgeber Nachkorrekturen an einer Gebietsreform vornimmt, ohne zugleich die bereits erfolgten Neugliederungsmaßnahmen einer Korrektur zu unterziehen, sofern er dafür vertretbare sachliche Gründe anführt.

Eine Überprüfung der Sach- und Systemgerechtigkeit nehmen zudem die Verfassungsgerichtshöfe Nordrhein-Westfalens, Brandenburgs, Sachsens und Thüringens, der Staatsgerichtshof Niedersachsens, das Oberwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommerns und das Verfassungsgericht Sachsen-Anhalts vor.[127]

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof wendet ferner das Prinzip der Gleichbehandlung an, das im Kern jenen der Systemgerechtigkeit entspricht. Dieses Prinzip lässt Differenzierungen zu, die jedoch der sachlichen, willkürfreien Rechtfertigung bedürfen.[128] Ein Verstoß gegen das Prinzip liegt vor,

---

120 *Dombert, M.*, a.a.O., 2004, 51.

121 BWStGH NJW 1975, 1205 (1212f.); hierzu: *Knemeyer, F.-L.*, a.a.O., 1983, 174.

122 StGHBW, DÖV 1973, 163 (165); NJW 1975, 1205 (1212f.).

123 *Gebhardt, I.*, a.a.O., 2007, 77.

124 BVerfGE 9, 20 (28); 13, 31 (38); 15, 313 (318), 18, 315 (334); 25, 371 (402f.); VErfG SA, LKV 1995, 75 (79f.); h ierzu: *Knemeyer, F.-L.*, a.a.O., 1983, 150.

125 NdsStGH, OVGE 29, 504 (504); hierzu: *Werner, S.*, a.a.O., 2002, 236f.

126 BayVerfGH BayVBl 1980, 284 (290); hierzu: *Knemeyer, F.-L.*, a.a.O., 1983, 174f.

127 VerfGH NW, OVGE 26, 286ff.; VerfG Bbg, LKV 1995, 37 (38); Sächs.VerfGH, JbSächsOVG 3, 107 (116, 119); Vf. 147-VIII-98, unv., A.U.; ThürVerfGH, LKV 2000, 31 (32); StGH BW, NJW 1995, 1205f.; OVG MV, 4 K 1/92, unv., A U., 31ff.; LKV 1994, 444 (445); *Knemeyer, F.-L.*, a.a.O., 1983, 150; *Werner, S.*, a.a.O., 2002, 189, 192.

128 BayVerfGH BayVBl 1980, 400 (403); hierzu und zum Folgenden: *Knemeyer, F.-L.*, a.a.O., 1983, 177f.

wenn der Gesetzgeber ungleiche Maßnahmen für Gemeinden trifft, deren Verhältnisse sich in allen wesentlichen Punkten gleichen; der Verweis der klagenden Gemeinde auf einzelne Strukturdaten genügt hingegen nicht. Bei der Beurteilung der Willkür einer Neugliederungsmaßnahme wird dem Gesetzgeber ein Ermessensspielraum unter mehreren Lösungen zugestanden.[129] Dabei muss er nicht die zweckmäßigste, vernünftigste oder gerechteste Lösung gewählt haben, sondern lediglich eine, für die sich ein sachgerechter Grund aus dem Blick des Gerechtigkeitsgedankens anführen lässt. Den Gleichheitsgrundsatz wendet der Bayerische Verfassungsgerichtshof zudem auf gesetzgeberisches Unterlassen an. Eine Neugliederung kann demnach verfassungswidrig sein, wenn sie nicht auf andere, gleichgelagerte Gemeinden ausgedehnt wurde, ohne dass vertretbare sachliche Gründe angegeben wurden.[130] Der Gesetzgeber entscheidet grundsätzlich, welche Merkmale maßgeblich für die gleiche oder ungleiche Behandlung von Gemeinden bei Gebietsreformen sind. Dabei darf er allerdings die äußersten Grenzen der Angemessenheit, Billigkeit und Zweckmäßigkeit nicht überschreiten, mithin Regelungen ohne sachlich einleuchtenden Grund treffen.

Prinzip der Leitbildgerechtigkeit

Der Niedersächsische Staatsgerichtshof urteilte, dass der Gesetzgeber einer Kreisreform – sofern er ein Leitbild aufstellt - an die in ihm definierten Maßstäbe gebunden ist, eine Verletzung dieser einen Verstoß gegen das Willkürverbot darstellt.[131] Allerdings verfügt er dabei über einen weiten Gestaltungsspielraum aufgrund der leitbildinhärenten Zielkonflikte und seiner durch den Staatsgerichtshof nur beschränkt überprüfbaren Wertungen und Prognosen. Gleichwohl läge ein Verstoß gegen das Willkürverbot vor, wenn der Gesetzgeber für verschiedene Neugliederungsmaßnahmen im selben Gesetz unterschiedliche Maßstäbe bestimmen würde, um die Zustimmung kommunaler Abgeordneter für die Kreisgebietsreform abzusichern. Unterschiedliche Maßstäbe sind nur insofern verfassungskonform, wie sie auf sachlich gerechtfertigte Gründe rekurrieren, die sich aus örtlichen Besonderheiten ergeben. Weiterhin entschied der Staatsgerichtshof, dass leitbildgerechten Kreisen, die die zukünftigen Aufgaben der Kreise erfüllen können, ein besonderer Bestandschutz zukommt, ihre Auflösung mithin besonders gewichtiger Gründe des öffentlichen Wohls bedarf. Diese liegen unter anderem vor, wenn Nachbarkreise ohne Einbezug bereits leitbildgerechter Kreise nicht entsprechend den Zielen der Kreisgebietsreform und des Leitbildes neugegliedert werden können.[132] Das Prinzip der Leitbildgerechtigkeit überträgt das Prinzip der Systemgerechtigkeit auf die Kreisebene und wird auch von anderen Landesverfassungsgerichten berücksichtigt.[133] Dabei geht unter anderen auch das brandenburgische Landesverfassungsgericht von der Offenheit eines Leitbildes aus. Mit Blick auf eine Gemeindegebietsreform urteilte es, dass die bloße Unterschreitung der im Leitbild definierten Mindesteinwohnerzahl nicht einen Automatismus zur Auflösung oder Eingliederung der Gemeinde auslöse, da bei der

---

129 BayVerfGH BayVBl 1981, 143 (145f.).
130 BayVerfGH BayVBl 1980, 284 (289).
131 NdsStGH OVGE 33, 497 (501ff.); hierzu und zum Folgenden: *Knemeyer, F.-L.*, a.a.O., 1983, 183.
132 NdsStGH -2/77-, 186f.
133 Unter anderem VerfG Bbg, LKV 1995, 37; hierzu und zum Folgenden: *Dombert, M.*, a.a.O., 2004, 52.

Abwägung auch die geographische Lage (Entfernung zu anderen Gemeinden), die geschichtliche Entwicklung (eigenständige Rolle der Gemeinde) und sozio-kulturelle Merkmale (Prägung durch Minderheit oder religiöse Besonderheiten) einzustellen sei.[134] Zudem kann eine geringere als im Leitbild vorgeschriebene Einwohnerzahl durch eine höhere Wirtschaftskraft kompensiert werden. Je stärker eine Gemeinde den Richtwert einer Mindesteinwohnerzahl unterschreitet, umso schwerer müssen jene Gesichtspunkte wiegen, die für den Erhalt der Gemeinde sprechen.

12.2.2 Formelle Prüfung: Anhörungsprinzip

Sämtliche Staats- und Verfassungsgerichtshöfe und das Bundesverfassungsgericht prüfen Neugliederungsgesetze zudem formell. Dabei sehen sie die Pflicht des Neugliederungsgesetzgebers vor, die von einer Neugliederungsmaßnahme betroffenen Gebietskörperschaften vorab anzuhören. Diese Pflicht leiten die meisten Staats- und Verfassungsgerichtshöfe sowie das Bundesverfassungsgericht[135] aus der geschichtlichen Entwicklung des Selbstverwaltungsbegriffes ab.[136] Die Landesverfassungsgerichte überprüfen in vollem Umfang, ob der Gesetzgeber das Anhörungsprinzip ausreichend berücksichtigt hat. Als Rechtsgrundlagen für das Anhörungsrecht geben sämtliche Landesverfassungsgerichte das Rechtsstaatsprinzip gemäß Art. 20 Abs. 3 GG und die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung an. Alle Landesverfassungsgerichte sehen eine Überprüfung des Anhörungsprinzips unabhängig von dessen verfassungsrechtlicher Normierung vor. Eine Verletzung des Anhörungsrechts ist nach Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte ein absoluter Nichtigkeitsgrund bei der Beurteilung der Verfassungswidrigkeit eines Gebietsreformgesetzes.

Die Art und Weise der Anhörung wird von den Landesverfassungsgerichten vom Zweck des Anhörungsprinzips abgeleitet.[137] Letzterer ist es, zum einen die Entscheidungsgrundlagen für den Gesetzgeber bereitzustellen und zum anderen die Gemeinden vor Fremdbestimmung zu schützen.[138] Der Gesetzgeber ist deshalb weitgehend frei in der Gestaltung des Verfahrens.[139] Die Verfassungsgerichte der neuen Bundesländer legen lediglich fest, dass der Gesetzgeber durch die Anhörung Kenntnis über die Standpunkte, insbesondere die Einwände der betroffenen Gebietskörperschaften erlangen muss.[140] Daraus leitet sich ab, dass Gemeinden, die den Gesetzgeber im Rahmen der Anhörung bewusst nicht informieren, bei einer potentiellen späteren Verfassungsbeschwerde eine Obliegenheitsverletzung angerechnet wird.[141] Umgekehrt muss laut Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Verfassungsgerichte der neuen Bundesländer eine von einer Neugliederungsmaßnahme betroffene Gemeinde vom wesentlichen Inhalt des Neugliederungsplans und seiner Begründung in Kenntnis ge-

---

134 VerfGBbg, LKV 2002, 573 (575f.) – *Kreuzbruch*.

135 BVerfGE 50, 50 f.; 195 (202).

136 Hierzu und zum Folgenden: *Knemeyer, F.-L.*, a.a.O., 1983, 156-158.; *Werner, S.*, a.a.O., 2002, 150f, 179.

137 *Knemeyer, F.-L.*, a.a.O., 1983, 159.; *Werner, S.*, a.a.O., 2002, 154.

138 *Knemeyer, F.-L.*, a.a.O., 1983, 158; *Werner, S.*, a.a.O., 2002, 154f.

139 *Knemeyer, F.-L.*, a.a.O., 1983, 159.

140 *Werner, S.*, a.a.O., 2002, 156.

141 BVerfG, Beschl. v. 19.11.2002 – BvR 329/97; VerfGBbg, VfGBbg 97/03, Urt. v. 18.12.2003, UA, 13f. – *Ribbeck*; *Gebhardt, I.*, a.a.O., 2007, 58.

setzt werden.[142] Dazu zählt der sächsische Verfassungsgerichtshof die Ziele, Maßstäbe, erwogenen Alternativen und die Gründe für die Wahl einer bestimmten Alternative bei einer Gebietsreform.[143] Abweichend davon vertritt der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz die Ansicht, dass der Gesetzgeber bei einer Anhörung die Gründe für die Neugliederungsmaßnahmen nicht angeben muss.[144] Das Verfassungsgericht Sachsen-Anhalt präzisierte, dass der Gesetzgeber den Kommunen bei der Anhörung keine detaillierten Wirtschaftsdaten oder Pendlerbewegungen mitteilen müsse.[145]

Die Art und Weise der Anhörung unterliegt somit weitgehend dem Ermessen des Gesetzgebers.[146] Dieser kann die Anhörung selbst durchführen oder sie nach Ansicht des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs durch die Regierung, in der Rechtsprechung des rheinland-pfälzischen, nordrhein-westfälischen und sachsen-anhaltischen Verfassungsgerichtshofs durch die staatliche Verwaltung durchführen lassen.[147] Einen Anspruch der betroffenen Gebietskörperschaften auf Anhörung vor dem Parlament sehen auch der baden-württembergische Staatsgerichtshof und der sächsische Verfassungsgerichtshof nicht vor.[148] Der Gesetzgeber kann zudem auf eine von einer anderen befugten Stelle bereits vor dem parlamentarischen Entscheidungsverfahren durchgeführte Anhörung zurückgreifen, wenn diese für die Träger der kommunalen Selbstverwaltung als solche erkennbar war, der Anhörungsgegenstand mit der vom Gesetzgeber geplanten Neugliederung im Wesentlichen identisch ist[149] bzw. der der Anhörung zugrunde liegende Entwurf die Ziele, Leitlinien, Maßstäbe und das Vorhaben der Neugliederung hinreichend konkret umschrieb und eine verfassungsrechtlich ausreichende Begründung enthielt.[150] Eine erneute Anhörung ist nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts und verschiedener Landesverfassungsgerichte jedoch notwendig, wenn dieser Neugliederungsplan in seinem wesentlichen Inhalt geändert wird.[151] Eine bloße Änderung der Neugliederungsziele oder der Gewichtung der zur Zielerreichung vorgegebenen Grundsätze erfordert eine Wiederholung der Anhörung nur, wenn die bereits erfolgte ersichtlich ins Leere liefe und eine gänzlich andere Stellungnahme zu erwarten ist.[152] Ein Anspruch auf mündliche Anhörung besteht für die Kommunen nach Ansicht aller Landesverfassungsgerichte nicht, mit schriftlichen Stellungnahmen wird das Ziel der Anhörung ebenfalls erreicht.[153]

---

142 BVerfGE 50, 195 (202f.) („Rheda/Wiedenbrück"); *Knemeyer, F.-L.*, a.a.O., 1983, 149; *Werner, S.*, a.a.O., 2002, 161, 164.

143 SächsVerfGH, LKV 1995, 115, 116; *Dombert, M.*, a.a.O., 2004, 56.

144 VerfGH RP, DVBl. 1969, 799 (808); *Werner, S.*, a.a.O., 2002, 165.

145 VerfG Dessau, Urteil v. 31.05.1994 – LVG 2/93; Urteil vom 31.05.1994 – LVG 1/94; *Stüer, B.*, a.a.O., 1999, 108.

146 BVerfG, Beschl. v. 19.11.2002 – BvR 329/97; NdsStGH OVGE 33, 497 (499 f.); *Knemeyer, F.-L.*, a.a.O., 1983, 159.

147 NdsStGH OVGE 33, 497 (499 f.); RhpfVerfGH DVBl 1969, 799 (808); NWVerfGH 26, 270 (275); VerfG SA, LVerfGE 2, 227 (255); *Knemeyer, F.-L.*, a.a.O., 1983, 159f.; *Werner, S.*, a.a.O., 2002, 161f.

148 StGH BW, DÖV 1973, 163 (168); SächVerfGH, LKV 1995, 402f.; *Werner, S.*, a.a.O., 2002, 161.

149 VerfGH NW, OVGE 26, 286 (290).

150 SächVerfGH, LVerfGE 2, 227 (255); *Werner, S.*, a.a.O., 2002, 163.

151 VerfGHNW, OVGE 26, 306; NdsStGH, OVGE 33, 497 (500); *Knemeyer, F.-L.*, a.a.O., 1983, 149; *Werner, S.*, a.a.O., 2002, 175.

152 *Gebhardt, I.*, a.a.O., 2007, 59.

153 *Werner, S.*, a.a.O., 2002, 174.

Die Willensbekundung der Gemeinden und Gemeindebürger bindet den Gesetzgeber nach Auffassung des baden-württembergischen Staatsgerichtshofes nicht, sondern konstituiert einen Gesichtspunkt bei der Ermittlung des öffentlichen Wohls.[154] Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts und des Thüringischen Verfassungsgerichtshofs muss der Gesetzgeber allerdings die Stellungnahme der betroffenen Gebietskörperschaften bei der Abwägung der für und gegen die Neugliederung sprechenden Gründe einbeziehen.[155]

Nach Ansicht zahlreicher Landesverfassungsgerichte und des Bundesverfassungsgerichts muss die Anhörung so rechtzeitig erfolgen, dass die Träger der kommunalen Selbstverwaltung fundiert zum Neugliederungsplan Stellung nehmen und die noch ausstehende endgültige Willensbildung des Landtages beeinflussen können.[156] Das Bundesverfassungsgericht gibt diesbezüglich vor, dass die Gemeinden rechtzeitig über Art, Umfang und wesentliche Grundlagen der Neugliederungsmaßnahmen in Kenntnis gesetzt werden.[157] Doch selbst wenn der Zeitraum von Inkenntnissetzung über Anhörung zur Durchführung zu kurz ist, ist die Neugliederungsmaßnahme nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts nicht verfassungswidrig, „solange das Anhörungsverfahren insgesamt geeignet ist, den gemeindlichen Belangen angemessen Rechnung zu tragen“[158]. Dies gilt insbesondere für den Fall, dass die Kommunen angesichts offenkundiger Neugliederungsplanungen des Gesetzgebers genügend Zeit und Anlass hatten, schon vor der offiziellen Inkenntnissetzung ihre Position zu entwickeln.[159] Eine Stellungnahmefrist von einem Monat kennzeichnete das brandenburgische Verfassungsgericht in einem Urteil als „relativ kurz“ und hielt sie nur deshalb für verfassungsrechtlich unbedenklich, weil die Beschwerdeführer vorab über die Neugliederungsabsicht informiert waren.[160] Das Verfassungsgericht Sachsen-Anhalt entschied, dass eine Frist von drei Monaten zur Meinungsbildung der Kommunen ausreichend sei.[161] Der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof entschied, dass die Anhörung spätestens in jener Sitzung des federführenden Parlamentsausschusses erfolgen müsse, in der die Vorlage für das Plenum beschlossen wird.[162] Demgegenüber vertritt der rheinland-pfälzische Verfassungsgerichtshof die Ansicht, dass die Anhörung auch noch während der zweiten Sitzung stattfinden kann.[163] Das Bundesverfassungsgericht legt lediglich fest, dass die Anhörung vor Abschluss des Rechtssetzungsverfahrens stattfinden müsse.[164] Das sachsen-anhaltische Verfassungsgericht entschied in einem Urteil vom 21.04.2009, dass Gemeinden vor der Verabschiedung eines Gesetzes, das ledig-

---

154 BWStGH NJW 1975, 1205 (1213); *Knemeyer, F.-L.*, a.a.O., 1983, 161.

155 BVerfGE 86, 90 (107f.); ThürVerfGH, ThürVBl. 1996, 281 (282); ThürVBl. 1997, 104f.; *Werner, S.*, a.a.O., 2002, 161.

156 *Werner, S.*, a.a.O., 2002, 166f.

157 BVerfG, Beschl. v. 19.11.2002 – BvR 329/97; hierzu und zum Folgenden: *Gebhardt, I.*, a.a.O., 2007, 57.

158 BVerfG, Beschl. v. 19.11.2002 – BvR 329/97.

159 BVerfG, Beschl. v. 19.11.2002 – BvR 329/97.

160 *Dombert, M.*, a.a.O., 2004, 56.

161 VerfG Dessau, Urteil v. 31.05.1994 – LVG 2/93; Urteil vom 31.05.1994 – LVG 1/94; *Stüer, B.*, a.a.O., 1999, 108.

162 VerfGH NW, OVGE 26, 306 (312ff.); *Werner, S.*, a.a.O., 2002, 168.

163 VerfGH RP, DVBl. 1969, 799 (808); *Werner, S.*, a.a.O., 2002, 168.

164 BVerfG, Beschl. v. 19.11.2002 – BvR 329/97.

lich das Leitbild der Gebietsreform, aber noch keine konkreten Neugliederungsmaßnahmen regelt, nicht angehört werden müssen.[165]

Nach Auffassung verschiedener Landesverfassungsgerichte müssen bei der Festlegung der Frist für die Prüfung des Neugliederungsvorhabens und die Willensbildung durch die Gemeinden (bis zur Anhörung) verschiedene Faktoren berücksichtigt werden.[166] Für eine längere Frist sprechen das zeitaufwändige Prozedere der demokratischen Willensbildung durch Ehrenamtliche und die benötigte Zeit für die Einholung externer Expertise (letzteres verneint hingegen der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen). Kürzere Anhörungspflichten sind demgegenüber zulässig, wenn die Neugliederungspläne den betroffenen Gebietskörperschaften bereits seit längerer Zeit bekannt sind. Fallbezogen sind dagegen der Umfang und die Schwierigkeit der Neugliederungsmaßnahme einzubeziehen.

