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

Zweite Fortschreibung des im Juli 2010 vorgelegten „Grundgutachtens“, zugleich: Abschlussbericht

**Im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Sport
des Landes Niedersachsen**

* unter Mitarbeit von Christian Sträter, Fabian Böttcher und Thomas Fehrmann

31.12.2012

Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften

Anschrift
Mittelstraße 62
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 „erfolgreich“, da das Land über eine Reihe bedeutsamer Maßnahmen in bislang zwei Phasen der Verwaltungsreform weitgehende Veränderungen seiner Organisationsstruktur nicht nur diskutierte, sondern auch umsetzte. Dies richtet sich vor allem auf die Abschaffung einer ganzen gebietskörperschaftlichen Ebene, der Bezirksregierungen/Regierungspräsidien, eine der im Vergleich der Flächenländer strukturell bedeutsamsten Reformen der vergangenen Jahrzehnte. Nachdem sich die bisherigen Modernisierungsbemühungen 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. Wichtige Schritte in diese Richtung stellen der Zukunftsvertrag zwischen der Landesregierung und der kommunalen Ebene, das sich damit verbindende Entschuldungsprogramm und die für die ablaufende Legislaturperiode vorgesehene „Freiwilligkeitsphase“ für Kreis- und Gemeindefusionen dar.

Die nachfolgende Untersuchung setzt hier an und sucht die Kommunalstruktur des Landes einer umfassenden Analyse zuzuführen, die im Ergebnis etwaigen Stabilisierungs- und Handlungsbedarf identifizieren soll. 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.

Die vorliegende Fassung stellt die *zweite und letzte Fortschreibung des sog. „Grundgutachtens“* (oder auch „Hesse-Gutachtens“) dar, das im Juli 2010 dem Innenminister des Landes vorgelegt wurde. Sie richtet sich an der gewählten (und bewährten) Gliederung dieses Gutachtens aus, aktualisiert aber fast jedes einzelne Kapitel. Dies gilt vor allem für die zentralen Datenanalysen (quantitativ wie qualitativ) und die Erträge einer Vielzahl von Gesprächen, die der Gutachter seit Mitte 2010 bis Ende 2012 im Land und vor allem mit den vor Ort Verantwortlichen führte. Im Übrigen sei daran erinnert, dass der Gutachter neben dem nun zweimal fortgeschriebenen „Grundgutachten“ zwischenzeitlich drei Ergänzungsuntersuchungen erstellte, die sich auf die Teilräume Wolfsburg-Gifhorn-Helmstedt („Autoregion“), Südniedersachsen (Göttingen, Northeim, Osterode am Harz) und Nordostniedersachsen (Lüneburg, Uelzen, Lüchow-Dannenberg) richteten. Die Ergebnisse dieser Zusatzuntersuchungen wurden bereits in die erste Fortschreibung integriert und bedürfen hier keiner Wiederholung oder gesonderten Überarbeitung. Dies gilt auch für jene Untersuchungsteile, die das Grundgutachten mit der ersten Fortschreibung erweiterten: die Erörterung laufender und künftig erwartbarer Stadt-Umland-Beziehungen (samt ihrer Konsequenzen für die jeweiligen Kommunalstrukturen) sowie die Einarbeitung von Er-

kenntnisse der angelsächsischen Diskussion zur Kommunalreform (um einer ggf. zu engen Sichtweise auf das niedersächsische Regierungs- und Verwaltungssystem zu begegnen). Auf die Übernahme zum damaligen Zeitpunkt neuerer exogener Entwicklungen (die veränderten Organisations- und Führungsstrukturen der Bundesagentur für Arbeit (BA) sowie die absehbaren Auswirkungen der europäischen Förderperiode 2014 bis 2020) wurde hingegen verzichtet. Allerdings bietet es sich, vor allem nach den Ergebnissen neuerer ISE-Arbeiten zur europäischen Entwicklung, an, eine künftig erweiterte Befassung mit den sich daraus für Niedersachsen ergebenden Konsequenzen, unter Einschluss einer etwaigen Bündelung von Förderpolitiken, vorzusehen.

Die hiermit vorgelegte zweite Fortschreibung (und damit der Abschlussbericht) der Untersuchung mündet in eine komprimierte Zusammenfassung, die Empfehlungen zum weiteren Vorgehen ausspricht. Damit folgt der Gutachter der Bitte um kürzere zusammenfassende Ergebnisdarstellungen, der auch die abschließende Kartierung der Untersuchungsergebnisse dient. Allerdings wird empfohlen, sich zum Nachvollzug einzelner Aussagen und Empfehlungen der Textfassung des Gutachtens zu bedienen, um Einzelaussagen in ihrem Gesamtzusammenhang einschätzen zu können. Im Ergebnis wird der nach der Landtagswahl am 20. Januar 2013 ins Amt tretenden Landesregierung eine belastbare Grundlage für etwaige Reforminitiativen angeboten. Ob und inwieweit den ausgesprochenen Empfehlungen dann gefolgt wird, ist natürlich Aufgabe des politischen Prozesses. Dabei wächst nach den im Land geführten Gesprächen die Bereitschaft, sich auch etwaigen Vergleichen zu stellen, zumal Niedersachsen in einer wachsenden Konkurrenz der Flächenländer um eine zeitgemäße Reform der Landes- und Kommunalverwaltung steht. Vor allem mit Blick auf das herannahende Jahr 2019, in dem zeitgleich die Strukturhilfen auslaufen, der Länderfinanzausgleich neu zu regeln ist, die Schuldenbremse auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen vollzogen sein sollte und zudem komplementäre Neuausrichtungen von europäischen, Bundes- und Landesförderverfahren erwartbar sind, bietet die Untersuchung eine Reihe von Anregungen.

Verwaltungsreformen bleiben bekanntlich ein „schwieriges Geschäft“, mit dem durchaus auch Kommunal- und Landtagswahlen gewonnen oder verloren werden können. Gerade deshalb ist der Ansatz der niedersächsischen Landesregierung zu begrüßen, etwaige Bemühungen in diese Richtung sorgfältig zu grundieren, nicht nur im Rahmen der politisch-administrativen Praxis, sondern auch über extern gewonnene Erkenntnisse. Der Gutachter suchte über die vergangenen drei Jahre hinweg 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 der Gebietskörperschaften ein. Dass es solcher Anregungen „von außen“ bedarf, muss hier nicht näher verdeutlicht werden, die derzeit erkennbaren Diskussionen um die Fortentwicklung des öffentlichen Sektors auf EU-, Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene sind ein eindeutiger Beleg. Dass sich in diesem Kontext immer wieder Stimmen finden, die über ein Für und Wider einzelner Reformeinsätze die politische Diskussion zu besetzen und öffentliche Unterstützung für

das jeweilige Anliegen zu gewinnen suchen, ist selbstverständlich. Solchen Auseinandersetzungen versachlichend zu begegnen und ihnen eine belastbare empirisch-analytische Grundlage zu bieten, ist Aufgabe der anwendungsorientierten Staats- und Verwaltungswissenschaften. Die nachfolgenden Ausführungen nehmen dies für sich in Anspruch. Vielleicht gelingt es so, zu einer erweiterten Handlungs- und letztlich aus Leistungsfähigkeit der niedersächsischen Verwaltung beizutragen und zugleich bei den von etwaigen Veränderungen 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 schnell verändernde Umwelt darstellen.

Auch im vorliegenden Fall hat der Gutachter Mitarbeitern zu danken, ohne die die nachfolgende Untersuchung nicht fristgerecht hätte erstellt werden können. Dies gilt vor allem für *Christian Sträter* und *Thomas Fehrmann*, ergänzt um *Fabian Böttcher*, dessen externe Mitwirkung im Rahmen der Datenanalysen sich bewährt hat.

Schließlich seien alle diejenigen Vertreter der Landes- wie der Kommunalverwaltung Niedersachsens in diese Danksagung einbezogen, die dem Gutachter zu intensiven Gesprächen über die verfolgten Fragestellungen zur Verfügung standen. Ohne die vertrauensvolle Zusammenarbeit sind praxisorientierte Arbeiten der hier vorgelegten Art nicht zu fertigen. Eine den Namen verdienende Staats- und Verwaltungswissenschaft sollte dies weitaus stärker berücksichtigen, als es gelegentlich der Fall zu sein scheint.

Berlin, Ende Dezember 2012 *Joachim Jens Hesse*

Inhalt

Vorwort **2**
Inhalt… **5**
Abkürzungsverzeichnis **8**

1. Einführung **12**

2. Verwaltungsreformen in Deutschland – ein Überblick **19**

2.1 Verwaltungsreformen auf staatlicher Ebene 19
2.2 Verwaltungsreformen auf kommunaler Ebene 32
2.3 Zur Verbindung beider Ebenen 48

3. Verwaltungsreformen in Niedersachsen **49**

3.1 Verwaltungsreformen des Landes im Zeitablauf: Ansätze und Ergebnisse 49
3.2 Der Ausgangspunkt kommunaler Gebietsreformen in Niedersachsen: das Weber-Gutachten 61

4. Veränderte Rahmenbedingungen für die niedersächsiche Kommunalverwaltung **74**

4.1 Die siedlungs- und raumstrukturelle Ausgangssituation 74
4.2 Die demographische Entwicklung 82
4.3 Eine haushalterische Bestandsaufnahme 96
4.4 Soziokulturelle Faktoren 102
4.5 Sonstige Entwicklungen (politisch-administrativ, rechtlich, ökonomisch) 108

5. Maßstäbe und Indikatoren zur Beurteilung der niedersächsischen Kommunalstruktur **115**

5.1 Bevölkerungsbesatz und Raumkapazität 118
5.2 Verwaltungsgeographische Kongruenz 130
5.3 Entwicklungsfähigkeit 150
5.4 Sozioökonomische und fiskalische Ausgleichsfähigkeit, gleichwertige Lebensverhältnisse 175
5.5 Ebenenübergreifende Funktionalität und verwaltungspolitische Stabilität 191
5.6 Ortsnähe, Teilhabe und Identität 194

6. Zwischenfazit (I): Räume mit Stabilisierungsbedarf **213**

7. Regionale Kooperationsräume (Makroebene) **220**

7.1 Länderübergreifende Bezugsräume 223
7.1.1 Niedersachsen-Hamburg 223
7.1.2 Niedersachsen-Bremen 228
7.2 West- und Südwestniedersachsen 233
7.3 Niedersächsischer Zentralraum und Südniedersachsen 234
7.4 Exkurs: Küstenraum 237

8. Regionale Kooperationsräume (Mesoebene): Binnenstrukturen ... 241

8.1 Länderübergreifende Bezugsräume ... 241

8.1.1 Niedersachsen-Hamburg ... 241

8.1.2 Niedersachsen-Bremen ... 247

8.2 West- und Südwestniedersachsen ... 254

8.3 Niedersächscher Zentralraum und Südniedersachsen ... 261

9. Regionale Kooperationsräume (Mikroebene): Konsequenzen für den Kommunalbereich ... 278

9.1 Metropolregion Hamburg: Beispiele ... 279

9.2 Metropolregion Bremen-Oldenburg: Beispiele ... 290

9.3 West- und Südwestniedersachsen: Beispiele ... 296

9.4 Niedersächsischer Zentralraum und Südniedersachsen: Beispiele ... 299

10. Zwischenfazit (II): Kommunen mit Handlungsbedarf ... 314

11. Grundlegende Handlungsoptionen ... 320

11.1 Optimierung des Status quo ... 325

11.2 Nachhaltige interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) ... 326

11.3 Punktuelle Anpassungen, selektive Gebietsreform ... 333

11.4 Fusionen, Einkreisungen, Bildung von Großkreisen, Gebietsreformen „von oben“ ... 340

12. Ein „Blick über den Tellerrand“: erweiterte analytische Zugänge ... 342

12.1 Herausforderungen kommunaler Verwaltungsstrukturen ... 342

12.2 Regionalismus *versus* lokale Fragmentierung ... 343

12.3 Vor- und Nachteile von Konsolidierungs- und Konzentrationsprozessen ... 350

12.4 Folgerungen für handlungs- und zukunftsfähige Kommunalstrukturen in Niedersachsen ... 356

12.5 Das Management von Fusionen ... 365

13. Für eine grundlegende Überprüfung von Stadt-Umland-Politiken (und Organisationsformen)……. ... 371

13.1 Zum Stand der Stadt-Umland-Organisation ... 371

13.2 Formen der Stadt-Umland-Organisation ... 375

13.3 Plädoyer für ein zeitgemäßes Stadt-Umland-Verständnis ... 381

14. Handlungs- und zukunftsfähige Kommunalstrukturen: ein zusammenfassender landesweiter Überblick ... 383

14.1 Eine erste landesweite Zusammenfassung ... 383

14.1 Mögliche Vorgehensweisen ... 392

Anhang 398

Aufgabenbestand und Aufgabendifferenzierung: ein empirisch-analytischer Rahmen 399

ISE-Systematik staatlicher und kommunaler Aufgabenbereiche 399

Kategorien der Aufgabenanalyse 410

Zukunftsvertrag: Vorhaben Entschuldungshilfe (Stand: 31. Dezember 2012) 415

Zusammenschlüsse von Kommunen seit Ende 2009 (Stand: 31. Dezember 2012) 418

Literatur- und Materialverzeichnis 419

Abkürzungsverzeichnis

ALLviN	Arbeitsgemeinschaft der Landschaften und Landschaftsverbände in Niedersachsen
AöR	Anstalt des öffentlichen Rechts
ASE	Abhandlungen zur Staats- und Europawissenschaft
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAW	Institut für regionale Wirtschaftsforschung Bremen
Bay	Bayern
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
Bbg	Brandenburg
Bbg VerfG	Verfassungsgericht des Landes Brandenburg
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BIGS	Bildungsgenossenschaft e.V.
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BW	Baden-Württemberg
BW StGH	Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
DB	Deutsche Bahn
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Drs.	Drucksache
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg mit Entscheidungen der Staatsgerichtshöfe beider Länder
FDP	Freie Demokratische Partei
Fn.	Fußnote
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung
GLL	Amt für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften
GLP	Gemeinsame Landesplanung
GPP	Göken, Pollak & Partner Treuhandgesellschaft mbH
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
He	Hessen
IHK	Industrie- und Handelskammer
IKO-Netz	Interkommunales Netz
IKZ	Interkommunale Zusammenarbeit
IKZM	Integriertes Küstenzonenmanagement

IMAGE	Interkommunales Moderationsverfahren bei der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsvorhaben
IMAK	Interministerieller Arbeitskreis „Landesentwicklung und ländliche Räume“
INTRA	Interkommunales Raumstrukturkonzept Region Bremen
ISE	Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften
IT	Informationstechnik
IuK	Information und Kommunikation
IZN	Informatikzentrum Niedersachsen
JbSächsOVG	Jahrbuch der Entscheidungen des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts
Kfz	Kraftfahrzeug
KGSt.	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
Kr.	Kreis
LK	Landkreis
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LSA	Land Sachsen-Anhalt
LSKN	Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen
LT-Drs.	Landtags-Drucksache
LVerfG	Landesverfassungsgericht
LVerfGE	Entscheidungen des Landesverfassungsgerichts
LZ	Landeszeitung
LZN	Logistikzentrum Niedersachsen
MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
MdB	Mitglied des Bundestages
MdL	Mitglied des Landtages
MI	Innenministerium
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
MONT	Münster, Osnabrück, Netzwerkstadt Twente
MoRo	Modellvorhaben Raumordnung
MORO Nord	Großräumige Partnerschaft Norddeutschland/Metropolregion Hamburg
MR	Metropolregion
MRH	Metropolregion Hamburg
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NBank	Investitions- und Förderbank Niedersachsen
Nds	Niedersachsen
Nds StGH	Niedersächsischer Staatsgerichtshof
NIW	Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NLBV	Niedersächsisches Landesamt für Bezüge und Versorgung
NLT	Niedersächsischer Landkreistag
NON	Modellregion Nordostniedersachsen
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSM	Neues Steuerungs-Modell
NUTS	*Nomenclature des unités territoriales statistiques*

NVN	Niedersächsisches Verwaltungsnetz
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVerfGH	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
NWZ	Nordwest-Zeitung
OB	Oberbürgermeister
OBE	Osnabrück, Bentheim, Emsland
OECD	*Organisation for Economic Co-operation and Development*
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OVGE	Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts
Pkw	Personenkraftwagen
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RAG	Regionale Arbeitsgemeinschaft Bremen/Niedersachsen
REK	Regionale Entwicklungskooperation
RES	Regionale Entwicklungsstrategie
reson	Regionale Entwicklungsagentur für Südostniedersachsen e.V.
RhpfVerfGH	Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz
RIS	Regionale Innovationsstrategie Weser-Ems
RlP	Rheinland-Pfalz
Rn.	Randnote
RV	Regionalverband
Saar	Saarland
Sachs	Sachsen
SachsAnhVerfG	Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt
SächsGemO	Sächsische Gemeindeordnung
SächsLKrO	Sächsische Landkreisordnung
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter
SächsVerf	Verfassung des Freistaates Sachsen
SächsVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen
SG	Samtgemeinde
SGB	Sozialgesetzbuch
SH	Schleswig-Holstein
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StGH	Niedersächsischer Staatsgerichtshof
StGH BW	Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg
StGHE	Entscheidung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs
Thü	Thüringen
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter
ThüVerfGH	Thüringer Verfassungsgerichtshof
U18	Anteil der unter 18-Jährigen an der Gesamtbevölkerung
Ü75	Anteil der über 75-Jährigen an der Gesamtbevölkerung
VA	Verwaltungsausschuss
VerfG	Verfassungsgericht
VerfGBbg	Verfassungsgericht des Landes Brandenburg

VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerfGH NW	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
VerfGH RP	Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz
VerfG SA	Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt
VOP	Zeitschrift für Verwaltung, Organisation und Personal
VRWG	Gesetz zur Weiterentwicklung der Verwaltungsstrukturreform
VwModG	Verwaltungsmodernisierungsgesetz
WIG	Wissenschaftliche Gesellschaft zum Studium Niedersachsens e.V.
WOB AG	Wolfsburg AG PersonalServiceAgentur
WRG	Wirtschaftsförderung Region Göttingen GmbH
ZEB	Zentrum für Erwachsenenbildung
ZGB	Zweckverband Großraum Braunschweig
ZSE	Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften
ZV	Zielvereinbarung
ZVBN	Zweckverband Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen
ZVSN	Zweckverband Verkehrsverbund Süd-Niedersachsen

1 Einführung

Hintergrund und Beauftragung

Die hiermit vorgelegte zweite Fortschreibung des „Grundgutachtens“ zum 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 Funktional- und Strukturreformen inzwischen nicht mehr nur erörtert, sondern 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 *abzeichnet* und auch auf der Kreisebene die Bereitschaft zu einer erweiterten Kooperation, in einzelnen Fällen auch zu einer Fusion, 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 nachfolgende Untersuchung zunächst auf einer *umfassenden Bestandsaufnahme*, erarbeitet und analysiert *zeitnahe Empirien* (zum Stichtag 31.12.2012), 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, das in den beiden Fortschreibungen des „Grundgutachtens" nur marginale Änderungen erfuhr.

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, für diese Untersuchung zentralen 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 neuere Rahmenvereinbarungen wie der intensiv diskutierte Zukunftsvertrag zwischen der niedersächsischen Landesregierung und den Kommunalen Spitzenverbänden sowie das landes-

seitig 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 *Räume mit besonderem Stabilisierungs- und ggf. Handlungsbedarf* erkennen lassen. Dabei sucht der Gutachter der laufenden Diskussion über auch größerräumige Entwicklungen dadurch zu entsprechen, dass er die ungewöhnlich heterogene Landesstruktur durch den Ausweis „*Regionaler Kooperationsräume*“ (Kap. 7) strukturiert, die (gleichsam auf der analytischen Makroebene) Verflechtungsprozesse abbilden, welche dann einer vertieften Analyse unterliegen. Es geht vor allem um 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 der „Küstenraum“ diskutiert, ihm könnte künftig eine gesonderte Aufmerksamkeit zukommen. Diese Regionalen Kooperationsräume werden in einem weiteren Schritt (nun auf der Mesoebene) über den Ausweis ihrer *Binnenstruktur* konkretisiert (Kap. 8), um schließlich (auf der Mikroebene, Kap. 9) *Konsequenzen für die Kommunalebene* auszuweisen. Dabei knüpft der Gutachter auch an ihm vorliegende Absichtserklärungen, Wünsche und anderweitige Bekundungen an, die er im Verlauf der empirischen Untersuchung erfassen oder über Gespräche vor Ort ermitteln konnte. Das 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 zudem auf *Handlungsmöglichkeiten* verwiesen, die in Teilen an bereits laufenden Interaktionsmustern ansetzen, zum Teil aber auch neu begründet werden müssten. Hier kommen dann auch in Ergänzung der Aktualisierung der gesamten Datenbasis die Ergebnisse der zwischenzeitlich durchgeführten, bereits im Vorwort angesprochenen *teilregionalen Ergänzungsuntersuchungen* (Südniedersachsen, Wolfsburg-Gifhorn-Helmstedt, Nordostniedersachsen) zum Tragen. Sie richten sich auf die jeweilige Entwicklungsmöglichkeit der Teilräume und schließen mit Empfehlungen, die derzeit umfassender Diskussion sowohl auf den jeweiligen politisch-administrativen Führungsebenen als auch in der Bürgerschaft unterliegen.

Handlungsoptionen

In den sich anschließenden Kapiteln summiert der Gutachter die bis dahin erkennbaren Ergebnisse und ergänzt sie um wichtige analytische wie politisch-praktische

Interpretationen. Dabei unterscheidet er mit Blick auf *Handlungsoptionen* zwischen einer *Optimierung des Status quo*, einer *nachhaltig erweiterten interkommunalen Zusammenarbeit* und schließlich *strukturellen Veränderungen*, die – nach der Eingriffsintensität gestaffelt – über punktuelle Anpassungen und eine selektive Gebietsreform bis hin zu Fusionsprozessen, Einkreisungen, einer etwaigen Bildung von Großkreisen und zuletzt jener „Gebietsreform von oben" reichen (Kap. 11), die von den Kommunalen Spitzenverbänden befürchtet und von der Landesregierung zumindest derzeit noch glaubwürdig ausgeschlossen wird.

Ergänzend richtet sich das Interesse auf erkennbare *Schlüsselfragen* der Diskussion, die mit Blick auf ein mögliches Vorgehen zu beantworten sind. Im Zentrum steht eine zeitnahe Lösung durchgängig erkennbarer Stadt-Umland-Probleme und daraus folgender Konsequenzen für die Anbieter- wie der Nachfragerseite nach öffentlichen Leistungen (Kap. 13). Um dabei nicht der Gefahr einer zu einseitigen Sichtweise zu erliegen, wird dem der Ertrag der auch im Ausland geführten themenspezifischen Diskussion vorangestellt (Kap. 12). Ein zusammenfassender Blick auf die Umrisse einer handlungs- und zukunftsfähigen Kommunalstruktur für Niedersachsen beschließt diese Untersuchung (Kap. 14). Die graphischen Zusammenfassungen unterscheiden dabei zwischen einer „Minimallösung", eine „Entwicklungsvariante" und einem „Zukunftsmodell".

Einschränkungen

Die Arbeit des Gutachters wurde durch die Kooperationsbereitschaft der vor Ort Handelnden einerseits *erleichtert*, andererseits aber auch dadurch *erschwert*, dass man von ihm gleichsam einen „Durchbruch" im Rahmen einer in Teilen hoch polarisierten, gelegentlich aber auch nur „festgefahrenen" Ausgangssituation erwartet, ihm aber immer dann mit einer gewissen Zurückhaltung begegnet, wenn konkrete Empfehlungen ausgesprochen werden. Gleichwohl hofft er, auch mit der vorliegenden Untersuchung *für alle Beteiligte gangbare Wege* aufzuzeigen, die angesichts der sich in Teilräumen (trotz der zwischenzeitlich erkennbaren Zuflüsse vor allem aus der Gewerbesteuer) durchaus verschlechternden Rahmenbedingungen *wachsende Diskussionen 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 eben auch als 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* darstellt. Vielleicht ergibt sich mit Blick auf die hier verfolgten Schlüsselfragen der Landesentwicklung auch eine „große" Koalition insofern, als sich Landesregierung wie Oppositi-

on auf ein abgestimmtes Verfahren einigen – zum Wohl des Landes und seiner künftigen Handlungsfähigkeit.

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. Zahlreiche 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.[4] Als *für Niedersachsen* besonders *bedeutsam* erwiesen sich vor allem

---

[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..*: 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; *ders.*: Kommunalstrukturen in Niedersachsen. Untersuchung im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Sport des Landes Niedersachsen, Berlin, 2010; *ders.:* Kommunalstrukturen in Niedersachsen: eine teilregionale Untersuchung für den Raum Wolfsburg-Gifhorn-Helmstedt. Im Auftrag der Stadt Wolfsburg und der Landkreise Gifhorn und Helmstedt, 2011; *ders.:* Kommunalstrukturen in Niedersachsen: eine teilregionale Untersuchung für den Raum Südniedersachsen (Göttingen, Northeim, Osterode am Harz). Im Auftrag der Landkreise Northeim und Göttingen. Zusatzbeauftragung durch die Kreise Osterode am Harz und Goslar sowie die Stadt Göttingen, 2011; *ders.:* Kommunalstrukturen in Niedersachsen: eine teilregionale Untersuchung für den Raum Nordostniedersachsen. Im Auftrag des Landkreises Lüneburg, 2011; *ders.:* Finanzbeziehungen zwischen der Landeshauptstadt Saarbrücken, dem Land und dem Regionalverband Saarbrücken, 2012; *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 Landesverwal-

die Gutachten und nachfolgenden Buchveröffentlichungen „Kooperation statt Fusion. Interkommunale Zusammenarbeit in den Flächenländern“, „Raumordnung und Landesentwicklung: Reformoptionen für ein tradiertes Politikfeld“ sowie die Untersuchung „Der Staat in der Fläche: Zur Arbeit der niedersächsischen Regierungsvertretungen“; auch das „Grundgutachten“ ist unter dem Titel „Handlungs- und zukunftsfähige Kommunalstrukturen: der Fall Niedersachsen“ inzwischen im Rahmen der Schriftenreihe „Staatsreform in Deutschland und Europa. Der öffentliche Sektor im nationalen und internationalen Vergleich“ im Nomos-Verlag, Baden-Baden, erschienen (Band 15). Darüber hinaus ist auf eine beträchtliche Zahl weiterer, auch vergleichender Publikationen zu verweisen, die sich Fragen einer zu staatsreformerischen Aktivitäten komplementären Kommunalreform widmeten, so in den vergangenen Jahren exemplarisch in den Fällen Baden-Württemberg, Saarland, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz.

tung. 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 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.

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 Ergebnis 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 Akt-

euren 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 u.a. 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; *Hesse, J.J.*: Aufgabenwahrnehmung in den ARGEn nach § 44b SGB II. Umsetzung gesetzlicher Vorgaben, Entscheidungsstrukturen und mögliche Defizite. Vorlage im Rahmen der mündlichen Verhandlung zu den kommunalen Verfassungsbeschwerden 2 BvR 2433/04 und 2 BvR 2434/04, Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe, 24.05.2007; Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE), 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.

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 kritischer Einschätzung, da neuere binnenstaatliche wie transnationale Entwicklungen darauf hindeuten, 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 gebietskörperschaftsübergreifende *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 Nachbarstaaten findet, und auch die *Einsetzung des Normenkontrollrates* auf Grund seines begrenzten Aufgabenspektrums und des wenig „mutigen" Zugriffs auf die erkennbaren Bürokratisierungstendenzen sich als diskussionswürdig erweist, hätte man von der amtierenden Koalition bundesseitig mehr erwarten dürfen, als derzeit erkennbar ist. 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 Funktionalreform weitgehend ausgenommen hat*.[9] Hinzu tritt, dass die horizontale Interaktion, also das *fehlende oder unzureichend koordinierte Zusammenwirken von Bundesressorts*, als ein Dauerproblem verbleibt. Der Gutachter hat als Mitglied diverser Kommissionen und Sachverständigengremien mehrfach auf entsprechende Versäumnisse und sich demgegenüber anbietende Handlungsoptionen hingewiesen, ohne dass dem nennenswerte politische Aktivitäten folgten. So vergab man

Ohne wirkliche Aufgabenkritik und Funktionalreform

---

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 *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.