Das Verfassungsrecht einiger Länder sieht über die gemeindliche Anhörung hinaus eine Anhörung der von der Neugliederungsmaßnahme betroffenen Bürger vor.[167] Diese dient dem Informationsgewinn des Gesetzgebers, anders als die Gemeindenanhörung aber nicht der Wahrung eigener Rechte der Anhörungsberechtigten.

---

165 LVG 12/08.

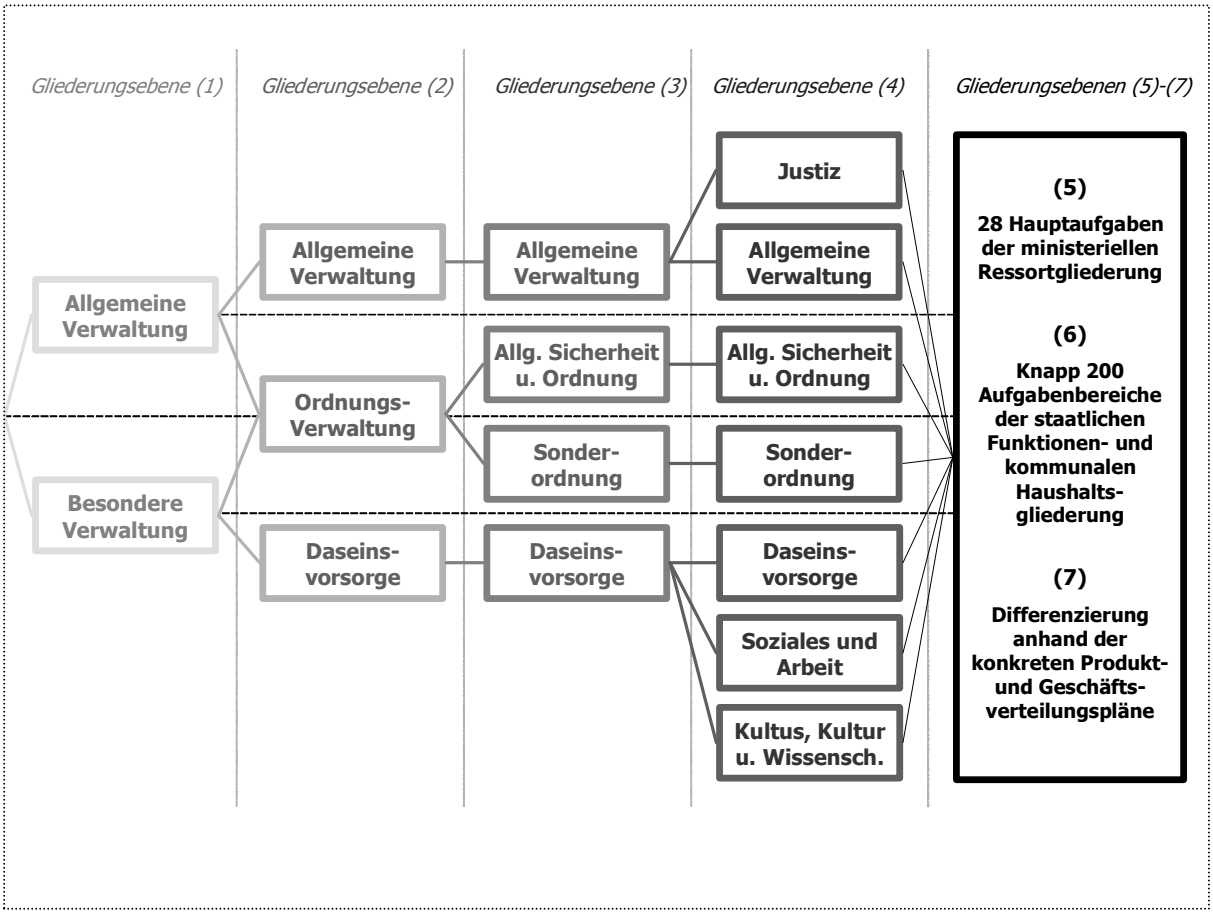
166 *Knemeyer, F.-L.*, a.a.O., 1983, 160; *Werner, S.*, a.a.O., 2002, 170-172.

167 Hierzu: *Gebhardt, I.*, a.a.O., 2007, 61.

12.3 Aufgabenbestand und Aufgabendifferenzierung: ein empirisch-analytischer Rahmen

12.3.1 ISE-Systematik staatlicher und kommunaler Aufgabenbereiche

(A) Gesamtübersicht



Quelle: *Hesse, J.J./Götz, A.*, a.a.O., 2006.

(B) Detaillierte Übersicht[168]

Globalbereiche (GB)		**Hauptaufgaben** (ISE)		**Staatliche Haushaltsgliederung**		**Kommunale Haushaltsgliederung**	
Nr.$_{GB}$	Inhalt	HA$_{ISE}$	Inhalt	Fkt.Ziff.	Inhalt	Gl.Nr.	Inhalt
I	Allgemeine Verwaltung	1	Politische Führung	011	Politische Führung	00	Gemeindeorgane
						02 (teilw.)	Hauptverwaltung
						01	Rechnungsprüfung
		2	Allgemeine Verwaltung	012	Innere Verwaltung	02	Hauptverwaltung (soweit nicht anteilig bei HA$_{ISE}$ 1)
						020	Hauptamt
						021	Organisationsamt
						022	Personalamt
						023	Rechtsamt
						024	Öffentlichkeitsarbeit
						028	Angelegenheiten der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde
						05	Besondere Dienststellen der allgemeinen Verwaltung
				014	Statistischer Dienst	051	Statistik
				015	Ziviler Ersatzdienst		
				019	Sonstige allgemeine Staatsaufgaben		
II	Justiz	3	Justiz	05	Rechtsschutz u. Gerichte		
I	*(noch Allgemeine Verwaltung)*	4	Finanzen und Vermögen	06	Finanzverwaltung	03	Finanzverwaltung
				061	Steuer- und Zollverwaltung	034	Steuerverwaltung (Verwaltung der Gemeindesteuern)
						034	Liegenschaftsverwaltung (soweit nicht bei HA$_{ISE}$ 12)
				062	Schuldenverwaltung und sonstige Finanzverwaltung	030	Kämmerei, Gemeindekasse
				087	Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen	088	Allg. Grundvermögen
						089	Allg. Sondervermögen
				09	Allgemeine Finanzwirtschaft	09	Allgemeine Finanzwirtschaft
		5	Auswärtige Angelegenheiten	02	Auswärtige Angelegenheiten	(div.)	*Grenzüberschreitende Kooperation*
				021	Auslandsvertretungen		
				022	Internationale Organisationen		
				023	Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung		
				024	Auslandsschulwesen und kulturelle Angelegenheiten im Ausland		
				029	Sonstiges		
III	Verteidigung	6	Verteidigung	03	Verteidigung		
IV	Allgemeine Ordnungsverwaltung	7	Öffentliche Sicherheit und Ordnung	04	Öffentliche Sicherheit und Ordnung	1 (teilw.)	Öffentliche Sicherheit und Ordnung
						050	Standesamt
						11 (teilw.)	Aufgaben des Meldewesens (Einwohnermeldeamt), Ausstellung von Personalausweisen, Passangelegenheiten

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

[168] Quelle: Ebd.

(Fortsetzung)

$Nr._{GB}$	Inhalt	HA_{ISE}	Inhalt	Fkt.Ziff.	Inhalt	Gl.Nr.	Inhalt
IV	*(Fortsetzung)*	*7*	*(Fortsetzung)*			11 (teilw.)	Staatsangehörigkeitsangelegenheiten, Ausländerangelegenheiten
				042	Polizei (insb. Vollzugspolizei)		
						10	Polizei (Vollzugsaufgaben auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung)
						11 (teilw.)	Angelegenheiten der allgemeinen öffentlichen Ordnung
						11 (teilw.)	Waffen- und Sprengstoffangelegenheiten
						11 (teilw.)	Vereins-, Versammlungs- u. Pressewesen nach dem Landesrecht
				044	Brandschutz	13	Feuerschutz
				045	Katastrophenschutz	14	Katastrophenschutz
						16	Rettungsdienst
				049	Sonstiges		
V	Sonderordnungsverwaltung	8	Energieordnung	341	Behörden für Reaktorsicherheit und Strahlenschutz		
				342	Maßnahmen der Reaktorsicherheit und des Strahlenschutzes		
				621	Kernenergie		
				622	Erneuerbare Energieformen		
				626	Erdölversorgung		
				627	Sonstige Energieversorgung		
				629	Sonstiges		
VI	Daseinsvorsorge	9	Daseinsvorsorge und Gemeinschaftsdienste	43	Kommunale Gemeinschaftsdienste	67	Straßenbeleuchtung und -reinigung (inkl. Winterdienst)
						70	Abwasserbeseitigung
						72	Abfallentsorgung
				643	Märkte u. Inlandsmessen (soweit nicht bei HA_{ISE} 10)	73	Märkte
				43	*(noch Kommunale Gemeinschaftsdienste)*	74	Schlacht- u. Viehhöfe
						75	Bestattungswesen
				439	Sonstiges	76	Sonstige öffentliche Einrichtungen
						77	Hilfsbetriebe der Verwaltung
				82	Versorgungsunternehmen	81	Versorgungsunternehmen
						810	Elektrizitätsversorgung
						813	Gasversorgung
						815	Wasserversorgung
						816	Fernwärmeversorgung
						817	Kombinierte Versorgungsunternehmen
						83 (teilw.)	Kombinierte Versorgungs- und Verkehrsunternehmen
V	*(noch Sonderordnungsverwaltung)*	10	Wirtschaft	6 (teilw.)	Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe	11 (teilw.)	Gewerbe- und Gaststättenwesen
				61	Verwaltung (Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe)		Aufgaben der allgem. Preisbehörde für Güter und Leistungen nach Landesrecht
VI	*(noch Daseinsvorsorge)*			623	Wasserwirtschaft und Kulturbau (soweit nicht bei HA_{ISE} 10)	69	Wasserläufe, Wasserbau (soweit nicht bei HA_{ISE} 10)
				624	Talsperren, Hochwasserrückhaltebecken		

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Nr.$_{GB}$	Inhalt	HA$_{ISE}$	Inhalt	Fkt.Ziff.	Inhalt	Gl.Nr.	Inhalt
V *VI*	*(Sonderordnungsverwaltung und Daseinsvorsorge im Fall der Bergverwaltung/des Bergwesens)*	*10*	*(Fortsetzung)*	631	Kohlenbergbau		
				632	Sonstiger Bergbau		
VI	*(noch Daseinsvorsorge)*			634	Verarbeitende Industrie		
				635	Handwerk und Kleingewerbe		
				638	Baugewerbe		
				639	Sonstiges verarbeitendes Gewerbe		
				641	Handel (allgemein)		
				642	Exportförderung, Auslandsmessen		
				643	Märkte u. Inlandsmessen	791 (teilw.)	Sonstige Förderung von Wirtschaft und Verkehr
				649	Sonstiges	799	Sonstiges
				651	Tourismus/ Fremdenverkehr	790	Fremdenverkehr
						791 (teilw.)	Sonstige Förderung von Wirtschaft und Verkehr
				66	Geld- und Versicherungswesen		
				68	Sonstige Bereiche		
				691	Regionale Fördermaßnahmen: Betriebliche Investitionen	791 (teilw.)	Sonstige Förderung von Wirtschaft und Verkehr
				692	Regionale Fördermaßnahmen: Verbesserung der Infrastruktur		
				699	Sonstiges	799	Sonstiges
				772	Nachrichtenwesen: Rundfunkanstalten und Fernsehen		
				85	Sonst. Wirtschaftsunternehmen	80 (teilw.)	Verwaltung der wirtschaftlichen Unternehmen
						84	Unternehmen der Wirtschaftsförderung
						86	Kur- und Badebetriebe
						87	Sonstige wirtschaftliche Unternehmen (inkl. Sparkassen)
V	*(noch Sonderordnungsverwaltung)*	11	Verkehr	711	Verwaltung des Straßen- und Brückenbaus	11 (teilw.)	Allgemeine Wege- u. Wegebauaufsicht nach Landesrecht; Straßenverkehrsaufsicht
						11 (teilw.)	Kraftfahrzeugzulassungsstelle
				712	Verwaltung der Wasserstraßen und Häfen	11 (teilw.)	Ordnungsaufgaben der Hafenaufsicht
VI	*(noch Daseinsvorsorge)*			719	Sonstiges		
				721	Bundesautobahnen		
				722	Bundesstraßen	660/ 665	Bundesstraßen: Ortsdurchfahrten und -umgehungen (Aufgaben der Baulastträger nach dem Straßengesetz)
				723	Landstraßen		
				724	Kreisstraßen	65	Kreisstraßen (Aufgaben der Baulastträger nach den Straßengesetz)
				725	Gemeindestraßen	63	Gemeindestraßen (Aufgaben der Baulastträger nach den Straßengesetzen)
				729	Sonstiges	68	Parkeinrichtungen
				73	Wasserstraßen und Häfen, Förderung der Schifffahrt	793 (teilw.)	Förderung der Schifffahrt und des Luftverkehrs

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Nr.$_{GB}$	Inhalt	HA$_{ISE}$	Inhalt	Fkt.Ziff.	Inhalt	Gl.Nr.	Inhalt
VI	*(noch Daseinsvorsorge)*	*11*	*(Fortsetzung)*	741	Maßnahmen für den öffentlichen Personennahverkehr	792	Förderung des ÖPNV
				749	Sonstiges	799	Sonstiges
				751	Flugsicherung		
				759	Sonstiges		
				76	Wetterdienst		
				83	Verkehrsunternehmen	82	Verkehrsunternehmen
				831	Straßenverkehrsunternehmen	83 (teilw.)	Kombinierte Versorgungs- und Verkehrsunternehmen
				832	Eisenbahnen		
				834	Häfen und Umschlag		
				835	Flughäfen und Luftverkehr	793 (teilw.)	Förderung der Schifffahrt und des Luftverkehrs
				839	Sonstiges	799	Sonstiges
I	*(noch Allgemeine Verwaltung)*	12	Bauen, Wohnen und Städtebau	016	Hochbauverwaltung (soweit nicht bei HA$_{ISE}$ 4)	035	Liegenschaftsverwaltung (soweit nicht bei HA$_{ISE}$ 4)
						60	Bauverwaltung
						600	Allg. Bauverwaltung
						601	Hochbauverwaltung
VI	*(noch Daseinsvorsorge)*					602	Tiefbauverwaltung
						603	Brückenbauverwaltung
				73 (teilw.)	Wasserstraßen und Häfen, Förderung der Schifffahrt	604	Wasserbauverwaltung
V	*(noch Sonderordnungsverwaltung)*			42 (teilw.)	Raumordnung, Landesplanung, Vermessungswesen	61	Städteplanung, Vermessung, Bauordnung
						610	Orts- u. Regionalplanung (Ortsplanung, Aufstellung von Bauleitplänen)
						613	Bauordnung
						612	Umlegung von Grundstücken
VI	*(noch Daseinsvorsorge)*			44	Städtebauförderung	615	Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen
				411	Förderung des Wohnungsbaus	62	Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge
V *VI*	*(noch Sonderordnungsverwaltung und Daseinsvorsorge)*			421	Kataster- und Vermessungsverwaltung	612	Vermessung
V *VI*	*(noch Sonderordnungsverwaltung und Daseinsvorsorge)*	13	Raumordnung und Landesentwicklung	42 (teilw.)	Raumordnung, Landesplanung, Vermessungswesen		
V	*(noch Sonderordnungsverwaltung)*	14	Umwelt und Naturschutz	331	Umwelt- und Naturschutzbehörden	11 (teilw.)	Naturschutz (ordnungsbehördliche Aufgaben)
				332	Maßnahmen des Umwelt- und Naturschutzes	12	Umweltschutz
						360	Naturschutz und Landschaftspflege
						11 (teilw.)	Ordnungsaufgaben der Wasseraufsicht
						11, 12, 360	*(Fortsetzung)*
V *VI*	*(noch Sonderordnungsverwaltung, sofern Aufgaben der Forstaufsicht)* *(noch Daseinsvorsorge, sofern Aufgaben der Forstwirtschaft)*	15	Forsten	512	Forsten (Verwaltung ohne Betriebsverwaltung)	11 (teilw.)	Feld- und Forstaufsicht, Aufgaben nach dem Bundesgesetz zum Schutze der Kulturpflanzen, Flurhüter, Flurschutz, Forstschutz
						78 (teilw.)	Förderung der Land- und Forstwirtschaft
				812	Forstwirtschaftliche Unternehmen	855	Forstwirtschaftliche Unternehmen

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Nr.$_{GB}$	Inhalt	HA$_{ISE}$	Inhalt	Fkt.Ziff.	Inhalt	Gl.Nr.	Inhalt
V	*(noch Sonderordnungsverwaltung)*	16	Ländliche Entwicklung	52 (teilw.)	Verbesserung der Agrarstruktur	78 (teilw.)	Förderung der Land- und Forstwirtschaft
		17	Landwirtschaft	5	Ernährung, Landwirtschaft und Forschung	11 (teilw.)	Aufgaben der unteren Jagdbehörden nach Bundes- und Landesrecht, Fischereiaufsicht
				51	Verwaltung (ohne Betriebsverwaltung)		
						78 (teilw.)	Förderung der Land- und Forstwirtschaft
				511 (teilw.)	Ernährung und Landwirtschaft (Verwaltung ohne Betriebsverwaltung)		
				521	Verbesserung der Agrarstruktur (Gemeinschaftsaufgabe)		
				528	EU-Ausrichtungsfonds		
				529	Sonstiges		
				531	EU-Garantiefonds		
				532	Marktordnung (inkl. EU)		
				533	Gasölverbilligung		
				539	Sonstiges		
				541	Versuchsgüter und -felder		
				542	Fischerei	11 (teilw.)	Aufgaben der unteren Jagdbehörden nach Bundes- und Landesrecht, Fischereiaufsicht
				549	Sonstiges		
				811	Landwirtschaftliche Unternehmen	850	Landwirtschaftliche Unternehmen
		18	Ernährung und Verbraucherschutz	511 (teilw.)	Ernährung und Landwirtschaft (Verwaltung ohne Betriebsverwaltung)	11 (teilw.)	Überwachung des Verkehrs mit Lebensmitteln und Bedarfsgegenständen
						11 (teilw.)	Ordnungsaufgaben auf dem Gebiet der Veterinäraufsicht, Tierschutz
		19	Gesundheit	311	Gesundheitsbehörden	11 (teilw.)	Ordnungsaufgaben auf dem Gebiet der Gesundheitsaufsicht
				314	Maßnahmen des Gesundheitswesens		
						50	Gesundheitsverwaltung
VI	*(noch Daseinsvorsorge)*			312	Krankenhäuser und Heilstätten	51	Krankenhäuser
				314 (teilw.)	Maßnahmen des Gesundheitswesens	54	Sonstige Einrichtungen und Maßnahmen der Gesundheitspflege
				319	Sonstiges		
VII	Soziales	20	Arbeit	251	Arbeitslosenhilfen		
				252	Hilfen für die Berufsausbildung, Fortbildung und Umschuldung		
				253	Sonstige Anpassungsmaßnahmen und produktive Arbeitsförderung		
V	*(noch Sonderordnungsverwaltung)*			254	Arbeitsschutz		
VII	*(noch Soziales)*	21	Soziales	21	Sozialverwaltung (ohne Jugendverwaltung; s. hierzu HA$_{ISE}$ 24)	40	Verwaltung der sozialen Angelegenheiten (ohne Jugendverwaltung)
				211	Versicherungsbehörden (Verwaltung)	408	Versicherungsamt
				212	Sozialamt, Sozialhilfeverband, Landeswohlfahrtsverband (Verwaltung)	400	Allg. Sozialverwaltung (ohne Verwaltung der JugH, Lastenausgleichsverwaltung und Versicherungsamt)
				214	Versorgungsämter (Verwaltung)		