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 einigen Jahren die Einrichtung einer „*Strukturberichterstattung für die deutschen Gebietskörperschaften*“[10] 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 wird derzeit schrittweise vollzogen und bleibt 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.[11] 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 die damit verbundenen Vorteile etwaige Defizite, wie sie aus der Beschränkung auf punktuelle Strategien resultieren könnten, überwiegen. Im Vordergrund stünden stattdessen die mit der Strukturberichterstattung angeregte und letztlich bewirkte *Koordination und Verstetigung der Organisationsentwicklung*, ohne

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

[11] Vgl. die mit Art. 91d GG eröffneten Möglichkeiten.

dafür erneut gesetzlichen Zwang ausüben oder dezentrale Handlungsspielräume einschränken zu müssen.[12]

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,[13] sondern diese vor allem auch 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 konzentrieren (*Mikroebene*), betreffen die Reformbemühungen der Länder mit der vertika-

---

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

13 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.

len 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 öffentlicher Zuständigkeiten zählt inzwischen fast zum Credo aller erkennbaren Verwal-

tungsreformen, 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 der bereits angesprochenen, 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.

Konsequente Zwei- und konzentrierte Dreistufigkeit

Lässt man das Modell der *Regionalisierung* außer Acht, das meist aus der jeweiligen Opposition heraus favorisiert,[14] 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

[14] Dies gilt u.a. für frühere oder derzeitige Oppositionserwägungen, etwa in Nordrhein-Westfalen, Hessen und Niedersachsen.

Abbildung 1: Modernisierungspolitiken auf Landesebene: drei Reformmodelle[15]

Status quo **Verwaltungsebenen**	**Konsequente Zweistufigkeit****	**Konzentrierte Dreistufigkeit*****	**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	Meist Oppositionsvorstellungen (u.a. NRW, He, Nds.)

Anmerkung: IKZ: interkommunale Zusammenarbeit. Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis der ISE-Strukturberichtstattung; Stand 2011.

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

** 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.

*** 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.

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 kann (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 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).[16] 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 B *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: 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
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 – Zukunftsvertrag, Entschuldungsprogramm – Vorerst keine Gebietsreform

[16] Vgl. hierzu *Hesse, J.J./Götz, A.*, a.a.O., 2008a; eine Veröffentlichung des Manuskripts folgte 2011 in Buchform unter dem Titel „Der Staat in der Fläche. Landesverwaltung ohne Mittelinstanz?“.

Länder	Staatliche Verwaltung	Kommunale Kreisstufe
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. Stand: 2011.

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 3: 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,[17] gelang *Niedersachsen* die in der Verwaltungsgeschichte der Nachkriegszeit wohl eindrucksvollste Reformleistung dadurch, dass man eine ganze gebietskörperschaftliche Ebene, die *Regierungspräsidien*, *abschaffte*.[18] 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, ausgehend von politischen Festlegungen zu Beginn einer Legislaturperiode, in vergleichsweise kurzer Zeit eine umfassende *Reform „aus einem Guss"*, womit man sich erkennbar von der Ländermehrheit absetzte, die entweder ein Vorgehen in kleinen Schritten oder pragmatische Ansät-

---

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

18 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 Bezirksregierungen vorgetragen werden (vgl. u.a. *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.

ze mit dem Fokus auf bestimmte, meist sektoral ausgerichtete Politiken präferierte. Die nachfolgende Übersicht verdeutlicht eine entsprechende Zuordnung:

Abbildung 4: 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 (ab 2006) – 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.[19]

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“.

---

[19] 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 den Flächenländern geschaffen wurden. Hinzu tritt, dass sich auf der Landesebene eine erhöhte Bereitschaft nachweisen lässt, klassisch-bürokrati-sches 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 Territorial-*

Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens

reformen ihre Begründung, die sich 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 der *Schaffung nachhaltig tragfähiger und effizienter Verwaltungsstrukturen* sowie dem *Erhalt und der 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 wurde etwa im *Fall Mecklenburg-Vorpommerns* ausgeführt, dass es nach einer Entscheidung des dortigen Landesverfassungsgerichts[20] zwar nicht möglich sei, eine konkrete Größe zu entwickeln, bei der aus verfassungsrechtlichen Gründen die Flächengrenze von Landkreisen liege; allerdings seien 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, wurde 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.[21]

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:

---

20 Vgl. LVerfG MV 9-17/06.

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

Tabelle 5: Die deutschen Landkreise im Vergleich: Bevölkerung der Landkreise (zum 31.12.2010)

Bundesland	Durchschnittliche Bevölkerung	Bevölkerungs-reichster Land-kreis	Bevölkerungs-ärmster Landkreis
1. Nordrhein-Westfalen	339.164	632.535 (Kr. Recklingha-us.)	139.666 (Kr. Olpe)
2. Sachsen	288.973	372.390 (Erzgebirgskr.)	208.661 (Kr. Nordsachsen)
3. Baden-Württemberg	250.062	536.281 (Rhein-Neckar-Kr.)	109.028 (Hohenlohekr.)
4. Hessen	221.698	407.022 (Main-Kinzig-Kr.)	97.502 (Odenwaldkr.)
5. Schleswig-Holstein	201.685	302.430 (Kr. Pinneberg)	133.370 (Kr. Steinburg)
6. Niedersachsen	182.238	1.130.262 (Region Hannover)	49.699 (Kr. Lüchow-Dan.)
7. Saarland	170.431	333.469 (Stadtverb. Saarbr.)	91.161 (Kr. St. Wendel)
8. Sachsen-Anhalt	164.152	234.690 (Kr. Harz)	90.471 (Altmarkkr. Salz.)
9. Brandenburg	151.597	204.594 (Kr. Potsd. Mit-telm.)	83.086 (Kr. Prignitz)
10. Bayern	125.630	319.573 (Kr. München)	68.286 (Kr. Lichtenf.)
11. Rheinland-Pfalz	124.635	211.079 (Kr. Mayen-Kobl.)	61.789 (Kr. Vulkaneifel)
12. Thüringen	99.648	138.857 (Kr. Gotha)	60.560 (Kr. Sonneberg)
13. Mecklenburg-Vorpommern∗	95.425	123.528 (Kr. Ludwigslust)	65.210 (Kr. Müritz)

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

∗Mecklenburg-Vorpommern hier noch vor der Kreisgebietsreform

Tabelle 6: Die deutschen Landkreise im Vergleich: Fläche der Landkreise in km² (zum 31.12.2010)

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	957	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.
*Mecklenburg-Vorpommern hier noch vor der Kreisgebietsreform

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 (vgl. unter Kap. 13).

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*[22] 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

[22] Zu einer Zusammenstellung der themenspezifischen Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte sei auf den Anhang des „Grundgutachtens“ verwiesen.

vielmehr die Interessen der betroffenen Gebietskörperschaften ebenso wie die des Landes, überörtliche Gründe wie örtliche Belange, Interessen der Bürgerinnen und 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 aufgeführten Durchschnittswerte etwa für die Länder Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, das 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

Vorteile der Größe

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*[23] 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.[24]

---

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

24 Siehe hierzu *Hesse, J.J.,* a.a.O., 2004b; a.A., wenn auch funktional nicht überzeugend, *Jochum, H.*: Der „Stadtkreis“ – Ein neues Modell zur Bewältigung interkommunaler Konflikte?, in: Die Öffentliche Verwaltung, 2005, 632-638.

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 Verfassungsgerichtshofs 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.“[25] 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,

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

- 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.

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.“[26]

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

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

Mecklenburg-Vorpommern

Zwischenzeitlich vertiefte sich die entsprechende Diskussion im Rahmen der Reformbemühungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern, das nach einer ersten Zurückweisung eines Reformansatzes durch das Landesverfassungsgericht eine der wohl ambitioniertesten Reformen der vergangenen Jahre verwirklichte. Hier geht es zum einen um die *Bildung von Großkreisen*, die sich aufgrund des Bevölkerungsverlustes im Land als unabweisbar erwies, sowie um die *Einkreisung vormals kreisfreier Städte*, unter denen sich auch die Hansestädte Greifswald, Stralsund und Wismar fanden. Die in diesem Kontext vorgelegten Gutachten und nachfolgenden Erörterungen im Rahmen der Fachöffentlichkeit wie der politisch-administrativen Praxis weisen derzeit den Weg für eine weniger polarisierte, dafür aber funktionalen Argumenten offen stehendere Diskussion um eine zukunftsfähige Kommunalorganisation.[27]

Großkreise

Vergleich von Gemeindegrößen

Im Übrigen empfiehlt sich natürlich, wie bereits für die Kreise ausgewiesen, auch für den *gemeindlichen Bereich* ein erweiterter Vergleich. Wie unterschiedlich dabei schon die Gemeindegrößen im Ländervergleich ausfallen (und welche Folgen sich mit der erkennbaren Spreizung verbinden), macht die folgende Übersicht deutlich, die in den Folgekapiteln erneut aufgenommen wird.

[27] LVerfG 2011; s. hierzu *Mehde, V.*: Vierzehn Juristen, vier Meinungen. Die neuere Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern zur Kreisgebietsreform, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE), 4/9, 2011, 501-521.

Tabelle 7: Gemeindegrößen im Ländervergleich (Stand: 31.12.2009)

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	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
100 - 200	5	-	-	-	-	-	-	-	45	*0,4*	-	-	-	-
200 - 500	27	*0,1*	2	*0,0*	15	*0,3*	-	-	253	*5,9*	32	*0,2*	-	-
500 - 1.000	42	*0,4*	137	*0,9*	129	*4,1*	2	*0,0*	278	*17,8*	210	*2,2*	-	-
1.000 - 2.000	108	*2,0*	603	*8,0*	78	*8,6*	9	*0,2*	114	*27,2*	262	*6,9*	-	-
2.000 - 3.000	162	*5,7*	359	*15,1*	30	*11,5*	30	*1,5*	36	*32,8*	105	*10,1*	-	-
3.000 - 5.000	242	*14,5*	413	*28,0*	43	*18,3*	76	*6,5*	39	*41,9*	86	*14,3*	3	*0,1*
5.000 - 10.000	269	*31,9*	326	*46,0*	52	*34,0*	143	*23,3*	28	*52,9*	124	*25,7*	51	*2,4*
10.000 - 20.000	146	*50,2*	152	*62,9*	45	*58,4*	107	*47,5*	15	*64,1*	113	*44,9*	130	*13,1*
20.000 - 50.000	78	*72,6*	47	*74,0*	23	*84,5*	47	*69,0*	4	*71,2*	72	*71,3*	136	*36,9*
50.000 - 100.000	13	*81,0*	9	*78,4*	2	*89,8*	7	*76,8*	4	*87,8*	12	*80,5*	47	*54,8*
100.000 - 200.000	5	*86,8*	5	*83,3*	2	*100*	3	*84,3*	-	-	6	*90,3*	14	*65,9*
200.000 - 500.000	3	*94,5*	1	*85,4*	-	-	1	*88,9*	1	*100*	1	*93,4*	11	*84,7*
500.000 und mehr	1	*100*	2	*100*	-	-	1	*100*	-	-	1	*100*	4	*100*
insgesamt	1.102	*100*	2.056	*100*	419	*100*	426	*100*	849	*100*	1.024	*100*	396	*100*
Bevölkerungsdichte*	301		177		85		287		72		166		524	

Tabelle 7: Gemeindegrößen im Ländervergleich (Stand: 31.12.2009) (Forts.)

Gemeinden mit … bis unter … Einwohner	**Absolute Anzahl der Gemeinden (links) und Bevölkerung, kumuliert in Prozent (*rechts*)**											
	Rheinland-Pfalz		Saarland		Sachsen		Sachsen-Anhalt		Schleswig-Holstein		Thüringen	
	Zahl	Bev.	Zahl	Bev.	Zahl	Bev.	Zahl	Bev.	Zahl	Bev.	Zahl	Bev.
unter 100	139	*0,2*	-	-	-	-	1	*0,0*	46	*0,1*	21	*0,1*
100 - 200	237	*1,1*	-	-	-	-	65	*0,4*	92	*0,6*	83	*0,7*
200 - 500	666	*6,8*	-	-	1	*0,0*	265	*4,2*	290	*4,1*	285	*5,0*
500 - 1.000	568	*16,9*	-	-	9	*0,2*	217	*10,6*	296	*11,7*	227	*12,2*
1.000 - 2.000	360	*29,3*	-	-	101	*3,8*	141	*18,7*	179	*20,3*	125	*19,8*
2.000 - 3.000	127	*37,0*	-	-	99	*9,7*	40	*22,8*	70	*26,2*	66	*29,3*
3.000 - 5.000	86	*45,2*	-	-	117	*20,7*	27	*27,0*	48	*32,7*	74	*41,0*
5.000 - 10.000	78	*58,8*	12	*9,1*	93	*35,9*	37	*38,9*	41	*43,2*	37	*51,5*
10.000 - 20.000	24	*67,5*	29	*50,9*	41	*50,0*	22	*51,9*	34	*60,5*	12	*59,0*
20.000 - 50.000	13	*78,3*	10	*82,8*	21	*64,2*	18	*76,2*	15	*75,7*	17	*81,1*
50.000 - 100.000	4	*85,8*	-	-	3	*69,4*	1	*79,9*	3	*84,1*	2	*88,4*
100.000 - 200.000	4	*100*	1	*100*	-	-	-	-	-	-	1	*93,0*
200.000 - 500.000	-	-	-	-	1	*75,2*	2	*100*	2	*100*	1	*100*
500.000 und mehr	-	-	-	-	2	*100*	-	-	-	-	-	-
insgesamt	2.306	*100*	52	*100*	488	*100*	836	*100*	1.116	*100*	951	*100*
Bevölkerungsdichte*	202		398		226		115		179		139	

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 nur 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[28], setzt sich fort in umfassenden Untersuchungen zu den Ansätzen und Ergebnissen interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ)[29], bezieht eine Überprüfung der traditionellen Raumordnung und Landesplanung ein[30] und mündet schließlich in eine Evaluation der Regierungsvertretungen, also jener Einrichtungen, die seit geraumer Zeit Aufgaben einer möglichen „Entwicklungsagentur" wahrnehmen.[31] Die in diesem Kontext gewonnenen Erkenntnisse mündeten zwischenzeitlich – ergänzt um die aufgezeigten Untersuchungen in fast allen Flächenländern der Bundesrepublik – in eine zusammenfassende Würdigung, die unter dem Titel „Was soll und kann Verwaltungsreform? Der Fall Niedersachsen" in den *Niedersächsischen Verwaltungsblättern* erschien[32]. Die darin vorgetragenen Erkenntnisse unterlagen seitdem vielfältiger Diskussion, 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.[33] 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[34] bemühte man sich darum, die er-

---

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

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

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

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

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

33 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.

34 *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.[35] Dabei ging es vor allem um die folgenden *Zielsetzungen*:[36]

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*;[37] gleichsam als Scharnier der Reformmaßnahmen 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. Hinzu trat 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.[38]

---

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.

35 *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.

36 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.

37 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.).

38 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 Phasen-differenzierung

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.[39] 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.[40] 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 hierauf regelmäßig Bezug nahmen.[41] 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 Verwaltungssysteme*, erscheinen vor allem die folgenden Punkte relevant:

---

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

40 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.

41 *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 8: 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

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.[42] 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.
- Hinzu kommt, 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).[43] Anzusprechen sind ferner die mit dem Aufgabenumfang zunehmenden *Steuerungsprobleme*, die ebenfalls die Koordinations- und Moderationsfähigkeit einschränken und erneut eine Bürokratisierung des nachgeordneten Vollzugs befördern.[44] 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 Bezirks-regierungen

Eingedenk der vorgetragenen Kritikpunkte[45] 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 Konsequenzen ihre Abschaffung – zumal im niedersächsischen Kontext – wäre zu prü-

---

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

43 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.

44 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 Kritik gegen ein Übergewicht, gewisse Verselbständigungstendenzen und den Personalausbau auf Seiten der Mittelinstanzen.

45 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.

fen, 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.[46] Gleichwohl gibt es eine Reihe kritischer Stimmen, die den ursächlichen Zusammenhang zwischen dem Systemwechsel einerseits und dem erzielten Personalabbau andererseits in Zweifel ziehen.[47] 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.[48] Hinzu kommt, 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 erwachsen, lässt sich auf unterschiedliche Weise entgegenwirken. Zunächst bietet

---

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

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

48 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.).

sich dafür die Verringerung von Fachsträngen und Geschäftsbereichen an. Hinzu treten 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.[49] 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 *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 der Gutachter vor allem im Bereich der Ministerialverwaltung und der (auch vor der Reform)

[49] 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.

gegebenen Ressortkonkurrenz. Hier sind erneut die Arbeitsweise der Regierungsvertretungen sowie der Zuschnitt der Geschäftsbereiche und die Zahl der „Häuser" anzusprechen. Hinzu tritt 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.[50] 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.[51] 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,[52] ohne die Umsetzung in die Staatskanzlei zu ziehen. Stattdessen beauftragte man das steuerungsstarke Innenministerium mit Planung und Verwirklichung der erforderlichen Schritte, versah die hierzu gebildete Stabsstelle mit einer eigenen Staatssekretärsposition und verlieh ihr so gleichsam Kabinettsrang.

---

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

51 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 Bündnis 90/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. *Bündnis 90/Die Grünen im Landtag Niedersachsen*: Grüne für schrittweise Auflösung der Bezirksregierung. Gegen zentrale Kompetenzzentren – Aufgaben auf regionale Verwaltungen übertragen, Pressemitteilung, Hannover, 2003.

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

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.[53] 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.[54].

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 Verwaltungspolitik 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, kön-

---

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

54 Vgl. dazu Fußnote 43.

nen 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 einer *Förderung interkommunaler Zusammenarbeit* zu entsprechen.[55] 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 hin 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.[56] 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. Hinzu treten 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 Zusammenhänge* (so in Form interkommunaler Gewerbegebiete) ausgebaut werden, ohne freilich dafür neue intermediäre Strukturen auszubilden.

---

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

56 Ebd.

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 Entscheidungsträgern über Managementhilfen und personelle Unterstützung bis hin zur Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich und dem Setzen negativer Referenzpunkte in Form „angedrohter“ Strukturreformen reicht.[57] In der Umsetzung wurde für ein *Vorgehen in mehreren Stufen* votiert, das zunächst eine verbesserte Selbstregelung der Kommunen (unterstützt durch Informations-, Beratungs- und Moderationsleistungen, einen dezentralen Vollzug der Kommunalaufsicht und kooperationsbezogene Deregulierungen im Landesrecht) und eine Anreizsteuerung

[57] Ebd., 116ff.

durch das Land vorsieht (Managementhilfen, Kooperationsfonds für projektspezifische Förderung, flexible größenabhängige Delegation von staatlichen Aufgaben, kooperationsfreundliche Ausnahmetatbestände im Raumordnungsrecht).[58]

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, 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 zurückfallen könnte.

Anpassung der Gebietsorganisation

Hinzu kommt, 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 herstellen, die einen kompetenten und vor allem effektiven Vollzug komplexer und längerfristig angelegter Aufgaben gestatten (die Regionalplanung und -entwicklung als Beispiel).[59] Blickt man in diesem Zusammenhang auf die Frage einer möglichen

---

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

59 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,

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 benannt), den mit den ersten beiden 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;[60] 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 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 Verwaltungsbezir-

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.

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

ke, zu erarbeiten."[61] Die Sachverständigenkommission setzte sich aus einem Vertreter der Staats- und Verwaltungswissenschaften, *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*:[62]

- Einheits- und Samtgemeinden sollten mindestens 7.000 Einwohner ausweisen, 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.

Empfehlungen zu den Kreisen

Hinsichtlich der *Landkreise* gelangte die Weber-Kommission zu den folgenden *Empfehlungen*.[63] Landkreise

- sollten mindestens 150.000 Einwohner ausweisen,

---

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

62 Ebd., 35-64.

63 Ebd., 121-150.

- 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.[64]

Einkreisungen

Mit Blick auf die *Einkreisung bislang kreisfreier Städte* fand sich die Empfehlung,[65] 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[66] 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 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 ein-

64 Ebd., 195.
65 Ebd., 201.
66 Ebd., 65-72.

heitlichen Entwicklungsplanung erforderlich sind, um eine optimale Verwendung der verfügbaren Mittel und eine Erfüllung der Aufgaben nach der Dringlichkeit zu gewährleisten."[67] 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.
- Samtgemeinden sollten in der Regel nicht mehr als 10 Mitgliedsgemeinden umfassen; die einzelne Mitgliedsgemeinde sollte nicht weniger als 400 Einwohner haben.[68]

---

67 Ebd., 72.

68 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

Grundlegende Zielsetzung der Gemeindegebietsreform war es, auf eine *ausreichende Verwaltungs- und Veranstaltungskraft* hinzuwirken, um die von den Bürgern erwarteten Verwaltungsleistungen auch erbringen zu können.[69] 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.[70]

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.[71]

Reduktion der Gemeindezahl

Im *Ergebnis* wurde im Zuge dieser letzten allgemeinen Gemeindegebietsreform die *Zahl der samtgemeindefreien Gemeinden* von 4.257 *beträchtlich reduziert*.[72] Unter Einbezug der samtgemeindeangehörigen Gemeinden kam es zu einer Reduktion der niedersächsischen Gemeinden um 76% auf 1.017 Gemeinden.[73] Während im

---

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.

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

70 Ebd.

71 *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.

72 Ebd., 313.

73 Ebd., 78.

Jahr 1960 nicht einmal jede achtundzwanzigste Gemeinde über mehr als 5.000 Einwohner verfügte,[74] wiesen jetzt (Dezember 1978) mehr als neun von zehn samtgemeindefreien Gemeinden eine Einwohnerstärke von über 5.000 auf.[75] 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 9: 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.[76] 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.[77] 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.[78] Sieben Samtgemeinden genügten dagegen der im Leitbild festgelegten Mindesteinwohnerzahl von 5.000 nicht. Im Einzelnen stellten sich die Einwohnergrößen der Samtgemeinden im Zeitablauf wie folgt dar:

---

74 Ebd., 313.

75 Ebd.

76 *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.

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

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

Tabelle 10: 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).[79] Die Verteilung der Mitgliedsgemeinden auf Einwohnergrößenklassen stellte sich nach der Reform wie folgt dar:

Tabelle 11: 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)[80] 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,
- 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

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

[80] Das Gesetz wurde am 28. Juni 1977 verabschiedet, GVBl., 233.

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[81] 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.[82]

Kreisfreie Städte

Für *kreisfreie Städte* benannte das Leitbild *keine Mindesteinwohnerzahl*, sondern verwies lediglich darauf, dass sie unterhalb der für die Landkreise formulierten Schwelle von 150.000 Einwohnern liegen sollte.[83] Ob eine *bislang kreisfreie Stadt einzukreisen* ist, wäre einem Abwägungsprozess mit Blick auf die Stadt-Umland-

---

81 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).

82 *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.

83 *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)

Beziehungen zu unterwerfen.[84] 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).[85]

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.“[86]

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.[87] 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.[88] Zudem wurde eine Kreisgebietsreform *aufgrund bereits erfolgter Reformmaßnahmen* des Gesetzgebers als notwendig angesehen. Zum einen sollten die Landkreise so in 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 ange-

---

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

85 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.

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

87 Ebd., 28f., 33.

88 Ebd., 28f.

zeigt.[89] 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*.[90] Diese Ausgangssituation wurde in *zwei Stufen verändert*:[91] 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.[92]

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.[93] Zudem sollten dem Gesetzentwurf zufolge die bislang kreisfreien Städte Emden, Wilhelmshaven, Delmenhorst und 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 Land-

89 Ebd., 29.
90 Ebd., 30.
91 Ebd., 30f.
92 Ebd., 31.
93 Ebd., 44.

kreis 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 kreisfreie 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).[94] Das Achte Gesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform vom 28. Juni 1977[95] 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.[96] 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.[97] Der Landkreis Lüchow-Dannenberg mit lediglich 48.800 Einwohnern wies die geringste Einwohnerzahl aus. Nach *Einwohnergrößenklassen* ergab sich folgende Verteilung:

---

94 Ebd., 49f.

95 GVBl., 233.

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

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

Tabelle 12: 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 13: 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[98]) zum 1. November 2001. Auf der *Gemeindeebene* wurde(n):

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

[98] 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 fällt nach den bislang vorliegenden Informationen allerdings ungleichgewichtig aus: Während im gemeindlichen Bereich eine nachhaltige Fusionsbewegung erkennbar ist (vgl. den entsprechenden Überblick im Anhang), wendet man sich auf der Kreisebene erst zögerlich einer im Ergebnis für einige Kreise unausweichlichen Diskussion zu.

4 Veränderte Rahmenbedingungen für die niedersächsische Kommunalverwaltung

Die nachfolgenden Ausführungen blieben in Relation zur Ersten Fortschreibung des „Grundgutachtens" unverändert. Zwar ergaben sich punktuelle Veränderungen der Ausgangssituation, die eine materielle Überprüfung dieses Teilkapitels aber nicht rechtfertigten. Hinzu kommt, dass das nachfolgende Kapitel 5 die jeweils aktuellsten, weit ausdifferenzierten Daten zur Beurteilung der Kommunalstruktur Niedersachsens beinhaltet.

Nach der Darstellung der für die hier verfolgten Fragestellungen konstitutiven Arbeiten der *Weber*-Kommission und der Würdigung der jüngeren Verwaltungsreformen des Landes sollen nun die *für die heutige niedersächsische Kommunalverwaltung erkennbaren Rahmenbedingungen* näher untersucht werden. Die Analyse richtet sich dabei vor allem auf die siedlungs- und raumstrukturelle Ausgangssituation, die demographische Entwicklung, eine haushalterische Bestandsaufnahme und einzelne soziokulturelle Entwicklungsprozessen; ein zusammenfassender Ausweis der politisch-administrativen, rechtlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen beschließt dieses Kapitel.

4.1 Die siedlungs- und raumstrukturelle Ausgangssituation

Größenordnungen

Niedersachsen ist mit 47.612 km² flächenmäßig nach Bayern *das zweitgrößte Bundesland*, verfügt mit 7,9 Millionen Einwohnern aber über die nur viertgrößte Bevölkerungszahl unter den Flächenländern.[99] Das Landes-Raumordnungsprogramm[100] unterscheidet *drei Kategorien Zentraler Orte*: Oberzentren, Mittelzentren und Grundzentren. Die Oberzentren und Mittelzentren sind im Raumordnungsprogramm abschließend festgelegt,[101] 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, festge-

[99] *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Online-Datenbank, Tabellen K1000014 und Z0000001, Stand: 30.06.2011 (Einwohnerzahl) bzw. 01.01.2011 (Flächengröße).

[100] *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). Mit der Bekanntmachung der allgemeinen Planungsabsichten am 30. April 2009 wurde ein Verfahren zur Änderung des Landes-Raumordnungsprogramms eingeleitet, dessen Abschluss noch aussteht.

[101] Hierzu und zum Folgenden: Ebd., 3-17, 79-87.

legt; ihnen können in Einzelfällen mittelzentrale Teilfunktionen zugewiesen werden.

Oberzentren werden im Niedersächsischen Landes-Raumordnungsprogramm als „multifunktionale, großstädtische Standorte und Verkehrsknoten mit überregionaler Ausstrahlung“[102] 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,
- 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.“[103]

Oberzentrale Struktur

Den *Status eines Oberzentrums* wurde den *Städten* Braunschweig, Celle, Göttingen, Hannover, Hildesheim, Lüneburg, Oldenburg, Osnabrück, Salzgitter, Wilhelmshaven und Wolfsburg zugesprochen. Die Oberzentren Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg bilden 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 Gesamtbetrachtung der unterschiedlichen Entwicklungsschwerpunkte und -potentiale der Oberzentren zu treffen. Unter den genannten Städten bzw. Räumen kommen Braunschweig–Wolfsburg–Salzgitter und Hannover als prägende Verdichtungsräume eine hohe Bedeutung zu. 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 rechtfertigen.

---

[102] Ebd., 83.
[103] Ebd., 83.

Eine Besonderheit Niedersachsens besteht darin, dass *eine Reihe von Städten in den angrenzenden Bundesländern und den Niederlanden oberzentrale Bedeutung für ihr niedersächsisches Umland* aufweisen; dies betrifft Hamburg, Bremen, Bremerhaven, Groningen, die Netzwerkstadt Twente, Münster, Bielefeld, Paderborn und Kassel. Vor allem die Stadtstaaten Hamburg und Bremen verfügen durch relativ enge sozio-ökonomische Verflechtungen über einen erheblichen Einfluss auf ihr niedersächsisches Umland.