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Nr.$_{GB}$	Inhalt	HA$_{ISE}$	Inhalt	Fkt.Ziff.	Inhalt	Gl.Nr.	Inhalt
VII	*(noch Soziales)*	*21*	*(Fortsetzung)*	215	Lastenausgleichsverwaltung (Verwaltung)	409	Lastenausgleichs-verwaltung
				216	Wiedergutmachungsbehörden (Verwaltung)		
				219	Sonstige Behörden		
				221	Rentenversicherung der Angestellten und Arbeiter		
				222	Knappschaftsversicherung		
				223	Unfallversicherung		
				224	Krankenversicherung		
				225	Arbeitslosenversicherung		
				228	Altershilfe für Landwirte		
				229	Sonstige Sozialversicherungen		
				233	Wohngeld	400 (teilw.)	Verwaltung des Wohngeldes
				34	Leistungen nach dem BSHG und nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	41	Sozialhilfe nach dem BSHG
						410	Hilfe zum Lebensunterhalt
						411	Hilfe zur Pflege
						412	Eingliederungshilfe für Behinderte
						413	Krankenhilfe; Hilfe bei Schwangerschaft oder bei Sterilisation; Hilfe zur Familienplanung
						414	Sonstige Hilfen in besonderen Lebenslagen
						42	Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz
				235	Soziale Einrichtungen	43	Soziale Einrichtungen (ohne Einrichtungen der Jugendhilfe)
						431	Soziale Einrichtungen für Ältere (ohne Pflegeeinrichtungen)
						432	Soziale Einrichtung für pflegebedürftige ältere Menschen
						433	Soziale Einrichtungen für Behinderte
						435	Soziale Einrichtungen für Wohnungslose
						436	Soziale Einrichtungen für Aussiedler und Ausländer
						439	Andere soziale Einrichtungen
				236	Förderung der Wohlfahrtspflege	47	Förderung v. a. Trägern der Wohlfahrtspflege
				237	Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz		
				241	Leistungen der Kriegsopferversorgung und gleichartige Leistungen		
				242	Einrichtungen der Kriegsopferversorgung		
				243	Lastenausgleich	409	Lastenausgleichs-verwaltung
				244	Wiedergutmachung		
				246	Vertriebene/Spätaussiedler		

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Nr.$_{GB}$	Inhalt	HA$_{ISE}$	Inhalt	Fkt.Ziff.	Inhalt	Gl.Nr.	Inhalt
VII	*(noch Soziales)*	*21*	*(Fortsetzung)*	247	Kriegsopferfürsorge	44	Kriegsopferfürsorge und ähnliche Maßnahmen
						440	KOF nach dem BVG
						441	KOF nach dem BVG ohne Sonderfürsorge
						442	Sonderfürsorge nach dem BVG
						443	KOF nach dem SVG
						444	KOF nach dem SVG ohne Sonderfürsorge
						445	Sonderfürsorge nach dem SVG
						446	KOF an Berechtigte im Ausland
						448	Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz
				249	Sonstiges	47	Weitere soziale Bereiche
						481	Vollzug des Unterhaltsvorschussgesetzes
						486	Vollzug des Betreuungsgesetzes
						487	Hilfe für Heimkehrer und politische Häftlinge
				29	Sonstige soziale Angelegenheiten	49	Sonstige soziale Angelegenheiten
				291	Hilfsmaßnahme bei Naturkatastrophen		
				299	Sonstige soziale Angelegenheiten		
		22	Frauen	2 (teilw.)	Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeausgaben, Wiedergutmachung	4 (teilw.)	Soziale Sicherung
				23 (teilw.)	Familien- und Sozialhilfe, Förderung der Wohlfahrtspflege u. ä.		
				232 (teilw.)	Erziehungsgeld, Mutterschutz		
		23	Familie	23 (teilw.)	Familien- und Sozialhilfe, Förderung der Wohlfahrtspflege u. ä.	4 (teilw.)	Soziale Sicherung
				231	Kindergeld		
				232 (teilw.)	Erziehungsgeld, Mutterschutz		
				263 (teilw.)	Förderung der Erziehung in der Familie	453 (teilw.)	Förderung der Erziehung in der Familie (§§ 16-21)
				273	Einrichtungen der Familienförderung	462	Einrichtungen der Familienförderung
						463	Einrichtungen für werdende Mütter und Mütter oder Väter mit Kind(ern)
						465 (teilw.)	Erziehungs-, Jugend- und Familienberatungsstellen
		24	Jugend	213	Jugendämter (Verwaltung)	407	Verwaltung d. Jugendhilfe
				26	Jugendhilfe nach dem SGB VIII	45	Jugendhilfe nach dem KJHG
				261	Jugendarbeit und Jugendverbandsarbeit	451	Jugendarbeit
				262	Jugendsozialarbeit und erzieherischer Kinder- und Jugendschutz	452	Jugendsozialarbeit, erzieherischer Kinder- und Jugendschutz (§§ 13, 14)

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Nr.$_{GB}$	Inhalt	HA$_{ISE}$	Inhalt	Fkt.Ziff.	Inhalt	Gl.Nr.	Inhalt
VII	*(noch Soziales)*	*24*	*(Fortsetzung)*	263 (teilw.)	Förderung der Erziehung in der Familie	453 (teilw.)	Förderung der Erziehung in der Familie (§§ 16-21)
				264	Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege	454	Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen u. in Tagespflege (§§ 23, 24, 25)
				265	Hilfe zur Erziehung und Eingliederungshilfen	455	Hilfe zur Erziehung (§§ 27-35)
				266	Andere Aufgaben der Jugendhilfe	456	Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche (§ 35 a); Hilfe für junge Volljährige/ Inobhutnahme (§§ 41-43)
						457	Adoptionsvermittlung, Beistandschaft, Amtspflegeschaft u. –vormundschaft, Gerichtshilfen (§§ 50-52, 55, 56, 58)
						458	Sonstige Aufgaben
				27	Einrichtungen der JugH	46	Einrichtungen der JugH
				271	Einrichtungen der Jugendarbeit und Jugendverbandsarbeit	460	Einrichtungen der Jugendarbeit
				272	Einrichtungen der Jugendsozialarbeit und des erziehenden Kinder- und Jugendschutzes	461	Einrichtungen der Jugendsozialarbeit
				274	Tageseinrichtungen für Kinder	464	Tageseinrichtungen für Kinder
				275	Einrichtungen für Hilfen zur Erziehung und Eingliederungshilfen	465 (teilw.)	Erziehungs-, Jugend- und Familienberatungsstellen
						466	Einrichtungen für Hilfe zur Erziehung und Hilfe für junge Volljährige sowie f. d. Inobhutnahme
				276	Einrichtungen für andere Aufgaben der Jugendhilfe	467	Einrichtungen der Mitarbeiterfortbildung
						468	Sonstige Einricht.
VI	*(noch Daseinsvorsorge)*	25	Sport und Erholung	321	Park- und Gartenanlagen	58	Park- u. Gartenanlagen
				322	Badeanstalten	57	Badeanstalten
				323	Sportstätten	56	Eigene Sportstätten
				324	Förderung des Sports	55	Förderung des Sports
				329	Sonstiges	59	Sonstige Erholungseinrichtungen
VIII	Kultus	26	Schule und Bildung	111	Unterrichtsverwaltung	200	Allgemeine Schulverwaltung
						201	Schulaufsicht
						205	Verwaltung der Ausbildungsförderung
				112	Grundschulen	21	Grund- und Hauptschulen
				113	Hauptschulen		
				114	Kombinierte Grund-/Hauptschulen		
				115	Kombinierte Haupt- und Realschulen, Erweiterte Realschulen	22	Realschulen
				116	Realschulen		
				117	Gymnasien, Kollegs	23	Gymnasien (ohne berufliche Gymnasien)
				119	Gesamtschulen (integr. u. additive)	281	Gesamtschulen
				121	Schulformunabhängige Orientierungsstufe		
				123	Freie Waldorfschulen	285	Freie Waldorfschulen

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Nr.$_{GB}$	Inhalt	HA$_{ISE}$	Inhalt	Fkt.Ziff.	Inhalt	Gl.Nr.	Inhalt
VIII	*(noch Kultus)*	*26*	*(Fortsetzung)*	124	Sonderschulen	27	Schulen für Behinderte
				127	Berufliche Schulen	24	Berufliche Schulen
				129	Sonstige Schulische Aufgaben	295	Sonstige schulische Aufgaben
				141	Fördermaßnahmen für Schülerinnen und Schüler	293	Fördermaßnahmen für Schüler
				145	Schülerbeförderung	290	Schülerbeförderung
				151	Förderung der Weitebildung		
				152	Volkshochschulen	350	Volkshochschulen
				153	Andere Einrichtungen der Weiterbildung	355	Sonstige Volksbildung
				154	Einrichtungen der Lehrerausbildung		
				155	Einrichtungen der Lehrerfortbildung		
				156	Berufsakademien		
		27	Wissenschaft und Forschung	131	Universitäten		
				132	Hochschulkliniken		
				133	Verwaltungsfachhochschulen		
				134	Pädagogische Hochschulen und entsprechende Einrichtungen der Lehrerausbildung		
				135	Kunsthochschulen		
				136	Fachhochschulen		
				137	Deutsche Forschungsgemeinschaft		
				138	Versorgung inkl. Beihilfe für Versorgungsempfänger im Bereich der Hochschulen		
				139	Sonstige Hochschulaufgaben		
				142	Fördermaßnahmen für Studierende		
				143	Fördermaßnahmen für den wissenschaftlichen Nachwuchs		
				146	Studentenwohnraumförderung		
I VIII	*Im Fall der Archive Allgemeine Verwaltung und Kultus*			162	Wissenschaftliche Bibliotheken, Archive, Fachinformationszentren	31 (teilw.)	Wissenschaftliche Bibliotheken
				163	Wissenschaftliche Museen	31 (teilw.)	Wissenschaftliche Museen und Sammlungen
				164	Gemeinsame Forschungsförderung von Bund und Ländern		
				165	Andere Einrichtungen für Wissenschaft und Forschung		
				167	Zuschüsse an internationale wissenschaftliche Organisationen und zwischenstaatliche Forschungseinrichtungen		
				168	Forschung und experimentelle Entwicklung zur Weltraumerkundung und -nutzung (Einzelmaßnahmen)		
				169	Forschung und experimentelle Entwicklung zur Produktivität und Technologie (Einzelmaßnahmen)		
				17	Forschung und experimentelle Entwicklung zur Erzeugung, Verteilung und rationellen Nutzung der Energie (Einzelmaßnahmen)		
				172	Forschung und experimentelle Entwicklung zum Schutz und zur Förderung der menschlichen Gesundheit (Einzelmaßnahmen)		

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Nr.$_{GB}$	Inhalt	HA$_{ISE}$	Inhalt	Fkt.Ziff.	Inhalt	Gl.Nr.	Inhalt
VIII	*(noch Kultus)*	*27*	*(Fortsetzung)*	173	Forschung und experimentelle Entwicklung zum Umweltschutz (Einzelmaßnahmen)		
				174	Forschung und experimentelle Entwicklung zur landwirtschaftlichen Produktivität und Technologie (Einzelmaßnahmen)		
				175	Forschung und experimentelle Entwicklung zu gesellschaftlichen Strukturen und Beziehungen (Einzelmaßnahmen)		
				176	Forschung und experimentelle Entwicklung zu Infrastrukturmaßnahmen und Raumgesamtplanung (Einzelmaßnahmen)		
				177	Forschung und experimentelle Entwicklung zur Erkundung und Nutzung der irdischen Umwelt (Einzelmaßnahmen)		
				178	Nicht zielorientierte Förderung und sonstige Maßnahmen zur Förderung der wissenschaftlichen und zivilen Forschung		
		28	Kultur und Kulturpflege	18	Kultureinrichtungen (inkl. Kulturverwaltung)	30, 32, 33, 34 (teilw.)	Kulturpflege
				181	Theater	331	Theater
				182	Einrichtungen der Musikpflege	332	Musikpflege
				183	Museen, Sammlungen, Ausstellungen	321	Nichtwissenschaftliche Museen, Sammlungen, Ausstellungen
				184	Zoologische und botanische Gärten	323	Zoologische und botanische Gärten (auch Förderung von Einrichtungen Dritter)
				185	Musikschulen	333	Musikschulen
				186	Nichtwissenschaftliche Bibliotheken	352	Büchereien
				187	Sonstige Kultureinrichtungen		
				188 (teilw.)	Verwaltung für kulturelle Angelegenheiten	30	Verwaltung kultureller Angelegenheiten
						34	Heimat- und sonstige Kulturpflege
				191	Einzelmaßnahmen im Bereich Theater und Musikpflege		
				192	Einzelmaßnahmen im Bereich Museen und Ausstellungen		
				193	Andere Einzelmaßnahmen der Kulturpflege		
V	*(noch Sonderordnungsverwaltung, soweit Aufgaben der Denkmalschutzbehörden)*	*28*	*(Fortsetzung)*	195	Denkmalschutz und -pflege	613	Untere Denkmalschutzbehörde
				188	Verwaltung kultureller Angelegenheiten		
VIII	*(noch Kultus)*					365	Denkmalschutz und Denkmalpflege
				199	Kirchliche Angelegenheiten	37	Kirchliche Angelegenheiten

12.3.2 Kategorien der Aufgabenanalyse

12.3.2.1 Funktionale Aufgabendifferenzierung

Zielgruppenbezug	Funktion		Leistungsart	Tätigkeit
Interne Zielgruppe (Einrichtungen und Angehörige der eigenen Institution oder anderer öffentlicher Einrichtungen von EU, Bund, Ländern und Kommunen)	Leitungsfunktion (Funktionen, die im Wesentlichen in der Anleitung operativ tätiger Mitarbeiter sowie der Planung und Steuerung von operativen Tätigkeiten Anderer/Dritter bestehen)	Gesamt / Fachbereiche (Leitungspositionen, denen weitere Organisationseinheiten mit eigener Leitung und keine ausführenden Mitarbeiter nachfolgen, und denen auf ihrer Ebene keine Leitungskräfte begegnen, die über den gleichen sachlichen, aber einen unterschiedlichen örtlichen Zuständigkeitsbereich verfügen; Beispiele: Landrat/OB, Dezernenten/ Beigeordnete, Geschäftsführer/Direktoren, Fachbereichs-/Amtsleiter)	Dienstleistung (In der Regel personalintensive Produktion von immateriellen Gütern zum sofortigen Verbrauch einschließlich der Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge und Gemeinschaftsdienste – einschließlich Ordnungsentscheidungen/-maßnahmen)	Komplexere und einzelfallabhängige Maßnahmen und Verfahren (Maßnahmen mit einem geringeren Grad möglicher Arbeitsteilung sowie einer größeren thematischen/zeitlichen Variabilität und Differenzierung; höhere Qualifikationsanforderungen an das ausführende Personal – gD/hD)
		Arbeitsebene (Leitungspositionen, denen direkt ausführende Mitarbeiter nachfolgen; Beispiele: Referats-, Dienststellen-, Niederlassungsleiter)	Dienstleistung (s. o.)	Komplexere und einzelfallabhängige Maßnahmen und Verfahren (s. o.)

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Zielgruppenbezug	Funktion	Leistungsart	Tätigkeit
(Fortsetzung Intern)	Querschnittsfunktion (Funktionen, die nicht dem Endprodukt der Aufgabenerledigung für externe oder interne Zielgruppen, sondern als Voraussetzung für dessen Erstellung dienen)	Dienstleistung (s. o.)	Komplexere und einzelfallabhängige Maßnahmen und Verfahren (s. o.) Standardisierte Massengeschäfte (Maßnahmen mit einem höheren Grad möglicher Arbeitsteilung sowie einer geringeren thematischen/zeitlichen Variabilität und Differenzierung; geringere Qualifikationsanforderungen an das ausführende Personal – eD/mD/gD)
		Transferleistung (intern) (Auszahlung von Bezügen, Beihilfen und Fürsorgeleistungen für Angehörige des öffentlichen Bereichs; Subventionen und Förderungen an andere Verwaltungsträger und Gebietskörperschaften)	Standardisierte Massengeschäfte (Maßnahmen mit einem höheren Grad möglicher Arbeitsteilung sowie einer geringeren thematischen/zeitlichen Variabilität und Differenzierung; geringere Qualifikationsanforderungen an das ausführende Personal – eD/mD/gD)

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Zielgruppenbezug	Funktion	Leistungsart	Tätigkeit
(Fortsetzung Intern)	Vollzugsfunktion (Operative Aufgabendurchführung und Leistungserbringung, die sich an Adressaten außerhalb der *eigenen* Verwaltung richten – kreisangehörige Kommunen als Beispiel)	Dienstleistung (intern) (s. o. – Kommunalaufsicht als Beispiel)	Komplexere und einzelfallabhängige Maßnahmen und Verfahren (s. o.)
			Standardisierte Massengeschäfte (s. o.)
		Infrastrukturleistung (intern) (s. u., allerdings beschränkt auf solche Infrastrukturleistungen, die von anderen öffentlichen Trägern außerhalb der eigenen Verwaltung in Anspruch genommen werden)	Komplexere und einzelfallabhängige Maßnahmen und Verfahren (s. o.)
			Standardisierte Massengeschäfte (s. o.)
Externe Zielgruppe[169] (Einrichtungen und natürliche Personen außerhalb des öffentlichen Bereichs; Beispiele: Bürger, Unternehmen, Vereine usw.)	Vollzugsfunktion (Operative Aufgabendurchführung und Leistungserbringung, die sich an einen Adressaten außerhalb der öffentlichen Verwaltung richtet)	Dienstleistung (s. o.)	Komplexere und einzelfall-abhängige Maßnahmen und Verfahren (s. o.)
			Standardisierte Massengeschäfte (s. o.)
		Transferleistung (extern) (Gewährung von materiellen Hilfen/Leistungen an Anspruchsberechtigte ohne eine entsprechende Gegenleistung; Gewährung von Subventionen und Förderungen an natürliche und juristische Personen)	Komplexere und einzelfall-abhängige Maßnahmen und Verfahren (s. o.)
			Standardisierte Massengeschäfte (s. o.)

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

[169] Hier im Einzelfall auch Aufgaben mit interner Zielgruppe und Querschnittsfunktionen (Schulverwaltung als Beispiel).

(Fortsetzung)

Zielgruppenbezug	Funktion	Leistungsart	Tätigkeit
(Fortsetzung Extern)	*(Fortsetzung Vollzugsfunktion)*	Infrastrukturleistung (Zur-Verfügung-Stellung und Instandhaltung benutzungs- und produktionsfähiger Einrichtungen, die der Erstellung von Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge dienen [Volkshochschulen, Jugendeinrichtungen als Beispiel] oder selbst einen Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge darstellen [Grünanlagen, Schwimmbäder usw.] – zu unterscheiden von Dienstleistungen [s. o.], die innerhalb von entsprechenden Einrichtungen erbracht werden [Beschulung durch Lehrkräfte, Betreuung durch Sozialpädagogen usw.])	Komplexere und einzelfall-abhängige Maßnahmen und Verfahren (s. o.) Standardisierte Massengeschäfte (s. o.)

12.3.2.2 Räumliche und strategische Aufgabenelemente

Merkmal	Ausprägung	Definition
Ortsnähe/ -ferne	Ortsunabhängigkeit	Aufgabe/Tätigkeit ohne direkten und vor allem permanent erforderlichen Bezug zum Adressaten (zentrale Softwareentwicklung, Register- und Katasterführung) und/oder ohne die Erfordernis einer ortsgebundenen und kleinräumigen Präsenz im Zuge der Durchführung und Leistungserbringung (Durchführung von Fortbildungsveranstaltungen, Controlling usw.)
	Regionalbezug	Aufgabe/Tätigkeit auch mit direktem, aber nicht permanent erforderlichem Bezug zum Adressaten (Bauaufsicht als Beispiel) und/oder mit der Erfordernis einer punktuellen/disponiblen Vor-Ort-Präsenz im Zuge der Durchführung und Leistungserbringung (etwa bei Vor-Ort-Kontrollen im Rahmen der Veterinär- und Lebensmittelaufsicht)
	Ortsbezug	Aufgabe/Tätigkeit mit direktem und vor allem permanent erforderlichem Bezug zum Adressaten (Sozial- und Jugendhilfe als Beispiel) und/oder mit dem Erfordernis einer ortsgebundenen und kleinräumigen Präsenz im Zuge der Durchführung und Leistungserbringung (Verkehrsüberwachung, lokales Ordnungswesen usw.)
Ermessensspielraum	Gering	Einschätzung der in der Aufgabendurchführung möglichen Gestaltungsfreiheit *versus* eines weitgehend durch gesetzliche Vorgaben und/oder fachtechnische Erfordernisse gebundenen Vollzugs
	Mittel	
	Hoch	
Strategische Relevanz	Gering	Einschätzung der Bedeutung für die gebietskörperschaftliche Eigenentwicklung (auch in Abgrenzung zu anderen Aufgaben und Regionen) und/oder der notwendigen Versorgungssicherheit und/oder der erhöhten Anforderungen an die dauerhafte Gewährleistung der Aufgabenerbringung (insbesondere bei Pflichtaufgaben); hierbei keine Qualifizierung der politischen und/oder rechtlichen Erfordernis, eine Aufgabe dauerhaft wahrzunehmen
	Mittel	
	Hoch	

Legende: „Und“ oder „sowie“ meint, dass beide (oder mehrere) Bedingungen für eine entsprechende Ausprägung gleichermaßen gegeben sein müssen; „oder“ meint, dass nur eine von zwei (oder mehreren) Bedingungen für eine entsprechende Ausprägung gegeben sein darf; „und/oder“ meint, dass sowohl beide (oder mehrere) als auch nur eine von zwei (oder mehreren) Bedingungen gegeben sein können, um die entsprechende Ausprägung zu definieren.

12.4 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 zugestaltenden Aufgaben in sachgerechter Weise zum Wohle ihrer Einwohnerinnen und Einwohnererledigen sollen. Die gute wirtschaftliche Entwicklung der Jahre 2006 – 2008 trug beiden Kommunen insgesamt zu einer deutlichen Verbesserung der Haushaltslage bei. Gleichwohl ist auch festzustellen, dass in strukturschwachen Gebieten des Landes trotz gestiegenerEinnahmen 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 Landkreisen 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 gemein-

sam 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 kommunalhaushaltsrechtllichen 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 wissenschaftlichanalytische 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 erge-

ben, 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

12.5 Synopse beschlossener, diskutierter und abgewehrter Gemeinde- und Kreisfusionen

Nachfolgend werden die in der gegenwärtigen „Freiwilligkeitsphase“ erkennbaren kommunalen gebietsstrukturellen Aktivitäten zunächst auf der Gemeinde-, dann auf der Kreisebene in Niedersachsen kartiert. Damit wird unterschieden zwischen (1) Fusionsplänen einzelner kommunaler Akteure, die am Widerstand von Vetospielern (etwa Kreis- oder Gemeinderat) zumindest vorläufig gescheitert sind (abgewehrte Fusionsbestrebung), (2) Fusionsüberlegungen und -bestrebungen, deren Ergebnis noch offen ist (Fusionsdiskussion) sowie (3) verbindlichen und abschließenden Beschlüssen der kommunalen Vertretungskörperschaften über eine Fusion, die nur noch landesseitig vollzogen werden müssen (Fusionsbeschluss). Auf der Gemeindeebene werden zusätzlich noch jene „Fälle“ kartiert, in denen die Umwandlung einer Samtgemeinde in eine Einheitsgemeinde beschlossen oder abgewehrt wurde bzw. gegenwärtig diskutiert wird, sei es ergänzend zu einer möglichen Fusion, im Falle ihres Scheiterns oder unabhängig von einem solchen Zusammenschluss. Außerdem werden Eingemeindungen einbezogen. Einschränkend sei darauf hingewiesen, dass eine vollständige Erfassung aller kommunalpolitischen Aktivitäten angesichts der Vielzahl kommunaler Gebietskörperschaften nicht möglich war; über die Auswertung der regionalen wie lokalen Presseberichterstattung und Rücksprachen mit dem Niedersächsischen Ministerium des Innern und für Sport ist aber eine umfängliche Erfassung des Aktivitätsniveaus sichergestellt.

In folgenden Landkreisen und kreisfreien Städten werden *Fusionen* diskutiert, ohne dass dies bislang zu formalen Fusionsbeschlüssen geführt hat; in Teilen wurden Fusionsüberlegungen auch abgewehrt (vgl. Abb. 14.3-A):

- A - Raum Südniedersachsen (Holzminden, Northeim, Osterode am Harz, Göttingen, Hameln-Pyrmont, Hildesheim, Schaumburg):

  Die Landräte Holzmindens, Waske (SPD), und Northeims, Wickmann (SPD), wollen in einem Gutachten zügig prüfen lassen, welche Vorteile eine Fusion der beiden Landkreise erbrächte. Sie präferieren eine Zweier-Fusion und stoßen damit auf den Widerstand der Kreistage Holzmindens und Northeims, die beschlossen haben, auch die Landkreise Hameln-Pyrmont, Hildesheim, Osterode am Harz und Göttingen einzuladen, sich an einem Gutachten zur möglichen Fusion von Landkreisen in Südniedersachsen zu beteiligen. Der Stadtrat in Dassel unterstützt das Vorhaben einer Fusion Holzminden-Northeim nach einer im Januar 2010 verabschiedeten Resolution.[170] Die CDU-Fraktion im Samtgemeinderat Bodenwerder-Polle sprach sich demgegenüber deutlich gegen diese „Zweier-Fusion“ aus, Bodenwerder-Polle sei nach Hameln ausgerichtet.[171] Die Landkreise Osterode und Göttingen signalisierten verhalten ihre Bereitschaft zur Teilnahme am benannten Gutachten, präferieren aber eine erweiterte Zusammenarbeit in der Region; der Landkreis Hildesheim ist hingegen nicht an der Beteiligung an dem Gutachten interessiert.[172] Der Landkreis Ha-

[170] Kreisfusion: Stadtrat in Dassel setzt auf Holzminden-Northeim, in: Gandersheimer Kreisblatt vom 03.02.2010.

[171] Landkreisreform – CDU sagt Nein zu Northeim, in: Deister-Weser-Zeitung vom 05.02.2010.

[172] „Es geht nicht darum, eine Fusion übers Knie zu brechen", in: Täglicher Anzeiger vom 27.02.2010

meln-Pyrmont war zunächst ebenfalls an der Teilnahme am Gutachten interessiert, Landrat Butte (SPD) lehnt inzwischen aber unter Verweis auf das gezielte Vorgehen Holzmindens und Northeims Gutachten oder Gespräche, die schlussendlich nur auf diese beiden Kreise zielen, ab.[173] Zuvor bot Butte dem Holzmindener Landrat Waske mehrfach bilaterale Gespräche über eine Fusion an, die jedoch nicht zustande kamen.

Der Landrat des Landkreises Göttingen, Schermann (CDU), hat eine Fusion mit dem Landkreis Osterode am Harz ausgeschlossen; auch sprach er sich gegen eine Fusion der Landkreise Göttingen, Northeim, Holzminden und Osterode aus.[174] Der Kreisrat Göttingens hingegen schloss mit großer Mehrheit (und gegen die Stimmen der Partei Die Linke) eine Großfusion in der Region nicht aus; er beauftragte Schermann, Gespräche mit den Landräten in den südniedersächsischen Kreisen sowie mit dem Bürgermeister der Stadt Göttingen zu führen.[175] Osterodes Landrat Reuter (SPD) spricht sich für eine Großregionslösung aus. Dies entspricht der Mehrheitsmeinung der SPD, die eine Region mit mindestens Northeim, Osterode am Harz und Göttingen anstrebt, in Teilen werden dabei auch Holzminden, Hildesheim, Hameln-Pyrmont und Schaumburg miteinbezogen.

- B – Raum Braunschweig (kreisfreie Städte Braunschweig, Wolfsburg und Salzgitter sowie Landkreise Wolfenbüttel, Gifhorn, Helmstedt, Peine und Goslar):

  Der Braunschweiger Oberbürgermeister Hofmann (CDU) setzt sich seit mehreren Jahren für die Schaffung einer Großregion Braunschweig aus den kreisfreien Städten Braunschweig, Wolfsburg und Salzgitter sowie den Landkreisen Wolfenbüttel, Gifhorn, Helmstedt, Peine und Goslar ein - in Anlehnung an die Region Hannover.[176] Unterstützung findet er dabei zwar beim Landrat Wolfenbüttels Röhmann (SPD), allerdings sind die Oberbürgermeister Salzgitters und Wolfsburgs sowie die Landräte von Peine, Gifhorn, Goslar und Helmstedt gegen die Regionslösung. Die Landräte der Landkreise Helmstedt, Kilian, und Goslar, Manke, sprechen sich auch gegen andere Fusionsmodelle für ihre Kreise aus. Die Großregionslösung darf damit als gescheitert gelten.

- C - Landkreise Lüchow-Dannenberg und Uelzen:

  Die CDU-Kreistagsfraktion von Uelzen brachte einen Antrag für ein Gutachten ein, das die Effekte eines Zusammenschlusses mit dem Landkreis Lüchow-Dannenberg untersuchen sollte. Der Kreistag von Lüchow-Dannenberg lehnte am 28.10.2009 ein solches Gutachten mit den Stimmen von SPD, FDP, UWG, GLW und Bündnisgrünen jedoch ab. Damit sind die Fusionsbemühungen vorerst gescheitert. Uelzen hat nunmehr keinen sich anbietenden Fusionspartner, Lüneburg wird nur sehr beschränkt als möglicher Fusionspartner gesehen.

- D - Landkreise Lüneburg und Harburg:

---

173 Landkreisreform – CDU sagt Nein zu Northeim, in: Deister-Weser-Zeitung vom 05.02.2010.

174 Über den Tellerrand schauen, in: Hess. Nds. Allgemeine vom 26.02.2010.

175 Gespräche über „Mammutregion“, in: Göttinger Tageblatt vom 26.02.2010.

176 Vgl. u.a. *Hoffmann, G.*: Thesenpapier: Zu einer Gebiets- und Verwaltungsreform in Niedersachsen und speziell im Großraum Braunschweig.

Der Oberbürgermeister der Stadt Lüneburg, Mädge (SPD), und der Landrat von Lüneburg, Nahrstedt (SPD), sind für eine Fusion der Landkreise Lüneburg und Harburg. Mehrere CDU-Landtagsabgeordnete aus dem Landkreis Harburg sprachen sich aber gegen eine solche Fusion aus.

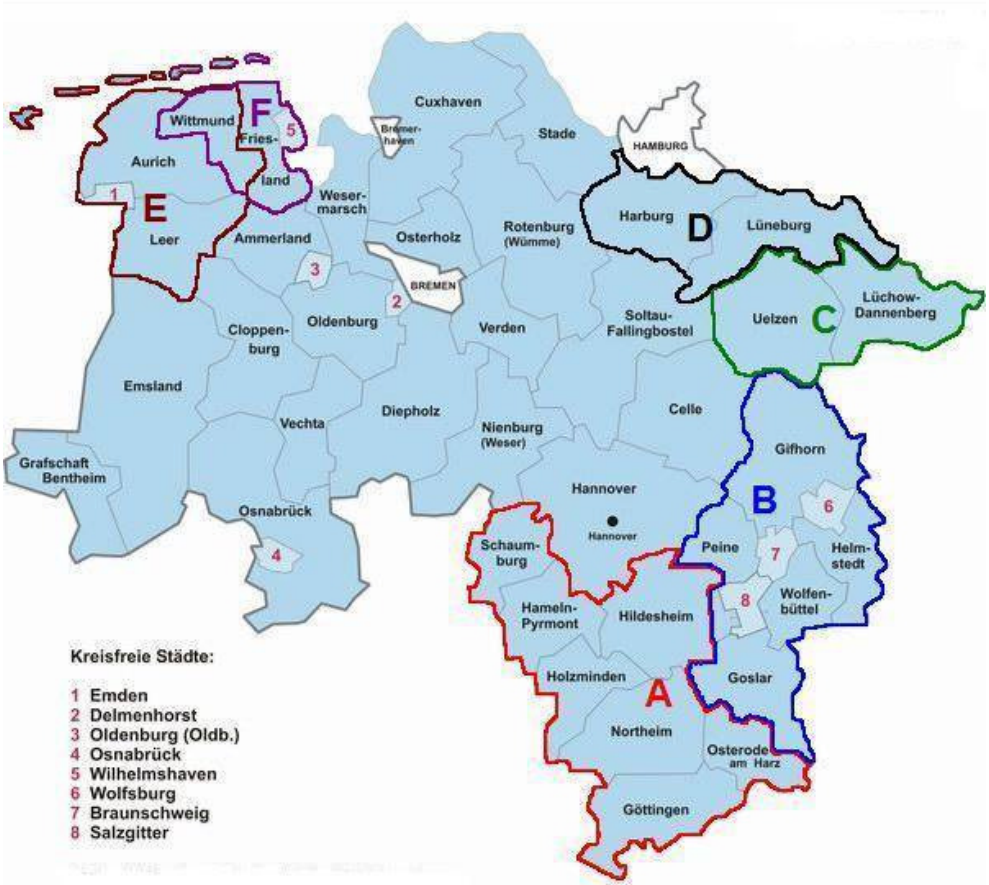
- E - Ostfriesland: Landkreise Aurich, Wittmund, Leer sowie kreisfreie Stadt Emden:

  Der Bürgerverein „Zukunftsfähiges Ostfriesland“ strebt die Schaffung eines Landkreises Ostfriesland als Zusammenlegung der Landkreise Aurich, Wittmund und Leer sowie der kreisfreien Stadt Emden an. Dies trifft bislang auf wenig kommunalpolitische Resonanz.

- F - Landkreise Wittmund, Friesland und kreisfreie Stadt Wilhelmshaven:

  Die Fusion der Landkreise Wittmund, Friesland und der kreisfreien Stadt Wilhelmshaven wurde vereinzelt angedacht. Der Landkreis Wittmund schließt eine Fusion für sich aus.

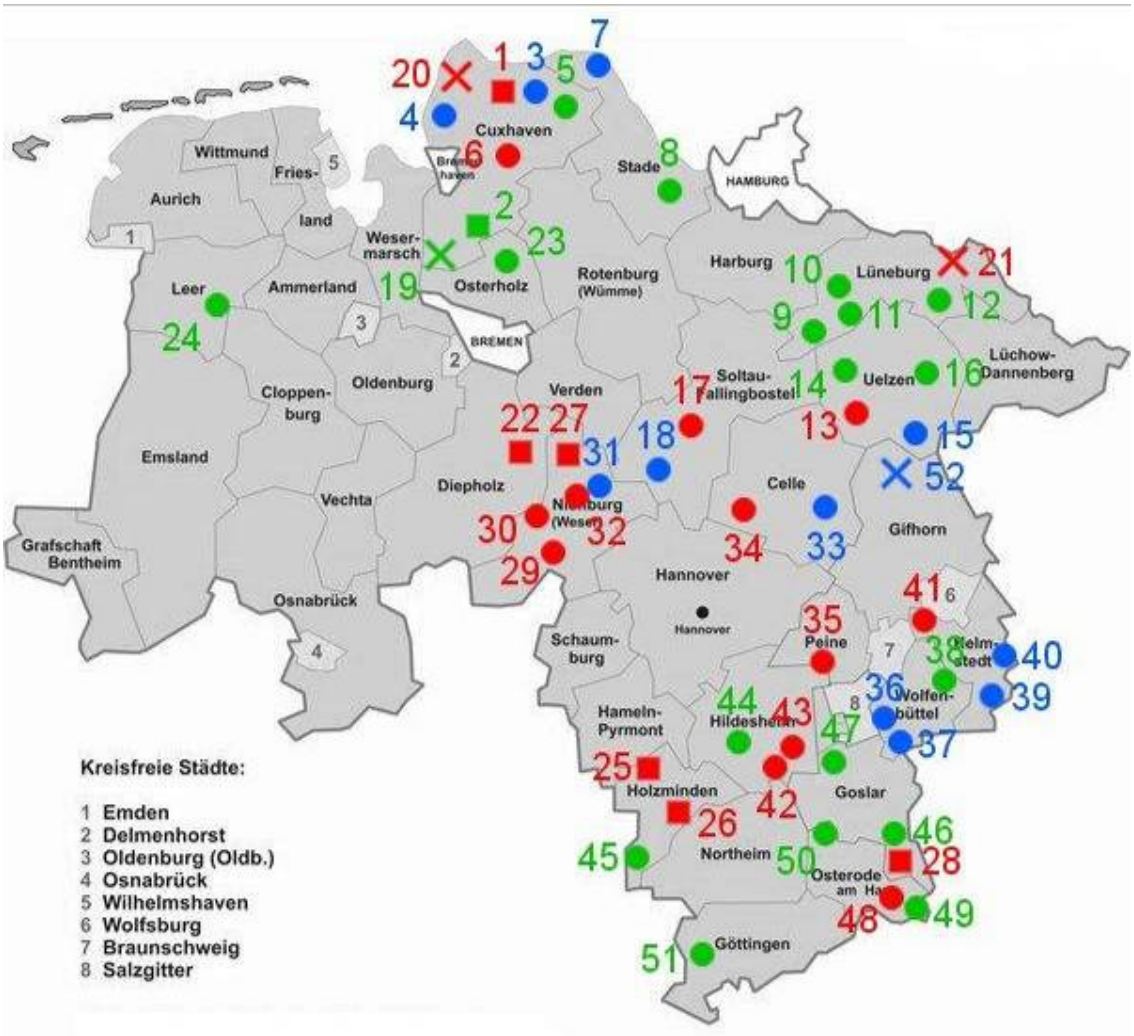
Abbildung 14.3-A Fusionsüberlegungen und -bestrebungen auf Kreisebene in Niedersachsen



Quelle: *Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Ref. 303* (Grundkarte); eigene Darstellung.

Fusionen von Gemeinden und die *Umwandlung von Samtgemeinden in Einheitsgemeinden* werden, wie die nachfolgende Abb. 14.3-B illustriert, in den Regionalen Kooperationsräumen in unterschiedlichem Umfang diskutiert.