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*.[104] Abseits der benannten urbanen Zentren ist 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 (181.894) als der Bundesdurchschnitt (185.187). Die *niedersächsischen kreisfreien Städte* (125.788 Einwohner) sind im Bundesvergleich (187.872) hingegen deutlich einwohnerschwächer, wobei diese Aussage aufgrund einzelner Großstädte, meist „Ausreißer“ nach oben, in anderen Bundesländern weniger aussagekräftig ist.[105] Die *Einwohnerzahlen* der *niedersächsischen Landkreise und kreisfreien Städte* unterschieden sich beträchtlich (vgl. Tab. 14), so dass von *einer diskussionswürdigen „Spreizung“* gesprochen werden kann. Bei den *Landkreisen* reicht die Spannweite von 49.000 Einwohnern im Kreis Lüchow-Dannenberg, dem bevölkerungsärmsten deutschen Landkreis, bis hin zu 356.000 Einwohnern im

---

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

[105] Eigene Berechnung nach *Statistisches Bundesamt Deutschland*: Genesis-Online Datenbank, Tabellen-Code 12411-0014, Stand: 31.12.2010.

Landkreis Osnabrück.[106] Die Region Hannover, allerdings ein Sonderfall, verfügt über 1.133.000 Einwohner. In der *Zusammenfassung* weisen acht *Landkreise* eine Bevölkerungszahl von weniger als 100.000 und 12 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 (51.000 Einwohner), Delmenhorst (75.000 Einwohner) und Wilhelmshaven (81.000 Einwohner) beträchtlich unter der 100.000-Einwohner-Schwelle, die kreisfreien Städte Salzgitter (102.000) und Wolfsburg (122.000) überschreiten sie. Nur Oldenburg (162.000), Osnabrück (164.000) und Braunschweig (249.000) weisen, dem benannten Leitbild entsprechend, mehr als 150.000 Einwohner auf. Die Landeshauptstadt Hannover (524.000) 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; auf den Sonderstatus Göttingens wird noch gesondert eingegangen.

Tabelle 14: Einwohnerzahl der niedersächsischen kreisfreien Städte, Land-kreise 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	8	12	10	8
Kreisfreie Städte	3	2	2	1
Insgesamt	**11**	**14**	**12**	**9**

Quelle: *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Online-Datenbank, Tabelle K1000014, Stand: 30.06.2011.

Heterogene Gemeindeebene

Auf der *Gemeindeebene setzen sich mit Blick auf die Einwohnerzahl die Unterschiede fort*. Fast die Hälfte der niedersächsischen Gemeinden zählt weniger als 2.000 Einwohner, während die Landeshauptstadt Hannover, wie aufgezeigt, nahezu 524.000 Einwohner beheimatet. Die Mehrzahl der Niedersachsen lebt in Gemeinden mit 10.000 bis 50.000 Einwohnern. Demgegenüber wählten 20% der Bevölkerung ihren Wohnort in Städten mit über 100.000 Einwohnern und 26% in Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern. Im ländlichen Raum dominieren kleine Gemeindegrößen, hier leben 38% der Bevölkerung in Gemeinden mit weniger als

[106] Diese und folgende Einwohnerzahlen nach: *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Online-Datenbank, Tabelle K1000014, Stand: 31.06.2011.

10.000 Einwohnern.[107] 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 15: Einwohnerzahl der niedersächsischen Gemeinden nach Größenklassen

Einwohnerzahl der Gemeinde	Anzahl der Gemeinden	Bevölkerung der Größenklasse
Unter 500	34	15.053
500 bis unter 1.000	208	159.915
1.000 bis unter 2.000	267	380.224
2.000 bis unter 3.000	100	242.819
3.000 bis unter 5.000	87	340.712
5.000 bis unter 10.000	124	902.974
10.000 bis unter 20.000	112	1.507.312
20.000 bis unter 50.000	72	2.092.922
50.000 bis unter 100.000	12	730.818
100.000 bis unter 200.000	6	773.991
200.000 bis unter 500.000	1	248.867
Über 500.000	1	522.686
Insgesamt	**1.024**	**7.918.293**

Quelle: *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Statistische Berichte Niedersachsen: Bevölkerung der Gemeinden am 31.12.2010, Hannover, 2011, 54; Stand: 31.12.2010.

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:

[107] Hierzu und zum Folgenden: *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung,* a.a.O., 2009, 1. Die Mitglieder von Samtgemeinden sind mitberücksichtigt.

Tabelle 16: 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	3.671
1.000 bis unter 2.000	3	-	-	3	5.364
2.000 bis unter 3.000	1	-	-	1	2.802
3.000 bis unter 5.000	9	8	-	17	73.428
5.000 bis unter 10.000	74	56	-	130	1.001.716
10.000 bis unter 20.000	105	64	-	169	2.252.738
20.000 bis unter 50.000	72	9	-	81	2.302.212
50.000 – bis unter 100.000	12	-	-	12	730.818
100.000 bis unter 200.000	6	-	-	6	773.991
200.000 bis unter 500.000	1	-	-	1	248.867
Über 500.000	1	-	-	1	522.686
Insgesamt	**287**	**137**	**2**	**426**	**7.918.293**

Quelle: *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Statistische Berichte Niedersachsen: Bevölkerung der Gemeinden am 31.12.2010, Hannover, 2011, 55; Stand: 31.12.2010; eigene Darstellung.

Differente Flächengrößen auf Kreisebene

Die *niedersächsischen Kreise* sind *flächenmäßig* etwas größer (1.223 km²) als der Bundesdurchschnitt (1.133 km²).[108] Allerdings weisen sie *deutlich unterschiedliche Flächengrößen* auf. (vgl. Tab. 17 und 18). Der größte Landkreis, Emsland, ist mit 2.882 km² mehr als fünf Mal so groß wie der kleinste, Peine, mit 535 km².[109] 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

[108] Eigene Berechnung nach *Statistische Ämter des Bundes und der Länder*: Regionaldatenbank Deutschland, Tabellencode 171-01-4, Stand: 31.12.2010.

[109] Diese und nachfolgende Flächenangaben nach: *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Online-Datenbank, Tabelle Z0000001, Stand: 01.01.2011.

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 Gebietskulisse 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.

Tabelle 17: 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, Tabelle Z0000001, Stand: 01.01.2011.

Tabelle 18: 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	1.117
Goslar	965
Helmstedt	674
Northeim	1.267
Osterode am Harz	636
Peine	535
Wolfenbüttel	723
Region Hannover	2.291
Diepholz	1.988
Hameln-Pyrmont	796
Hildesheim	1.206
Holzminden	693
Nienburg (Weser)	1.399
Schaumburg	676
Celle	1.545

Gebietskörperschaften der Kreisebene*	Flächengröße in km²
Cuxhaven	2.058
Harburg	1.245
Lüchow-Dannenberg	1.221
Lüneburg	1.323
Osterholz	651
Rotenburg (Wümme)	2.070
Heidekreis	1.874
Stade	1.266
Uelzen	1.454
Verden	788
Delmenhorst	62
Emden	112
Oldenburg	103
Osnabrück	120
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	**47.612**

Anmerkung: * Die kreisfreien Städte sind grau unterlegt. Quelle: *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Online-Datenbank, Tabelle Z0000001, Stand: 01.01.2011.

Gemeindliche Flächen-unterschiede

Auf der gemeindlichen Ebene fallen die *Flächenunterschiede noch größer* aus (Tab. 19). 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 Heidekreis) 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 19: 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	48	112	89	25	10	3	287
Anzahl der Samtgemeinden	9	41	39	25	15	8	137
Insgesamt	**57**	**153**	**128**	**50**	**25**	**11**	**424**

Quelle: *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Statistische Berichte Niedersachsen: Bevölkerung der Gemeinden am 31.12.2010, Hannover, 2011, 10-53, eigene Auszählung; Stand: 31.12.2010.

4.2 Die demographische Entwicklung

Phasen der demographischen Entwicklung

Die demographischen Rahmenbedingungen der kommunalen Selbstverwaltung in Niedersachsen werden im Folgenden zunächst anhand der landesweiten *Bevölkerungsentwicklung seit der Vorlage des Weber-Gutachtens* (1969) nachgezeichnet, bevor die *künftige Entwicklung* auf der Grundlage der vorliegenden Prognosen und Vorausberechnungen eingeschätzt wird. Dem schließt sich ein Ausweis regionaler historischer wie prospektiver 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*):

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.[110]) noch durch Wanderungsgewinne (von durchschnittlich 13.800 Personen p.a. im Zeitraum von 1973 bis 1988) kompensiert werden. Bereits im Jahr 1975 aller-

[110] *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Online-Datenbank, Tabelle Z1001696.

dings 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.[111] Diese geringe Geburtenzahl blieb seitdem stabil (bei 1,4) und stellt die 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.[112] So wanderten in den „Spitzenjahren" 1989 bis 1995 jährlich zwischen 64.000 und 103.000 mehr Menschen nach Niedersachsen ein, als das Land verließen.[113] 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.[114] Die Zahl der Sterbefälle blieb im Gegensatz zur 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 30.06.2011 nur noch 7.925.968 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 23.000 im Jahr 2010[115]) und *in immer weniger Kommunen* durch *Wanderungsgewinne* ausgeglichen werden können. 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 63.100 im Jahr 2010.[116] Die in den 1990er Jahren (und der ersten Hälfte der 2000er Jahre) noch erheblichen Wanderungsgewinne gingen seit 2005 auf 4.900 bis 12.000 Personen p.a. zurück, scheinen sich auf diesem niedrigeren Niveau jedoch stabilisiert zu haben.[117] Diese *Wanderungsgewinne* richten sich vor allem auf *Personen im Vorruhe- oder Ruhestand* sowie in den 1990er Jahren auch auf die mittleren Altersjahrgänge. Demgegenüber erweist sich vor allem die ausbildungs- und arbeitsmarktbedingte *Abwanderung junger Niedersachsen* während ihrer Ausbildungs- und Berufseinstiegsphase als besonders

Seit 2005

---

111 *Niedersächsischer Landtag*: Bericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel - Herausforderungen an ein zukunftsfähiges Niedersachsen", Hannover, 2007, 23.

112 Ebd., 33f.

113 *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Online-Datenbank, Tabelle Z1001696.

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

115 *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Online-Datenbank, Tabelle Z1001696.

116 *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Online-Datenbank, Tabelle Z1001696.

117 Das statistische Wanderungsdefizit im Jahr 2008 ist nur begrenzt aussagekräftig, weil die den Wanderungsdaten zugrunde liegenden Meldungen der Behörden zahlreiche Melderegisterbereinigungen infolge der Einführung der persönlichen Steuer-Identifikationsnummer aufweisen.

problematisch;[118] die Fortzüge erfolgen primär studiumsbedingt (in andere Bundesländer) sowie aufgrund besserer Karrierechancen (ins Ausland).[119]

Beschleunigte negative Bevölkerungsentwicklung

Abbildung 20: Bevölkerungsentwicklung Niedersachsens 1969-2010

Quelle: *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Online-Datenbank, Tabelle Z1001696, Stand: 31.12.2010; eigene Darstellung.

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[120]; vgl. Abb. 21). Die Bevölkerungsprognose des NIW 2009-2030 ermittelte für 2030 einen Bevölkerungsrückgang um 8,9% bzw. 704.000 Personen gegenüber 2009 auf dann 7,2 Millionen Einwohner und damit einen noch negativeren Wert als das Statistische Bundesamt (6,6% bzw. 523.100 Personen).[121] 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

---

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

119 Ebd., 23.

120 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.

121 *NBank*: Wohnungsmarktbeobachtung 2010/11: Integrierte Entwicklung von Wohnstandorten und Regionen – Perspektive 2030, Hannover 2011, 96.

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 Lebensführung 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.[122] 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. 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 erwartet, bis zum Jahr 2029 soll sich der Wanderungsüberschuss auf 10.000 Personen erhöhen und bis 2060 den Modellannahmen zufolge auf diesem Niveau verharren.[123] Im Ergebnis vermögen diese moderaten Wanderungsgewinne jedoch nicht den natürlichen Bevölkerungsrückgang zu kompensieren. 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 21: Bevölkerungsentwicklung Niedersachsens 2008–2060

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

[122] Die Bevölkerungsprognose des NIW sagt ebenfalls einen Rückgang der Geburtenzahlen, insbesondere in den 2020er Jahren, sowie einen sogar noch stärkeren Anstieg der Sterbefallzahlen in den kommenden 20 Jahren voraus, vgl. *NBank*, a.a.O., 2011, 47.

[123] Die benannte NIW-Prognose geht von jährlichen Wanderungsgewinnen in Höhe von lediglich 4.300 Personen aus, vgl. *ebd.*

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 (31.12.1981-31.06.2011) stieg die Bevölkerungszahl im Land insgesamt um 9,1%.[124] Dabei konnten *einige Kreise beträchtliche Bevölkerungszuwächse* verzeichnen, *insbesondere im westlichen Landesteil* (Cloppenburg: +44,2%, Vechta: +40,4%, Oldenburg: +31,0%, Ammerland: +30,2%, Emsland: +29,2%, Osnabrück +23,5%) *und im Hamburger Umland* (Lüneburg +33,2%, Harburg +31,5%). Auch der Kreis Gifhorn (+37,7%) erfuhr eine sehr positive Bevölkerungsentwicklung. Andererseits *verloren Landkreise im Süden Niedersachsens Einwohner*, besonders betroffen waren Goslar (-16,4%), Osterode am Harz (-15,4%) und Holzminden (-13,1%). In den *kreisfreien Städten* verlief die Bevölkerungsentwicklung zwischen 1981 und 2011 etwas *weniger disparitär*: jeweils vier Städte verzeichneten einen Bevölkerungsanstieg (Oldenburg +17,5%, Osnabrück +4,4%, Delmenhorst +3,1%, Emden +1,0%) bzw. einen Bevölkerungsrückgang (Wilhelmshaven -18,0%, Salzgitter -9,7%, Braunschweig -4,3%, Wolfsburg -3,0%). Insgesamt blieb die Bevölkerungsentwicklung in den kreisfreien Städten gegenüber der in den Kreisen aufgrund der Suburbanisierung zurück. In Folge dieser Entwicklung ergibt sich der gegenwärtige, in der nachfolgenden Tabelle aufgeführte *Bevölkerungsstand* in den Landkreisen und kreisfreien Städten.

Tabelle 22: Bevölkerungsgröße der niedersächsischen Landkreise, der Region Hannover und der kreisfreien Städte zum 31.06.2011

Gebietskörperschaften der Kreisebene*	Bevölkerungsstand
Braunschweig	249.197
Salzgitter	102.008
Wolfsburg	121.878
Gifhorn	172.456
Göttingen	258.031
Goslar	142.583
Helmstedt	92.492
Northeim	138.418
Osterode am Harz	76.889
Peine	131.267
Wolfenbüttel	121.869
Region Hannover	1.132.962

[124] Eigene Berechnung nach: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen: Online-Datenbank, Tabelle K1001991.

Gebietskörperschaften der Kreisebene*	Bevölkerungsstand
Diepholz	216.103
Hameln-Pyrmont	153.371
Hildesheim	282.180
Holzminden	72.772
Nienburg (Weser)	123.873
Schaumburg	160.175
Celle	178.185
Cuxhaven	200.091
Harburg	247.376
Lüchow-Dannenberg	49.168
Lüneburg	177.546
Osterholz	111.868
Rotenburg (Wümme)	163.561
Heidekreis	139.406
Stade	197.395
Uelzen	93.841
Verden	133.425
Delmenhorst	74.506
Emden	51.437
Oldenburg	161.960
Osnabrück	164.185
Wilhelmshaven	81.253
Ammerland	118.850
Aurich	188.932
Cloppenburg	159.449
Emsland	313.452
Friesland	99.548
Grafschaft Bentheim	134.822
Leer	164.833
Oldenburg	128.517
Osnabrück	356.278
Vechta	139.705
Wesermarsch	90.527
Wittmund	57.328
Niedersachsen insgesamt	**7.925.968**

Anmerkung: * Die kreisfreien Städte sind grau unterlegt. Quelle: *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Online-Datenbank, Tabelle K1000014, Stand: 30.06.2011.

NIW-Prognose

Für die weitere *Bevölkerungsentwicklung bis 2030* (gegenüber 2009) prognostiziert das NIW für *40* der *Landkreise und kreisfreien Städte Bevölkerungsrückgänge* und nur für *sechs* von ihnen *-zuwächse* (vgl. Tabelle 23).[125] Die Spannbreite reicht dabei von einer Bevölkerungsabnahme um 27% im Landkreis Holzminden bis hin zu einem Anstieg um 6% im Landkreis Vechta. Neben dem Kreis Vechta wird noch für die Kreise Cloppenburg (+3%), Harburg (+2%) und Ammerland (+0,2%) sowie für die kreisfreien Städte Oldenburg (+6%) und Braunschweig (+1%) eine positive demographische Entwicklung erwartet. Ergänzt man diese Aufstellung um die Kreise Lüneburg, Emsland und Grafschaft Bentheim, deren Einwohnerzahl bis 2030 voraussichtlich um weniger als ein Prozent abnehmen wird, wird deutlich, dass sich *positive oder zumindest ausgeglichene demographische Entwicklungsszenarien auf* das *westliche Niedersachsen*, das *südliche Hamburger Umland* und die *Stadt Braunschweig konzentrieren*. Der Landkreis Vechta wird dabei bis 2030 die einzige Region des Landes sein, die einen Wanderungsgewinn und einen Geburtenüberschuss verzeichnen wird, während die übrigen Kreise und kreisfreien Städte mit prognostiziertem Bevölkerungszuwachs ihre negative natürliche Bevölkerungsentwicklung durch Wanderungsüberschüsse kompensieren werden. Demgegenüber ist mit *hohen Bevölkerungsverlusten vor allem im Süden Niedersachsens* zu rechnen, insbesondere in den Landkreisen Holzminden (-27%), Goslar (-27%), Osterode am Harz (-26%), Northeim (-25%), Helmstedt (-24%), Wolfenbüttel

---

125 Hierzu und zum Folgenden: *NBank*, a.a.O., 2011, 50–52, 96. Der Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (LSKN) legte auf Basis der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung eine regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für das Land Niedersachsen für nahezu den selben Zeitraum (01.01.2009–01.01.2031; NIW: 31.12.2009–31.12.2030) vor. Aufgrund einer unterschiedlichen Berechnungsmethodik gelangte der LSKN zu in Teilen abweichenden Ergebnissen. Während die LSKN-Vorausberechnung eine Bevölkerungsabnahme auf 7.442.200 (NIW: 7.224.900), d.h. um 6,4% seit 2008 (NIW: 8,9% seit 2009), für das Land Niedersachsen insgesamt ermittelte, traten bei einzelnen Landkreisen und kreisfreien Städten erheblichere Abweichungen auf, die nachfolgend benannt werden, sofern die vorausberechnete Einwohnerzahl des LKSN für das Jahr 2031 um mehr als 5% vom Wert der NIW-Prognose abweicht: Eine positivere Entwicklung wird demnach für die Kreise Vechta (161.800 statt 143.200 Einwohner am 31.12.2030; +20% statt +6% Einwohnerzuwachs vom 01.01.2009 bzw. 31.12.2009 bis 31.12.2030), Cloppenburg (177.600 statt 161.800; +13% statt +3%), Emsland (334.700 statt 312.700; +7% statt 0%), Emden (50.800 statt 48.200; -2% statt -6%), Rotenburg (Wümme) (162.300 statt 150.900; -1% statt -8%), Osterholz (112.700 statt 100.000; 0% statt -11%), Göttingen (238.400 statt 225.500; -8% statt -13%), Nienburg (Weser) (112.500 statt 104.400; -9% statt -15%), Hildesheim (251.200 statt 235.200; -9% statt -15%), Wesermarsch (80.500 statt 75.300; -13% statt -18%), Hameln-Pyrmont (136.300 statt 127.200; -13% statt -18%) und Holzminden (59.800 statt 54.100; -20% statt -27%) sowie die Stadt Delmenhorst (67.000 statt 63.600; -10% statt -15%) prognostiziert, größere Bevölkerungsabnahmen erwartet der LSKN dagegen für die Städte Wolfsburg (104.200 statt 111.700; -14% statt -8%) und Salzgitter (74.400 statt 78.800; -29% statt -24%). Vgl. *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Statistische Berichte Niedersachsen. Die Ergebnisse der regionalen Bevölkerungsvorausberechnung für Niedersachsen bis zum 01.01.2031, Hannover 2011, 22.

(-21%), Hameln-Pyrmont (-18%), Hildesheim (-17%) und Schaumburg (-17%) sowie der kreisfreien Stadt Salzgitter (-24%). *Deutliche demographische Entwicklungsschwächen* sind zudem in den im *Nordosten Niedersachsens außerhalb des unmittelbaren Hamburger Umlandes* gelegenen Kreisen Lüchow-Dannenberg (-21%) und Uelzen (-18%) sowie im *Norden des Landes* in den Kreisen Wesermarsch (-18%), Cuxhaven (-15%) und Friesland (-15%) sowie der Stadt Wilhelmshaven (-19%) erkennbar. Das *südliche und mittlere Niedersachsen* wird, wie aufgezeigt, mit Ausnahme der Stadt Braunschweig von einer teils ausgeprägten Bevölkerungsabnahme betroffen sein, hier gelingt es nur der Region Hannover (-4%) und der Stadt Wolfsburg (-8%) die Bevölkerungsverluste auf einen einstelligen Prozentsatz zu begrenzen, während für die übrigen noch nicht benannten Kreise Rückgänge um bis zu 15% erwartet werden (Gifhorn: -12%; Göttingen: -13%; Celle: -13%; Peine: -13%; Nienburg [Weser]: -15%). Im *westlichen Landesteil* (inkl. der Metropolregion Bremen-Oldenburg) treten zu den aufgeführten Gebietskörperschaften mit positiver Bevölkerungsentwicklung zahlreiche Kreise mit Bevölkerungsrückgängen bis 2030 hinzu. Während diese in den Kreisen Oldenburg (-2%), Leer (-5%), Aurich (-8%) und Osnabrück (-9%) sowie den kreisfreien Städten Emden (-6%) und Osnabrück (-7%) noch unterhalb des Landesdurchschnitts verbleiben, gilt dies für die Landkreise Verden (-9%), Diepholz (-10%), Wittmund (-10%), Osterholz (-11%) und die Stadt Delmenhorst (-15%) bereits nicht mehr. In der *Metropolregion Hamburg* schließlich zeigt sich auch für die Kreise Stade (-3%), Rotenburg (Wümme) (-8%) und den Heidekreis (-14%) – wie bereits für Lüneburg und Harburg im Gegensatz zu Lüchow-Dannenberg und Uelzen –, dass sich mit zunehmender Nähe zur Hansestadt Hamburg die demographische Entwicklungsdynamik verbessert.

Tabelle 23: Bevölkerungsstand und -prognose niedersächsischer Landkreise und kreisfreier Städte

Einwohnerzahl der Landkreise/der kreisfreien Städte*	Bevölkerungsstand 2009	Bevölkerungsprognose 2030	Veränderung (2030 ggü. 2009)
Braunschweig	247.400	250.958	+1,4%
Salzgitter	103.446	78.830	-23,8%
Wolfsburg	121.109	111.727	-7,7%
Gifhorn	173.223	153.073	-11,6%
Göttingen	259.281	225.462	-13,0%
Goslar	144.680	106.292	-26,5%
Helmstedt	93.903	71.422	-23,9%
Northeim	140.553	105.560	-24,9%
Osterode am Harz	78.253	57.742	-26,2%

Einwohnerzahl der Land-kreise/der kreisfreien Städte*	Bevölkerungs-stand 2009	Bevölkerungs-prognose 2030	Veränderung (2030 ggü. 2009)
Peine	132.066	114.541	-13,3%
Wolfenbüttel	122.806	96.877	-21,1%
Region Hannover	1.130.262	1.084.826	-4,0%
Diepholz	213.634	192.663	-9,8%
Hameln-Pyrmont	155.164	127.164	-18,0%
Hildesheim	284.551	235.166	-17,4%
Holzminden	74.094	54.088	-27,0%
Nienburg (Weser)	122.989	104.441	-15,1%
Schaumburg	161.746	134.525	-16,8%
Celle	179.247	155.778	-13,1%
Cuxhaven	201.188	170.815	-15,1%
Harburg	245.624	251.461	+2,4%
Lüchow-Dannenberg	49.699	39.193	-21,1%
Lüneburg	177.042	177.040	-0,0%
Osterholz	112.029	99.977	-10,8%
Rotenburg (Wümme)	164.064	150.908	-8,0%
Heidekreis	140.053	120.784	-13,8%
Stade	196.952	191.108	-3,0%
Uelzen	94.428	77.893	-17,5%
Verden	133.328	121.465	-8,9%
Delmenhorst	74.512	63.642	-14,6%
Emden	51.292	48.240	-6,0%
Oldenburg	161.334	171.019	+6,0%
Osnabrück	163.514	152.767	-6,6%
Wilhelmshaven	81.137	66.027	-18,6%
Ammerland	117.517	117.699	+0,2%
Aurich	188.973	173.503	-8,2%
Cloppenburg	157.506	161.792	+2,7%
Emsland	313.098	312.656	-0,1%
Friesland	99.851	85.160	-14,7%
Grafschaft Bentheim	135.346	134.485	-0,6%
Leer	164.837	156.900	-4,8%
Oldenburg	126.571	123.713	-2,3%
Osnabrück	357.056	325.544	-8,8%
Vechta	134.838	143.213	+6,2%

Einwohnerzahl der Landkreise/der kreisfreien Städte*	Bevölkerungsstand 2009	Bevölkerungsprognose 2030	Veränderung (2030 ggü. 2009)
Wesermarsch	91.228	75.288	-17,5%
Wittmund	57.391	51.430	-10,4%
Niedersachsen insgesamt	**7.928.815**	**7.224.857**	**-8,9%**

Anmerkung: * Die kreisfreien Städte sind grau unterlegt. Quelle: *NBank*, a.a.O., 2011, 96; eigene Berechnungen.

Selektives Wachstum

Die demographische Entwicklung Niedersachsens ist schließlich durch ein deutlich *altersstrukturell-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 2010 von 2,0 auf 5,4% mehr als verdoppelt (vgl. Tab. 24).[126] Im gleichen Zeitraum stieg auch der Anteil der 40- bis 59-Jährigen von 22,4 auf 30,8% und jener der 60- bis 79-Jährigen von 17,7 auf 21,2%. Hingegen sank der Anteil der 0- bis 19-Jährigen von 31,0 auf 19,8% erheblich, auch jener der 20- bis 39-Jährigen von 26,8 auf 22,8%. Das durchschnittliche Alter der niedersächsischen Bevölkerung erhöhte sich im Zeitraum von 1970 bis 2008 um 7,5 Jahre auf 43,0 Jahre.[127] Diese *Alterung der niedersächsischen Bevölkerung wird* sich gemäß der koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung *fortsetzen*. So kommt es voraussichtlich zu einer Zunahme des Durchschnittsalters auf 47,7 Jahre im Jahr 2030.[128] Der Anteil der über 80-Jährigen wird sich bis 2030 auf 8,4% (gegenüber 5,4% im Jahr 2010) weiter stark erhöhen, jener der 60- bis 79-Jährigen auf 28,9% (gegenüber 21,2%).[129] In absoluten Zahlen wird es so im Jahr 2030, der Vorausberechnung zufolge, 625.000 über 80-Jährige geben und damit 196.000 mehr als 2010, was einem Zuwachs von 45,7% entspricht. Zudem wird die Zahl der 60- bis 79-Jährigen um 473.000 auf 2.150.000 im selben Zeitraum ansteigen. Die mittleren Jahrgänge werden von 22,8 auf 21,8% (20- bis 39-Jährige) und von 30,8 auf 24,2% (40- bis 59-Jährige) zurückgehen. Der Anteil der Kinder und Jugendlichen (bis 19 Jahre) wird bis 2030 voraussichtlich von 19,8 auf 16,7% sinken, in absoluten Zahlen entspricht dies einem Rückgang von 1.567.000 (2010) auf 1.241.000 (2030). Nicht nur die Verringerung der Schülerzahlen wird weitreichende *Konsequenzen für die infrastrukturelle Ausstattung und Versorgung nach sich ziehen*.[130]

Alterungsprozesse

---

126 Eigene Berechnung nach: *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Online-Datenbank, Tabelle K1000151.

127 *Niedersächsischer Landtag*, a.a.O., 2007, 46; *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*, a.a.O., 2011, 40.

128 *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*, a.a.O., 2011, 40.