*Abbildung 14.3-B Beschlossene, diskutierte und abgewehrte Gemeindefusionen und Umwandlungen von Samtgemeinden in Einheitsgemeinden in Niedersachsen**



Anmerkung: * Eine rote Ziffer verweist auf Fusionen sowie Eingemeindungen, eine grüne Ziffer kennzeichnet die Umwandlung von Samt- in Einheitsgemeinden, blaue Ziffern schließlich zeigen auf, in welchen Gemeinden beide Prozesse parallel ablaufen. Quadrate weisen beschlossene Fusionen bzw. Umwandlungen aus, Kreise markieren Fusions-, Eingemeindungs- bzw. Umwandlungsdiskussionen, Kreuze schließlich kennzeichnen Gemeinden, in denen eine Fusion oder Umwandlung abgewehrt wurde. Quelle: *Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Ref. 303* (Grundkarte); eigene Darstellung.

In der *Metropolregion Hamburg* finden sich folgende Aktivitäten:

Fusions-/Umwandlungsbeschluss:

1. Die Verordnung zur *Fusion* der Samtgemeinden *Sietland und Hadeln* (beide LK Cuxhaven) ist in Vorbereitung.
2. Die Samtgemeinde *Beverstedt* (LK Cuxhaven) hat bereits die *Umwandlung in eine Einheitsgemeinde* beschlossen.

Fusions-/Umwandlungsdiskussion:

3. Die Samtgemeinde *Am Dobrock* (LK Cuxhaven) denkt einen *Zusammenschluss mit* der gegenwärtig fusionierenden Gebietskörperschaft *Hadeln/Sietland* (LK Cuxhaven) für den Zeitraum ab 2016 an. Zuvor ist die *Umwandlung* Am Dobrocks *in eine Einheitsgemeinde* geplant, was aber von einigen Mitgliedsgemeinden abgelehnt wird.
4. Die Samtgemeinde *Land Wursten* (LK Cuxhaven) plant die *Umwandlung in eine Einheitsgemeinde* sowie die (anschließende) *Fusion* mit der Gemeinde *Nordholz* (LK Cuxhaven).
5. Die Samtgemeinde *Hemmoor* (LK Cuxhaven) erwägt die *Umwandlung in eine Einheitsgemeinde*, was jedoch von der Mitgliedsgemeinde Hechthausen abgelehnt wird.
6. Zudem spricht sich die CDU in Cuxhaven dafür aus, die bisherigen 14 Gemeinden (bzw. 13 nach dem Zusammenschluss von Sietland und Hadeln) zu drei Gemeinden und der Stadt Cuxhaven zu vereinen. Im einzelnen soll (a) die *Stadt Cuxhaven* eigenständig bleiben oder mit *Nordholz fusionieren*, (b) die Samtgemeinden *Land Hadeln* (inklusive Sietland), *Am Dobrock*, *Börde Lamstedt* und *Hemmoor* zum Land Hadeln *vereint* werden, (c) Wesermünde Nord aus den Samtgemeinden *Land Wursten*, *Bederkesa* und der *Stadt Langen* sowie ggf. *Nordholz* und (d) Wesermünde Süd aus den Samtgemeinden *Hagen* und *Beverstedt* sowie den Einheitsgemeinden *Schiffdorf* und *Loxstedt gebildet* werden.[177] SPD-Vertreter wie die SPD-Vorsitzende im Landkreis Cuxhaven, Behrens, und der SPD-Kreistagsfraktionsvorsitzende kritisierten den CDU-Vorschlag; sie fordern den Erhalt einer ortsnahen Verwaltung und eine Lösung der Strukturprobleme Cuxhavens, etwa über einen veränderten Finanzausgleich.
7. Die Samtgemeinde *Nordkehdingen* (LK Stade) prüft die Möglichkeit von *Fusionen* sowie die *Umwandlung in eine Einheitsgemeinde*.
8. Die Samtgemeinde *Horneburg* (LK Stade) hat ein Gutachten zur *Umwandlung in eine Einheitsgemeinde* in Auftrag gegeben, das inzwischen erstellt wurde.
9. In der Samtgemeinde *Amelinghausen* (LK Lüneburg) wird die *Umwandlung in eine Einheitsgemeinde* diskutiert, insbesondere im Zuge der Haushaltsdebatte im März 2010.[178] Zudem wurde von der Steuerungsgruppe der IKZ der drei Samtgemeinden Amelinghausen, Gellersen und Ilmenau

[177] *Heidtmann, F.*: Neue Strukturen, größere Einheiten im Cuxland?, in: Cuxhavener Nachrichten vom 10.03.2010.
[178] „Das ist ein Abgesang“, in: LZ vom 17.03.2010.

eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die bis Ende Mai 2010 eine „Grundlagenanalyse zur Bildung von Einheitsgemeinden“ erstellen soll.

10. In den Samtgemeinden *Gellersen* (LK Lüneburg) und
11. *Ilmenau* (LK Lüneburg) wird ebenfalls die *Umwandlung in eine Einheitsgemeinde* diskutiert und dazu die bei der Samtgemeinde Amelinghausen angesprochene Arbeitsgruppe eingesetzt.
12. Die Mehrheitsgruppe im Samtgemeinderat von Dahlenburg (LK Lüneburg) will den Antrag stellen, *Dahlenburg* in eine *Einheitsgemeinde umzuwandeln*, der Bürgermeister der Mitgliedsgemeinde Tosterglope spricht sich allerdings dagegen aus.
13. Für eine *Fusion von Suderburg und Altes Amt Ebstorf* (beide LK Uelzen) plädieren die CDU-Fraktionen der beiden Samtgemeinden. Auch die Mitgliedsgemeinde Schwienau hat im April 2010 einem Zusammenschluss zugestimmt.[179] Der Suderburger Samtgemeindebürgermeister Schulz ist jedoch gegen eine Fusion seiner Gemeinde. SPD-Vertreter stellen auch ein *Zusammengehen Suderburgs mit* der Samtgemeinde *Wrestedt* oder der *Stadt Uelzen* als denkbar dar. Auch eine „Samtgemeinde Nordkreis“ ist im Gespräch, die aus den Samtgemeinden Suderburg, Ebstorf und *Bevensen* sowie der Einheitsgemeinde *Bienenbüttel* zusammengesetzt wäre.
14. Der Bürgermeister des *Amten Amts Ebstorfs* (LK Uelzen), Wendt, kann sich zudem die *Umwandlung des Alten Amts Ebstorf in eine Einheitsgemeinde* vorstellen.
15. Die Samtgemeinden *Bodenteich und Wrestedt* (beide LK Uelzen) erörtern eine *Fusion*. Der Arbeitskreis zur Strukturreform der beiden Samtgemeinden gab am 11.03.2010 mehrheitlich die Empfehlung, einen Antrag an das Land Niedersachsen auf Zusammenschluss beider Gemeinden zu einer neuen Samtgemeinden zum 01.11.2011 durch Vereinbarung einer gemeinsamen Hauptsatzung zu stellen.[180] Sodann steht die Zustimmung in den Gemeinde- und Samtgemeindeausschüssen von Bodenteich und Wrestedt an. Die Wrestedter SPD votierte gegen diese Empfehlung, da sie die Bildung einer großen Einheitsgemeinde fordert.[181] Scheitert die Fusion, ist für die Samtgemeinde Bodenteich die *Umwandlung in eine Einheitsgemeinde* denkbar.
16. Die Samtgemeinde *Rosche* (LK Uelzen) plant die *Umwandlung in eine Einheitsgemeinde*.
17. In der Gemeinde *Bomlitz* und der *Stadt Walsrode* (beide SG Soltau-Fallingbostel) gibt es erneute Bestrebungen für eine *Fusion*. So sprachen sich etwa die SPD-Ortsvereine Bomlitz und Walsrode dafür aus, möglichst schon bis zur Kommunalwahl 2011 einen Zusammenschluss der beiden Einheitsgemeinden herbeizuführen, notfalls auch über den Zwischenschritt einer Samtgemeinde.[182] Im Jahr 2008 scheiterte der Versuch, die Gemeinde Bomlitz, die Stadt Walsrode und die Stadt Bad Fallingbostel zur Einheitsgemeinde Stadt Böhmetal zu fusionieren daran, dass 79% der Abstim-

---

179 Schwienau sagt Ja zur Fusion mit Suderburg, in: Allgemeine Zeitung Uelzen vom 24.04.2010.

180 *Nolting, J.*: Was sagen die Einwohner?, in: Allgemeine Zeitung Uelzen vom 13.03.2010.

181 Ebd.

182 *Hillmann, R.*: „Das ist der einzige zukunftsträchtige Weg“, in: Walsroder Zeitung vom 24.04.2010.

menden in Bad Fallingbostel bei der Bürgerbefragung am 02.11.2008 gegen einen Zusammenschluss votierten, während in Bomlitz und Walsrode eine Mehrheit für die Fusion zustande kam.

18. In der Samtgemeinde *Rethem* (LK Soltau-Fallingbostel) wurde die *Umwandlung in eine Einheitsgemeinde* und die *Fusion mit* der Samtgemeinde *Ahlden* (LK Soltau-Fallingbostel) erörtert.

Abgewehrte Fusionsbestrebung:

19. In der Samtgemeinde *Hagen* (LK Cuxhaven) ist die *Umwandlung in eine* Einheitsgemeinde aufgrund des abschlägigen Votums der Mitgliedsgemeinde Bramstedt gescheitert.[183]

20. Die Pläne der Gemeinde *Nordholz* (LK Cuxhaven) für eine *Fusion mit der Stadt Cuxhaven* (LK Cuxhaven) *oder* der Samtgemeinde *Land Wursten* (LK Cuxhaven) erklärte der Bürgermeister von Nordholz, Jährling, für gescheitert.[184] Hintergrund ist, dass ihm das Innenministerium erklärte, dass Nordholz im Falle einer Fusion keine Entschuldungshilfe gemäß dem Zukunftsvertrag erhalten würde, weil die Gemeinde ihren Haushalt in absehbarer Zeit nicht konsolidieren könne.[185]

21. Die Fusion der *Stadt Bleckede* (LK Lüneburg) *mit dem Amt Neuhaus* (LK Lüneburg) *und der Samtgemeinde Dahlenburg* (LK Lüneburg) ist gescheitert, nachdem zwei Bürgerbefragungen in der Stadt Bleckede zu einem negativen Votum im Rat der Stadt führten. Bei der ersten Bürgerbefragung im Juni 2009 hatten 61% gegen die Fusion zu einer Einheitsgemeinde namens Stadt Bleckede gestimmt, dem schloss sich der Rat der Stadt Bleckede an. Er folgte dann am 14.01.2010 dem Einwohnerantrag von zwei Bürgerinitiativen und beschloss eine erneute Bürgerbefragung, die abermals negativ ausging, woraufhin der Rat wiederum gegen eine Fusion votierte.

In der *Metropolregion Bremen-Oldenburg* sind die gebietsreformerischen Aktivitäten der Gemeinden begrenzt (auch wenn die im Abschnitt zur Metropolregion Hamburg erörterten Aktivitäten im Landkreis Cuxhaven, der sowohl der Metropolregion Hamburg als auch der Metropolregion Bremen-Oldenburg zugeordnet ist, hinzugerechnet werden). Hier ist der Gesetzentwurf zur *Fusion der Gemeinde Engeln und des Fleckens Bruchhausen-Vilsen* (beide LK Diepholz) in Vorbereitung (22.). Zudem regt die Landtagsabgeordnete Astrid Vockert die *Umwandlung* der Samtgemeinde *Hambergen* (LK Osterholz) *in eine Einheitsgemeinde* an (23.)

In *West- und Südwestniedersachsen* liegen keine Fusionsabsichten vor. Zumindest hat hier aber die Samtgemeinde *Jümme* (LK Leer) ein Gutachten zur *Umwandlung in eine Einheitsgemeinde* in Auftrag gegeben, das inzwischen erstellt wurde und auf deren Basis die Umwandlung gegenwärtig diskutiert wird (24.).

Im *niedersächsischen Zentralraum* und in *Südniedersachsen* konzentriert sich das Gros der Fusionsbestrebungen und der Pläne zur Bildung von Einheitsgemeinden:

---

183 „Wir doktern weiter an den Symptomen“, in: Nordsee-Zeitung vom 25.02.2010.

184 *Meisner D.:* Jährling: „Die Fusion ist gescheitert!“, in: Cuxhavener Nachrichten vom 17.03.2010.

185 Ebd.

Fusionsbeschluss:

25. Die Samtgemeinden *Bodenwerder und Polle* (LK Holzminden) *fusionierten* zum 1. Januar 2010 zur Samtgemeinde Bodenwerder-Polle.

26. *Stadtoldendorf und Eschershausen* (LK Holzminden) sollen zum 1. Januar 2011 zur Samtgemeinde Eschershausen-Stadtoldendorf *fusionieren*.

27. Für die Fusion der Samtgemeinden *Grafschaft Hoya und Eystrup* (Nienburg (Weser)) wurde das Verordnungsverfahren bereits eingeleitet.

28. Die *Städte Braunlage* und *St. Andreasberg* (LK Goslar) beabsichtigen zum 1. November 2011 *zusammenzugehen*. Beide Räte stimmten einem entsprechenden Beschluss zu. Ein Scheitern der Fusionspläne ist allerdings noch möglich, da der Beschluss an Bedingungen geknüpft ist, wie die landesseitige Gewährung einer Entschuldungshilfe von Kassenkrediten, die bis zum 1. November 2011 angelaufen sein werden.[186]

Fusions-/Umwandlungs-/Eingemeindungsdiskussion:

29. Im Landkreis Nienburg (Weser) planen *Landesbergen und Stolzenau* sowie

30. die Samtgemeinden *Liebenau und Marktlohe* zu *fusionieren*.

31. Die Samtgemeinden *Steimbke und Heemsen* (beide LK Nienburg (Weser)) denken ebenfalls eine *Fusion* sowie die *Umwandlung in eine Einheitsgemeinde* an.

32. Der Bürgermeister der Stadt Nienburg (LK Nienburg (Weser)), Onkes, will mit Eingemeindungen die Einwohnerzahl der Stadt Nienburg von 32.000 auf 55.000 Einwohner erhöhen, mögliche einzugliedernde Gemeinden seien Liebenau, Stöckse, Rohrsen, Estorf und Marklohe.[187]

33. Die Samtgemeinden *Eschede und Lachendorf* (beide LK Celle) planen eine *Fusion*. Falls diese nicht zustande käme, ist die *Umwandlung Eschedes in eine Einheitsgemeinde* vorgesehen.

34. Im Landkreis Celle bestehen wenig fortgeschrittene Überlegungen für eine Fusion der Samtgemeinde *Wietze* mit *Winsen (Aller) und Hambühren* zu einer neuen Einheitsgemeinde; das Aktivitätsniveau beschränkte sich bislang auf eine gemeinsame VA-Sitzung.

35. Der Gemeinderat von *Ilsede* (LK Peine) begrüßt eine *Fusion* mit *Lahstedt* (LK Peine), der Lahstedter Gemeinderat ist hingegen mehrheitlich gegen ein Zusammengehen. Ein im Jahr 2004 angestoßener Fusionsversuch beider Gemeinden scheiterte.

36. Die Samtgemeinden *Asse und Oderwald* (beide LK Wolfenbüttel) erwägen die *Umwandlung in Einheitsgemeinden* sowie ihre *Fusion* (voraussichtlich im Jahr 2014).

---

186 *Beckmann, W.:* Auch St. Andreasberger Rat stimmt der Fusion mit Braunlage zu, in: Goslarsche Zeitung vom 22.04.2010 (online-Ausgabe).

187 *Hildebrandt, A.*: Die Stadt der 55 000, in: Die Harke vom 02.03.2010.

37. Die Samtgemeinde Schladen (LK Wolfenbüttel) plant eine Fusion mit Oderwald bzw. die Umwandlung in eine Einheitsgemeinde.

38. Die Samtgemeinde *Schöppenstedt* (LK Wolfenbüttel) erwägt die *Umwandlung in eine Einheitsgemeinde*.

39. Die Samtgemeinde *Heeseberg* (LK Helmstedt) erwägt die Umwandlung in eine Einheitsgemeinde und im Anschluss eine *Fusion* mit der Stadt *Schöningen* (LK Helmstedt). Die Stadt Schöningen steht einer solchen Fusion offen gegenüber.

40. Ob sich die Samtgemeinde *Grasleben* (LK Helmstedt) in eine *Einheitsgemeinde umwandeln* wird, ist fraglich, da die CDU-Fraktion wahrscheinlich dagegen ist. Eine *Fusion mit Helmstedt* (LK Helmstedt) wird verhalten angedacht.

41. Ein Bürgerverein in der Ortschaft *Essenrode* der Gemeinde *Lehre* (LK Helmstedt) strebt die *Abspaltung vom Landkreis Helmstedt* und die *Angliederung an die Stadt Wolfsburg* an.

42. In der Samtgemeinde *Freden* (LK Hildesheim) bestehen Überlegungen für eine *Fusion* mit *Lamspringe* (LK Hildesheim), über die Eignung von *Alfeld* als Fusionspartner besteht Dissens.

43. In *Lamspringe* (LK Hildesheim) wird eine *Fusion mit Bad Salzdetfurth* (LK Hildesheim) oder Freden (LK Hildesheim) erwogen.

44. Die Samtgemeinde *Sibbesse* (LK Hildesheim) erwägt die *Umwandlung in eine Einheitsgemeinde*.

45. Die Samtgemeinde *Boffzen* (LK Holzminden) erörtert ebenfalls die *Umwandlung in eine Einheitsgemeinde*.

46. Die Samtgemeinde *Oberharz* (LK Goslar) erwägt ebenfalls die *Umwandlung in eine Einheitsgemeinde*, allerdings hat der Rat der Stadt Altenau als Mitglied dieser Samtgemeinde einstimmig gegen einen entsprechenden Grundsatzbeschluss votiert.[188] Dabei sind die Ratsmitglieder nicht grundsätzlich gegen eine Umwandlung, sondern erklärten, dass ihnen der monetäre Nutzen und die Kosten einer Umwandlung nicht oder zu unkonkret vorlägen. Am 11.03.2010 hatte sich der Rat der Stadt Clausthal-Zellerfeld für eine Umwandlung in eine Einheitsgemeinde ausgesprochen, vorbehaltlich der Zustimmung der Räte aller Mitgliedsgemeinden und des Samtgemeinderates sowie unter den Voraussetzungen, dass das Land eine Entschuldungshilfe gewährt und ein Bürgerentscheid herbeigeführt wird.[189]

47. Die Samtgemeinde *Lutter am Barenberge* (LK Goslar) erwägen die *Umwandlung in eine Einheitsgemeinde*.

48. *Bad Sachsa* und die Samtgemeinde *Walkenried* (beide LK Osterode am Harz) erörtern eine Fusion, die aber voraussichtlich erst 2014 (nach dem Ende der Wahlperiode der beiden Samtgemeindebürgermeister) anstünde.

---

188 Vgl. hierzu *Kluge, C.*: Einheitsgemeinde: Altenau winkt ab, in: Goslarsche Zeitung vom 17.03.2010.

189 *Ebeling, B.*: Bürgerentscheid über Einheitsgemeinde, in: Goslarsche Zeitung vom 13.03.2010.

49. *Walkenried* denkt zudem über die *Umwandlung in eine Einheitsgemeinde* nach.
50. Die Samtgemeinde *Bad Grund* (LK Osterode) erwägt die *Umwandlung in eine Einheitsgemeinde*.
51. Die Samtgemeinde *Dransfeld* (LK Göttingen) plant die *Bildung einer Einheitsgemeinde*, allerdings spricht sich die Mitgliedsgemeinde Scheden gegen dieses Vorhaben aus.