129 Ebd., 27.

130 Ebd., 25; *ders.*, a.a.O., o.J., 18.

Tabelle 24: Altersverteilung der niedersächsischen Bevölkerung 1970-2031

Alterskohorten	Anzahl der Einwohner in Tsd. im Jahr			Anteil an der Gesamtbevölkerung (in Prozent) im Jahr		
	1970	2010	2031*	1970	2010	2031*
0- bis 19-Jährige	2.211	1.567	1.241	31,0	19,8	16,7
20- bis 39-Jährige	1.910	1.804	1.622	26,8	22,8	21,8
40- bis 59-Jährige	1.593	2.442	1.804	22,4	30,8	24,2
60- bis 79-Jährige	1.262	1.677	2.150	17,7	21,2	28,9
Über 80-Jährige	146	429	625	2,0	5,4	8,4
Summe	7.121	7.918	7.442	100	100	100

Anmerkung: * Auf Basis der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (01.01. 2009–01.01.2031), Jahreswerte bezogen auf den 31.12 (1970, 2010) bzw. 01.01 (2031). Quellen: *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Online-Datenbank, Tabelle K1000151, *ders.*, a.a.O., 2011, 27; eigene Berechnungen und Darstellung.

Veränderungen der Altersstruktur auf der Kreisebene, starke regionale Disparitäten

Die skizzierte *Veränderung der Altersstruktur fällt in den Gebietskörperschaften der Kreisebene unterschiedlich aus.*[131] So wächst die Zahl der über 75-Jährigen von 2009 bis 2030 in einigen im Norden des Landes gelegenen Kreisen durchaus „dramatisch“, etwa in Ammerland (+95%), Oldenburg (+85%), Harburg (+83%) und Verden (+79%), während sie vor allem in den südlichen Kreisen in deutlich geringerem Maße ansteigt, so in Holzminden (+10%), Goslar (+10%) und Osterode am Harz (+15%). Dies erklärt sich in Teilen aus den vorausgehenden 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 (u.a. Holzminden, Goslar, Osterode am Harz). Die kreisfreien Städten (u.a. Salzgitter: +15%, Wolfsburg: +18%) mit Ausnahme Delmenhorsts (+48%) und Oldenburgs (+50%) bleiben unterhalb des Landesdurchschnitts von 43% beim Zuwachs der über 75-Jährigen. Ähnlich frappierende regionale Disparitäten dokumentiert die Entwicklung der Zahl der unter 18-Jährigen: Während deren Rückgang in der Mehrzahl der kreisfreien Städten (Oldenburg: -1%, Wolfsburg: -6%, Osnabrück: -12%, Emden: -15%) und wenigen Kreisen (Vechta: -13%, Harburg: -15%) sowie der Region Hannover (-12%) noch begrenzt erscheint – und in der Stadt Braunschweig sogar eine Zunahme um 6% zu erwarten ist, wird ihre Zahl in anderen Landkreisen dramatisch sinken (Lüchow-Dannenberg: -47%; Wolfenbüttel: -43%; Northeim: -43%; Goslar: -43%; Osterode am Harz: -43%).

[131] Hierzu und zum Folgenden: *NBank*, a.a.O., 2011, 98.

Migrations prozesse

Die in der zweiten Wachstumsphase (1989-2004) erfolgten *Migrationsgewinne* sind zu größeren Teilen *ausländischer Zuwanderung* zu verdanken und führten im Ergebnis zu einer verstärkten *Heterogenisierung der Einwohnerschaft* mit Blick auf ihre ethnische Zugehörigkeit und ihre Sprache.[132]

Die *Einwanderung* erfolgte vor allem aus der Russischen Föderation, der Ukraine, Kasachstan und Kirgistan.[133] Im Jahr 2010 wiesen *16,8% der Einwohner Niedersachsens einen Migrationshintergrund* auf, zwei Prozentpunkte weniger als im Bundesdurchschnitt.[134] Von den 1.335.000 Einwohnern mit Migrationshintergrund waren 40% Ausländer und 60% Deutsche.[135] Unter diesen wiederum wiesen vier von fünf Ausländern und drei von fünf Deutschen eigene Migrationserfahrungen auf, die anderen wurden dagegen in Deutschland geboren und verfügen über keine persönlichen Migrationserfahrungen.[136] Der *Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung stieg von 1970 bis 2010 von 2,4% auf 6,7%.*[137] Der stärkste Zuwachs fand sich dabei in den Jahren 1985 bis 1995[138], 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.[139] 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“ auszulösen. *Einnahmenseitig* wirkt sich die Alterung der Bevölkerung dahingehend aus,

---

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

133 Ebd., 36.

134 *Statistisches Bundesamt:* Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund, Ergebnisse des Mikrozensus 2010, Wiesbaden 2011, 32, 36.

135 Ebd., 36.

136 Ebd.

137 *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Online-Datenbank, Tabelle K1000124.

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

139 Ebd., 23.

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, so wird einer NIW-Prognose zufolge die Zahl der Erwerbstätigen bis 2025 um 202.000 Personen gegenüber 2009 zunehmen (Abbau der Arbeitslosigkeit, Verkürzung von Schul- und Studienzeiten, Ausweitung der Erwerbstätigkeit von Frauen und Erhöhung des Renteneintrittsalters als Ursachen), erst anschließend setzt ein sich beschleunigender negativer Beschäftigungstrend mit einem Rückgang der Erwerbstätigenzahl um 66.000 Beschäftigte bis 2030 ein, da die benannten Möglichkeiten der volleren Nutzung des Arbeitskräftepotentials ohne eine starke Zuwanderung von Fachkräften dann ausgeschöpft sein dürften.[140] Aufgrund der auch in Zukunft zu erwartenden (wenngleich langsamer) *wachsenden Produktivität* kann gleichwohl mit steigenden kommunalen Einnahmen pro Kopf gerechnet werden.[141] 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.[142] Zudem kann die Funktionsfähigkeit bestimmter technischer Infrastrukturen durch eine stark abnehmende Nutzerzahl gefährdet werden:[143] So droht bei Wasserversorgungsnetzen eine Wiederverkeimung infolge einer erheblich verringerten Durchflussmenge und können rückläufige Abwas-

140 *NBank*, a.a.O., 2011, 66.

141 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.

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

143 Ebd., 82.

seraufkommen 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*.[144] 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.[145] 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.*[146] 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.[147]

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 ländlichen Raum (auch von Mittelzentren), wobei sich dies vor allem auf die südli-

144 *Mäding, H.*, a.a.O., 2004, 94.

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

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

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

chen, vereinzelt auch auf nördliche und östliche Landesteile Niedersachsens erstreckt.[148]

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 *Zinsquote* zur Einschätzung des benötigten 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. In den Jahren 2009 und 2010 erwies sich neben strukturellen Faktoren der Verlauf der Wirtschafts- und Finanzkrise auf die Kommunalfinanzen als prägend. So konnten die Kommunen im Jahr 2010 insgesamt keine ausgeglichenen Haushalte vorlegen, doch wurde der *negative Finanzierungssaldo gegenüber dem Vorjahr* deutlich auf -606 Mio. EUR *zurückgeführt*.[149] Dies geht auf nur moderate Ausgabensteigerungen (um 0,7% auf 17.645 Mio. EUR bereinigte Gesamtausgaben) und leichte Einnahmesteigerungen (um 2,4% auf 17.039 EUR) zurück, nachdem im Vorjahr noch ein Einnahmerückgang um 2,6% die Haushaltskonsolidierung erschwerte.

Angespannte Finanzsituation

Die Ausgaben der *laufenden Rechnung*, etwa für Personal und Sachausgaben, stiegen im Jahr 2010 um 298 Mio. EUR auf 15.252 Mio. EUR (+2%), während einnahmeseitig nur eine Erhöhung um 0,7% auf 15,704 Mio. EUR erzielt wurde, der Einnahmeüberhang der laufenden Rechnung mithin auf 452 Mio. EUR zurückging. Nachdem sich in den Jahren 2008 und 2009 das Verhältnis zwischen konsumtiven und vermögenswirksamen Ausgaben erstmals nach längerer Zeit hin zu einer Stärkung der Investitionen entwickelte, wuchs im Jahr 2010 der Anteil der Ausgaben der laufenden Rechnung an den bereinigten Gesamtausgaben wieder um 1% auf

Entwicklung der laufenden Rechnung

---

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

149 Vgl. hierzu und zum Folgenden *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Kommunale Finanzen 2010, Realsteuervergleich 2010. Statistische Berichte, Hannover 2011, 16ff.

86,4%. Die bedeutendste Ausgabenposition stellen weiterhin die Personalausgaben i.H.v. 4.270 Mio. EUR (24,2% der Gesamtausgaben) dar, ihr Anstieg im Jahr 2010 betrug 2,9% gegenüber dem Vorjahr. Aufgabenbezogen erwies sich erneut der *Anstieg der Ausgaben für Leistungen der Sozialhilfe* (inkl. der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, der Jugendhilfe, der Leistungen an Kriegsopfer, Grundsicherung für Arbeitsuchende [*vulgo* Hartz IV]) als fiskalisch am folgenreichsten, er betrug im Jahr 2010 3,8% (auf nun 4.513 Mio. EUR).

Anstieg der Personal- und Sozialhilfeausgaben

Da die derart skizzierte laufende Rechnung nur begrenzten Ausgabenkürzungen offen steht, setzten die finanzschwachen niedersächsischen Gemeinden und Gemeindeverbände *Einsparungen in den vergangenen Jahren vor allem in der Kapitalrechnung* durch. So sank das Volumen der *Sachinvestitionen*, von 2,7 Mrd. Euro im Jahr 1992 über 2,0 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf 1,6 Mrd. Euro im Jahr 2008.[150] Erst *durch* das *Konjunkturpaket II* (und die damit verbundene Ko-Finanzierung von Investitionen durch den Bund) wurden die *Ausgaben für Sachinvestitionen in den Jahren 2008 bis 2010 wieder deutlich erhöht,* darunter um 30% im Jahr 2009 gegenüber dem Vorjahr.

Temporärer Anstieg der Sachinvestitionen

Einnahmeseitig soll zunächst auf die *2010 deutlich angestiegenen Steuereinnahmen* der niedersächsischen Kommunen abgestellt werden. So nahm das Aufkommen der Gewerbesteuer, die nahezu die Hälfte der kommunalen Steuereinnahmen ausmacht, gegenüber 2009 um 15,2% auf 3.039 Mio. EUR zu. Leichte Anstiege verzeichneten die kommunale Ebene auch mit Blick auf die Grundsteuern A + B (2,5% auf 1.186 Mio. EUR) und den gemeindlichen Anteil an der Umsatzsteuer (1,6% auf 283 Mio. EUR), lediglich der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer reduzierte sich um 3,8% auf 2.051 Mio. EUR. Die Kreisebene konnte im Jahr 2010 an diesen positiven Entwicklungen nicht partizipieren, da Veränderungen der gemeindlichen Steuereinnahmekraft erst zeitlich versetzt das Volumen der Kreisumlage, der wichtigsten kreislichen Einnahmeposition, beeinflussen. Demnach *sank* die *Kreisumlage um 256 Mio. EUR* (-8,6%) auf 2.724 Mio. EUR. Auch die Höhe der *Zuweisungen* vom Land Niedersachsen und dem Bund, der zweitgrößten kommunalen Einnahmeart nach den Steuereinnahmen, *ging* im Jahr 2010 *deutlich um 8,3% auf 3.787 Mio. EUR zurück*. Die Einnahmen aus Gebühren und ähnlichen Entgelten schließlich nahmen 2010 um 35 Mio. EUR ab und erreichten ein Volumen von nur noch 1.390 Mio. EUR. Aus der Kapitalrechnung konnten hingegen deutliche Mehreinnahmen erzielt werden: der Anstieg im Jahr 2010 gegenüber dem Vorjahr betrug 27,5% (auf 1.335 Mio. EUR), wobei Ausgliederungen aus den Kernhaushalten das positive Bild leicht verfälschen.

Einnahmen: Zuwachs der Steuereinnahmen, aber…

… Rückgang der Kreisumlage, der Zuweisungen und Gebühren

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

Weitere Verschuldung trotz Konsolidierungsbedarfs

Der *Schuldenstand der niedersächsischen Kommunen erhöhte sich* auch im Jahr 2010 *auf nunmehr 7.696 Mio. EUR*. Der Zuwachs beträgt 98 Mio. EUR (1,3%) gegenüber 2009, wobei infolge von Ausgliederungen von einer tendenziell noch höheren Schuldenzunahme auszugehen ist. Somit ergibt sich eine durchschnittliche kommunale Verschuldung von 970 EUR pro Einwohner zum 31.12.2010. Besorgniserregend stellt sich zudem die fortlaufende Erhöhung des Kassenkreditvolumens dar. Diese eigentlich zur kurzfristigen Liquiditätssicherung vorgesehenen, aber zunehmend zur Defizitbedienung in den Verwaltungshaushalten verwendeten Kredite[151] erreichten im Jahr 2010 die Höhe von 5.048 Mio. EUR, was einer Steigerung von 10% gegenüber dem Vorjahr entspricht und als sehr hohes Niveau gelten muss. In Einzelfällen übersteigt die Kassenkreditbelastung die Jahreseinnahmen der Kommunen inzwischen deutlich; 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.

Im Ergebnis erweist sich die *Lage der niedersächsischen Kommunalfinanzen* als fortgesetzt *kritisch*: Während sich in den Jahren 2005 bis 2008 trotz schwieriger Rahmenbedingungen ein insgesamt positives Bild abzeichnete, konnte der jüngste Einbruch im Jahr 2009 vor allem mit Blick auf die Einnahmeausfälle bei der Gewerbesteuer, noch nicht überwunden werden. Die deutlich verbesserte Steuereinnahmekraft im Jahr 2010 vermochte die Ausgabensteigerungen, insbesondere im Sozialbereich, nicht hinreichend zu kompensieren, sodass das kommunale Deckungsdefizit fortbesteht.

Die Situation auf Kreisebene

Nach dieser Gesamtdarstellung der niedersächsischen Kommunalfinanzen richtet sich der Fokus nun zunächst auf die *Kreisebene.* Die *allgemeinen Deckungsmittel* (netto) dieser Gebietskörperschaft setzen sich 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.[152] Im Durchschnitt der Jahre 2007-2009 betrugen die allgemeinen Deckungsmittel 544 EUR je Einwohner (ohne kreisfreie Städte, mit der Region Hannover).[153] Niedrige Deckungsmittel (von weniger als 500 EUR je Einwohner) erzielten mit Ausnahme des Landkreises Osnabrück (474 EUR) lediglich in der Met-

---

151 Dies rügte der Niedersächsische Staatsgerichtshof in einem Urteil vom 07.03.2008, vgl. StGH 2/05.

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

153 Hierzu und zum Folgenden: *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung*: Gemeindefinanzrechnung auf Basis der Rechnungsergebnisse der Gemeindefinanzrechnung, des LSKN, der Finanzdatenbank des NIW und eigener Auswertungen und Berechnungen, veröffentlicht in: *dass.*: Regionalmonitoring Niedersachsen. Regionalreport 2011, Hannover, 2012 (i.E.).

ropolregion Bremen-Oldenburg gelegene Landkreise: Ammerland (383 EUR), Oldenburg (457 EUR), Vechta (478 EUR), Cloppenburg (481 EUR) und Osterholz (482 EUR). Die Empfänger hoher allgemeiner Deckungsmittel sind hingegen weniger territorial konzentriert, sie finden sich in Süd- und Zentralniedersachsen (Region Hannover: 602 EUR, Osterode am Harz: 604 EUR, Nienburg [Weser]: 606 EUR), Nordostniedersachsen (Uelzen: 605 EUR, Lüchow-Dannenberg: 678 EUR) und im Küstenraum (Wesermarsch 618 EUR).

Die niedersächsischen Landkreise zahlten im Durchschnitt der Jahre 2007-2009 *Zinsen* in Höhe von 25 Euro je Einwohner, wodurch die allgemeinen Deckungsmittel um 4% gesenkt wurden. Die Zinsausgaben der Landkreise lagen dabei zwischen 5 Euro (Oldenburg) und 81 Euro je Einwohner (Lüchow-Dannenberg). Problematisch erscheint die Schuldensituation vor allem mit Blick auf Uelzen (50 EUR), Osterode am Harz (45 EUR), Wesermarsch (45 EUR), Helmstedt (43 EUR) und Heidekreis (42 EUR).

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 2007 bis 2009 lagen die Zuschussbedarfe auf der Kreisebene bei 512 Euro je Einwohner. Zudem sind erhebliche *regionale Differenzen* erkennbar: So finden sich einerseits Beispiele geringer Zuschussbedarfe, etwa in den westlichen Landkreisen Ammerland (358 EUR), Cloppenburg (386 EUR) und Oldenburg (397 EUR) sowie im Kreis Göttingen (358 EUR), andererseits aber auch sehr hohe Zuschussbedarfe, so in den Kreisen Holzminden (600 EUR), Wesermarsch (612 EUR), Hameln-Pyrmont (616 EUR), Helmstedt (620 EUR), Region Hannover (627 EUR) und im „Extremfall“ Lüchow-Dannenberg (781 EUR).

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 2007 bis 2009 106%* betrug, die Kreise in ihrer Gesamtheit folg-

lich geringere finanzielle Spielräume aufwiesen als die Gemeinden (115%). *28 der 37 niedersächsischen Landkreise* verfügten in diesem Zeitraum über einen *gedeckten Haushalt*. Auf eine Deckungsquote von weniger als 100% verweisen hingegen neben der Region Hannover (96%) auch die Kreise Lüchow-Dannenberg (87%), Helmstedt (93%), Schaumburg (94%), Hameln-Pyrmont (96%), Goslar (98%), Northeim (98%), Holzminden (99%), Cuxhaven (99%) und Peine (99%); als gleichsam *„dramatisch“* ist dabei die *Finanzlage des Landkreises Lüchow-Dannenberg*, dessen Haushalt seit Jahren systematisch unterfinanziert ist, zu bewerten. Dem stehen Kreise mit umfänglichen Investitionsressourcen gegenüber, darunter Grafschaft Bentheim (122%), Cloppenburg (125%), Rotenburg (Wümme) (125%) und Emsland (126%).

Zinsquote

Einen zweiten Indikator zur Beurteilung der Haushaltslage der Kommunen bildet die *Zinsquote*. Sie gibt das Verhältnis der Zinsausgaben zu den allgemeinen Deckungsmitteln (brutto) wieder. Die Zinsquote gibt über die Größe kommunalpolitischer Gestaltungsspielräume und das damit verbundene *Ausmaß notwendiger Haushaltskonsolidierung* Auskunft. Im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2009 betrug die *Zinsquote* der Landkreise *bei erheblichen regionalen Schwankungen 4,5%.* Die Haushalte der Landkreise Lüchow-Dannenberg (10,7%), Uelzen (7,7%), Osterode (7,0%) und Helmstedt (7,0%), waren durch besonders *hohe Zinslasten* geprägt, gefolgt von den Kreisen Cuxhaven (6,8%), Wesermarsch (6,7%), Heidekreis (6,7%) und Aurich (6,4%), während die Zinsquoten in Oldenburg (1,1%) und Emsland (1,9%) im Landesvergleich am niedrigsten ausfielen.

Die Situation auf Gemeindeebene

Mit Blick auf die *Gemeindeebene* (ohne die kreisfreien Städte) setzen sich die *allgemeinen Deckungsmittel* (netto) aus Steuereinnahmen[154] 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.[155] Die allgemeinen Deckungsmittel der Gemeinden lagen im Durchschnitt der Jahre 2007-2009 bei 475 Euro je Einwohner (ohne kreisfreie Städte, mit Landeshauptstadt Hannover). Die Gemeinden in den Kreisen Göttingen (586 EUR), Verden (565 EUR), Oldenburg (519 EUR) und Ammerland (507 EUR) verfügten insgesamt über hohe Deckungsmittel, die führende Position der Region Hannover (657 EUR) erklärt sich aus den extrem hohen Steuereinnahmen und der Finanzausstattung der Landeshauptstadt. Während die Gemeinden in den Kreisen Nienburg (Weser) (372 EUR), Helmstedt (376 EUR), Cuxhaven (378 EUR), Leer (381 EUR), Lüneburg (388 EUR), Northeim (392 EUR), Uelzen (394 EUR), Rotenburg (Wümme) (396 EUR), Wittmund

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

155 Hierzu: *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung*, a.a.O., 2009, 32-35.

(396 EUR) und Grafschaft Bentheim (399 EUR) bereits mit *deutlich unterdurchschnittlichen Deckungsmitteln* wirtschaften müssen, befinden sich die Gemeinden in den Landkreisen Osterode am Harz (327 EUR), Lüchow-Dannenberg (353 EUR) und Heidekreis (362 EUR) einer besonders diskussionswürdige Lage.

Zinsausgaben

Die *Zinsausgaben* stellen eine weitere wesentliche Messgröße zur Bestimmung der finanziellen Lage einer Gemeinde dar. Die niedersächsischen Gemeinden zahlten im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2009 40 Euro je Einwohner Zinsen (einschließlich Kassenkredite). Damit wurden ihre allgemeinen Deckungsmittel um durchschnittlich 8% reduziert. Durchschnittliche Zinsbelastungen von über 60 EUR je Einwohner kennzeichnen die Gemeinden in den Landkreisen Celle (61 EUR), Osterholz (62 EUR), Helmstedt (63 EUR), Göttingen (64 EUR), Northeim (68 EUR), Lüneburg (68 EUR), Osterode am Harz (69 EUR), Hildesheim (72 EUR) und Cuxhaven (91 EUR), gleichwohl finden sich Gemeinden mit schweren Zinsbelastungen auch in weiteren Kreisen.

Zuschussbedarfe

Auf der Gemeindeebene lagen die *Zuschussbedarfe der Verwaltungshaushalte für die Einzelpläne 0–8* im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2009 bei 413 Euro je Einwohner. *Regionale Differenzen* dokumentieren sich zwischen Kreisen mit niedrigen Zuschussbedarfen, wie Rotenburg (Wümme) (275 EUR), Cloppenburg (272 EUR), Wittmund (297 EUR), Grafschaft Bentheim (298 EUR) und Vechta (299 EUR), und solchen mit erhöhten Ausgaben zur Aufgabenwahrnehmung, etwa Uelzen (402 EUR), Hildesheim (451 EUR), Goslar (463 EUR) und Cuxhaven (477 EUR) sowie – aufgrund ihrer dominierenden kreis-/regionsangehörigen Stadt in besonderem Maße – Göttingen (620 EUR) und die Region Hannover (622 EUR).

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, bevor sie im Rahmen der Wirtschafts- und Finanzkrise wieder deutlich zurückging. Im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2009 erreichte die Deckungsquote der niedersächsischen Gemeinden demnach 115%, schwankte aber stärker als auf Kreisebene. Die Gemeinden in den Kreisen Gifhorn, Oldenburg, Rotenburg (Wümme), Emsland, Diepholz, Aurich, Cloppenburg, Verden und Vechta erzielten sehr hohe Deckungsquoten zwischen durchschnittlich 142 und 165%. Demgegenüber verzeichneten die Gemeinden der Landkreise Cuxhaven (79%), Osterode am Harz (84%), Goslar (90%), Helmstedt (93%), Lüchow-Dannenberg (94%), Göttingen (95%), Hildesheim (95%) und Uelzen (98%) ganz erhebliche Deckungsprobleme.

Die *Zinsquoten* der Gemeindehaushalte in Niedersachsen lagen im Jahresmittel 2007 bis 2009 bei 7,7%. Die *regionale Differenzierung* war *bei den Gemeinde-*

haushalten noch größer als bei den Kreishaushalten. So fanden sich sehr hohe Zinsquoten von durchschnittlich mehr als 10% in den Gemeinden der Landkreise Wolfenbüttel (10,8%), Goslar (11,0%), Celle (12,0%), Uelzen (12,8%), Osterholz (13,3%), Lüchow-Dannenberg (13,9%), Helmstedt (14,3%), Hildesheim (14,4%), Northeim (14,7%) und Lüneburg (15,0%); dramatische Finanzprobleme dokumentierten sich schließlich in den Gemeinden des Landkreises Cuxhaven (19,4%). In den Gemeinden der Kreise Vechta, Peine, Harburg und Oldenburg konnte die Zinsbelastung dagegen auf höchsten drei Prozent der allgemeinen Deckungsmittel begrenzt werden.

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, Braunlage, Samtgemeinden Freden [Leine] und Land Hadeln, 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.

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.[156] 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.[157] Abhängig von der definitorischen Füllung des Identitätsbegriffs kann dieser um eine emotionale und damit zugleich bewertende Komponente

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

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

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.[158] 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. 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 Landschafts-verbände

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:

- Ostfriesische Landschaft,
- Oldenburgische Landschaft,
- Landschaftsverband Stade,
- Landschaftsverband Hildesheim,
- Emsländische Landschaft,
- Landschaftsverband Osnabrücker Land,
- Landschaftsverband Südniedersachsen,
- Braunschweigische Landschaft,
- Lüneburgischer Landschaftsverband,
- Landschaftsverband Weser-Hunte,
- Regionalverband Harz,

[158] 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.

- Schaumburger Landschaft sowie
- Landschaftsverband Hameln-Pyrmont.

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[159] 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 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*.[160] 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 anspruchsvolles 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 aktuel-

159 Hierzu *Danielzyk, R./Krüger, R.*, a.a.O., 1994, 92.

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

le Fallstudie zur Situation in Mecklenburg-Vorpommern aufzeigt.[161] 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.[162] 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.[163] 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 Engagement hinausgeht, bleibt das Selbstverständnis der Kommunalpolitiker, eine ehrenamtliche Tätigkeit auszuüben, davon unberührt.[164]
- 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

[161] Ebd., 33.

[162] Ebd., 62.

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

[164] *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.

konnten.[165] 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.[166] 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.[167]

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 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 In-

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

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

167 *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.

formationssystem 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.“[168]

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 flächendeckenden Breitbandversorgung sowie
- die Errichtung eines Verzeichnisdienstes (*eDirectory*).[169]

Der angesprochene *eGovernment-Masterplan* wurde *im Jahr 2010 fortgeschrieben*, da eine Reihe von Maßnahmen bereits umgesetzt wurde (u.a. Aufbau einer Behördennetzinfrastruktur und einer virtuellen Poststelle, Schaffung der Voraussetzungen für eine elektronische Aktenführung) und neue Projekte einzubeziehen waren. Während in der ersten Umsetzungsperiode der Aufbau einer landesweiten *E-Government*-Infrastruktur im Zentrum stand, auf deren Basis einzelne Verfahren abgewickelt werden können, zielt die Fortschreibung erkennbar auf die Vervollständigung der Basisinfrastruktur und die Erweiterung um Fachverfahren, wobei die Ziele der kundenorientierten Serviceverbesserung und der verwaltungsinternen Prozessoptimierung paritätisch verfolgt werden.

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 und die Städte Bückeburg und Obernkirchen[170] sowie ein Vorhaben zur Errichtung einer *E-Government*-Plattform für die Abwicklung behördenübergreifender Ver-

---

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

169 Ebd., 3-6.

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

waltungsvorgänge durch die acht Kommunen und die Kreisverwaltung Wolfenbüttels hingewiesen[171]. 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.[172]

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[173], zudem ist auf ein Rechtsgutachten für den Landtag und die Landesregierung vom 13. Dezember 1989 zu verweisen.[174]

Grundlagen für kommunale Gebietsänderungen

Die einschlägigen Rechtsnormen für kommunale Gebietsänderungen in Niedersachsen sind *Art. 59 NV und Art. 28 Abs. 2 GG*.[175] 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 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 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgeset-

---

171 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>.

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

173 Nds. StGHE 2,1.

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

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

zes (§§ 24 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 zugrunde gelegten Tatsachen nicht zuträfen oder nur unzureichend bzw. unvollständig ermittelt oder dem Gesetz nicht zugrunde gelegt worden seien. Welche Tatsachen für den Gesetzgeber bei der Regelung bedeutsam sind, bestimme sich primär nach den *Zielen des Gesetzgebers* und dem zur Erreichung dieser Ziele von ihm zugrunde gelegten *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 zugrunde zu legen, 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 neu gegliedert werden können.

Systemgerechtigkeit

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.

Formale Prüfung

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 wirtschaftliche Lage im Vergleich 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*.[176] 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 Stadthagen, Rinteln und Bückeburg im Schaumburger Land, Vechta, 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.

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

Ausdifferenziertes Wirtschaftswachstum

Das *Wirtschaftswachstum Niedersachsens* lag im Zeitraum von 2000 bis 2010 mit jahresdurchschnittlich 1,8% *leicht unterhalb des Bundesdurchschnitts* von 2,0%.[177] Im Zeitraum von 2000 bis 2009 stieg die Wirtschaftskraft vor allem in den Kreisen Helmstedt, Hameln-Pyrmont, Aurich, Leer, Vechta und Wesermarsch erheblich, d.h. um mindestens ein Viertel, an.[178] Einen BIP-Zuwachs zwischen 20% und 25% erzielten in diesem Zeitraum die Kreise Osterode am Harz, Wolfenbüttel, die Region Hannover, Harburg, Rotenburg (Wümme), Stade, Cloppenburg, Emsland und Osnabrück. Demgegenüber ging die Wirtschaftskraft in Emden, Wilhelmshaven und Wolfsburg sowie in den Kreis Friesland und Holzminden zurück, während sie in Goslar, Nienburg (Weser), Celle, Schaumburg und Verden sowie der Stadt Salzgitter weniger als 5 Prozent Zuwachs erfuhr.

Die Beschäftigtenentwicklung

Die *Beschäftigtenentwicklung* Niedersachsens in den Jahren 2000 bis 2010 verlief angesichts eines Anstiegs der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (am Arbeitsort) um 0,8% *etwas besser als im Bundesdurchschnitt* (-0,4%),[179] 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 entwickelten sich leicht unterdurchschnittlich, wobei für die Landkreise Wittmund und Wesermarsch 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 Heidekreis) 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 Beschäf-*

---

177 Gemessen an der jährlichen Veränderungsrate des BIP zu Marktpreisen (nominal), vgl. *Statistisches Bundesamt*: Genesis-Online Datenbank, Tabelle 82111-0001.

178 *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Online-Datenbank, Tabellen K9990121, Stand: 2009 (Berechnungsstand: Frühjahr 2011), eigene Berechnungen.

179 Hierzu und zum Folgenden: *NIW*, a.a.O., 2009, 20f.; *Statistische Ämter des Bundes und der Länder*: Regionaldatenbank, Tabelle 254-21-4.

tigtenzahl 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.[180] 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 der Landkreis Peine erheblich zurückfielen.

Die Entwicklung des Arbeitsmarkts

Die *Arbeitsmarktlage* in Niedersachsen hat sich seit 2005 weitgehend *parallel zum Bundestrend*, mithin positiv *entwickelt*.[181] Die Arbeitslosenquote betrug im November 2011 nur noch 6,2% und lag damit minimal unter dem Bundesdurchschnitt (6,4%).[182] 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 verschärft. Überdurchschnittliche Arbeitslosenzahlen weisen die Stadt Wilhelmshaven und Ostfriesland sowie abgeschwächt das Leine-Weser-Bergland und die Heideregion mit den Landkreisen Celle und Heidekreis 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.

---

180 Hierzu und zum Folgenden: Ebd., 21.

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

182 *Bundesagentur für Arbeit*: Daten zur Arbeitsmarktstatistik, November 2011, http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Arbeitslose-und-gemeldetes-Stellenangebot/Arbeislose-und-gemeldetes-Stellenangebot-Nav.html (22.12.2011).

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 November 2011 in den Städten Wilhelmshaven, Delmenhorst und Emden sowie den Landkreisen Lüchow-Dannenberg, Osterode, Goslar und in der Region Hannover. Demgegenüber stellte sich die Arbeitsmarktlage in den Landkreisen Diepholz, Oldenburg und Osterholz im Bremer Umland sowie im westlichen Niedersachsen in der Grafschaft Bentheim, Emsland, Osnabrück und Vechta positiv dar.

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. Hierzu wird die im Grundgutachten angelegte Indikatorenanalyse zum 31. Dezember 2012 aktualisiert und in Teilen verfeinert.[183] 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. Der für die Datenanalyse gewählte Stichtag (31.12.2012) stellt sicher, dass die folgenden Ausführungen auf den jeweils aktuellsten Daten aufbauen.

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 wiederum schließt sich 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 wer-

[183] Die Indikatorenanalyse des „Grundgutachtens“ basierte auf einer vom Gutachter 2009 vorgelegten Untersuchung zur Situation in Schleswig-Holstein, mit der erkennbar auch methodisches „Neuland“ betreten wurde, vgl. *Hesse,* a.a.O., 2008/2009, ergänzt durch *Hesse/Götz,* a.a.O., 2009a. Die nachfolgende Analyse erweitert diesen Ansatz beträchtlich.

den. 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. 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 quantitative wie qualitative Beurteilungsmaßstäbe verbindenden Ansatzes allerdings auch nicht überbewertet werden.

Eingesetzte Indikatoren

Abbildung 25: Übersicht über die eingesetzten 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 Einwohner einer Kommune an der Bevölkerung der örtlichen Arbeitsmarktregion (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 2030 gegenüber 2010 (gem. CIMA-Beschäftigtenprognose; in Prozent)
3.2 *Demographische Entwicklungsfähigkeit* • Veränderung der Einwohnerzahl im Jahr 2030 gegenüber dem Jahr 2011 (gem. CIMA-Bevölkerungsprognose; in Prozent)

• Veränderung des Bevölkerungsanteils der unter 18-Jährigen von 2011 bis 2030 (ebd., in Prozent) • Veränderung des Bevölkerungsanteils der über 75-Jährigen von 2011 bis 2030 (ebd., in Prozent)
3.3 *Haushalterische Entwicklungsfähigkeit* • Deckungsquote im Jahresdurchschnitt 2008-2010 (Verhältnis der allgemeinen Deckungsmittel netto zu den Zuschussbedarfen der Einzelpläne 0-8 des Verwaltungshaushalts; in Prozent) • Zinsquote im Jahresdurchschnitt 2008-2010 (Anteil der Zinsausgaben an den allgemeinen Deckungsmitteln brutto; 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 im Jahresdurchschnitt 2009-2011 (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 den Kommunalwahlen in den Jahren 2006 und 2011 • Durchschnittliche Wahlbeteiligung bei den Kommunalwahlen in den Jahren 2006 und 2011 (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. Für den Erhalt der Selbstverwaltung ist ferner eine *hohe autonome Gestaltungsfähigkeit der Kommunen* anzustreben, die wesentlich von ihrer 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.[184] Ab einer bestimmten Gebietskulisse werden diese positiven Effekte jedoch durch einen zu-

[184] 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 Mecklenburg-Vorpommern, Rostock, 2004, 47, *Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern*: Gesetz zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Kreisstrukturgesetz), in: Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern vom 28.07.2010, 366.

nehmenden 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 Spezialisierungsgrads* 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* von 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 gleichzeitig aber auch materielle wie immaterielle *Kosten* an.[185] 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.[186]

Materielle und immaterielle Kosten

Legitimation der Aufgabenwahrnehmung

Die Steuerungsfähigkeit einer Kommunalverwaltung hängt schließlich wesentlich von der *Legitimation ihrer Aufgabenwahrnehmung* ab. Hier drohen Steuerungsver-

---

185 Ebd., 202; *Hesse/Götz*, a.a.O., 2009a.

186 *Hesse/Götz,* a.a.O, 2009a; *Seitz, H.*: Fiskalische und ökonomische Effekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein, 2008a; *Seitz, H.:* Fiskalische und ökonomische Effekte der Verwaltungsreform in Sachsen, 2007; vgl. darüber hinaus das schon angesprochene Grundgutachten.

luste 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 bei der Beurteilung des Status quo (und möglicher Reformoptionen) für den Gebietszuschnitt einzelner Gebietskörperschaften auch geprüft werden, inwieweit dem Ziel der Gleichgewichtigkeit der Kommunalstrukturen eines Landes genügt und auf die *Verringerung von Größen- und Leistungsunterschieden* hingewirkt wird.

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) für die Bewertung ausschlaggebend ist. Hinsichtlich der vier erstgenannten Dimensionen erfolgt dagegen eine Bewertung einzelner Gebietskörperschaften. Hierzu bilden die im Grundgutachten dargestellten Ergebnisse der Arbeiten der *Weber-Kommission* einen wesentlichen Ausgangspunkt.[187] Sie formulierten mit Blick auf die Einwohnerzahl *Untergrenzen von 130.000 Einwohnern für kreisfreie Städte und 150.000 Einwohnern für Landkreise*. Angesichts der veränderten Rahmenbedingungen (insbesondere im demographischen, haushalterischen und auf neue IuK-Techniken bezogenen Bereich[188]) erscheint ein Unterschreiten dieser Empfehlungen nicht nur unangemessen, sondern eher eine auch *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[189] 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* aus. Erneut sei darauf hingewiesen, dass solche Grenzwerte nur sehr begrenzt (objektiv) definierbar sind, sich aufgrund der eingeführten Beur-

---

187 Vgl. *Hesse*, a.a.O., 2011c, 60ff.

188 Vgl. ebd., 73ff.

189 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 liegen soll; zudem ist eine Abweichung um 5% bis 142.500 Einwohnern möglich. In Mecklenburg-Vorpommern wurde in einem 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, sie kann ausnahmsweise auf 170.000 Einwohner abgesenkt werden.

teilungskriterien 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 Tabelle jenen Landkreisen und kreisfreien Städten gesonderte Vermerke zugewiesen, die gemäß einer *für den Zeitraum 2011 bis 2030 erstellten Bevölkerungsprognose* der CIMA Institut für Regionalwirtschaft GmbH im Jahr 2030 voraussichtlich einen veränderten Handlungsbedarf aufweisen werden[190].

Tabelle 26: Bevölkerungsstand niedersächsischer Landkreise und kreisfreier Städte am 30.06.2012

Kommune: Städte und Kreise	**Bevölkerungs-stand**	**Abweichung zum Durchschnitt in Prozent**	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Mittelwert (S)	**126.281**		**-26,7**
Mittelwert (K)	**181.916**		**5,6**
Mittelwert (L)	**172.240**		
Kreisfreie Städte			
Braunschweig	251.385	99,1	46,0
Osnabrück	165.139	30,8	-4,1
Oldenburg	162.765	28,9	-5,5
Mittelwert (S)	126.281		-26,7
Wolfsburg	122.988	-2,6	-28,6
Salzgitter	101.381	-19,7	-41,1
Wilhelmshaven	80.771	-36,0	-53,1
Delmenhorst	74.485	-41,0	-56,8
Emden	51.335	-59,3	-70,2
Landkreise			
Region Hannover	1.137.717	525,4	560,5
Osnabrück	356.428	95,9	106,9
Emsland	314.369	72,8	82,5
Hildesheim	280.392	54,1	62,8

190 Vgl. Tab. 5.3-D.

Kommune: Städte und Kreise	Bevölkerungs-stand	Abweichung zum Durchschnitt in Prozent	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Göttingen	257.728	41,7	49,6
Harburg	248.333	36,5	44,2
Diepholz	215.750	18,6	25,3
Cuxhaven*	199.093	9,4	15,6
Stade	197.460	8,5	14,6
Aurich*	188.677	3,7	9,5
Mittelwert (K)	**181.916**		**5,6**
Lüneburg	178.430	-1,9	3,6
Celle*	177.362	-2,5	3,0
Gifhorn	172.092	-5,4	-0,1
Leer	165.089	-9,2	-4,2
Rotenburg (Wümme)	162.609	-10,6	-5,6
Cloppenburg	160.933	-11,5	-6,6
Schaumburg**	159.263	-12,5	-7,5
Hameln-Pyrmont**	152.131	-16,4	-11,7
Goslar	141.514	-22,2	-17,8
Vechta	141.074	-22,5	-18,1
Heidekreis	138.864	-23,7	-19,4
Northeim	137.060	-24,7	-20,4
Grafschaft Bentheim	134.985	-25,8	-21,6
Verden	133.152	-26,8	-22,7
Peine	131.005	-28,0	-23,9
Oldenburg	128.327	-29,5	-25,5
Nienburg (Weser)	122.960	-32,4	-28,6
Wolfenbüttel	121.414	-33,3	-29,5
Ammerland	119.348	-34,4	-30,7
Osterholz	111.825	-38,5	-35,1
Friesland	98.833	-45,7	-42,6
Uelzen	93.333	-48,7	-45,8
Helmstedt	91.733	-49,6	-46,7
Wesermarsch	89.772	-50,7	-47,9
Osterode am Harz	75.876	-58,3	-55,9
Holzminden	71.935	-60,5	-58,2
Wittmund	56.936	-68,7	-66,9

Kommune: Städte und Kreise	Bevölkerungs-stand	Abweichung zum Durchschnitt in Prozent	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Lüchow-Dannenberg	49.009	-73,1	-71,5
Niedersachsen gesamt	**7.923.060**		

Legende: (L) = Land; (K) = Kreise; (S) = Stadt; * Diese Kommunen werden im Jahr 2030 einer CIMA-Bevölkerungsprognose zufolge aufgrund ihres Bevölkerungsrückgangs bereits mittleren Handlungsbedarf aufweisen (Quelle: *NBankBevölkerungsprognose der CIMA für Niedersachsen, CIMA Institut für Regionalwirtschaft, Hannover, 2012*); ** Diese Kommunen werden im Jahr 2030 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 160.339 Einwohner, ohne die Region Hannover 68.095 Einwohner. Quelle: *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Online-Datenbank, Tabelle K1000014, Stand: 30.06.2012, 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.[191] Der bundesweit mit deutlichem Abstand bevölkerungsreichste Gemeindeverband, die Region Hannover, verfügt mit 1.138.000 Einwohnern über die mehr als 23-fache Einwohnerzahl des bundesweit bevölkerungsärmsten Landkreises Lüchow-Dannenberg (mit 49.000 Einwohnern). Bei den kreisfreien Städten reicht die Spannweite von 51.300 Einwohnern der Stadt Emden bis zu 251.400 Einwohnern der Stadt Braunschweig. Während fünf Gemeindeverbände über mehr als 250.000 Einwohner verfügen, weisen acht 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 Helmstedt, Holzminden, Lüchow-Dannenberg, Osterode am Harz, Uelzen sowie Friesland, Wesermarsch und Wittmund. Die Einwohnerzahl dieser Kreise liegt in Teilen erheblich unter 100. 000 Einwohnern.

[191] Berechnungsmaßstab ist die Standardabweichung der Verteilung der Einwohnerzahlen zum 31.12.2010, vgl. *Statistische Ämter des Bundes und der Länder*: Regionaldatenbank Deutschland, Tabellencode 173-01-4, Stand: 22.12.2011.

- Stabilisierungsbedarf findet sich zudem in den Landkreisen Osterholz, Ammerland, Wolfenbüttel, Nienburg (Weser) und Oldenburg; sie weisen zwischen 100.000 und 130.000 Einwohnern auf.
- Auch der Bevölkerungsstand in den Landkreisen Goslar, Grafschaft Bentheim, Heidekreis, Northeim, Peine, Vechta und Verden bedarf angesichts der Einwohnerentwicklung (zwischen 130.000 und 150.000) einer besonderen Beachtung. Aufgrund des erkennbaren Bevölkerungsrückgangs werden spätestens im Jahr 2030 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 Untersuchung einbezogen wird.

Methodische Schwierigkeiten bei der Definition „optimaler Betriebsgrößen“

Unter der 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 präzise* (und schon gar nicht präskriptiv) *bestimmen*, weil kommunal wahrgenommene Aufgaben unterschiedliche räumliche Bezüge aufweisen. Eine pauschale Definition einer „optimalen Betriebsgröße“ scheidet aber auch deshalb aus, weil Siedlungsdichte, Verkehrs- und Wirtschaftsstruktur je spezifische Flächenbedarfe – selbst bei derselben Aufgabe – erfordern.[192] Zudem finden sich für die Bereitstellung zahlreicher öffentlicher Güter mehrere „optimale“ Betriebsgrößen.[193] 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 arbeiten als kleinere*, auch wenn es in wenigen Aufgabenbereichen durch negative Skalenerträge zu Effizienzeinbußen kommen kann.[194] Zudem ist eine bestimmte *Mindestgröße* einer Verwaltungseinheit schon deshalb erforderlich, um Spezialis-

[192] *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).

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

[194] Ebd., 48f.

ten 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. 5.5 zu erörternden 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.[195] Der Deutsche Landkreistag bezeichnet bereits Kreisgrößen von über 2.000 km² als problematisch, da die Belastungen für die Bürger erheblich anstiegen.[196] Nach *Meyer* wiederum sollten die Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern eine Fläche von 2.000 bis 2.500 km² nicht wesentlich überschreiten.[197] Für dünn besiedelte Räume (etwa in den neuen Bundesländern) empfahlen *Pappermann* und *Stollmann*, die Fläche eines Landkreises auf höchstens 2.500 km² zu begrenzen.[198] 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.[199]

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.[200] Nach *Ewer* gäben bei der Bewertung kreislicher Flächengrößen von 3.000 bis 5.000 km² im Rahmen einer gerichtlichen Überprüfung Einzelfallspezifika wie die Infrastruktur, die Lage des Kreissitzes und die Anbindung ländlicher Räume den Ausschlag, während darüber hinausgehende Flächenausdehnungen regelmäßig verfassungswidrig wären.[201] Hinsichtlich entsprechender Vor-

---

195 *Rothe*, a.a.O., 2004, 150.

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

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

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

199 *Rothe*, a.a.O., 2004, 148.

200 *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.).

201 *Ewer*, a.a.O., 2008, 201f.

behalte der Landesverfassungsgerichte sei auf ein früheres Urteil in Mecklenburg-Vorpommern[202] verwiesen, das sich auf die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Kreisgrößen bis zu 6.997 km² (Westmecklenburg) und 5.809 km² (Mecklenburgische Seenplatte) bezog.

Höchstgrenzen für Kreisflächen in jüngeren Leitbildern

Die Leitbilder jüngerer Kreisgebietsreformen (oder 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 geplant und später umgesetzt wurden.[203]

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[204] in fast allen Flächenländern eine *Obergrenze von 2.500 bis 3.000 km²* vor (mit der angesprochenen Ausnahme Mecklenburg-Vorpommerns), 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, ja muss. Für die kreisfreien Städte stellt sich die hier verfolgte Frage aufgrund ihres geringen Flächenumfangs nicht.

Tabelle 27: Flächengröße niedersächsischer Landkreise

Landkreis	Flächengröße in km²	Abweichung vom Durchschnitt in Prozent
Emsland	2.882	+135,6
Region Hannover	2.291	+87,3
Osnabrück	2.122	+73,4
Rotenburg (Wümme)	2.070	+69,2

202 Urteil vom 26.07.2007, 9/06; NordÖR 2007, 253ff.; DVBl 2007, 1102; LKV 2007, 457; zu den jüngsten Urteilen 21/10 vom 18. August 2011 und 23/10 vom 18. August 2011 vgl. die Ausführungen in den vorherigen Kapiteln.

203 *Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern*, a.a.O., 2010, 72, sowie der spätere erfolgreiche Versuch zur Kreisreform.

204 Vgl. u.a. *Hesse/Götz*, a.a.O., 2008/2009.

Landkreis	Flächengröße in km²	Abweichung vom Durchschnitt in Prozent
Cuxhaven	2.058	+68,2
Diepholz	1.988	+62,5
Heidekreis	1.874	+53,2
Gifhorn	1.563	+27,8
Celle	1.545	+26,3
Uelzen	1.454	+18,8
Cloppenburg	1.418	+15,9
Nienburg (Weser)	1.399	+14,3
Lüneburg	1.323	+8,1
Aurich	1.287	+5,2
Northeim	1.267	+3,6
Stade	1.266	+3,5
Harburg	1.245	+1,8
Mittelwert (Landkreise)	**1.223**	
Lüchow-Dannenberg	1.221	-0,2
Hildesheim	1.206	-1,4
Göttingen	1.117	-8,7
Leer	1.086	-11,2
Oldenburg	1.063	-13,1
Grafschaft Bentheim	981	-19,8
Goslar	965	-21,1
Wesermarsch	822	-32,8
Vechta	813	-33,5
Hameln-Pyrmont	796	-34,9
Verden	788	-35,6
Ammerland	728	-40,5
Wolfenbüttel	723	-40,9
Holzminden	693	-43,4
Schaumburg	676	-44,7
Helmstedt	674	-44,9
Wittmund	657	-46,3

Landkreis	Flächengröße in km²	Abweichung vom Durchschnitt in Prozent
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, Tabelle Z0000001, Stand: 01.01.2011; eigene Berechnungen.

„Spreizung" in der Flächengröße und verbreitete Kleinräumigkeit

Tab. 27 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 siebengrößte 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[205] die Kreise Friesland, Wesermarsch und Wittmund,
- in der Metropolregion Bremen-Oldenburg die Kreise Ammerland, Osterholz, Vechta und Verden sowie
- in Westniedersachsen den Landkreis Grafschaft Bentheim.

Zusammenfassung

Betrachtet man Bevölkerungsbesatz und Raumkapazität gemeinsam, findet sich zunächst die erwartbare enge Verbindung zwischen Einwohnerzahl und Flächengröße (vgl. Tab. 28). So ergibt sich aus beiden Indikatoren ein ähnlicher *Stabilisierungsbedarf* für die meisten der 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*:

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

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 und Wolfsburgs verwiesen.

Tabelle 28: 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*

Kommune: Städte und Kreise	Bevölkerungsbesatz	Raumkapazität
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*
Heidekreis	*Gering*	*Hoch*
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. Quelle: Eigene Zusammenstellung.

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 wiede-

rum weitere Ausgleichserfordernisse und Ineffizienzen bedingen.[206] *Verwaltungsgeographische Kongruenz* findet sich bei:

- 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 Einwohner einer Kommune an der Bevölkerung der örtlichen Arbeitsmarktregion) – dieser Indikator ergänzt die vorgenannte Messgröße um einen konkreten arbeitsmarktbezogenen Raumzusammenhang;
- einer hohen *Abdeckung von Naturräumen* (Zahl zumindest teilweise abgedeckter naturräumlicher Regionen und Zahl weiterer Kommunen in der/denselben naturräumlichen Region(en)) – auf diese Weise werden die vorgenannten sozioökonomischen Indikatoren um eine unveränderliche umweltbezogene 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 sich demzufolge bei Kreisen und kreisfreien Städten, die mehr als eine halbe Standardabweichung unterhalb des jeweiligen Mittelwertes liegen und in denen den Einwohnern mithin nur unzureichend sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Der *Sondersituation* der *im Hamburger und Bremer bzw. Bremerhavener Umland* gelegenen niedersächsischen Kreise und der Stadt Delmenhorst wird dabei durch einen Vermerk in Tab. 29 Rechnung getragen. Die mittleren bzw. geringen Eignungsgrade der benannten Gebietskörperschaften werden relativiert, da eine auf

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

Niedersachsen beschränkte Veränderung der Gebietskulisse in diesen Regionen nur sehr begrenzt zu einer höheren Eigenversorgungsquote führen würde.

Tabelle 29: Eigenversorgungsquote gemessen an der Zahl der im eigenen Wohnsitzkreis sozialversicherungspflichtig Beschäftigten

Kommune: Städte und Kreise	**Eigenversorgungsquote in Prozent**	**Abweichung zum Durchschnitt in Prozentpunkten**	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Mittelwert (S)	**66,1**		
Mittelwert (K)	**59,2**		
Mittelwert (L)	**64,0**		
Kreisfreie Städte			
Wolfsburg	83,8	17,4	19,5
Emden	77,2	11,1	13,2
Wilhelmshaven	71,0	4,9	7,0
Braunschweig	67,3	1,2	3,3
Mittelwert (S)	**66,1**		**2,1**
Oldenburg	65,8	-0,3	1,8
Salzgitter	64,8	-1,3	0,8
Osnabrück	63,4	-2,7	-0,6
Delmenhorst*	35,9	-30,2	-28,1
Landkreise			
Region Hannover	86,8	27,5	22,7
Emsland	80,0	20,7	16,0
Vechta	79,5	20,3	15,5
Göttingen	78,2	18,9	14,1
Grafschaft Bentheim	74,4	15,2	10,4
Hameln-Pyrmont	70,7	11,5	6,7
Goslar	70,6	11,4	6,6
Osterode am Harz	70,1	10,9	6,1
Heidekreis	70,0	10,7	6,0
Celle	68,9	9,6	4,8
Hildesheim	68,5	9,3	4,5
Cloppenburg	68,3	9,0	4,3
Uelzen	67,9	8,6	3,9
Lüchow-Dannenberg	67,8	8,6	3,8
Aurich	64,0	4,8	0,0
Northeim	63,7	4,5	-0,3

Kommune: Städte und Kreise	Eigenversorgungs-quote in Prozent	Abweichung zum Durch-schnitt in Prozentpunkten	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Wesermarsch	63,4	4,1	-0,7
Rotenburg (Wümme)	62,7	3,5	-1,3
Lüneburg	62,2	2,9	-1,9
Nienburg (Weser)	60,7	1,5	-3,3
Leer	59,5	0,3	-4,5
Mittelwert (K)	**59,2**		**-4,8**
Stade*	58,8	-0,4	-5,2
Holzminden	58,6	-0,6	-5,4
Wittmund	55,1	-4,2	-8,9
Osnabrück	55,0	-4,2	-9,0
Schaumburg	53,4	-5,8	-10,6
Friesland	53,2	-6,0	-10,8
Diepholz*	51,9	-7,3	-12,1
Verden*	51,6	-7,6	-12,4
Cuxhaven*	51,2	-8,0	-12,8
Ammerland	51,1	-8,1	-12,9
Peine	41,0	-18,2	-23,0
Gifhorn	37,7	-21,6	-26,4
Oldenburg	37,2	-22,0	-26,8
Helmstedt	35,6	-23,7	-28,5
Harburg*	35,5	-23,7	-28,5
Osterholz*	34,6	-24,7	-29,5
Wolfenbüttel	31,5	-27,8	-32,6

Legende: (L) = Land; (K) = Kreise; (S) = Stadt. * Eingeschränkte Aussagekraft aufgrund der starken Auspendlung in Arbeitsorte außerhalb des Landesgebiets, insbesondere nach Hamburg bzw. Bremen und Bremerhaven, markiert (und von der Bewertung ausgenommen) sind Kreise und Städte, in denen mindestens 30% der dort wohnhaften sozialversicherungspflichtig Beschäftigten einen Arbeitsort außerhalb Niedersachsens aufweisen: Harburg (58%), Osterholz (56%), Delmenhorst (40%), Cuxhaven (37%), Verden (35%), Stade (33%) und Diepholz (32%), in den übrigen Kreisen und kreisfreien Städten beträgt dieser Anteil – mit Ausnahme Lüneburgs (26%) – weniger als ein Fünftel. Die kreislichen und städtischen Mittelwerte sind ungewichtet, der Landeswert ist dagegen mit der Zahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter gewichtet. *Gering* = geringe verwaltungsgeographische Kongruenz, besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Veränderung des gebietsstrukturellen Zuschnitts; *Mittel* = mittlere verwaltungsgeographische Kongruenz, bedingter/mittlerer Handlungsbedarf; *Hoch* = hohe verwaltungsgeographische Kongruenz, geringer Handlungsbedarf. Quelle: Bundesagentur für Arbeit: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohn- und Arbeitsort nach Kreisen mit Angaben zu den Auspendlern, Stand 30.06.2011; 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 weniger als 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, Oldenburg, 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 Ammerland, Friesland, Schaumburg 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 sowie die Stadt Oldenburg für Ammerland. Die gleichfalls defizitäre Situation der Landkreise Harburg, Diepholz, 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]

---

[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

- zum anderen die Einteilung von *Eckey/Kosfeld/Türck* in 150 Funktionsräume,[209] die auf einem anspruchsvollen Verfahren, der Faktorenanalyse, basiert und hierüber multiple und indirekte Verflechtungen abbildet.

Zuordnung durch den Gutachter

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 auch auf andere Bundesländer*. Die davon betroffenen Kreise und kreisfreien Städte weisen mit Blick auf die Abdeckung ihres regionalen Arbeitsmarkts im Ergebnis bessere Quoten aus, da nur der niedersächsische Teil der Arbeitsmarktregionen in die Berechnung einbezogen wird. 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.

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: Bremerhaven
- 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, Heidekreis
- Lüneburg: Lüchow-Dannenberg, Lüneburg, Uelzen
- Oldenburg: Ammerland, Cloppenburg, Oldenburg, Oldenburg (S)
- Osnabrück: Osnabrück, Osnabrück (S)
- Osterode: Osterode am Harz
- Paderborn: Holzminden; außerhalb Niedersachsens: Höxter, Paderborn (beide Nordrhein-Westfalen)

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. Vgl. hierzu zudem die laufende Diskussion um eine Fusion von Arbeitsmarktagenturen und die Neuabgrenzung von Arbeitsmarktbezirken.