Abgewehrte Fusions-/Umwandlungsbestrebung:

52. Der FDP-Antrag im Samtgemeinderat Hankensbüttel (LK Gifhorn) zur Umwandlung der Samtgemeinde in eine Einheitsgemeinde oder zur Fusion mit anderen Kommunen scheiterte am negativen Votum der Bürgermeister von Dedelstorf und Sprakensehl.[190] Hauptargument gegen eine Fusion waren mangelnde Kostenersparnisse.

[190] Rat sagt nein zur Einheitsgemeinde, in: Gifhorner Rundschau vom 17.03.2010.

12.6 Literatur- und Materialverzeichnis

Bals, H.: Neues kommunales Finanz- und Produktmanagement – Erfolgreich steuern und budgetieren, Heidelberg, 2. Aufl., 2008.

Banner, G.: Kommunale Verwaltungsmodernisierung: Wie erfolgreich waren die letzten zehn Jahre?, in: Schröter, G. (Hg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung, Opladen, 2001, 279-303.

Banner, G.: Verwaltungsreformen zwischen Ländern und Kommunen, in: Behrens, F./Heinze, R.G./Hilbert, J./ Stöbe-Blossey, S. (Hg.), Ausblicke auf den aktivierenden Staat. Von der Idee zur Strategie, Berlin, 2005.

Bartling, H.: Bezirksregierungen werden zum Opfer der planlosen Reformpolitik der neuen Landesregierung, Pressemitteilung, Hannover, 2003.

Baumheier, R.: Auffrischender Wind im Nordwesten – die Metropolregion Bremen-Oldenburg startet durch, in: Terizakis, G. et al. (Hg.): Metropolregionen in Deutschland, Baden-Baden, 2008.

BAW – Institut für regionale Wirtschaftsforschung: Leuchtturmregion Bremerhaven, Studie, im Auftrag des Magistrats der Stadt Bremerhaven und des Senators für Wirtschaft und Häfen, Bremen, 2006.

Behrens, F.: Der aktivierende Staat. Von der Allzuständigkeit zur Selbstregulierung, in: Alemann, U.v./Heinze, R.G./Wehrdörfer, U. (Hg.), Bürgergesellschaft und Gemeinwohl. Analyse, Diskussion, Praxis, Opladen, 1999, 47-61.

Behrens, F./Heinze, R.G./Hilbert, J./Stöbe-Blossey, S.: Den Staat neu denken, Berlin, 1995.

Benne, G.: Die Verwaltungsstruktur des ländlichen Raumes des Landes Niedersachsen. Nach der Gebiets- und Verwaltungsreform, Köln, 1980.

Bernat, E.: Niedersachsen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Regionalisierung und Regionsbildung im Norden, AM Nr. 347, 2009.

Binder, J./Schwengler, B.: Neuer Gebietszuschnitt der Arbeitsmarktregionen im Raum Berlin und Brandenburg. Kritische Überprüfung der bisher gültigen Arbeitsmarktregionen und Vorschläge für einen Neuzuschnitt, Nürnberg, 2006.

Bogumil, J.: Verwaltungsstrukturreformen in den Bundesländern: Abschaffung oder Reorganisation der Bezirksregierungen?, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 3/2007, 246–257.

Bogumil, J./Ebinger, F./Grohs, S.: Modernisierung der Verwaltungsstrukturen im Großraum Braunschweig. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag der Industrie- und Handelskammer Braunschweig, Bochum, 2008.

Bogumil, J./Kottmann, S.: Verwaltungsstrukturreform – die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen, Ibbenbühren, 2006.

Böhme, R.: Schlüsselfragen der Staats- und Verwaltungsreform - Städte vor neuen Aufgaben. Zur Überwindung der Stagnation in der Kommunalpolitik, in: ZSE 3/2005, 448–469.

Böhret, C.: Funktionaler Staat. Ein Konzept für die Jahrhundertwende?, Frankfurt a.M., 1993.

Brandt, A./Jung, H.-U.: Strategische Ansätze für ein regionales Standortmanagement im Jade-Weser-Raum, Studie von Nord/LB und NIW im Auftrag der Wirtschaftsförderung in Wilhelmshaven GmbH, 2006.

Brenski, C./Liebig, A.: Aktivitäten auf dem Gebiets der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund 2004/2005, Speyerer Forschungsberichte 250, 2007.

Brenski, C.: Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund 2003/2004, Speyerer Forschungsberichte 233, 2005.

Brüß, M.: Aussprache zu den Vorträgen von Bosch und Ipsen, in: Meyer, H./Wallerath, W. (Hg.), Gemeinden und Kreise in der Region, Stuttgart u.a., 2004.

Bundesagentur für Arbeit: SGB II-Kennzahlen für interregionale Vergleiche mit interaktivem Analysetool, Stand: 06.04.2010.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Erfolgsbedingungen von Wachstumsmotoren außerhalb von Metropolregionen, Forschungsprojekt des BBR mit dem Untersuchungsraum Landkreis Emsland u.a., Bonn, 2008.

Bundesministerium des Innern: E-Government 2.0. Das Programm des Bundes, Berlin, 2006a.

Bundesministerium des Innern: Regierungsprogramm Zukunftsfähige Verwaltung durch Innovationen, Berlin, 2006b.

Bundesministerium des Innern: Initiative Bürokratieabbau. Zwischenbericht nach 12 Monaten, Berlin, 2004.

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit: Ergebnisse der ersten Runde „Bürokratieabbau und Deregulierung aus den Regionen"/Umsetzung der Vorschläge vom Mai 2004, Berlin, 2005.

Bundesregierung: Eckpunkte zum Bürokratieabbau und zur besseren Rechtsetzung in der 17. Legislaturperiode, http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE__Anlagen/2010/2010-01-27-kabinettbeschluss-buerokratieabbau,property=publicationFile.pdf/2010-01-27-kabinettbeschluss-buerokratieabbau.

Bündnis 90/Die Grünen im Landtag Niedersachsen: Grüne für schrittweise Auflösung der Bezirksregierung. Gegen zentrale Kompetenzzentren – Aufgaben auf regionale Verwaltungen übertragen, Pressemitteilung, Hannover 2003.

Cassing, G.: Regionalisierung in Niedersachsen, Konzept zur Reform der Kreisebene, 2008, http://www.cassing-planung.de.

Cassing, G.: Projektdesign „Modellregion Südniedersachsen", herausgegeben vom Regionalverband Südniedersachsen, 2004.

CDU Niedersachsen: Niedersachsen kann mehr. Fortschritt und Geborgenheit. Regierungsprogramm der CDU in Niedersachsen für die Landtagswahlperiode 2003 bis 2006, Hannover, 2003.

CDU/CSU/FDP: Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, Berlin, 2009.

Damkowski, W./Rösener, A.: Auf dem Weg zum Aktivierenden Staat. Vom Leitbild zum umsetzungsreifen Konzept, Berlin, 2003.

Danielzyk, R./Krüger, R.: Region Ostfriesland? Zum Verhältnis von Alltag, Regionalbewußtsein und Entwicklungsperspektiven in einem strukturschwachen Raum, in: Lindner, R. (Hg.), Die Wiederkehr des Regionalen, Frankfurt/New York, 1994, 91-121.

Danielzyk, R./Krüger, R./Schäfer, B.: Ostfriesland. Leben in einer „besonderen Welt", Oldenburg, 1995.

Darsow/Gentner/Glaser/Meyer: Schweriner Kommentierung der Kommunalverfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 3. Aufl., Schwerin, 2005.

Der Landkreis (Hg.): Entscheidende Weichenstellungen stehen an. Kreisfinanzen 2005/2006, 4-5/2006.

Derlien, H.-U./Queis, D.v.: Die kommunale Gebietsreform Band II 3 - Kommunalpolitik im geplanten Wandel - Auswirkungen der Gebietsreform auf das kommunale Entscheidungssystem, Baden-Baden, 1986.

Deutscher Landkreistag: Der Kreis in der Reform, Lkr. 1974.

Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.): Verwaltungsmodernisierung in deutschen Kommunalverwaltungen – Eine Bestandsaufnahme, Berlin, 2005.

Die Bundesregierung: Programm Bürokratieabbau. Kabinettsbeschluss vom 25.04.2006, Berlin, 2006.

Die Bundesregierung: Moderner Staat – moderne Verwaltung. Das Programm der Bundesregierung, Berlin, 1999.

Diekwisch Consulting: Handlungsoptionen für den niedersächsischen Küstenraum, Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, 2006.

Dombert, M.: Verfassungsrechtliche Anforderungen an Gebietsreformen auf Gemeinde-, Ämter- und Kreisebene, in: Meyer, H./Wallerath, M. (Hg.), Gemeinden und Kreise in der Region, Stuttgart u.a., 2004, 47-57.

Eckey, H.-F./Kosfeld, R./Türck, M.: Abgrenzung deutscher Arbeitsmarktregionen, Kassel, 2006.

Eckey, H.-F./Schwengler, B./Türck, M.: Vergleich von deutschen Arbeitsmarktregionen, Nürnberg, 2007.

Eckey, H.-F./Stock, W.: Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur. Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe vom 6. Oktober 1969, in: Eberstein, H. H./Karl, H. (Hg.), Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, 3. Aufl., Köln, 2001, Abschnitt V, 1-72.

Ellwein, Th.: Der Staat als Zufall und Notwendigkeit, 2 Bde., Opladen, 1993/1997.

Ellwein, Th./Hesse, J.J.: Der überforderte Staat, Frankfurt a.M., 1997.

Empter, S./Vehrkamp, R. B. (Hg.): Wirtschaftsstandort Deutschland, Wiesbaden, 2006.

Ewer, W.: Gutachten zu den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen einer Verwaltungsstruktur-, Funktional- und Kreisgebietsreform, in: Landesregierung Schleswig-Holstein (Hg.), Gutachten zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein, Kiel, 2008.

Falter, J. W./Schoen, H. (Hg.): Handbuch Wahlforschung, Wiesbaden, 2005.

FDP Niedersachsen: Jetzt geht's los! Bürgerprogramm 2003, Hannover, 2002.

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen: Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen. Qualitätsmanagement, 2005.

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen: Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen. Neues Haushalts- und Rechungswesen, Düsseldorf, 2005.

Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein: Abschlussbericht der Projektgruppe Verwaltungsmodernisierung und Entbürokratisierung im Finanzministerium Schleswig-Holstein, Kiel, 2006.

Freudenberg, D.: Die kranke Bezirksregierung, in: VOP 15 (1993), 234ff., 346ff., 407ff.

Gebhardt, I.: Das kommunale Selbstverwaltungsrecht. Verfassungsrechtliche Maßstäbe und verfassungsgerichtliche Maßstabsbildung für kommunale Gebietsreformen, staatliche Aufgabenverlagerungen und Ausgestaltungen des kommunalen Finanzausgleichs, Baden-Baden: Nomos, 2007.

Geschäftsstelle der Metropolregion Hamburg: Bericht an den Regionsrat. Zusammenarbeit in der Metropolregion Hamburg. Abschlussbericht über die Umsetzung des Operativen Programms 2006-2008, Oktober 2009.

Gesellschaft für wirtschaftliche Strukturforschung Osnabrück: Arbeitsmarktstudie zum Modellprojekt „Ems-Achse: Die Job-Achse" im Auftrag der Regionaldirektion Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit, Osnabrück, 2008.

Gesetz über den Staatsvertrag zu einer grenzüberschreitenden Raumordnung und Landesentwicklung vom 24.09.2009, Nds. GVBl. Nr. 21, 2009.

Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats v. 14.08.2006 (BGBl. 2006 I S. 1866).

Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung in Niedersachsen (Verwaltungsmodernisierungsgesetz – VwModG) vom 5.11.2004, Nds. GVBl. 2004, 394.

Grabowski, P.: Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen – eine Bilanz, in: Ipsen, J. (Hg.), Verwaltungsorganisation in den Flächenstaaten, Göttingen, 2008, 51–72.

Grabowski, P.: Das neue Kleid der Landesverwaltung: Die Zweistufigkeit, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter 12/2006, 328–330.

Grüttner, S.: Hessens Landesverwaltung konsequent auf Reformkurs, in: Innovative Verwaltung 4/2004, 12-14.

Hanken, C.: Interkommunale Zusammenarbeit, in: Wind, M./Kröger, D. (Hg.), Handbuch IT in der Verwaltung, Berlin u.a., 2006, 393-402.

Hartz-Kommission: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Berlin, 2002.

Hauptmeyer, C.-H.: Geschichte Niedersachsens, München, 2009.

Hauptmeyer, C.-H.: Eigenverantwortliche Regionalentwicklung in Niedersachsen – Geschichte und Gegenwart, in: Neues Archiv für Niedersachsen, 1/2006.

Hauptmeyer, C.-H.: Landesgeschichte und historische Regionalentwicklung im Überblick, Oldenburg, 2004.

Helbing, H.: Alternative Möglichkeiten der Neuordnung von Mittelbehörden, Speyerer Forschungsberichte 188, Speyer, 1998.

Hesse, J.J.: Gutachterliche Stellungnahme zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, Berlin/Mainz, 2010.

Hesse, J.J.: Arbeits- und Sozialverwaltung im Bundesstaat. Notwendiger Wettbewerb im SGB II, 2009/2010.

Hesse, J.J.: Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern: zur Einkreisung bislang kreisfreier Städte, 2009.

Hesse, J.J.: Verwaltung erfolgreich modernisieren. Das Beispiel einer Kreisgebietsreform, Baden-Baden, 2008/ 2009.

Hesse, J.J.: Strukturberichterstattung für die deutschen Gebietskörperschaften: Methodische Vorstudien. Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres, Sport und Integration, Ms. Berlin, 2008a.

Hesse, J.J.: Kreisgröße und kommunales Ehrenamt. Untersuchung im Auftrag des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern. Berlin, 2008b.

Hesse, J.J.: Auf dem Weg zum kleinsten gemeinsamen Nenner? Die Föderalismusreform II vor der Entscheidung, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE), 6/2, 2008c, 193-203.

Hesse, J.J.: Determinanten einer Reform der Verwaltungsorganisation, in: Ipsen, J. (Hg,), Verwaltungsorganisation in Flächenstaaten, Osnabrück, 2008d, 13-50.

Hesse, J.J.: Neubau von Metropolverwaltungen. Reorganisation der Hauptstadtverwaltung – Stadt-Umland-Organisation in Ballungsräumen, Baden-Baden, 2008e.

Hesse, J.J.: Hartz IV als Chance, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 03.06.2008, 2008f.

Hesse, J.J.: Aufgabenkritik, Funktional- und Strukturreform in den Flächenländern. Das Beispiel Saarland, Baden-Baden, 2007a.

Hesse, J.J.: Was soll und kann Verwaltungsreform? Der Fall Niedersachsen, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter, 14/6, 2007b, 145-160.

Hesse, J.J.: Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein. Untersuchung im Auftrag der Landesregierung Schleswig-Holstein, Berlin, 2007c.

Hesse, J.J.: Der Bund in der Verantwortung: Plädoyer für eine nachhaltige Modernisierung von Regierung und Verwaltung, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE), 5/1, 2007d, 99–111.

Hesse, J.J.: Finanzverwaltung Baden-Württemberg: Aufgaben- und Organisationskritik, Berlin/Stuttgart, 2007e.

Hesse, J.J.: Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II in Baden-Württemberg. Dritter Zwischenbericht. Untersuchung im Auftrag des Landkreistages Baden-Württemberg, Berlin, 2007f.

Hesse, J.J.: Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II. Jahresbericht 2006. Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages, Berlin, 2007g.

Hesse, J.J.: Vom Werden Europa. Der Europäische Verfassungsvertrag: Konventsarbeit, politische Konsensbildung, materielles Ergebnis, Berlin, 2007h.

Hesse, J.J.: Stellungnahme im Rahmen der Sachverständigen-Anhörung der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen – Verwaltungsthemen, Kommissionsdrucksache 078, Berlin, 2007i.

Hesse, J.J.: Aufgabenwahrnehmung in den ARGEn nach § 44b SGB II. Umsetzung gesetzlicher Vorgaben, Entscheidungsstrukturen und mögliche Defizite. Stellungnahme im Rahmen der Mündlichen Verhandlung zu den kommunalen Verfassungsbeschwerden 2 BvR 2433/04 und 2 BvR 2434/04, Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe, 24.05.2007, 2007k.

Hesse, J.J.: Raumordnung und Landesentwicklung. Reformoptionen für ein tradiertes Politikfeld, Baden-Baden, 2006a.

Hesse, J.J.: Regierungs- und Verwaltungsreformen im internationalen Vergleich: der Fall Australien. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Berlin, 2006b.

Hesse, J.J.: Regierungs- und Verwaltungsreformen im internationalen Vergleich: der Fall Neuseeland. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Berlin, 2006c.

Hesse, J.J.: Regierungs- und Verwaltungsreform als Gesamtstaatliche Aufgabe, in: Henneke, H.-G. (Hg.), Kommunale Verwaltungsstrukturen der Zukunft, Stuttgart u. a., 2006d, 141-188.

Hesse, J.J.: Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II in Baden-Württemberg. Zweiter Zwischenbericht. Untersuchung im Auftrag des Landkreistages Baden-Württemberg, Berlin, 2006e.

Hesse, J.J.: Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II. Ergebnisse der zweiten Feldphase und der ersten flächendeckenden Erhebung. Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages, Berlin, 2006f.

Hesse, J.J.: Regierungs- und Verwaltungsreformen: Ein Beitrag zur bundesstaatlichen Modernisierung. Präsentation im Rahmen des „Förde-Forums", Kiel, 14.11.2006g.

Hesse, J.J.: Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen. Zwischenbericht, Hannover/Berlin, 2005a.

Hesse, J.J.: Modelle der Stadt-Umland-Organisation in der Bundesrepublik Deutschland. Vergleichsanalyse und Schlussfolgerungen für den Raum Saarbrücken. Untersuchung im Auftrag des Saarländischen Ministeriums für Inneres, Familie, Frauen und Sport, Berlin/Saarbrücken, 2005b.

Hesse, J.J.: Reorganisation der Hauptstadtverwaltung, Funktional- und Verwaltungsstrukturreform in Berlin. Gutachten im Auftrag der FDP-Fraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin, Berlin, 2005c.

Hesse, J.J.: Wider den Hochmut und die Gleichgültigkeit: die Professionalisierung Europas als Zukunftsaufgabe, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE), 3/4, 2005d, 620-649.

Hesse, J.J.: Über die Kommission hinaus: zum Stand und Zustand des deutschen Föderalismus, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE), 3/1, 2005e, 109-123.

Hesse, J.J.: Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II – Erster Zwischenbericht. Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages, Berlin, 2005f.

Hesse, J.J.: Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II in Baden-Württemberg – Erster Zwischenbericht. Untersuchung im Auftrag des Landkreistages Baden-Württemberg, Berlin, 2005g.

Hesse, J.J.: Niedersachsen: Staatliche Repräsentanz in den Regionen. Funktion, Aufgaben und Organisation von „Regierungsbüros". Gutachten im Auftrag des Gesprächskreises Weser-Ems, Berlin, 2004a.

Hesse, J.J.: Überprüfung der kommunalen Verwaltungsstrukturen im Saarland, Berlin, 2004b.

Hesse, J.J.: Regierungs- und Verwaltungsreformen im Ländervergleich, in: Der Landkreis, 74/4, 2004c, 306-314.

Hesse, J.J.: Verwaltungsmodernisierung und demographischer Wandel, in: Landkreistag Rheinland-Pfalz (Hg.): Verwaltungsmodernisierung und demographischer Wandel. 59. Hauptversammlung des Landkreistages Rheinland-Pfalz. Mainz, 2004d, 51-68.

Hesse, J.J.: Modernisierung als Zukunftsaufgabe: zum Stand der Verwaltungsreform in den Ländern, in: Saarländische Kommunalzeitschrift (SKZ) 2/2004, 2004e, 26-31.