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

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; vgl. hierzu auch unter Kap. 14.1.

- 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 Tabelle 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 30: 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
Cuxhaven*	100,0%	63,0
Goslar	100,0%	63,0
Vechta	100,0%	63,0
Osterode am Harz	100,0%	63,0
Holzminden*	100,0%	63,0
Emsland	70,0%	33,0
Osnabrück	68,3%	31,4
Göttingen*	65,3%	28,3
Harburg*	55,7%	18,7
Lüneburg	55,6%	18,7
Region Hannover	52,5%	15,5
Aurich	46,6%	9,6
Gifhorn*	44,5%	7,5
Stade*	44,3%	7,3
Friesland	41,8%	4,8
Braunschweig (S)	41,5%	4,6
Leer	40,8%	3,8
Mittelwert	**37,0%**	
Northeim*	34,7%	-2,2
Wilhelmshaven (S)	34,1%	-2,8

Kommune: Städte und Kreise	Anteil der Einwohner der Kommune an den Einwohnern der regionalen Arbeitsmarktregion	Abweichung vom Durchschnitt in Prozentpunkten
Osnabrück (S)	31,7%	-5,3
Wolfsburg (S)*	31,8%	-5,2
Grafschaft Bentheim	30,0%	-6,9
Uelzen	29,1%	-7,9
Oldenburg (S)	28,5%	-8,5
Cloppenburg	28,2%	-8,8
Diepholz*	27,4%	-9,6
Wittmund	24,1%	-12,9
Helmstedt*	23,7%	-13,2
Oldenburg	22,5%	-14,5
Peine	21,6%	-15,3
Ammerland	20,9%	-16,1
Rotenburg (Wümme)*	20,6%	-16,3
Wolfenbüttel	20,1%	-16,9
Verden*	16,9%	-20,1
Salzgitter (S)	16,8%	-20,2
Lüchow-Dannenberg	15,3%	-21,7
Osterholz*	14,2%	-22,8
Hildesheim	12,9%	-24,0
Emden (S)	12,7%	-24,3
Wesermarsch*	11,4%	-25,6
Delmenhorst (S)*	9,5%	-27,5
Celle	8,2%	-28,8
Schaumburg	7,3%	-29,6
Hameln-Pyrmont	7,0%	-29,9
Heidekreis	6,4%	-30,6
Nienburg (Weser)	5,7%	-31,3

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, Tabelle K1000014, Stand: 30.06.2012; 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, Osterholz, Verden und Wesermarsch sowie die kreisfreie Stadt Delmenhorst,
- in der Metropolregion Hamburg die Landkreise Lüchow-Dannenberg, Heidekreis und 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, sodass 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 naturräumlichen Regionen des Landes beziehen, wie sie seitens des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt und Klimaschutz Anwendung finden[212]:

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

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-

[212] Vgl. *Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz*: Naturräumliche Regionen in Niedersachsen, http://www.umwelt.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=2541&article_id=8639&_psmand=10 (09.12.2011); *Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz*: Naturräumliche Regionen Niedersachsens, http://www.nlwkn.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=27437&article_id=93476&_psmand=26 (09.12.2011); *Drachenfels, O.v.*: Überarbeitung der Naturräumlichen Regionen Niedersachsens, in: Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen, 4/2010, 249–252.

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 Niedersächsische Nordseeküste 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 nachfolgend ausgewiesenen *neun naturräumlichen Regionen Niedersachsens* umfassen die folgenden Landkreise und kreisfreien Städte:

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

- Börden: die Landkreise Goslar, Helmstedt, Hildesheim, Nienburg (Weser), Peine, Schaumburg, Wolfenbüttel, die Region Hannover und die kreisfreien Städte Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg
- Weser- und Weser-Leinebergland: die Landkreise Hameln-Pyrmont, Goslar, Göttingen, Hildesheim, Holzminden, Northeim, Osnabrück, Osterode am Harz, Schaumburg, Wolfenbüttel, die Region Hannover und die kreisfreien Städte Osnabrück und Salzgitter
- Harz: die Landkreise Osterode am Harz und Goslar

Tabelle 31: Administrative Abdeckung naturräumlicher Regionen

Kommune: Städte und Kreise	**Zahl abgedeckter natur-räumlicher Regionen***	**Zahl weiterer Kommunen in der/den selben natur-räumlichen Region(en)**
Mittelwert (S)	**1,8**	**20,4**
Mittelwert (K)	**1,9**	**19,2**
Mittelwert (L)	**1,9**	**19,4**
Kreisfreie Städte		
Osnabrück	1	12
Emden	1	14
Wilhelmshaven	1	14
Mittelwert (S)	**1,8**	**20,4**
Braunschweig	2	22
Salzgitter	2	22
Oldenburg	2	23
Delmenhorst	2	26
Wolfsburg	3	30
Landkreise		
Vechta	1	7
Lüchow-Dannenberg	1	8
Lüneburg	1	8
Uelzen	1	8
Göttingen	1	12
Hameln-Pyrmont	1	12
Holzminden	1	12
Northeim	1	12
Wesermarsch	1	14
Mittelwert (K)	**1,9**	**19,2**
Osterode am Harz	2	13
Rotenburg (Wümme)	2	14

Kommune: Städte und Kreise	Zahl abgedeckter naturräumlicher Regionen*	Zahl weiterer Kommunen in der/den selben naturräumlichen Region(en)
Cloppenburg	2	16
Emsland	2	16
Grafschaft Bentheim	2	16
Verden	2	18
Diepholz	2	19
Osnabrück	2	19
Celle	2	20
Cuxhaven	2	20
Gifhorn	2	20
Osterholz	2	20
Stade	2	20
Helmstedt	2	22
Hildesheim	2	22
Peine	2	22
Wolfenbüttel	2	22
Ammerland	2	23
Aurich	2	23
Friesland	2	23
Leer	2	23
Wittmund	2	23
Goslar	3	23
Heidekreis	3	26
Harburg	3	28
Nienburg (Weser)	3	29
Oldenburg	3	30
Region Hannover	3	34
Schaumburg	3	34

Legende: * Die Zugehörigkeit einer Kommune zu einer naturräumlichen Region wird nur berücksichtigt, wenn diese zumindest zwei Prozent des Gebiets der Kommune umfasst, um Verzerrungen 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, Stand: 09.12.2011.

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), Emden und Wilhelmshaven (beide: Niedersächsische Nordseeküste und Marschen) 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, Lüneburg, Uelzen (alle in der Lüneburger Heide), Göttingen, Hameln-Pyrmont, Holzminden, Northeim (alle im Weser- und Leinebergland) und Wesermarsch (Niedersächsische Nordseeküste und Marschen). Demgegenüber ist die *naturräumliche Kongruenz* im Landkreis Oldenburg sowie in einigen Landkreisen Zentral- und Südniedersachsens sowie 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 Nienburg (Weser) Teile des Weser-Aller-Flachlands, der Ems-Hunte-Geest und Dümmer-Geestniederung sowie 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 den Heidekreis zu verweisen, der 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 Marschen. 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 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, Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein sowie
- den Niederlanden.

Erfolgschancen länderüber-greifender Kooperation

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 kommunaler 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. 32). Eine *geringe Korrespondenz* zu grenzüberschreitenden Bezügen (und *mithin hoher Handlungsbedarf*) wird Gebietskörperschaften dann zugesprochen, wenn sie hohes entwicklungspolitisches 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 32: 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*

Kommune: Städte und Kreise	Korrespondenz mit grenzüber-schreitenden Bezügen*
Wolfsburg	*Mittel*
Delmenhorst	*Gering*
Landkreise	
Ammerland	*Hoch*
Celle	*Hoch*
Cloppenburg	*Hoch*
Emsland	*Hoch*
Hildesheim	*Hoch*
Osnabrück	*Hoch*
Peine	*Hoch*
Rotenburg (Wümme)	*Hoch*
Region Hannover	*Hoch*
Heidekreis	*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*

Kommune: Städte und Kreise	Korrespondenz mit grenzüberschreitenden Bezügen*
Lüneburg	*Gering*
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. Stand: 09.12.2011; 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 ostwestfälischen 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 Verkehrsachse (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*. 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 die Hälfte der flächenarmen Kreise eine unterdurchschnittliche verwaltungsgeographische

Übereinstimmung aufweist[213], trifft dies nur auf 15% der mittelgroßen (1.000-1.500 km²) und 11% der großen (über 1.500 km²) Gebietskörperschaften zu. Analog erzielt nur ein Viertel der kleinräumigen Landkreise, aber 38% der mittelgroßen und 44% der großen Kreise eine überdurchschnittliche Übereinstimmung mit gegebenen Wirtschafts- und Lebensräumen. Dies weist auf einen *generell erhöhten Handlungsbedarf bei den kleinräumigen Landkreisen* hin (vgl. dazu Kap. 5.1). Bei der Ermittlung der durchschnittlichen verwaltungsgeographischen Kongruenz der drei Gruppen werden des Weiteren Unterschiede auch zwischen mittelgroßen und großen Kreisen dahingehend deutlich, dass mittelgroße Einheiten eine durchschnittliche Kongruenz erreichen, während den gebietsstarken Kreisen eine überdurchschnittliche Übereinstimmung[214] zukommt. Die folgende Darstellung fasst die in den vier Dimensionen vorgenommenen Analysen noch einmal zusammen, um so *örtliche und teilräumliche Reformbedarfe aus entwicklungspolitischer Sicht* zu veranschaulichen.

Tabelle 33: 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*	*Gering*	*Gering*
Emden	*Hoch*	*Gering*	*Hoch*	*Mittel*
Oldenburg	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*
Osnabrück	*Mittel*	*Mittel*	*Hoch*	*Hoch*
Wilhelms-haven	*Mittel*	*Mittel*	*Hoch*	*Mittel*
Landkreise				

[213] Diese Berechnung basiert auf den Bewertungen in Tab. 6.-B.: eine „unterdurchschnittliche Kongruenz/Übereinstimmung“ rekurriert auf eine geringe oder geringe bis mittlere Eignung gem. der benannten Tabelle in Kap. 6, eine „überdurchschnittliche Kongruenz/Übereinstimmung“ findet sich bei einer hohen oder mittleren bis hohen Eignung.

[214] D.h. eine mittlere bis hohe Eignung im Sinne der Tab. 6.-B.

Kommune: Städte und Kreise	Kongruenz von Verwaltungs-, Wirtschafts- und Lebensraum			
	Arbeitsplatz-versorgung	Arbeitsmarkt	Naturraum***	Außenbezüge
Gifhorn	*Gering*	*Mittel***	*Mittel*	*Mittel*
Göttingen	*Hoch*	*Hoch***	*Hoch*	*Mittel*
Goslar	*Hoch*	*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*
Region Hannover	*Hoch*	*Hoch*	*Gering*	*Hoch*
Diepholz	*Gering**	*Mittel***	*Mittel*	*Mittel*
Hameln-Pyrmont	*Hoch*	*Gering*	*Hoch*	*Mittel*
Hildesheim	*Hoch*	*Gering*	*Mittel*	*Hoch*
Holzminden	*Mittel*	*Hoch***	*Hoch*	*Gering*
Nienburg (Weser)	*Mittel*	*Gering*	*Gering*	*Mittel*
Schaumburg	*Mittel*	*Gering*	*Gering*	*Gering*
Celle	*Hoch*	*Gering*	*Mittel*	*Hoch*
Cuxhaven	*Gering**	*Hoch***	*Mittel*	*Mittel*
Harburg	*Gering**	*Hoch***	*Gering*	*Mittel*
Lüchow-Dannenberg	*Hoch*	*Gering*	*Hoch*	*Gering*
Lüneburg	*Mittel*	*Hoch*	*Hoch*	*Gering*
Osterholz	*Gering**	*Gering*	*Mittel*	*Gering*

Kommune: Städte und Kreise	Kongruenz von Verwaltungs-, Wirtschafts- und Lebensraum			
	Arbeitsplatz-versorgung	Arbeitsmarkt	Naturraum***	Außenbezüge
Rotenburg (Wümme)	*Mittel*	*Gering*	*Hoch*	*Hoch*
Heidekreis	*Hoch*	*Gering*	*Gering*	*Hoch*
Stade	*Mittel**	*Mittel***	*Mittel*	*Mittel*
Uelzen	*Hoch*	*Mittel*	*Hoch*	*Gering*
Verden	*Gering**	*Gering*	*Mittel*	*Gering*
Ammerland	*Gering*	*Gering*	*Gering*	*Hoch*
Aurich	*Mittel*	*Mittel*	*Gering*	*Mittel*
Cloppen-burg	*Hoch*	*Mittel*	*Mittel*	*Hoch*
Emsland	*Hoch*	*Hoch*	*Mittel*	*Hoch*
Friesland	*Mittel*	*Mittel*	*Gering*	*Mittel*
Grafschaft Bentheim	*Hoch*	*Mittel*	*Mittel*	*Gering*
Leer	*Mittel*	*Mittel*	*Gering*	*Mittel*
Oldenburg	*Gering*	*Gering*	*Gering*	*Mittel*
Osnabrück	*Mittel*	*Hoch*	*Mittel*	*Hoch*
Vechta	*Hoch*	*Hoch*	*Hoch*	*Hoch*
Weser-marsch	*Mittel*	*Gering*	*Hoch*	*Mittel*
Wittmund	*Mittel*	*Gering*	*Gering*	*Mittel*

Legende: * Eingeschränkte Aussagekraft aufgrund der starken Auspendlung in Arbeitsorte außerhalb des Landesgebiets, diese Bewertung geht daher nicht in die Gesamtwertung der Gebietskörperschaft ein. ** Leicht eingeschränkte Aussagekraft, da die Arbeitsmarktregion auch Teile anderer Bundesländer umfasst (geht in die Gesamtwertung der Kommune ein). *** Die beiden Indikatoren der naturräumlichen Abdeckung wurden gleich gewichtet zusammengefasst; im Falle einer unterschiedlichen Ausprägung beider Indikatoren wurden die jeweiligen Abweichungen vom gruppenspezifischen Mittelwert im Verhältnis zur Standardabweichung ermittelt und summiert: überstieg diese Summe 0,5 (bzw. unterschreitet sie -0,5), mithin eine halbe Standardabweichung über beide Indikatoren, wurde die Bewertung hoch (bzw. gering) vergeben, lag sie hingegen innerhalb dieses Intervalls, wurde eine mittlere naturräumliche Kongruenz zugesprochen. *Gering* = geringe Eignung der Gebietskulisse; *Mittel* = mittlere Eignung der Gebietskulisse; *Hoch* = besondere Eignung der Gebietskulisse. Quelle: Eigene Zusammenstellung.

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 und Wolfenbüttel, 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.[215] 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

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

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 einer Gebietskörperschaft; der Bezug auf die Einwohnerzahl ermöglicht den Vergleich zwischen den von erheblichen Größendifferenzen gekennzeichneten Gebietskörperschaften, sowie
- 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 der CIMA zur Beschäftigtenentwicklung in den Jahren 2010 bis 2030 zurück.[216] Als Indikator gilt dabei die *Zunahme oder Abnahme der Zahl der Beschäftigten* (in Prozent).

Bruttoinlandsprodukt je Einwohner

Zunächst zum *BIP je Einwohner*: Im Land Niedersachsen betrug dieser Wert im Jahr 2009 25.913 Euro und fiel damit hinter den Bundesdurchschnitt von 29.278 Euro zurück.[217] Je niedriger dieser Wert für eine Gebietskörperschaft ausfällt, 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. Hier erfolgt erneut eine relationale Einschätzung, im Rahmen derer Kreisen und kreisfreien Städten, deren BIP je Einwohner um höchstens eine halbe Standardabweichung vom gruppenspezifischen Mittelwert abweicht, *mittlerer Handlungsbedarf* unterstellt wird, während Kommunen mit noch geringerer Wirtschaftskraft *hoher Handlungsbedarf* attestiert wird:

---

216 Quelle: *NBank-Erwerbstätigenprojektion der CIMA für Niedersachsen, Berechnungsstand 01.12.2012, CIMA Institut für Regionalwirtschaft*

217 *Statistische Ämter des Bundes und der Länder*: Regionaldatenbank Deutschland, Tabelle 426-61-4-B. Hierbei handelt es sich um die neuesten verfügbaren kreisscharfen Zahlen, vgl. *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Online-Datenbank, Tabelle K9990121, Stand: 2009 (Berechnungsstand: Frühjahr 2011).

Tabelle 34: Bruttoinlandsprodukt je Einwohner im Jahr 2009

Kommune: Städte und Kreise	Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in Euro	Abweichung zum Durchschnitt in Prozent	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Mittelwert (S)	**37.686**		**+45,4**
Mittelwert (K)	**22.310**		**-13,9**
Mittelwert (L)	**25.913**		
Kreisfreie Städte			
Wolfsburg	64.664	+71,6	+149,5
Osnabrück	39.703	+5,4	+53,2
Emden	38.073	+1,0	+46,9
Mittelwert (S)	**37.686**		**+45,4**
Oldenburg	35.608	-5,5	+37,4
Braunschweig	34.826	-7,6	+34,4
Wilhelmshaven	33.723	-10,5	+30,1
Salzgitter	32.991	-12,5	+27,3
Delmenhorst	21.896	-41,9	-15,5
Landkreise			
Region Hannover	34.759	+55,8	+34,1
Wesermarsch	30.653	+37,4	+18,3
Vechta	29.684	+33,1	+14,6
Osterode am Harz	28.697	+28,6	+10,7
Hameln-Pyrmont	28.237	+26,6	+9,0
Emsland	27.697	+24,1	+6,9
Göttingen	25.636	+14,9	-1,1
Heidekreis	25.556	+14,5	-1,4
Stade	25.533	+14,4	-1,5
Rotenburg (Wümme)	24.381	+9,3	-5,9
Verden	23.853	+6,9	-7,9
Cloppenburg	23.153	+3,8	-10,7
Uelzen	23.018	+3,2	-11,2
Celle	22.723	+1,9	-12,3
Nienburg (Weser)	22.477	+0,7	-13,3
Mittelwert (K)	**22.310**		**-13,9**
Grafschaft Bentheim	22.306	-0,0	-13,9
Diepholz	22.218	-0,4	-14,3
Goslar	21.976	-1,5	-15,2
Hildesheim	21.895	-1,9	-15,5

Kommune: Städte und Kreise	Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in Euro	Abweichung zum Durchschnitt in Prozent	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Osnabrück	21.620	-3,1	-16,6
Holzminden	21.590	-3,2	-16,7
Lüneburg	21.377	-4,2	-17,5
Leer	21.356	-4,3	-17,6
Ammerland	21.349	-4,3	-17,6
Helmstedt	21.336	-4,4	-17,7
Northeim	20.613	-7,6	-20,5
Friesland	19.583	-12,2	-24,4
Lüchow-Dannenberg	19.299	-13,5	-25,5
Wittmund	19.266	-13,6	-25,7
Aurich	18.874	-15,4	-27,2
Schaumburg	18.621	-16,5	-28,1
Peine	18.576	-16,7	-28,3
Oldenburg	17.918	-19,7	-30,9
Harburg	17.291	-22,5	-33,3
Cuxhaven	16.897	-24,3	-34,8
Osterholz	16.396	-26,5	-36,7
Wolfenbüttel	16.087	-27,9	-37,9
Gifhorn	15.288	-31,5	-41,0

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 kreislichen und städtischen Mittelwerte sind ungewichtet, der Landeswert ist dagegen mit der Einwohnerzahl gewichtet. Quelle: *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Online-Datenbank, Tabellen K9990121 und K1001111, Stand: 2009 (Berechnungsstand: Frühjahr 2011), 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, Schaumburg, Peine),
- die Metropolregion Bremen-Oldenburg (Osterholz, Cuxhaven, Oldenburg) und

- die Küstenregion (Aurich, Wittmund, Friesland)

Hinzu treten der strukturschwache Landkreis Lüchow-Dannenberg im Nordosten Niedersachsens und der eng an den Wirtschaftsstandort Hamburg gebundene Landkreis Harburg, die mit Blick auf den erstgenannten Kreis 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). Das Land Niedersachsen verzeichnet mit einer Arbeitslosenquote von 6,2% einen im Bundesvergleich (6,5%) leicht positiveren Wert[218] und kompensiert damit in Teilen seine geringere Wirtschaftskraft. Die niedersächsischen Kommunen sind in der nachfolgenden Tabelle wiederum in drei Gruppen unterteilt: Bei einer Arbeitslosenquote von höchstens einer halben Standardabweichung ober- oder unterhalb 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. Ist die Arbeitslosigkeit hingegen geringer ausgeprägt, findet sich *kein oder ein nur geringer Handlungsbedarf*.

Tabelle 35: Arbeitslosenquote im Oktober 2012

Kommune: Städte und Kreise	**Arbeitslosenquote in Prozent***	**Abweichung zum Durchschnitt in Prozentpunkten**	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Mittelwert (S)	**8,3**		**2,1**
Mittelwert (K)	**6,0**		**-0,2**
Mittelwert (L)	**6,2**		
Kreisfreie Städte			
Wolfsburg	4,9	-3,4	-1,3
Braunschweig	7,0	-1,3	0,8
Osnabrück	7,6	-0,7	1,4
Oldenburg	7,9	-0,4	1,7
Emden	8,2	-0,1	2,0

[218] *Bundesagentur für Arbeit*: Daten zur Arbeitsmarktstatistik, Oktober 2012, http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Regionen/Politische-Gebietsstruktur-Nav.html (26.11.2012).

Kommune: Städte und Kreise	Arbeitslosenquote in Prozent*	Abweichung zum Durchschnitt in Prozentpunkten	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Mittelwert (S)	**8,3**		2,1
Salzgitter	8,5	0,2	2,3
Delmenhorst	10,8	2,5	4,6
Wilhelmshaven	11,7	3,4	5,5
Landkreise			
Emsland	3,4	-2,6	-2,8
Osnabrück	3,7	-2,3	-2,5
Vechta	3,7	-2,3	-2,5
Osterholz	4,1	-1,9	-2,1
Ammerland	4,1	-1,9	-2,1
Oldenburg	4,2	-1,8	-2,0
Rotenburg (Wümme)	4,2	-1,8	-2,0
Diepholz	4,3	-1,7	-1,9
Grafschaft Bentheim	4,6	-1,4	-1,6
Harburg	4,7	-1,3	-1,5
Cloppenburg	4,9	-1,1	-1,3
Gifhorn	5,0	-1,0	-1,2
Peine	5,3	-0,7	-0,9
Verden	5,5	-0,5	-0,7
Nienburg (Weser)	5,7	-0,3	-0,5
Leer	5,7	-0,3	-0,5
Wittmund	5,7	-0,3	-0,5
Cuxhaven	5,8	-0,2	-0,4
Göttingen	5,8	-0,2	-0,4
Friesland	5,9	-0,1	-0,3
Mittelwert (K)	**6,0**		**-0,2**
Wolfenbüttel	6,0	0,0	-0,2
Stade	6,1	0,1	-0,1
Heidekreis	6,2	0,2	0,0
Lüneburg	6,4	0,4	0,2
Northeim	6,6	0,6	0,4

Kommune: Städte und Kreise	Arbeitslosenquote in Prozent*	Abweichung zum Durchschnitt in Prozentpunkten	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Uelzen	6,7	0,7	0,5
Schaumburg	6,8	0,8	0,6
Wesermarsch	7,0	1,0	0,8
Helmstedt	7,1	1,1	0,9
Celle	7,2	1,2	1,0
Aurich	7,3	1,3	1,1
Hildesheim	7,4	1,4	1,2
Hameln-Pyrmont	7,4	1,4	1,2
Holzminden	7,8	1,8	1,6
Osterode am Harz	7,9	1,9	1,7
Region Hannover	8,0	2,0	1,8
Goslar	8,5	2,5	2,3
Lüchow-Dannenberg	10,1	4,1	3,9

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 kreislichen und städtischen Mittelwerte sind ungewichtet, der Landeswert ist dagegen mit der Zahl ziviler Erwerbspersonen gewichtet. Quelle: *Bundesagentur für Arbeit:* Arbeitslose nach Kreisen, Oktober 2012, *dies.*: Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf, Oktober 2012; eigene Berechnungen.

Divergierende Arbeitslosenquoten

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.. Neben einer Reihe auch im bundesweiten Vergleich gut aufgestellter Landkreise wie Emsland, Osnabrück, Vechta und Osterholz findet sich für einige Gebietskörperschaften bedeutender Stabilisierungs- und Handlungsbedarf: die Kreise Lüchow-Dannenberg, Goslar, Osterode am Harz und Holzminden, die Region Hannover sowie die kreisfreien Städte Wilhelmshaven und Delmenhorst.

Prognose der Beschäftigtenentwicklung

Die prognostizierte *Beschäftigtenentwicklung für die Jahre 2010 bis 2030* (+7,1%) fällt für Niedersachsen recht positiv aus.[219] Die regionalen Differenzen werden dabei wie folgt berücksichtigt (vgl. Tab. 36): Für Kommunen mit einer über dem Landesdurchschnitt liegenden positiven Beschäftigtenentwicklung ist von einer *hohen Entwicklungsfähigkeit* ihrer Gebietskulisse (und damit geringem Stabilisie-

[219] Quelle: *NBank-Erwerbstätigenprojektion der CIMA für Niedersachsen, Berechnungsstand 01.12.2012, CIMA Institut für Regionalwirtschaft*

rungsbedarf) auszugehen, da durch Vorteile in der Ausstattung mit Standortfaktoren im interregionalen Wettbewerb weitere Erwerbstätigkeiten im Kreis- oder Stadtgebiet geschaffen werden (können). Eine unterhalb der 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 und auf eine *mangelnde entwicklungspolitische Kapazität* hindeutet.

Tabelle 36: Prognostizierte Beschäftigtenentwicklung zwischen 2010 und 2030

Kommune: Städte und Kreise	**Beschäftigtenzahl 2010**	**Beschäftigtenzahl 2030**	**Zunahme/Abnahme der Beschäftigentenzahl 2030 ggü. 2010**
Vechta	80.973	93.707	15,73%
Wolfsburg (S)	109.959	124.941	13,63%
Emsland	162.718	184.805	13,57%
Grafschaft Bentheim	64.311	72.658	12,98%
Aurich	74.985	84.685	12,94%
Lüneburg	75.022	84.055	12,04%
Gifhorn	53.307	59.661	11,92%
Cloppenburg	74.597	83.315	11,69%
Harburg	80.867	89.683	10,90%
Wittmund	23.570	26.089	10,69%
Osterholz	37.582	41.494	10,41%
Oldenburg (S)	108.965	120.155	10,27%
Göttingen	132.000	145.408	10,16%
Osnabrück	150.407	165.666	10,15%
Stade	82.513	90.618	9,82%
Osnabrück (S)	116.441	127.766	9,73%
Oldenburg	45.966	50.248	9,32%
Ammerland	53.163	58.037	9,17%
Leer	65.988	71.478	8,32%
Helmstedt	28.395	30.719	8,18%
Diepholz	90.604	97.588	7,71%
Lüchow-Dannenberg	19.094	20.554	7,65%
Cuxhaven	67.284	72.323	7,49%

Kommune: Städte und Kreise	Beschäftigtenzahl 2010	Beschäftigtenzahl 2030	Zunahme/Abnahme der Beschäftigentenzahl 2030 ggü. 2010
Friesland	39.266	42.130	7,29%
Nienburg (Weser)	52.413	56.235	7,29%
Verden	58.413	62.554	7,09%
Niedersachsen gesamt	3.704.491	3.965.930	7,06%
Uelzen	38.508	41.182	6,95%
Braunschweig (S)	152.055	161.423	6,16%
Rotenburg (Wümme)	77.224	81.543	5,59%
Peine	42.699	44.896	5,14%
Emden (S)	36.336	38.178	5,07%
Delmenhorst (S)	32.884	34.346	4,45%
Northeim	57.768	60.325	4,43%
Wolfenbüttel	35.917	37.319	3,90%
Wesermarsch	37.347	38.598	3,35%
Region Hannover	622.890	642.050	3,08%
Hildesheim	119.186	122.483	2,77%
Schaumburg	59.966	61.586	2,70%
Celle	78.304	80.331	2,59%
Heidekreis	68.318	69.791	2,16%
Wilhelmshaven (S)	45.109	45.607	1,10%
Hameln-Pyrmont	69.117	69.751	0,92%
Goslar	62.363	62.440	0,12%
Salzgitter (S)	55.368	55.054	-0,57%
Osterode am Harz	33.875	33.422	-1,34%
Holzminden	30.454	29.031	-4,67%

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-Erwerbstätigenprojektion der CIMA für Niedersachsen, Berechnungsstand 01.12.2012, CIMA Institut für Regionalwirtschaft*; eigene Berechnungen.