Hesse, J.J.: Vorstellung des Gutachtens „Überprüfung der kommunalen Verwaltungsstrukturen im Saarland". Zusammenfassung der Empfehlungen des Gutachtens zur Funktional- und Strukturreform, in: Saarländische Kommunalzeitschrift (SKZ) 10 und 11/2004, 2004f, 257-270.

Hesse, J.J.: Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Eine Zwischenbilanz und Bewertung von Regierungs- wie Oppositionsvorschlägen. Untersuchung im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Berlin, 2003a.

Hesse, J.J.: Stability turned Rigidity. Paradoxes in German Public Sector Reform, in: ders. (Hg.), Paradoxes in Public Sector Reform. Soft Theory and Hard Cases, Duncker & Humblot: Berlin, 2003b, 196-213.

Hesse, J.J.: Europeanising federal institutions – Federalising European institution. Paper Presented at the Conference "Towards a Federal Europe?", Florence, 2003c.

Hesse, J.J.: Regierungs- und Verwaltungsreform in Baden-Württemberg. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Baden-Württemberg e. V., Stuttgart/Berlin, 2002a.

Hesse, J.J.: Regierungs- und Verwaltungsreform in Bayern. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Bayern e. V., München/Berlin, 2002b.

Hesse, J.J.: Regierungs- und Verwaltungsreform in Hessen (II). Eine Aktualisierung des Gutachtens „Staatsreform in Deutschland – das Beispiel Hessen". Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler e.V., Wiesbaden/Berlin, 2002c.

Hesse, J.J.: Regierungs- und Verwaltungsreform in Sachsen-Anhalt. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Sachsen-Anhalt e. V., Magdeburg/Berlin, 2001.

Hesse, J.J.: Regierungs- und Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Mecklenburg-Vorpommern e. V., Schwerin/Berlin, 2000a.

Hesse, J.J.: Regierungs- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Rheinland-Pfalz e. V., Mainz/Berlin, 2000b.

Hesse, J.J.: Regierungs- und Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Schleswig-Holstein e. V., Kiel/Berlin, 2000c.

Hesse, J.J.: Regierungs- und Verwaltungsreform in Brandenburg. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Brandenburg e. V., Potsdam/Berlin, 1999a.

Hesse, J.J.: Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e. V., Düsseldorf/Berlin, 1999b.

Hesse, J.J.: Der Deutsche Föderalismus zwischen Vereinigung und Europäisierung, Berlin, 1999c.

Hesse, J.J.: Regierungs- und Verwaltungsreform in Hessen (I). Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Hessen e. V., Wiesbaden/Berlin, 1997.

Hesse, J.J./Ellwein, Th.: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 2 Bde., 9. völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Walter de Gruyter: Berlin, 2004.

Hesse, J.J./Götz, A.: Der finanzielle Ertrag einer Verwaltungsreform. Methodische Grundlagen zur Ermittlung von Fusions- und Kooperationsrenditen, Baden-Baden, 2009a.

Hesse, J.J./Götz, A.: Arbeits- und Sozialverwaltung im Bundesstaat. Notwendiger Wettbewerb im SGB II, Baden-Baden, 2009b.

Hesse, J.J./Götz, A.: Voraussetzungen der Selbstverwaltung. Zum Verhältnis von Ehrenamt und Gebietsgröße, Baden-Baden, 2008/2009.

Hesse, J.J./Götz, A.: Evaluation der Arbeit und Wirkungsweise der Niedersächsischen Regierungsvertretungen (2005-2008). Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres, Sport und Integration, Berlin, 2008a.

Hesse, J.J./Götz, A.: Fusions- und Kooperationsrenditen auf der Kreisstufe in Schleswig-Holstein, Berlin, 2008b.

Hesse, J.J./Götz, A.: Gesetz zur Weiterentwicklung der Verwaltungsstrukturreform (VRWG) in Baden-Württemberg. Gutachterliche Stellungnahme, Berlin, 2008c.

Hesse, J.J./Götz, A.: Für eine zukunftsfähige Arbeits- und Sozialverwaltung. Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II („Hartz IV“) 2005-2007, Baden-Baden, 2007.

Hesse, J.J./Götz, A.: Kooperation statt Fusion? Interkommunale Zusammenarbeit in den Flächenländern, Baden-Baden, 2006a.

Hesse, J.J./Götz, A.: Kompetenz- und Effizienzsteigerung im Rahmen der niedersächsischen Raumordnung und Landesentwicklung, in: Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hg.), Leitlinien der niedersächsischen Landesentwicklungspolitik 2006, 4. Fachkongress am 23.11.2006, Hannover, 2006b.

Hesse, J.J./Götz, A.: Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in Nordrhein-Westfalen (Gesetzentwurf – Drs. 14/2574). Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung vor dem Ausschuss für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform des Landtages Nordrhein-Westfalen am 8. November 2006, Berlin, 2006c.

Hesse, J.J./Götz, A.: Struktur- und Kommunalisierungsbenchmark. Systematischer Ländervergleich zur Aufbauorganisation und staatlich-kommunalen Zuständigkeitsverteilung (Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen). Untersuchung im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Berlin, 2005.

Hesse, J.J./Götz, A.: Staatsreform in Deutschland – das Beispiel der Länder (II), in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE) 2/1, 2004a, 106-143.

Hesse, J.J./Götz, A.: Systematische Aufgabenkritik in der nordrhein-westfälischen Landesverwaltung. Auswertung der Aufgabenerhebung und Ansatzpunkte für die Neuordnung der Kompetenz- und Organisationsstrukturen. Untersuchung im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Berlin, 2004b.

Hesse, J.J./Götz, A.: Staatsreform in Deutschland – das Beispiel der Länder (I), in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE) 1/4, 2003, 579-612.

Hesse, J.J./Götz, A./Schubert, S.: Reform der Hoheitsverwaltung. Das Beispiel der Finanzverwaltung in Baden-Württemberg, Baden-Baden, 2007.

Hesse, J.J./Grotz, F.: „Flexibilisierung" europäischer Politik als Weg aus der Krise, in: Häberle, P. (Hg.): Jahrbuch des öffentlichen Rechts (Neue Folge) 54, Tübingen, 2006, 607-628.

Hesse, J.J./Grotz, F.: European Governance – Comparative Government in Europe: An Attempt at Stock-Taking, Paper Presented at the Conference "European Governance – More Than a Catchword?", Berlin, 2003.

Hesse, J.J./Hood, Chr./Peters, B. G. (eds.): Paradoxes in Public Sector Reform. Soft Theory and Hard Cases, Berlin, 2003.

Hesse, J.J./Lane, J.-E./Nichikawa, Y. (eds.): The Public Sector in Transition. The European Union and East Asia compared, Baden-Baden, 2007.

Hill, H. (Hg.): Bestandsaufnahme und Perspektiven des Haushalts- und Finanzmanagements, Baden-Baden, 2005.

Hoffmann, G.: Zu einer Gebiets- und Verwaltungsreform in Niedersachsen und speziell im Großraum Braunschweig, Thesenpapier, 2008.

Hoffmann, G.: Zweckverband durch neue Aufgaben stärken, in: Braunschweiger Zeitung vom 08.09.2004.

Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen: Kommunalpolitik und NKF. Düsseldorf, 2006.

Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen: Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen. Erster Zwischenbericht zu Verwaltungsstrukturreform, Bürokratieabbau und Binnenmodernisierung, Düsseldorf, Stand: 01.06.2006.

Institut für regionale Wirtschaftsforschung (BAW): Leuchtturmregion Bremerhaven, Studie im Auftrag des Magistrats der Stadt Bremerhaven und des Senators für Wirtschaft und Häfen, 2006.

Ipsen, J.: Vereinbarkeit einer ‚kreisfreien Samtgemeinde' mit der Niedersächsischen Verfassung, Rechtsgutachten dem Niedersächsischen Ministerium für Inneres und Sport, Osnabrück, 2005.

Jaeck, T./Harm, K./Aderhold, J.: Dreifach-Professionalisierung auf der lokalen Ebene – Neue Challenges im Elitehandeln und ihre Legitimation, in: Aderhold, J. (Hg.), Eliten und ihre Bedeutung in gesellschaftlichen Transformationsprozessen, Berlin, 2009, 97-120.

Janssen, A.: Die Auflösung der staatlichen Organisationsstruktur durch die politischen Parteien. Eine verfassungsrechtliche Stellungnahme zur Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen, in: Die Verwaltung, 1/2010, 1–34.

Jung, H.-U./Böttcher, F.: Wohnungs- Beschäftigten- bzw. Erwerbstätigenprognose 2025. Studie im Auftrag der Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBank), Hannover, 2008, veröffentlicht in: NBank (Hg.), Wohnungsmarktbeobachtung 2008: Aktuelle Marktlage und Perspektiven 2025, Themenheft 18, Hannover, o.J.

Jung, H.-U.: Die Position der Region Braunschweig im wirtschaftlichen und demographischen Wandel, NIW Studie im Auftrag der IHK Braunschweig, Hannover, 2008.

Kabinettsbeschluss vom 15.07.2003 zur Einrichtung eines interministeriellen Arbeitskreises „Landesentwicklung und ländliche Räume".

KGSt: Vergleichen - Lernen - Handeln. Ergebnisse aus 10 Jahren Vergleichsringarbeit des IKO-Netzes der KGSt, KGSt-Bericht 10/2006.

KGSt: Das Neue Steuerungsmodell: Erste Zwischenbilanz, KGSt-Bericht 10/1995.

KGSt: Das Neue Steuerungsmodell, KGSt-Bericht 5/1993.

Kleine, W.: Ergänzungsgutachten zur Region Braunschweig, 2009.

Kleinsteuber, F.: JadeBay, Region im Aufbruch, in: NLT-Information 4/32 (2009), 177–178.

Knemeyer, F.-L.: Kommunale Neugliederung vor den Landesverfassungsgerichten, in: Strack, Ch./Stern, K. (Hg.), Landesverfassungsgerichtsbarkeit, Teilband 3 – Verfassungsauslegung, Baden-Baden, 1983, 143–191.

Koalitionsvereinbarung 2003-2008 zwischen CDU und FDP für die 15. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages.

Kommunalverbund Niedersachsen-Bremen/Regionale Arbeitsgemeinschaft Bremen-Niedersachsen: Interkommunales Raumstrukturkonzept Region Bremen (INTRA Region Bremen), Endbericht Kurzfassung, Bremen, 2003.

Konzendorf, G./Bräunlein, T.: Verwaltungsmodernisierung in den Ländern, Speyerer Forschungsberichte 187, 2004.

Koziol, M.: Folgen des demographischen Wandels für die kommunale Infrastruktur, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 43/1 (2004), 69–83.

Kuhlmann, S.: Hat das "Neue Steuerungsmodell" versagt?, in: Verwaltung und Management 3/2006, 149-152.

Kuhlmann, S.: Evaluation lokaler Verwaltungspolitik: Umsetzung und Wirksamkeit des Neuen Steuerungsmodells in den deutschen Kommunen, in: PVS, 3/2004, 370-394.

Land Niedersachsen/Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund/Niedersächsischer Städtetag/Niedersächsischer Landkreistag: Kooperationsvereinbarung zur gemeinsamen Einführung von eGovernment in Niedersachsen, 17.10.2007.

Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen: Online-Datenbank, http://www.nls.niedersachsen.de/statistik.

Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen: Schulden des Landes, der Gemeinden, Samtgemeinden und der Landkreise sowie der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen am 31. Dezember 2008, Hannover, 2010.

Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen: Gesetzliche Pflegeversicherung. Ergebnis der Pflegestatistik 2007, Statistische Berichte Niedersachsen, Hannover, 2009.

Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern: Entwurf eines Gesetzes zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Kreisstrukturgesetz), Drs. 5/2683 v. 08.07.2009.

Landkreis Wittmund: Geschichte des Landkreises Wittmund, http://www.landkreis.wittmund.de/%C3%9Cberuns/ Geschichte/tabid/60/Default.aspx.

Landsberg, W.: E-Government und Verwaltungspolitik, in: Wind, M./Kröger, D. (Hg.), Handbuch IT in der Verwaltung, Berlin u.a., 2006, 35-46.

Landtag von Baden-Württemberg: Antrag der Fraktion der SPD und Stellungnahme des Innenministeriums. Konzeption zur Verwaltungsreform für ein zukunftsfähiges Baden-Württemberg, Drs. 13/1722, 28.01.2003.

Löb, S./Nischwitz, G.: Die Region Göttingen/Südniedersachsen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Regionalisierung und Regionsbildung im Norden, AM Nr. 347, 2009.

Mäding, H.: Demographischer Wandel und Kommunalfinanzen – Einige Trends und Erwartungen, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 43/1 (2004), 84–102.

Martin, O.: „Regionale Identität“ und die kulturpolitische Praxis in Niedersachsen, Vortrag auf der Tagung „Kulturelle Identität“ am 14./15. Dezember 2007 in Hannover, ZEB Stephansstift.

Mensing, K.: Emsland-plus, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Regionalisierung und Regionsbildung im Norden, AM Nr. 347, 2009.

Metropolregion Bremen-Oldenburg im Nordwesten: Handlungsrahmen 2010 – 2013 (Broschüre), Delmenhorst, 2010.

Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg: Neustart 2009, Statusbericht April 2009, Hannover, 2009.

Meynen, E./Schmithüsen, J.: Handbuch der naturräumlichen Gliederung Deutschlands, Bad Godesberg, 1953ff.

Michels, Y. (Hg.): KiK -Kernkennzahlen in Kommunen. Ein Praxisbericht, Arbeitsbericht der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh, 2004.

Ministerkonferenz für Raumordnung: Leitbilder und Handlungsempfehlungen für die Raumentwicklung in Deutschland, Berlin, 2006.

Mühler, K./Opp, K.-D.: Region und Nation. Zu den Ursachen und Wirkungen regionaler und überregionaler Identifikation, Wiesbaden, 2004.

Müller-Rommel, F./Meyer, H./Heins, F.: Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen. Evaluation zur Aussetzung der gerichtlichen Vorverfahren, Baden-Baden, 2010.

NBank: Wohnungsmarktbeobachtung 2008: Aktuelle Marktlage und Perspektiven 2025, Themenheft 18, Hannover, o.J.

Niedersächsische Staatskanzlei: Regionale Kooperationen in Niedersachsen, Zusammenstellung der Niedersächsischen Landesregierung,, Hannover, 2002.

Niedersächsischer Landkreistag: Stellungnahme: Denkbare Aufgaben für die Regierungsbüros nach der Ressortabfrage, Hannover, 2004.

Niedersächsischer Landtag (15. Wahlperiode): Bericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel - Herausforderungen an ein zukunftsfähiges Niedersachsen“, Hannover, 2007.

Niedersächsischer Landtag (15. Wahlperiode): Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Verwaltung in Niedersachsen, Drs. 15/1121, 2004.

Niedersächsischer Landtag (14. Wahlperiode): Unterrichtung des Landtages durch den Niedersächsischen Ministerpräsidenten gem. Artikel 25 Abs. 1 der Niedersächsischen Verfassung; Konzept des künftigen Regionalmanagements in Niedersachsen, Drs. 14/2200.

Niedersächsischer Landtag (8. Wahlperiode)*:* Entwurf eines Achten Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform, Drs. 8/1000.

Niedersächsischer Landtag (7. Wahlperiode): Entschließung des Niedersächsischen Landtags vom 09.02.1971, Drs. 7/382.

Niedersächsischer Minister des Innern (Hg.): Gutachten der Sachverständigenkommission für die Verwaltungs- und Gebietsreform, Hannover, 1969.

Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund: Stellungnahme: Verwaltungsreform; Regierungsbüros, Hannover, 2004.

Niedersächsischer Städtetag: Stellungnahme: Verwaltungsreform in Niedersachsen, Hannover, 2004.

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung: Regionalmonitoring Niedersachsen. Regionalreport 2009. Positionierung und Entwicklungstrends ländlicher und städtischer Räume, Hannover, 2009.

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung: Regionalreport, Hannover, 2008.

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung: Regionalreport, Hannover, 2007.

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung: Regionalreport, Hannover, 2005.

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung: Herausforderungen und Chancen einer integrierten Entwicklungspolitik für ländliche Räume in Niedersachsen, dargestellt an den Regionen Süd- und Nordostniedersachsen sowie Ost-Friesland, Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Hannover, 2004.

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung: Regionalbericht 2002, Hannover.

Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen, Hannover, 2008a.

Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: Regionale Kooperationen in Niedersachsen, Hannover, 2008b.

Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: Erreichbarkeit der Mittel- und Oberzentren in Niedersachsen, Oktober 2006.

Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesplanung: Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen in der Fassung der Bekanntmachung vom 08.05.2008 (Nds. GVBL. Nr. 10 vom 22.05.2008).

Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport: Weitblick. Die Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen, Hannover, 2007.

Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport: Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen. Zwischenbilanz der Stabsstelle Verwaltungsmodernisierung, Hannover, 2006.

Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport: Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen, Unterrichtung zum Feinkonzept MI gemäß § 7 GGO, [o.J.].

Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport: Verwaltungsmodernisierung Niedersachsen. Bilanz und Ausblick, Hannover, 2004a.

Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport: Vorschlag zur Errichtung von Regierungsbüros, Hannover, 2004b.

Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr: Entwicklungen an der niedersächsischen Küste, Bericht der Landesregierung, Hanover, 2005.

Nierhaus, M.: Einführung: Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen, in: Büchner, C./Franzke, J./ders. (Hg.), Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern, Potsdam, 2008, 7-12.

Norddeutsche Landesbank et al.: Gutachten zur Stärkung und Weiterentwicklung der Maritimen Wirtschaft in Niedersachsen und zum Aufbau maritimer Cluster im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Hannover, 2009.

Oebbecke, J.: Überlegungen zur Größe von Verwaltungseinheiten Eine Skizze, in: Henneke, H.-G. (Hg.), Optimale Aufgabenerfüllung im Kreisgebiet?, Stuttgart 1999, 47–60.

OstWestfalenLippe Marketing GmbH: Initiative „Wirtschaftsnahe Verwaltung". Zwischenbericht 2006. Dritte Welle – Vorschläge zum Bürokratieabbau, Detmold 2006.

Pappermann, E./Stollmann, F.: Kreisgebietsreform in den neuen Bundesländern: Kriterien für den Zuschnitt des Kreisgebietes und die Bestimmung des Kreissitzes, NVwZ, 1993.

Prätorius, G.: Der Weg aus der Strukturkrise – regionale Kooperation in der Region Braunschweig, Referatsmanuskript zur Jahrestagung 2002 der WIG (Wissenschaftliche Gesellschaft zum Studium Niedersachsens e.V)

Priebs, A.: Raum Hannover-Braunschweig-Göttingen auf dem Weg zur europäischen Metropolregion in: Neues Archiv für Niedersachsen, 2/2004.

Reffken, H.: Die "Zweistufigkeit der Verwaltung" in Niedersachsen - Eine kritische Bestandsaufnahme am Beispiel der Wasserwirtschaftsverwaltung. in: Niedersächsische Verwaltungsblätter 7/2006, 177-185.

Regionalforum Bremerhaven: Der demografische Wandel im Unterweserraum, interne Studie, 2008, verfügbar unter http://www.regionalforum.slsserver.de.

Regionalverband Südniedersachsen: Wissens-Region Göttingen, Regionale Entwicklungsstrategie (RES), Göttingen, 2006.

Reichard, Ch./Bogumil, J./Siebart, P.: Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW, Ibbenbühren, 2004.

Reichard, Ch.: Verwaltungsmodernisierung in den Bundesländern, Ms. Berlin 2004.

Reichard, Ch.: Umdenken im Rathaus: Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, Berlin 1994.

Reiners, M.: Diskrepanzen zwischen Theorie und Empirie bei der Neuen Steuerung des Landes Baden-Württemberg, in: Verwaltung und Management, Heft 3, 161-165.