Regionale Disparitäten

Während im Land die Zahl der Beschäftigten in den Jahren bis 2030 (gegenüber 2010) um gut sieben Prozent steigen dürfte, können einige Kommunen noch deutlich höhere Zuwächse erwarten, darunter Vechta, Wolfsburg, Emsland, Grafschaft Bentheim, Aurich, Lüneburg, Gifhorn und Cloppenburg, mit Steigerungsraten von elf bis sechszehn Prozent. Demgegenüber werden die Beschäftigtenzahlen in drei Gebietskörperschaften zurückgehen. Deutliche Rückgänge in der Beschäftigungslage sind für Holzminden (-5%) zu erwarten. Für den im Süden Niedersachsens

gelegenen Landkreis Osterode am Harz sowie die kreisfreie Stadt Salzgitterwerden Rückgänge von etwa einem Prozent der Beschäftigten prognostiziert.

Demographische Entwicklungsfähigkeit

Faktoren des kommunalen Ausgabeverhaltens

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 2030* gegenüber dem Jahr 2011,
- Anstieg oder Rückgang des *Bevölkerungsanteils der unter 18-Jährigen* von 2011 bis 2030 sowie
- Anstieg oder Rückgang des *Bevölkerungsanteils der über 75-Jährigen* im Jahr 2030 gegenüber dem Jahr 2011.

Datengrundlage für die drei genannten Indikatoren ist die Bevölkerungsprognose der CIMA Institut für Regionalwirtschaft GmbH mit dem Basisjahr 2011; sie stellt die aktuellste kreisscharfe Bevölkerungsprognose für Niedersachsen dar.[220]

Zusammenhang von Bevölkerungsentwickung 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. 4.1 beschrieben wurde. Bei einer rückläufigen Bevölkerungszahl treten dagegen häufig Ausgabenremanenzen auf, d.h. die

[220] *NBank-Bevölkerungsprognose der CIMA für Niedersachsen, CIMA Institut für Regionalwirtschaft, 2012*. Die CIMA-Prognose wird der in Kap. 4.1 angesprochenen regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung des Landesbetriebs für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen aufgrund ihres jüngeren Basisjahres (2011 statt 2008) vorgezogen.

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. Bei einem Bevölkerungsrückgang von mehr als zehn Prozent in 19 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 Tabelle dokumentiert die regionalisierte Bevölkerungsentwicklung im Land:

Tabelle 37: Bevölkerungsentwicklung niedersächsischer Landkreise und kreisfreier Städte von 2011 bis 2030

Kommune: Städte und Kreise	**Bevölkerungs-stand 2011**	**Bevölkerungs-prognose 2030**	**Veränderung (2030 ggü. 2011)**
Städte insgesamt	1.009.436	1.049.855	**4,0%**
Kreise insgesamt	6.903.549	6.514.680	**-5,6%**
Land insgesamt	7.912.985	7.564.535	**-4,4%**
Braunschweig (S)	250.556	279.420	11,5%
Wolfsburg (S)	122.583	136.434	11,3%
Osnabrück (S)	165.021	180.484	9,4%
Vechta	136.495	147.681	8,2%
Ammerland	118.838	128.534	8,2%
Oldenburg (S)	162.481	174.133	7,2%
Harburg	247.989	263.722	6,3%
Oldenburg	127.593	135.103	5,9%
Cloppenburg	159.002	166.541	4,7%
Lüneburg	178.090	185.262	4,0%
Region Hannover	1.135.967	1.171.905	3,2%
Stade	197.520	198.115	0,3%
Emden (S)	51.528	50.652	-1,7%
Leer	164.996	162.158	-1,7%
Emsland	313.539	304.243	-3,0%
Delmenhorst (S)	74.497	71.015	-4,7%
Verden	133.034	126.706	-4,8%
Diepholz	213.393	202.417	-5,1%
Grafschaft Bentheim	134.803	127.170	-5,7%
Osnabrück	355.989	335.162	-5,9%
Göttingen	258.166	241.217	-6,6%
Osterholz	111.718	103.997	-6,9%

Kommune: Städte und Kreise	Bevölkerungs-stand 2011	Bevölkerungs-prognose 2030	Veränderung (2030 ggü. 2011)
Aurich	188.330	174.657	-7,3%
Wilhelmshaven (S)	81.020	74.819	-7,7%
Gifhorn	172.010	156.546	-9,0%
Friesland	99.196	89.622	-9,7%
Rotenburg (Wümme)	162.963	147.063	-9,8%
Wittmund	57.010	51.422	-9,8%
Uelzen	93.564	84.084	-10,1%
Peine	131.075	117.786	-10,1%
Cuxhaven	199.443	177.534	-11,0%
Wolfenbüttel	121.639	107.528	-11,6%
Nienburg (Weser)	121.708	107.201	-11,9%
Celle	177.591	155.617	-12,4%
Heidekreis	138.784	121.182	-12,7%
Lüchow-Dannenberg	49.017	41.858	-14,6%
Schaumburg	159.733	136.298	-14,7%
Hildesheim	281.066	238.706	-15,1%
Wesermarsch	89.982	74.985	-16,7%
Hameln-Pyrmont	152.682	125.394	-17,9%
Salzgitter (S)	101.750	82.898	-18,5%
Helmstedt	92.062	74.026	-19,6%
Goslar	142.111	112.902	-20,6%
Northeim	137.658	107.398	-22,0%
Holzminden	72.423	55.136	-23,9%
Osterode am Harz	76.370	57.801	-24,3%

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 130.000 bei Städten bzw. 150.000 bei Kreisen) und mit prognostiziertem erheblichen Bevölkerungsrückgang (über 10% zw. 2011 und 2030). Quelle: *NBank-Bevölkerungsprognose der CIMA, 2012*; eigene Berechnungen.

Hohe Bevölkerungsverluste in Süd-, Nordostniedersachsen 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 die Städte Braunschweig, Wolfsburg, Osnabrück und Oldenburg sowie die Landkreise Vechta und Ammerland) 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 dem gleichfalls betroffenen Kreis Nienburg (Weser) ab - territorial auf die bereits mehrfach als strukturschwach bezeichneten Räume Südniedersachsen, Nordostniedersachsen und den Küstenraum:[221]

- In *Südniedersachsen* werden für die Landkreise Osterode am Harz, Holzminden, Northeim, Goslar, Helmstedt, Hameln-Pyrmont, Hildesheim, Schaumburg, Wolfenbüttel sowie die kreisfreie Stadt Salzgitter sehr erhebliche Bevölkerungsrückgänge prognostiziert.
- In *Nordostniedersachsen* 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 und Wesermarsch beträchtlich sinken.
- Darüber hinaus sind auch die Kreise Peine, Celle und der Heidekreis von Bevölkerungsverlusten 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 Mittelpunkt. Ein hoher Bevölkerungsanteil junger Menschen ist für die Entwicklungsdynamik von Räumen bekanntlich von wesentlicher Bedeutung. Angesichts des Rückgangs des Anteils der Minderjährigen in fast 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. 38 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.

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

Tabelle 38: Entwicklung der Gruppe der unter 18-Jährigen in niedersächsischen Landkreisen und kreisfreien Städten von 2011 bis 2030

Kommune: Städte und Kreise	Entwicklung des Anteils der U18 an der Bevölkerung von 2011 bis 2030 in Prozent	Entwicklung der Zahl der U18 von 2011 bis 2030 in Prozent
Braunschweig (S)	13,9	27
Wolfsburg (S)	12,6	25
Osnabrück (S)	11,6	22
Oldenburg (S)	5,0	13
Region Hannover	1,0	4
Wilhelmshaven (S)	-4,0	-11
Göttingen	-5,4	-12
Emden (S)	-8,2	-10
Delmenhorst (S)	-9,0	-13
Salzgitter (S)	-9,4	-26
Wolfenbüttel	-12,2	-22
Mittelwert (L)	**-13,2**	**-17**
Harburg	-13,2	-8
Verden	-13,9	-18
Stade	-14,1	-14
Lüneburg	-14,7	-11
Cuxhaven	-15,7	-25
Diepholz	-16,6	-21
Osterholz	-16,6	-22
Hameln-Pyrmont	-16,9	-32
Uelzen	-17,5	-26
Nienburg (Weser)	-18,1	-28
Celle	-18,6	-29
Hildesheim	-18,7	-31
Ammerland	-19,2	-13
Grafschaft Bentheim	-19,6	-24
Friesland	-19,6	-27
Heidekreis	-19,9	-30
Leer	-20,0	-21
Osnabrück	-20,3	-25
Peine	-20,6	-29
Northeim	-20,8	-38
Helmstedt	-20,9	-36

Kommune: Städte und Kreise	Entwicklung des Anteils der U18 an der Bevölkerung von 2011 bis 2030 in Prozent	Entwicklung der Zahl der U18 von 2011 bis 2030 in Prozent
Oldenburg	-21,0	-16
Vechta	-21,2	-15
Gifhorn	-22,3	-29
Holzminden	-22,3	-41
Schaumburg	-22,8	-34
Cloppenburg	-23,7	-20
Goslar	-24,3	-40
Emsland	-24,6	-27
Aurich	-25,3	-31
Rotenburg (Wümme)	-25,3	-33
Wittmund	-26,6	-34
Wesermarsch	-27,1	-39
Osterode am Harz	-27,6	-45
Lüchow-Dannenberg	-32,9	-43

Legende: (L) = Land; *x %* = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Veränderung des gebietsstrukturellen Zuschnitts; *x %* = bedingter/mittlerer Handlungsbedarf; *x %* = geringer Handlungsbedarf. Quelle: *NBank-Bevölkerungsprognose der CIMA, 2012*; eigene Berechnungen.

Erheblicher Rückgang des Bevölkerungsanteils Minderjähriger

Die Darstellung weist lediglich für die Städte Braunschweig, Wolfsburg, Osnabrück und Oldenburg sowie die Region Hannover einen Zuwachs des Anteils der Minderjährigen bis 2030 (gegenüber 2011) aus; in den übrigen kreisfreien Städten wird der Rückgang zumindest auf höchstens 12% begrenzt sein. Allen Landkreisen (mit Ausnahme Göttingens und Wolfenbüttels) ist hingegen *ein hoher Handlungsbedarf* zuzuschreiben. Dabei nimmt der Anteil der Kinder und Jugendlichen in Lüchow-Dannenberg, Osterode am Harz, Wesermarsch, Wittmund, Rotenburg (Wümme) und Aurich im benannten Zeitraum sogar um mehr als ein Viertel ab.

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 seniorengerechte 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. 39 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 39: Entwicklung der Gruppe der über 75-Jährigen in niedersächsischen Landkreisen und kreisfreien Städten von 2011 bis 2030

Kommune: Städte und Kreise	Zunahme des Anteils der Ü75 an der Bevölkerung von 2011 bis 2030 in Prozent	Zunahme der Zahl der Ü75 von 2011 bis 2030 in Prozent
Osnabrück (S)	3,4	13
Braunschweig (S)	7,5	20
Wolfsburg (S)	8,8	21
Region Hannover	27,1	31
Wilhelmshaven (S)	29,9	20
Emden (S)	30,4	28
Oldenburg (S)	32,0	41
Cloppenburg	35,5	42
Vechta	35,6	47
Salzgitter (S)	38,0	12
Holzminden	38,8	6
Uelzen	40,0	26
Mittelwert (L)	**43,2**	**37**
Hameln-Pyrmont	43,3	18
Goslar	43,7	14
Helmstedt	44,4	16
Northeim	44,4	13
Göttingen	45,5	36
Leer	45,6	43
Nienburg (Weser)	47,4	30
Hildesheim	47,7	25
Peine	48,1	33
Lüneburg	49,1	55
Wolfenbüttel	50,4	33
Diepholz	50,8	43
Osnabrück	51,3	42
Delmenhorst (S)	51,4	44
Osterode am Harz	52,2	15

Kommune: Städte und Kreise	Zunahme des Anteils der Ü75 an der Bevölkerung von 2011 bis 2030 in Prozent	Zunahme der Zahl der Ü75 von 2011 bis 2030 in Prozent
Heidekreis	52,7	33
Grafschaft Bentheim	53,0	44
Celle	55,7	36
Emsland	55,8	51
Harburg	56,5	66
Cuxhaven	56,9	40
Lüchow-Dannenberg	58,1	35
Schaumburg	58,4	35
Stade	59,5	60
Wesermarsch	60,2	34
Oldenburg	60,3	70
Rotenburg (Wümme)	61,0	45
Ammerland	64,9	78
Gifhorn	66,4	51
Aurich	67,1	55
Friesland	70,1	54
Wittmund	72,9	56
Osterholz	73,0	61
Verden	79,6	71

Legende: (S) = Stadt; *x %* = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Veränderung des gebietsstrukturellen Zuschnitts; *x %* = bedingter/mittlerer Handlungsbedarf; *x %* = geringer Handlungsbedarf. Quelle: *NBank-Bevölkerungsprognose der CIMA, 2012*; eigene Berechnungen.

Starke regionale Differenzen

Die *Zunahme des Bevölkerungsanteils Hochbetagter* ist *demnach im Land äußerst unterschiedlich ausgeprägt*. Während der Anstieg in den kreisfreien Städten Osnabrück, Braunschweig und Wolfsburg vergleichsweise moderat ausfällt (weniger als 9%), verdoppelt sich in einigen Landkreisen fast der Bevölkerungsanteil der über 75-Jährigen. Von Zuwächsen von über zwei Dritteln ist vor allem die *nördliche Landeshälfte* betroffen. Dies gilt

- in der Metropolregion Bremen-Oldenburg für die Landkreise Verden, Osterholz und Friesland sowie
- in West- und Südwestniedersachsen für die Landkreise Aurich und Wittmund.

Finanzielle Ressourcen

Schließlich hängt die Entwicklungsfähigkeit der Kommunen bekanntlich in ganz wesentlichem Ausmaß von den ihnen zur Verfügung stehenden *finanziellen Res-*

sourcen 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 2012 erhoben wurden:

Indikatoren der finanziellen Entwicklungsfähigkeit

- die *Deckungsquote* im Jahresdurchschnitt 2008-2010 (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 *Zinsquote* im Jahresdurchschnitt 2008-2010 (Anteil der Zinszahlungen an den allgemeinen Deckungsmitteln brutto) – 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 die Tab. 40 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

[222] Vgl. *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung*: Regionalreport, Hannover, 2009, 36.

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

und kreisfreie Städte mit überdurchschnittlichen Werten weisen demgegenüber *keinen Handlungsbedarf* aus finanzieller Sicht auf.

Tabelle 40: Allgemeine Deckungsquote (netto) auf der Kreis- und Gemeindeebene 2008-2010

Kommune: Städte und Kreise	**Deckungsquote in Prozent***	**Abweichung zum Durchschnitt in Prozentpunkten**	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Mittelwert (S)	**102,28**		**-3,4**
Mittelwert (K)	**108,09**		**2,4**
Mittelwert (L)	**105,65**		
Kreisfreie Städte			
Wolfsburg	138,59	36,3	32,9
Oldenburg	114,19	11,9	8,5
Braunschweig	111,15	8,9	5,5
Delmenhorst	102,40	0,1	-3,3
Mittelwert (S)	**102,28**		**-3,4**
Emden	101,56	-0,7	-4,1
Osnabrück	94,18	-8,1	-11,5
Wilhelmshaven	85,02	-17,3	-20,6
Salzgitter	71,18	-31,1	-34,5
Landkreise			
Aurich	131,21	23,1	25,6
Verden	130,91	22,8	25,3
Cloppenburg	129,67	21,6	24,0
Rotenburg (Wümme)	128,79	20,7	23,1
Vechta	128,64	20,6	23,0
Diepholz	122,24	14,2	16,6
Emsland	121,67	13,6	16,0
Oldenburg	120,35	12,3	14,7
Grafschaft Bentheim	120,17	12,1	14,5
Gifhorn	118,83	10,7	13,2
Wittmund	117,92	9,8	12,3
Leer	113,89	5,8	8,2
Wesermarsch	113,69	5,6	8,0
Osnabrück	112,62	4,5	7,0
Ammerland	112,54	4,5	6,9

Kommune: Städte und Kreise	Deckungsquote in Prozent*	Abweichung zum Durchschnitt in Prozentpunkten	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Nienburg (Weser)	112,22	4,1	6,6
Friesland	111,06	3,0	5,4
Stade	109,98	1,9	4,3
Harburg	109,23	1,1	3,6
Mittelwert (K)	**108,09**		**2,4**
Heidekreis	107,83	-0,3	2,2
Wolfenbüttel	103,03	-5,1	-2,6
Celle	103,01	-5,1	-2,6
Osterholz	102,33	-5,8	-3,3
Uelzen	102,05	-6,0	-3,6
Schaumburg	101,12	-7,0	-4,5
Holzminden	100,74	-7,3	-4,9
Göttingen	99,69	-8,4	-6,0
Region Hannover	98,74	-9,3	-6,9
Hameln-Pyrmont	98,67	-9,4	-7,0
Lüneburg	98,28	-9,8	-7,4
Hildesheim	96,44	-11,7	-9,2
Goslar	94,71	-13,4	-10,9
Northeim	93,88	-14,2	-11,8
Peine	93,32	-14,8	-12,3
Osterode am Harz	90,19	-17,9	-15,5
Cuxhaven	88,24	-19,8	-17,4
Helmstedt	86,15	-21,9	-19,5
Lüchow-Dannenberg	83,25	-24,8	-22,4

Legende: (L) = Land; (K) = Kreise; (S) = Stadt; * Allgemeine Deckungsmittel netto bezogen auf die Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0-8 (Verwaltungshaushalt), in Prozent, Jahresdurchschnitt 2008-2010; die gruppenspezifischen Mittelwerte sind ungewichtet, der landesweite Durchschnitt ist mit den Zuschussbedarfen gewichtet; *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*: Gemeindefinanzrechnung auf Basis der Rechnungsergebnisse der Gemeindefinanzrechnung, des LSKN, der Finanzdatenbank des NIW und eigener Auswertungen und Berechnungen, veröffentlicht in: *dass.*: Regionalmonitoring Niedersachsen. Regionalreport 2012, Hannover, 2012 (i.E.); eigene Berechnungen.

Regionale Disparitäten in der Haushaltsdeckung

Im Ergebnis wird eine *höchst disparitäre Finanzlage der niedersächsischen Kommunen* deutlich. Während den Landkreisen Aurich, Verden, Cloppenburg, Rotenburg (Wümme) und Vechta sehr weite Handlungsspielräume mit Blick auf Investitionsmöglichkeiten offen standen, konnten im Zeitraum 2008-2010 zwölf Landkreise und drei kreisfreie Städte den Zuschussbedarf im Rahmen der Einzelpläne 0-8 nicht mit ihren allgemeinen Deckungsmitteln (netto) erfüllen. Diese Gebietskörperschaften wiesen eine *in Teilen* (Cuxhaven, Helmstedt, Lüchow-Dannenberg) *ganz beträchtliche Unterfinanzierung* auf, woraus sich ein dringlicher Handlungsbedarf ableitet; sie konzentrierten sich räumlich auf *Südniedersachsen* (Landkreise Helmstedt, Osterode am Harz, Peine, Northeim, Goslar, Hildesheim und die kreisfreie Stadt Salzgitter), ergänzt um den *Küstenraum* (Cuxhaven, Stadt Wilhelmshaven) und *Nordostniedersachsen* (Lüchow-Dannenberg) sowie die Stadt Osnabrück.

Beziehung zwischen Zinsquote und kommunalem Handlungsbedarf

In einem Haushalt mit hoher Deckungsquote sollten Zinszahlungen vorwiegend den Investitionskrediten gewidmet sein, sie umfassen jedoch auch Zahlungen für (kurzfristige) Kassenkredite zur Überbrückung von Einnahmedefiziten bei geringerer Deckungsquote. Der Anteil aller Zinsausgaben an den allgemeinen Deckungsmitteln brutto wird als Zinsquote bezeichnet und dient hier als zweiter Indikator zur Beurteilung der haushalterischen Entwicklungsfähigkeit der Kommunen. Die Einteilung der Gebietskörperschaften in Tab. 41 wird dabei wie folgt vorgenommen: Kommunen mit einer um mindestens eine halbe Standardabweichung unterhalb des gruppenspezifischen Mittelwerts verbleibenden Zinsquote wird ein *geringer Handlungsbedarf* zugesprochen. Übersteigt die Zinsquote diesen Mittelwert höchstens um eine halbe Standardabweichung, liegt eine spürbare Belastung der Gestaltungsspielräume durch Zinszahlungen vor und wird daher ein *mittlerer Handlungsbedarf* angenommen. Oberhalb dieser Grenze sind erhebliche Ressourcen durch die unabweisbare Bedienung von Zinszahlungen blockiert und besteht für die Kommune *hoher Handlungsbedarf*, das Kreditvolumen zurückzufahren.

Tabelle 41: Allgemeine Zinsquote auf der Kreis- und Gemeindeebene 2008-2010

Kommune: Städte und Kreise	**Zinsquote in Prozent**	**Abweichung zum Durchschnitt in Prozentpunkten**	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Mittelwert (S)	**3,19**		**-2,1**
Mittelwert (K)	**5,84**		**0,5**
Mittelwert (L)	**5,33**		
Kreisfreie Städte			
Wilhelmshaven	0,26	-2,9	-5,1

Kommune: Städte und Kreise	Zinsquote in Prozent	Abweichung zum Durchschnitt in Prozentpunkten	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Emden	2,12	-1,1	-3,2
Wolfsburg	2,34	-0,8	-3,0
Oldenburg	2,82	-0,4	-2,5
Mittelwert (S)	3,19		-2,1
Osnabrück	3,60	0,4	-1,7
Braunschweig	3,68	0,5	-1,6
Delmenhorst	5,16	2,0	-0,2
Salzgitter	5,54	2,4	0,2
Landkreise			
Oldenburg	2,03	-3,8	-3,3
Vechta	2,25	-3,6	-3,1
Holzminden	2,62	-3,2	-2,7
Peine	2,79	-3,1	-2,5
Harburg	3,07	-2,8	-2,3
Emsland	3,31	-2,5	-2,0
Ammerland	3,68	-2,2	-1,6
Verden	3,77	-2,1	-1,6
Diepholz	3,95	-1,9	-1,4
Leer	3,98	-1,9	-1,4
Nienburg (Weser)	4,10	-1,7	-1,2
Schaumburg	4,14	-1,7	-1,2
Gifhorn	4,19	-1,6	-1,1
Rotenburg (Wümme)	4,36	-1,5	-1,0
Grafschaft Bentheim	4,55	-1,3	-0,8
Wittmund	4,59	-1,3	-0,7
Osnabrück	4,90	-0,9	-0,4
Stade	4,95	-0,9	-0,4
Friesland	4,99	-0,8	-0,3
Cloppenburg	5,21	-0,6	-0,1
Aurich	5,24	-0,6	-0,1
Göttingen	5,56	-0,3	0,2
Region Hannover	5,66	-0,2	0,3
Mittelwert (K)	**5,84**		**0,5**
Wolfenbüttel	6,15	0,3	0,8
Goslar	6,33	0,5	1,0

Kommune: Städte und Kreise	Zinsquote in Prozent	Abweichung zum Durchschnitt in Prozentpunkten	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Heidekreis	6,37	0,5	1,0
Hameln-Pyrmont	6,45	0,6	1,1
Celle	7,30	1,5	2,0
Wesermarsch	7,44	1,6	2,1
Uelzen	8,42	2,6	3,1
Hildesheim	8,58	2,7	3,2
Northeim	8,77	2,9	3,4
Lüneburg	9,02	3,2	3,7
Osterholz	9,38	3,5	4,1
Helmstedt	9,74	3,9	4,4
Osterode am Harz	9,78	3,9	4,5
Lüchow-Dannenberg	11,86	6,0	6,5
Cuxhaven	12,35	6,5	7,0

Legende: (L) = Land; (K) = Kreise; (S) = Stadt; * Zinsausgaben bezogen auf die allgemeinen Deckungsmittel brutto (Verwaltungshaushalt), in Prozent, Jahresdurchschnitt 2008-2010; die gruppenspezifischen Mittelwerte sind ungewichtet, der Landeswert ist hingegen mit den allgemeinen Deckungsmitteln brutto gewichtet; *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*: Gemeindefinanzrechnung auf Basis der Rechnungsergebnisse der Gemeindefinanzrechnung, des LSKN, der Finanzdatenbank des NIW und eigener Auswertungen und Berechnungen, veröffentlicht in: *dass.*: Regionalmonitoring Niedersachsen. Regionalreport 2012, Hannover, 2012 (i.E.); eigene Berechnungen.

Hoher Konsolidierungsdruck in Süd- und Nordostniedersachsen sowie im Küstenraum

Die Entwicklung und Aufstellung der Zinsquoten unterstreicht die bereits diagnostizierte *hohe Spannweite* („Spreizung") *zwischen den Akteuren mit Blick auf die Notwendigkeit einer Konsolidierung der Kreis- und Gemeindehaushalte*. Während die Kreise Oldenburg, Vechta, Holzminden und Peine sowie die kreisfreien Städte Wilhelmshaven, Emden, Wolfsburg und Oldenburg in den Jahren 2008 bis 2010 weniger als drei Prozent ihrer allgemeinen Deckungsmittel (brutto) zur Bedienung von Krediten abstellen mussten, waren (und sind) *einige Landkreise und kreisfreien Städte 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 Celle, Hildesheim, Northeim, Helmstedt, Osterode am Harz und die kreisfreie Stadt Salzgitter,
- in *Nordostniedersachsen* Lüchow-Dannenberg, Lüneburg und Uelzen,

- in der *Metropolregion Bremen-Oldenburg* die Kreise Cuxhaven, Osterholz und Wesermarsch sowie die kreisfreie Stadt Delmenhorst.

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 Ammerland, Harburg und Vechta sowie Emsland und Oldenburg) *und solchen mit gravierenden entwicklungspolitischen Defiziten* erkennbar (vgl. Tab. 42). 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, Hildesheim, Northeim und Osterode am Harz (und in geringerem Umfang Celle, Hameln-Pyrmont und Peine)
- in der Metropolregion Bremen-Oldenburg die Kreise Cuxhaven und Wesermarsch.
- in der Metropolregion Hamburg: Lüchow-Dannenberg.