Reiser, M.: Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik: Professionalisierung der Kommunalpolitik in deutschen Großstädten, Wiesbaden, 2006.

Rothe, B.: Kreisgebietsreform und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen, Baden-Baden, 2004.

Sarcinelli, U./Stopper, J.: Demographischer Wandel und Kommunalpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 21-22/2006, 3-10.

Schäfer, R./Stackelberg, J./Stellmacher, F.: Bildung einer Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen von europäischer Bedeutung; Konzeptstudie im Auftrag des Städtenetzes Expo Region, 2004.

Scharpf, F. W.: Föderalismusreform: neuer Versuch bei veränderter Ausgangslage?, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE) 3/1, 2005, 97-108.

Schedler, K., Proedler, I.: New Public Management, 2. Aufl., Bern u.a., 2003.

Schliesky, U.: Regelungsbedarf für elektronische Verwaltungsstrukturen, in: Henneke, H.-G. (Hg.), Kommunale Verwaltungsstrukturen der Zukunft, Stuttgart u.a., 2006, 59-78.

Schmidt-Aßmann, E.: Entwicklungen der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, in: Henneke, H.-G./Meyer, H. (Hg.), Kommunale Selbstverwaltung zwischen Bewahrung, Bewährung und Entwicklung, Stuttgart, 2006, 59-82.

Schröder, D.: Großkreise und Funktionalreform in dünn besiedelten Regionen: Vergleichende Betrachtungen zur Diskussion in Mecklenburg-Vorpommern, in: Hennecke, H. J. (Hg.), Staats- und Verwaltungsmodernisierung in Mecklenburg-Vorpommern, Rostock, 2004.

Schubert, S.: Die „Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“: Auftrag, Arbeitsweise, erkennbare Kompromisslinien, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE) 3/1, 2005, 124-146.

Schünemann, U.: Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen, Regierungserklärung von Innenminister Uwe Schünemann, Hannover, 2004.

Schwieger, Ch.: Die Metropolregion Hamburg – erfolgreiche Regional Governance auf der Grundlage von Freiwilligkeit und Konsens, in: Terizakis, G. et al. (Hg.): Metropolregionen in Deutschland, Baden-Baden, 2008.

Seitz, H.: Das Urteil des Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern im Lichte sozialwissenschaftlicher Evidenz, in: Büchner, C./Franzke, J./Nierhaus, M. (Hg.), Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern, Potsdam, 2008, 83-103.

Seitz, H.: Fiskalische und ökonomische Effekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein, 2007a.

Seitz, H.: Fiskalische und ökonomische Effekte der Verwaltungsreform in Sachsen, 2007b.

Sonderarbeitskreis der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder: Mittelinstanzbericht des Sonderarbeitskreises der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder, Neuordnung der staatlichen Mittelinstanz, Düsseldorf, 1973.

SPD-Landtagsfraktion Baden-Württemberg: Unser Land modern und sozial gerecht gestalten, Stuttgart, 2003.

Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen: Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen. Moderne Verwaltung -Konzepte und Meilensteine, 4. Aufl., 2005.

Stadelmaier, M./Konzendorf, G.: Verwaltungsmodernisierung und Bürokratieabbau in Rheinland-Pfalz, in: Die Öffentliche Verwaltung 17/2004, 729-733.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Regionaldatenbank Deutschland, https://www.regionaltatistik.de.

Statistisches Bundesamt: Bevölkerung in den Bundesländern, dem früheren Bundesgebiet und den neuen Ländern bis 2060: Ergebnisse der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, 23.02.2010.

Statistisches Bundesamt: Programm Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung. Einführung des Standardkostenmodells. Methodenhandbuch der Bundesregierung, Berlin/Wiesbaden, 2006.

Statistisches Bundesamt: Genesis-Online Datenbank, www.destatis.de/genesis.

Stephan, J.-P.: Stark allein oder gemeinsam stärker? – Zur Neuorganisation der Stadt-Umlandbeziehungen am Beispiel der Metropolregion Hamburg, Kassel, 2003.

Stöbe, S./Brandel, R.: Die Zukunft der Bezirksregierungen: Modernisierungsperspektiven für die staatliche Mittelinstanz, Berlin, 1996.

Stüer, B. Gebietsreform in den neuen Bundesländern, in: Ipsen, J./ders. (Hg.), Öffentliche Verwaltung in Europa, Köln u.a., 1999, 91-121.

Thieme, W./Prillwitz, G.: Die kommunale Gebietsreform Band I 2 - Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform, Baden-Baden, 1981.

Wagener, F.: Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert, Berlin, 1969.

Wendt, M.: Rede im Regionalrat 2007, verfügbar unter http://www.emsachse.de.

Werner, S.: Verfassungsrechtliche Voraussetzungen und Grenzen kommunaler Gebietsreformen in den neuen Bundesländern unter besonderer Berücksichtigung Brandenburgs, Berlin, 2002.

Wirth, C.-M.: Neuordnung der Mittelinstanz – Verwaltungsreform in Niedersachsen mit Modellcharakter?, Osnabrück, 2007.

Wulff, Ch.: Mutig und entschlossen – Niedersachsen voran bringen, Regierungserklärung des Ministerpräsidenten vor dem Landtag Niedersachsen, Hannover, 2003.

Zahn, H.-H.: Die kommunale Gebietsreform Band II 2 - Die Einstellung der Bürger zu ihrer Gemeinde, Baden-Baden, 1982.

Zypries, B.: Moderner Staat – moderne Verwaltung. Leitbild und Programm der Bundesregierung, Rede vor der Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Speyer, 2000.

Internetpräsenzen regionaler Kooperationen (Auswahl)

http://www.bildungsverbund-non.de	Bildungsverbund Nordost-Niedersachsen
http://www.emsachse.de	Wachstumsregion Ems-Achse e.V.
http://www.das-oldenburger-land.de	Gemeinschaft „Das Oldenburger Land“
http://www.hannover.de	Region Hannover und Stadt Hannover
http://www.jade-bay.com	JadeBay GmbH Entwicklungsgesellschaft
http://www.jadewerpark.de	Zweckverband Jade-Weser-Park
http://www.kommunalverbund.de	Kommunalverbund Niedersachsen / Bremen e.V.
http://www.metropolregion-bremen-oldenburg.de.	Metropolregion Bremen-Oldenburg im Nordwesten
http://www.metropolregion.hamburg.de	Metropolregion Hamburg
http://www.metropolregion.de	Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg
http://www.projekt-regio-braunschweig.de	PPP Initiative Projekt Region Braunschweig GmbH
http://www.regionalforum.slsserver.de	Regionalforum Bremerhaven
http://www.regionalverband.de	Regionalverband Südniedersachsen
http://www.rek-weserbergland-plus.de	Regionale Entwicklungskooperation Weserbergland plus
http://www.suederelbe.info	Süderelbe AG
http://www.suedniedersachsenstiftung.de	Südniedersachsenstiftung
http://www.strukturkonferenz.de	Strukturkonferenz Osnabrück
http://www.weserberglandag.de	Weserbergland AG
http://www.zgb.de	Zweckverband Großraum Braunschweig

12.7 Neuere Publikationen des ISE zur Regierungs- und Verwaltungsorganisation

Die nachfolgend aufgeführten praxisorientierten Veröffentlichungen des Internationalen Instituts für Staats- und Europawissenschaften (ISE), Berlin, verweisen auf aktuelle Arbeiten zu Regierungs- und Verwaltungsreformen auf europäischer, Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene. Anfragen und Bezugswünsche richten Sie bitte direkt an das ISE.

- Die Reform der Zentralverwaltung in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten, Berlin, 2010 (lfd.).
- Benchmarking auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene. Ein Sachstandsbericht, Berlin, 2010 (lfd.).
- Wissenschaftlich-analytische Bestandsaufnahme und Untersuchung der Grundlagen der gegebenen Kommunalstrukturen in Niedersachsen. Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres, Sport und Integration. Berlin, 2010 (lfd.)
- Entbürokratisierung auf der EU-Ebene – Vorstudie, Brüssel/Berlin, 2010 (lfd.).
- Gutachterliche Stellungnahme zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Untersuchung im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, Berlin, 2010 (119 S.).
- Die Internationalisierung der Wissenschaftspolitik - Nationale Wissenschaftssysteme im Vergleich. Vergleichende Untersuchung (Fallstudien: China, Finnland, Indien, Japan, Singapur, USA, Vereinigtes Königreich) im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Bonn/Berlin, 2009 (542 S.).
- Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern: Zur Einkreisung bislang kreisfreier Städte. Untersuchung im Auftrag des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern. Berlin, 2009, (56 S.).
- Strukturberichterstattung für die deutschen Gebietskörperschaften: Methodische Vorstudien. Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres, Sport und Integration, Berlin, 2008 (686 S.).
- Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II in Baden-Württemberg (2005–2008). Abschlussbericht. Untersuchung im Auftrag des Landkreistages Baden-Württemberg, Berlin, 2008 (295 S.).
- Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II (2005–2008). Abschlussbericht. Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages, Berlin, 2008 (621 S.). *
- Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II. Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse. Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages, Berlin, 2008 (73 S.).
- Evaluation der Arbeit und Wirkungsweise der Niedersächsischen Regierungsvertretungen (2005-2008). Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres, Sport und Integration, Berlin, 2008 (265 S.).
- Fusions- und Kooperationsrenditen auf der Kreisstufe in Schleswig-Holstein. Gutachten im Auftrag der Landesregierung Schleswig-Holstein, Berlin, 2008 (414 S.). *
- Gesetz zur Weiterentwicklung der Verwaltungsstrukturreform (VRWG) in Baden-Württemberg. Gutachterliche Stellungnahme. Berlin, 2008 (39 S.).
- Kreisgröße und kommunales Ehrenamt. Untersuchung im Auftrag des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern. Berlin, 2008 (137 S.).
- Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II in Baden-Württemberg. Dritter Zwischenbericht. Untersuchung im Auftrag des Landkreistages Baden-Württemberg, Berlin, 2007 (117 S.).*

- Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II. Dritter Zwischenbericht. Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages, Berlin, 2007 (316 S.).*
- Stellungnahme im Rahmen der Sachverständigen-Anhörung der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen („Föderalismus-Kommission II“) – Verwaltungsthemen, Kommissionsdrs. 078, Berlin, 2007.
- Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein. Untersuchung im Auftrag der Landesregierung Schleswig-Holstein, Berlin 2007 (392 S.).*
- Aufgabenwahrnehmung in den ARGEn nach § 44b SGB II. Umsetzung gesetzlicher Vorgaben, Entscheidungsstrukturen und mögliche Defizite. Stellungnahme im Rahmen der Mündlichen Verhandlung zu den kommunalen Verfassungsbeschwerden 2 BvR 2433/04 und 2 BvR 2434/04, Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe, 24.05.2007.
- Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II. Jahresbericht 2006. Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages, Berlin, 2007 (213 S.).*
- Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in Nordrhein-Westfalen (Gesetzentwurf – Drs. 14/2574). Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung vor dem Ausschuss für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform des Landtages Nordrhein-Westfalen am 8. November 2006, Berlin, 2006 (8 S.).
- Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II in Baden-Württemberg. Zweiter Zwischenbericht. Untersuchung im Auftrag des Landkreistages Baden-Württemberg, Berlin, 2006 (61 S.).*
- Regierungs- und Verwaltungsreformen im internationalen Vergleich: der Fall Australien. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Berlin, 2006 (46 S.).
- Regierungs- und Verwaltungsreformen im internationalen Vergleich: der Fall Neuseeland. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Berlin, 2006 (41 S.).
- Finanzverwaltung Baden-Württemberg: Aufgaben- und Organisationskritik. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Baden-Württemberg, Berlin, 2006 (213 S.).*
- Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II in Baden-Württemberg. Zweiter Zwischenbericht. Untersuchung im Auftrag des Landkreistages Baden-Württemberg, Berlin, 2006 (61 S.).*
- Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen. Endbericht. Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport, Berlin/Hannover, 2006 (257 S.).*
- Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II. Ergebnisse der zweiten Feldphase und der ersten flächendeckenden Erhebung. Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages, Berlin, 2006 (60 S.).*
- Verwaltungsmodernisierung im Bereich der Raumordnung und Landesentwicklung in Niedersachsen. Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport, Berlin/Hannover, 2006 (163 S.).*
- Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II – Erster Zwischenbericht. Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages, Berlin, 2005 (123 S.).*
- Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II in Baden-Württemberg – Erster Zwischenbericht. Untersuchung im Auftrag des Landkreistages Baden-Württemberg, Berlin, 2005 (143 S.).*
- Modelle der Stadt-Umland-Organisation in der Bundesrepublik Deutschland. Vergleichsanalyse und Schlussfolgerungen für den Raum Saarbrücken. Untersuchung im Auftrag des Saarländischen Ministeriums für Inneres, Familie, Frauen und Sport, Berlin/Saarbrücken, 2005 (116 S.).*
- Reorganisation der Hauptstadtverwaltung, Funktional- und Verwaltungsstrukturreform in Berlin. Gutachten im Auftrag der FDP-Fraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin, Berlin, 2005 (140 S.).*

- Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen. Zwischenbericht. Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport, Berlin/Hannover, 2005 (156 S.).*
- Struktur- und Kommunalisierungsbenchmark. Systematischer Ländervergleich zur Aufbauorganisation und staatlich-kommunalen Zuständigkeitsverteilung (Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen). Untersuchung im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Berlin, 2005 (74 S.).
- Systematische Aufgabenkritik in der nordrhein-westfälischen Landesverwaltung. Auswertung der Aufgabenerhebung und Ansatzpunkte für die Neuordnung der Kompetenz- und Organisationsstrukturen. Untersuchung im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Berlin, 2004 (161 S. zzgl. zweier Daten-CDs).
- Überprüfung der kommunalen Verwaltungsstrukturen im Saarland. Untersuchung im Auftrag des Saarländischen Ministeriums für Inneres und Sport, Berlin/Saarbrücken, 2004 (590 S.).
- Niedersachsen: Staatliche Repräsentanz in den Regionen. Funktion, Aufgaben und Organisation von „Regierungsbüros“. Gutachten im Auftrag des Gesprächskreises Weser-Ems, Berlin, 2004 (86 S.).
- Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Eine Zwischenbilanz und Bewertung von Regierungs- wie Oppositionsvorschlägen. Untersuchung im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Berlin, 2003 (55 S.).
- Europa professionalisieren. Kompetenzordnung, Effizienz und Transparenz im Rahmen der Europäischen Union. Untersuchung im Auftrag des Präsidiums des Bundes der Steuerzahler e. V., Berlin 2002 (133 S.).
- Regierungs- und Verwaltungsreform in Hessen (II). Eine Aktualisierung des Gutachtens „Staatsreform in Deutschland – das Beispiel Hessen“. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler e.V., Wiesbaden/Berlin, 2002 (141 S.).
- Regierungs- und Verwaltungsreform in Bayern. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Bayern e. V., München/Berlin, 2002 (245 S.).
- Regierungs- und Verwaltungsreform in Baden-Württemberg. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Baden-Württemberg e. V., Stuttgart/Berlin, 2002 (230 S.).
- Regierungs- und Verwaltungsreform in Sachsen-Anhalt. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Sachsen-Anhalt e. V., Magdeburg/Berlin, 2001 (314 S.).
- Regierungs- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Rheinland-Pfalz e. V., Mainz/Berlin, 2000 (395 S.).
- Regierungs- und Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Mecklenburg-Vorpommern e. V., Schwerin/Berlin, 2000 (331 S.).
- Regierungs- und Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Schleswig-Holstein e. V., Kiel/Berlin, 2000 (426 S.).
- Regierungs- und Verwaltungsreform in Brandenburg. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Brandenburg e. V., Potsdam/Berlin, 1999 (263 S.).
- Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e. V., Düsseldorf/Berlin, 1999 (284 S.).
- Regierungs- und Verwaltungsreform in Hessen (I). Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Hessen e. V., Wiesbaden/Berlin, 1997 (303 S.).

* In überarbeiteter Fassung erschienen im Rahmen der Schriftenreihe „Staatsreform in Deutschland und Europa. Der öffentliche Sektor im nationalen und internationalen Vergleich“.

Für international vergleichende Untersuchungen wird darüber hinaus auf die Schriftenreihen „Abhandlungen zur Staats- und Europawissenschaft“ (ASE, Duncker & Humblot-Verlag, Berlin) und „Staatsreform in Deutschland und Europa“ (Nomos-Verlag, Baden-Baden) verwiesen.

Schriftenreihe: „Staatsreform in Deutschland und Europa. Der öffentliche Sektor im nationalen und internationalen Vergleich“ (Nomos Verlag: Baden-Baden)

Bisher erschienene Bände:

- Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander: Kooperation statt Fusion? Interkommunale Zusammenarbeit in den Flächenländern, Band 1, Nomos: Baden-Baden, 2006 (249 S.).
- Grotz, Florian: Europäisierung und nationale Staatsorganisation. Institutionenpolitik in föderalen und unitarischen EU-Staaten, Band 2, Nomos: Baden-Baden, 2007 (420 S.).
- Hesse, Joachim Jens: Raumordnung und Landesentwicklung. Reformoptionen für ein tradiertes Politikfeld, Band 3, Nomos: Baden-Baden, 2006 (183 S.).
- Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander: Für eine zukunftsfähige Arbeits- und Sozialverwaltung. Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II („Hartz IV“) 2005-2007, Band 4, Nomos: Baden-Baden, 2007 (297 S.).
- Hesse, Joachim Jens: Aufgabenkritik, Funktional- und Strukturreform in den Flächenländern. Das Beispiel Saarland, Band 5, Nomos: Baden-Baden, 2007 (547 S.).
- Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander/Schubert, Simon: Reform der Hoheitsverwaltung. Das Beispiel der Finanzverwaltung in Baden-Württemberg, Band 6, Nomos: Baden-Baden, 2007 (219 S.).
- Hesse, Joachim Jens/Lane, Jan-Erik/Nichikawa, Yoichi (eds.): The Public Sector in Transition. The European Union and East Asia compared, Band 7, Nomos: Baden-Baden, 2007 (372 S.).
- Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander: Voraussetzungen der Selbstverwaltung. Zum Verhältnis von Ehrenamt und Gebietsgröße, Band 10, Nomos: Baden-Baden, 2008. (144 S.)
- Hesse, Joachim Jens: Verwaltung erfolgreich modernisieren. Das Beispiel einer Kreisgebietsreform, Band 11, Nomos: Baden-Baden, 2008. (395 S.)
- Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander: Der finanzielle Ertrag einer Verwaltungsreform. Methodische Grundlagen zur Ermittlung von Kooperations- und Fusionsrenditen, Band 12, Nomos: Baden-Baden, 2009 (432 S.)
- Hesse, Joachim Jens: Arbeits- und Sozialverwaltung im Bundesstaat. Notwendiger Wettbewerb im SGB II, Band 13, Nomos: Baden-Baden, 2009/2010 (452 S.)

Für 2010 vorgesehene Bände:

- Hesse, Joachim Jens/Toonen, Theo A. J. (eds.): The Impact of a “European Constitution” on the National Political and Legal Systems. The Case of Central and Eastern Europe, Band 8, Nomos: Baden-Baden, 2010.
- Hesse, Joachim Jens: Neubau von Metropolverwaltungen. Reorganisation der Hauptstadtverwaltung – Stadt-Umland-Organisation in Ballungsräumen, Band 9, Nomos: Baden-Baden, 2010 (i.E.)
- Hesse, Joachim Jens: Der Staat in der Fläche. Landesverwaltung ohne Mittelinstanz, Band 14, Nomos: Baden-Baden, 2010 (i.V.)

- Hesse, Joachim Jens/Thomas Fehrmann: Formen der Regionalorganisation im Vergleich: EU, ASEAN, Mercosur, African Union, Band 15, Nomos: Baden-Baden, 2010 (i.V.)