Tabelle 42: Entwicklungspolitische Eignung der kreislichen Gebietsstrukturen

Kommune: Städte und Kreise	**Standortfaktoren-ausstattung**			**Bevölkerungs-entwicklung**			**Finanzielle Ressourcen**	
	BIP	**Arbeitslo-senquote**	**Beschäftig-tenentw.**	**Gesamt**	**U18**	**Ü75**	**Deckungs-quote**	**Zinsquote**
Kreisfreie Städte								
Braun-schweig	*Mittel*	*Hoch*	*Mittel*	*Hoch*	*Hoch*	*Mittel*	*Hoch*	*Mittel*
Salzgitter	*Mittel*	*Mittel*	*Gering*	*Gering*	*Mittel*	*Mittel*	*Gering*	*Gering*
Wolfsburg	*Hoch*	*Hoch*	*Hoch*	*Hoch*	*Hoch*	*Mittel*	*Hoch*	*Mittel*
Delmen-horst	*Gering*	*Gering*	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*	*Gering*	*Hoch*	*Gering*
Emden	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*
Oldenburg	*Mittel*	*Mittel*	*Hoch*	*Hoch*	*Hoch*	*Mittel*	*Hoch*	*Mittel*
Osnabrück	*Mittel*	*Mittel*	*Hoch*	*Hoch*	*Hoch*	*Mittel*	*Gering*	*Mittel*
Wilhelms-haven	*Mittel*	*Gering*	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*	*Gering*	*Hoch*

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

Kommune: Städte und Kreise	Standortfaktoren-ausstattung			Bevölkerungs-entwicklung			Finanzielle Ressourcen	
	BIP	Arbeitslo-senquote	Beschäftig-tenentw.	Gesamt	U18	Ü75	Deckungs-quote	Zinsquote
Uelzen	*Mittel*	*Mittel*	*Hoch*	*Gering*	*Gering*	*Mittel*	*Mittel*	*Gering*
Verden	*Mittel*	*Mittel*	*Hoch*	*Mittel*	*Gering*	*Gering*	*Hoch*	*Hoch*
Ammerland	*Mittel*	*Hoch*	*Hoch*	*Hoch*	*Gering*	*Gering*	*Hoch*	*Hoch*
Aurich	*Gering*	*Gering*	*Hoch*	*Mittel*	*Gering*	*Gering*	*Hoch*	*Mittel*
Cloppen-burg	*Mittel*	*Hoch*	*Hoch*	*Hoch*	*Gering*	*Mittel*	*Hoch*	*Mittel*
Emsland	*Hoch*	*Hoch*	*Hoch*	*Mittel*	*Gering*	*Gering*	*Hoch*	*Hoch*
Friesland	*Gering*	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*	*Gering*	*Gering*	*Hoch*	*Mittel*
Grafschaft Bentheim	*Mittel*	*Hoch*	*Hoch*	*Mittel*	*Gering*	*Gering*	*Hoch*	*Mittel*
Leer	*Mittel*	*Mittel*	*Hoch*	*Mittel*	*Gering*	*Gering*	*Hoch*	*Hoch*
Oldenburg	*Gering*	*Hoch*	*Hoch*	*Hoch*	*Gering*	*Gering*	*Hoch*	*Hoch*
Osnabrück	*Mittel*	*Hoch*	*Hoch*	*Mittel*	*Gering*	*Gering*	*Hoch*	*Mittel*
Vechta	*Hoch*	*Hoch*	*Hoch*	*Hoch*	*Gering*	*Mittel*	*Hoch*	*Hoch*
Weser-marsch	*Hoch*	*Gering*	*Gering*	*Gering*	*Gering*	*Gering*	*Hoch*	*Gering*
Wittmund	*Gering*	*Mittel*	*Mittel*	*Gering*	*Gering*	*Gering*	*Hoch*	*Mittel*

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

5.4 Sozioökonomische und fiskalische Ausgleichsfähigkeit, gleichwertige Lebensverhältnisse

Verteilung von Einnahme-, Ausgabe- und Versorgungs-niveaus

Nach dieser Darstellung der Entwicklungsfähigkeit wendet sich der Gutachter im Folgenden der *ökonomischen 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 Berei-

[224] Der Grundsatz gleichwertiger Lebensverhältnisse wird von den Landesverfassungsgerichten in ihrer Rechtsprechung zu kommunalen Gebietsreformen aus dem Gleichheitsgrundsatz oder dem

chen 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.

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

Indikatoren zur Ausgleichsfähigkeit

- *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), Kinderbetreuung (§ 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

Sozialstaatsprinzip abgeleitet. Demnach ist die bestmögliche Daseinsvorsorge für alle Einwohner des Landes auf einem gleichwertigen Niveau sicherzustellen.

um höchstens eine halbe Standardabweichung vom gruppenspezifischen Mittelwert ab, geht der Gutachter von einem *mittleren Handlungsbedarf*, bei größeren Differenzen von einem *hohen Handlungsbedarf* aus.

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. 43 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 als Mittelzentrum, ebenso wie die Stadt Delmenhorst, die zudem oberzentrale Teilfunktionen wahrnimmt.

---

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.

Tabelle 43: Zentralörtliches Versorgungsniveau in den Landkreisen

Landkreis	Anteil der in einem Ober- oder Mittel-zentrum lebenden Einwohner in Prozent	Abweichung zum Kreisdurchschnitt in Prozent	Zentrale Orte
Region Hannover	81,3	41,0	Hannover (O), Burgdorf (M), Langenhagen (M+), Wunstorf (M), Barsinghausen (M), Burgwedel (M), Garbsen (M), Laatzen (M), Springe (M), Neustadt am Rübenberge (M), Lehrte (M)
Goslar	68,6	28,3	Goslar (M+), Bad Harzburg (M+), Claust-hal-Zellerfeld (M+), Seesen (M+)
Göttingen	64,9	24,6	Göttingen (O), Duderstadt (M), Hann. Münden (M)
Ammerland	59,7	19,4	Westerstede (M), Bad Zwischenahn (M), Rastede (M)
Northeim	58,2	17,9	Northeim (M), Uslar (M), Bad Gandersheim (M), Einbeck (M)
Hameln-Pyrmont	51,2	10,9	Hameln (M+), Bad Pyrmont (M)
Hildesheim	50,2	10,0	Hildesheim (O), Alfeld (Leine) (M), Sarstedt (M)
Schaumburg	50,1	9,8	Stadthagen (M), Bückeburg (M), Rinteln (M), Bad Nenndorf (M)
Wesermarsch	47,0	6,7	Nordenham (M), Brake (Unterweser) (M)
Harburg	46,7	6,4	Buchholz in der Nordheide (M), Winsen (Luhe) (M), Seevetal (M)
Heidekreis	44,5	4,2	Soltau (M), Walsrode (M), Munster (M)
Wolfenbüttel	44,0	3,7	Wolfenbüttel (M)
Stade	43,6	3,4	Stade (M), Buxtehude (M)

Landkreis	Anteil der in einem Ober- oder Mittel-zentrum lebenden Einwohner in Prozent	Abweichung zum Kreisdurchschnitt in Prozent	Zentrale Orte
Verden	42,8	2,5	Verden (Aller) (M), Achim (M)
Vechta	42,8	2,6	Vechta (M), Lohne (Oldenburg) (M)
Lüneburg	41,3	1,0	Lüneburg (O)
Diepholz	40,5	0,3	Diepholz (M), Sulingen (M), Syke (M), Stuhr (M)
Mittelwert (Landkreise)	**40,3**		
Celle	39,5	-0,8	Celle (O)
Grafschaft Bentheim	39,5	-0,8	Nordhorn (M+)
Friesland	38,8	-1,5	Varel (M), Jever (M)
Emsland	38,6	-1,6	Meppen (M), Papenburg (M), Lingen (Ems) (M+)
Peine	37,1	-3,2	Peine (M)
Uelzen	36,4	-3,8	Uelzen (M)
Wittmund	36,2	-4,1	Wittmund (M)
Aurich	34,6	-5,6	Aurich (Ostfriesland) (M), Norden (M)
Osnabrück	34,3	-5,9	Quakenbrück (M), Bramsche (M), Melle (M), Georgsmarienhütte (M)
Cloppenburg	33,3	-6,9	Cloppenburg (M), Friesoythe (M)
Rotenburg (Wümme)	33,1	-7,2	Rotenburg (Wümme) (M), Bremervörde (M), Zeven (M)
Gifhorn	30,9	-9,4	Gifhorn (M), Wittingen (M)

Landkreis	Anteil der in einem Ober- oder Mittelzentrum lebenden Einwohner in Prozent	Abweichung zum Kreisdurchschnitt in Prozent	Zentrale Orte
Osterode am Harz	30,0	-10,2	Osterode am Harz (M)
Cuxhaven	29,4	-10,8	Cuxhaven (M), Hemmoor (M)
Holzminden	27,6	-12,7	Holzminden (M)
Osterholz	26,8	-13,5	Osterholz-Scharmbeck (M)
Nienburg (Weser)	25,8	-14,5	Nienburg (Weser) (M)
Helmstedt	25,7	-14,5	Helmstedt (M)
Leer	20,7	-19,5	Leer (Ostfriesland) (M)
Lüchow-Dannenberg	19,1	-21,2	Lüchow (Wendland) (M)
Oldenburg	15,1	-25,2	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; der Mittelwert ist aufgrund der Sonderkonstellation („Ausreißer") der Region Hannover (mit einem mit Blick auf die Einwohnerzahl dominierenden Oberzentrum) ungewichtet; die Standardabweichung der Verteilung beträgt 13,5%. 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, Tabelle K1000014, Stand: 30.06.2012, 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 81,3% 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. Kann ein solches Argument wie für die Region Hannover noch eingeschränkt für den Land-

kreis Göttingen (Versorgungsquote: 64,9%) mit seiner namensgebenden als Oberzentrum fungierenden kreisangehörigen Stadt angeführt werden, zeigt sich in den Landkreisen Goslar (68,6%), Ammerland (59,7%) und Northeim (58,2%) eine weit überdurchschnittliche 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 (15,1%), Lüchow-Dannenberg (19,1%), Leer (20,7%), 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, Cuxhaven, Osterode am Harz, Gifhorn, Rotenburg (Wümme) und Cloppenburg mit niedrigen Versorgungsquoten von 27 bis 33%. 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 fünf 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 Heidekreis konstatiert werden. Abseits der aufgeführten Minima und Maxima der Versorgungsquote zeigt sich, dass in *22 der 38 Landkreise zwischen 30 und 50% der Einwohner in einem Ober- oder Mittelzentrum leben*. Im Vergleich zum zentrenschwachen Schleswig-Holstein (mit einer mittleren Versorgungsquote der Kreise von 28,9%)[229] erreicht der Großteil der nie-

---

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.

dersächsischen Landkreise eine gute Versorgungsquote. In der Summe schließt der Gutachter mit Blick auf einen verbesserten Ausgleich disparater zentralörtlicher Versorgungsniveaus daraus auf einen nur *mittleren Handlungsbedarf* für die Gebietsstruktur Niedersachsens.

SGB II-Quote

SGB II-Quote

Der Einbezug der in Tab. 44 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 44: SGB II-Quote im Oktober 2012

Kommune: Städte und Kreise	**SGB II-Quote in Prozent***	**Abweichung zum Durchschnitt in Prozentpunkten**	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Mittelwert (S)	**13,2**		**3,8**
Mittelwert (K)	**8,7**		**-0,7**
Mittelwert (L)	**9,4**		
Kreisfreie Städte			
Wolfsburg	8,0	-5,2	-1,4
Braunschweig	11,2	-2,0	1,8
Osnabrück	12,2	-1,0	2,8
Emden	12,8	-0,4	3,4
Oldenburg	12,8	-0,4	3,4
Salzgitter	12,9	-0,3	3,5
Mittelwert (S)	**13,2**		**3,8**
Wilhelmshaven	17,7	4,5	8,3
Delmenhorst	18,1	4,9	8,7
Landkreise			
Vechta	5,0	-3,7	-4,4

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

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

Kommune: Städte und Kreise	SGB II-Quote in Prozent*	Abweichung zum Durchschnitt in Prozentpunkten	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Lüchow-Dannenberg	11,9	3,2	2,5
Goslar	12,5	3,8	3,1
Region Hannover	12,7	4,0	3,3

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; bei gleicher SGB II-Quote werden die Kommunen alphabetisch geordnet; die gruppenspezifischen Mittelwerte sind ungewichtet; die Standardabweichung der gesamten Verteilung beträgt 2,9 Prozentpunkte; Quelle: *Bundesagentur für Arbeit:* Statistik der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II, Daten für interregionale Analysen, Oktober 2012, Stand: Oktober 2012, eigene Berechnungen.

Homogene Verteilung von Sozial-lasten

Im Vergleich mit anderen Flächenländern der Bundesrepublik weist Niedersachsen eine *relativ homogene Verteilung der Soziallasten* auf der Kreisebene auf. Nur in Baden-Württemberg, Bayern, 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 etwa jene im Bereich der Einwohnerzahl und der zentralörtlichen Versorgungsdichte. Die 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 etwa 55% 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 Wilhelmshaven und Delmenhorst weisen sehr hohe SGB II-Quoten aus, weswegen *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 noch unterhalb des Kreisdurchschnitts liegt. 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 Wilhelmshaven und Delmenhorst etwa dreimal so viele hilfebedürftige Personen zu versorgen haben wie

[231] Die Berechnung fußt auf der Standardabweichung der SGB II-Quoten im August 2011, vgl. *Bundesagentur für Arbeit:* Statistik der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II, Daten für interregionale Analysen, August 2011, Stand: 22.12.2011, sowie Standardabweichung der SGB II-Quoten im Oktober 2012, vgl. *ebd.*, Oktober 2012, Stand: 26.11.2012.

die Landkreise Vechta und Emsland, deren SGB II-Quoten lediglich zwischen 5,0 und 5,2% betragen. Unter den Landkreisen weisen im Übrigen im südlichen, nordöstlichen und zentralen Niedersachsen gelegene Kommunen weit überdurchschnittliche Soziallasten auf; dies betrifft vor allem die Region Hannover und die Landkreise Goslar, Lüchow-Dannenberg, Osterode am Harz und Hameln-Pyrmont. 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 sich die ersten beiden Indikatoren in diesem Abschnitt 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 und im Untersuchungsraum. Zur Bewertung werden die *Gesamtsteuereinnahmen des jeweiligen Kreises und seiner kreisangehörigen Gemeinden pro Einwohner im Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2011* herangezogen (vgl. Tab. 45), 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 45: Verteilung der kommunalen Steuereinnahmen auf der Kreisstufe im Jahresmittel 2009-2011

Kommune: Städte und Kreise	**Durchschnittliche Steuereinnahmen je Einwohner p.a. (gesamt, netto, in Euro)**	**Abweichung zum Durchschnitt in Prozent**	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Mittelwert (S)	**999,3**		**35,4**
Mittelwert (K)	**683,0**		**-7,5**
Mittelwert (L)	**738,0**		
	Kreisfreie Städte		
Wolfsburg	1892,4	89,4	156,4
Emden	1146,1	14,7	55,3
Braunschweig	1003,7	0,4	36,0
Mittelwert (S)	**999,3**		**35,4**

Kommune: Städte und Kreise	Durchschnittliche Steuer-einnahmen je Einwohner p.a. (gesamt, netto, in Euro)	Abweichung zum Durch-schnitt in Prozent	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Oldenburg	898,0	-10,1	21,7
Osnabrück	881,5	-11,8	19,4
Salzgitter	879,7	-12,0	19,2
Wilhelmshaven	684,7	-31,5	-7,2
Delmenhorst	608,1	-39,1	-17,6
Landkreise			
Region Hannover	1079,0	58,0	46,2
Wesermarsch	951,8	39,4	29,0
Verden	909,1	33,1	23,2
Aurich	891,0	30,5	20,7
Diepholz	838,6	22,8	13,6
Vechta	821,3	20,2	11,3
Stade	737,2	7,9	-0,1
Harburg	721,8	5,7	-2,2
Celle	703,4	3,0	-4,7
Emsland	700,1	2,5	-5,1
Holzminden	699,0	2,4	-5,3
Oldenburg	696,8	2,0	-5,6
Hameln-Pyrmont	688,4	0,8	-6,7
Osnabrück	683,9	0,1	-7,3
Mittelwert (K)	**683,0**		**-7,5**
Wolfenbüttel	671,2	-1,7	-9,0
Osterode am Harz	661,3	-3,2	-10,4
Hildesheim	660,6	-3,3	-10,5
Cloppenburg	658,3	-3,6	-10,8
Rotenburg (Wümme)	653,0	-4,4	-11,5
Osterholz	650,2	-4,8	-11,9
Uelzen	642,6	-5,9	-12,9
Goslar	637,7	-6,6	-13,6

Kommune: Städte und Kreise	Durchschnittliche Steuereinnahmen je Einwohner p.a. (gesamt, netto, in Euro)	Abweichung zum Durchschnitt in Prozent	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Peine	636,4	-6,8	-13,8
Nienburg (Weser)	633,7	-7,2	-14,1
Ammerland	624,8	-8,5	-15,3
Northeim	624,3	-8,6	-15,4
Lüneburg	618,0	-9,5	-16,3
Heidekreis	613,4	-10,2	-16,9
Göttingen	608,0	-11,0	-17,6
Grafschaft Bentheim	610,4	-10,6	-17,3
Gifhorn	608,0	-11,0	-17,6
Helmstedt	599,7	-12,2	-18,7
Cuxhaven	590,5	-13,5	-20,0
Friesland	586,0	-14,2	-20,6
Wittmund	584,9	-14,4	-20,7
Schaumburg	578,8	-15,2	-21,6
Lüchow-Dannenberg	567,2	-17,0	-23,1
Leer	512,6	-24,9	-30,5

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 kreislichen und städtischen Mittelwerte sind ungewichtet, der Landeswert ist dagegen mit der Einwohnerzahl gewichtet; die Standardabweichung der gesamten Verteilung beträgt 224,9 Euro je Einwohner; Quelle: *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Online-Datenbank, Tabelle K9200001 und K9200011, eigene Berechnungen.

Die *Steuereinnahmen* sind *zwischen den Gebietskörperschaften der Kreisstufe in erheblichem Maße ungleich verteilt*. Zum einen erzielen die kreisfreien Städte im Durchschnitt um 46% höhere Pro-Kopf-Einnahmen als die Landkreise, zum anderen werden bedeutende *gruppeninterne Ungleichgewichte* erkennbar. So sind die Steuereinnahmen pro Einwohner der Stadt Wolfsburg deutlich mehr als doppelt so hoch wie in den Städten Wilhelmshaven und Delmenhorst, was vor allem auf die stark disparaten Gewerbesteuereinnahmen dieser Städte zurückzuführen ist. Für Wilhelmshaven und Delmenhorst 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

Ungleichverteilung kommunaler Steuereinnahmen

Steuereinnahmen in Höhe von 1.079 Euro je Einwohner hervor, was primär auf die hohen Einnahmen der Landeshauptstadt Hannover (1.373 Euro je Einwohner) zurückzuführen ist; aber auch die nachfolgenden Landkreise Wesermarsch und Verden erzielen um mehr als zwei Drittel höhere Steuereinnahmen pro Kopf als die einnahmeschwächsten Landkreise Lüchow-Dannenberg und Leer. Insgesamt liegt die Spannweite bezogen auf den Mittelwert aller Landkreise bei 83% und somit unter jener der kreisfreien Städte von 129%. 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 (Northeim, Göttingen, Gifhorn, Helmstedt, Schaumburg), Nordostniedersachsen (Lüchow-Dannenberg, Lüneburg), der Küstenraum (Cuxhaven, Friesland, Leer, Wittmund) sowie einige „Zwischenräume" im westlichen und zentralen Landesteil (Ammerland, Grafschaft Bentheim und Heidekreis). In diesen Regionen wären etwaige Kooperations- 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. 46 fasst die bisherigen Erkenntnisse zusammen und weist erkennbaren Stabilisierungs- wie ggf. Handlungsbedarf kreisspezifisch aus.

Tabelle 46: 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*	*Hoch*	*Mittel*
Wolfsburg	*Hoch*	*Hoch*	*Hoch*
Delmenhorst	*Hoch*	*Gering*	*Gering*
Emden	*Hoch*	*Hoch*	*Hoch*
Oldenburg	*Hoch*	*Hoch*	*Mittel*
Osnabrück	*Hoch*	*Hoch*	*Mittel*

Kommune: Städte und Kreise	Zentralörtliche Versorgung	SGB II-Quote	Steuereinnahmen
Wilhelmshaven	*Hoch*	*Gering*	*Gering*
	Landkreise		
Gifhorn	*Gering*	*Hoch*	*Gering*
Göttingen	*Hoch*	*Mittel*	*Gering*
Goslar	*Hoch*	*Gering*	*Mittel*
Helmstedt	*Gering*	*Mittel*	*Gering*
Northeim	*Hoch*	*Mittel*	*Gering*
Osterode am Harz	*Gering*	*Gering*	*Mittel*
Peine	*Mittel*	*Gering*	*Mittel*
Wolfenbüttel	*Hoch*	*Mittel*	*Mittel*
Region Hannover	*Hoch*	*Gering*	*Hoch*
Diepholz	*Hoch*	*Hoch*	*Hoch*
Hameln-Pyrmont	*Hoch*	*Gering*	*Hoch*
Hildesheim	*Hoch*	*Mittel*	*Mittel*
Holzminden	*Gering*	*Gering*	*Hoch*
Nienburg (Weser)	*Gering*	*Hoch*	*Mittel*
Schaumburg	*Hoch*	*Mittel*	*Gering*
Celle	*Mittel*	*Gering*	*Hoch*
Cuxhaven	*Gering*	*Hoch*	*Gering*
Harburg	*Hoch*	*Hoch*	*Hoch*
Lüchow-Dannenberg	*Gering*	*Gering*	*Gering*
Lüneburg	*Hoch*	*Mittel*	*Gering*
Osterholz	*Gering*	*Hoch*	*Mittel*
Rotenburg (Wümme)	*Gering*	*Hoch*	*Mittel*
Heidekreis	*Hoch*	*Mittel*	*Gering*
Stade	*Hoch*	*Mittel*	*Hoch*
Uelzen	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*
Verden	*Hoch*	*Hoch*	*Hoch*
Ammerland	*Hoch*	*Hoch*	*Gering*
Aurich	*Mittel*	*Mittel*	*Hoch*
Cloppenburg	*Gering*	*Hoch*	*Hoch*
Emsland	*Mittel*	*Hoch*	*Hoch*
Friesland	*Mittel*	*Hoch*	*Gering*
Grafschaft Bentheim	*Mittel*	*Hoch*	*Gering*
Leer	*Gering*	*Hoch*	*Gering*

Kommune: Städte und Kreise	Zentralörtliche Versorgung	SGB II-Quote	Steuereinnahmen
Oldenburg	*Gering*	*Hoch*	*Hoch*
Osnabrück	*Mittel*	*Hoch*	*Hoch*
Vechta	*Hoch*	*Hoch*	*Hoch*
Wesermarsch	*Hoch*	*Gering*	*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:

- der Landkreis Lüchow-Dannenberg weist über alle drei Indikatoren hinweg einen ausgeprägten Ausgleichsbedarf auf;
- die Landkreise Osterode am Harz (geringe zentralörtliche Versorgung und hohe Soziallasten) und Helmstedt (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;
- vier weitere Landkreise verfügen über erhebliche, wenngleich geringere Defizite als Osterode am Harz und Helmstedt, da sie bei zwei Kennziffern stark unterdurchschnittliche Werte erzielen: Gifhorn, Leer und Cuxhaven (geringe zentralörtliche Versorgung und Steuereinnahmen) sowie Holzminden (geringe zentralörtliche Versorgung und hohe SGB II-Quote);
- auch zwei weitere Landkreise verfügen über erhebliche Defizite, da sie bei einem Indikator einen stark unterdurchschnittlichen Wert erzielen und bei den anderen Messgrößen unterdurchschnittlich abschneiden: Wittmund (geringe Steuereinnahmen) und Peine (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, Wolfsburg und Emden sowie die Landkreise Diepholz, Harburg, Vechta und Verden; in etwas geringerem Umfang gilt dies auch für die Städte Salzgitter, Oldenburg und Osnabrück sowie die Landkreise Emsland, Osnabrück und Stade.

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 Tabelle weist die drei Anteile und ihre gewichtete Zusammenführung aus:

Tabelle 47: 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	14,36	4,81	19,70	14,59
Osnabrück	4,50	4,46	3,94	4,27
Emsland	3,97	6,05	3,54	4,21
Hildesheim	3,54	2,53	3,03	3,13
Diepholz	2,72	4,18	2,93	3,10
Göttingen	3,25	2,35	3,00	2,97
Braunschweig (S)	3,17	0,40	4,02	2,96
Harburg	3,13	2,61	2,87	2,92
Cuxhaven	2,51	4,32	1,92	2,64
Stade	2,49	2,66	2,35	2,47

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*
Aurich	2,38	2,70	2,72	2,58
Lüneburg	2,25	2,78	1,77	2,16
Celle	2,24	3,24	2,03	2,36
Gifhorn	2,17	3,28	1,70	2,20
Mittelwert	**2,17**	**2,17**	**2,17**	**2,17**
Osnabrück (S)	2,08	0,25	2,33	1,81
Leer	2,08	2,28	1,36	1,84
Oldenburg (S)	2,05	0,22	2,34	1,80
Rotenburg (Wümme)	2,05	4,35	1,73	2,38
Cloppenburg	2,03	2,98	1,69	2,08
Schaumburg	2,01	1,42	1,51	1,69
Hameln-Pyrmont	1,92	1,67	1,72	1,79
Goslar	1,79	2,03	1,48	1,71
Vechta	1,78	1,71	1,85	1,80
Heidekreis	1,75	3,94	1,39	2,04
Northeim	1,73	2,66	1,41	1,79
Grafschaft Bentheim	1,70	2,06	1,33	1,63
Verden	1,68	1,66	1,96	1,79
Peine	1,65	1,12	1,35	1,43
Oldenburg	1,62	2,23	1,44	1,67
Wolfsburg (S)	1,55	0,43	3,71	2,19
Nienburg (Weser)	1,55	2,94	1,27	1,72
Wolfenbüttel	1,53	1,52	1,33	1,45
Ammerland	1,51	1,53	1,19	1,38
Osterholz	1,41	1,37	1,18	1,31
Salzgitter (S)	1,28	0,47	1,46	1,19
Friesland	1,25	1,28	0,94	1,13
Uelzen	1,18	3,05	0,98	1,47
Helmstedt	1,16	1,42	0,90	1,11
Wesermarsch	1,13	1,73	1,40	1,36
Wilhelmshaven (S)	1,02	0,22	0,90	0,81
Osterode am Harz	0,96	1,34	0,83	0,98
Delmenhorst (S)	0,94	0,13	0,73	0,69

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*
Holzminden	0,91	1,46	0,83	0,99
Wittmund	0,72	1,38	0,54	0,78
Emden (S)	0,65	0,24	0,95	0,69
Lüchow-Dannenberg	0,62	2,56	0,45	0,94

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 2,05%. Quelle: *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Online-Datenbank, Tabellen K1000014, Z0000001, K9200001 und K9200011; Stand: 01.01.2011 (Flächengröße), 30.06.2012 (Einwohnerzahl) bzw. arithmetischer Mittelwert der Jahre 2009-2011 (Steuereinnahmen); 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 jeder siebte 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 Osnabrück, Emsland, Hildesheim, Diepholz, Göttingen und die kreisfreie Stadt Braunschweig deutlich zurück. Diese wiederum weisen drei- bis sechsfache Einwohner-, Flächen- und Steueranteile (gewichteter Gesamtanteil) im Vergleich zu Kommunen mit diesbezüglich geringerem Potential wie Lüchow-Dannenberg, Wittmund, Holzminden und Osterode am Harz 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 leistungsfä-

Vereinfachung der Aufbauorganisation

hige 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. 5.1 erörterten Leistungsfähigkeit der Kommunen abhängig; auf die entsprechende Darstellung sei ergänzend verwiesen.

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 (und nachfolgend vom 18. August 2011) außerordentlich hoch zu bewerten und waren im zugrunde liegenden Streitfall letztlich (ergänzt um Verfahrensmängel) ursächlich für die zwischenzeitliche Ablehnung einer weitergehenden Kreisgebietsreform (vgl. hierzu erneut unter Kap. 2).

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 erweiterten und somit demokratisch werthaltigeren Entscheidungsumfang erhalten, sodass die Vertreter ggf. erst auf der Basis dieser 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.[232] 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.[233] 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:

Indikatoren demokratischer Integrationsfähigkeit

- die durchschnittliche *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 den letzten beiden Kommunalwahlen in den Jahren 2006 und 2011 – mit diesem Indikator misst der Gutachter die Bereitschaft zur Wahrnehmung des kommunalpolitischen Ehrenamtes;
- die durchschnittliche *Wahlbeteiligung* bei den benannten beiden Kommunalwahlen – 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 sich nur ein begrenzter Teil der Bürgerschaft für die 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 möglichen Bewerbers abnimmt. Da potentielle Bewerber um ein Mandat in Kreistag, Regionalversammlung und Stadtrat bei der Entscheidung über ihre Kandidatur auch die Wahrscheinlichkeit eines

---

232 *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, 2008b, 83-103.

233 Hierzu und zum Folgenden: *Hesse,* 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.

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. 48 *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 eingeschränkte Handlungsfähigkeit der Kommune die politische Mitwirkung wenig attraktiv erscheinen lässt. Durch den Einbezug der letzten und vorletzten Kommunalwahlen in Niedersachsen soll die Verzerrung durch wahlspezifische Einflussfaktoren vermindert werden.

Tabelle 48: 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 und 11.09.2011

Kommune: Städte und Kreise	**Durchschnittl. Zahl der Bewerber pro 10.000 Einwohner**	**Abweichung zum Durchschnitt in Prozent**		**Durchschnittl. 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)	**22,6**		**+23,6**	**5,36**		**+6,5**
Mittelwert (K)	**17,4**		**-5,0**	**4,96**		**-1,4**
Mittelwert (L)	**18,3**			**5,03**		
Kreisfreie Städte						
Delmenhorst	31,0	+37,1	+69,4	4,55	-15,1	-9,5
Emden	29,5	+30,5	+61,2	4,50	-16,0	-10,5
Wilhelmshaven	25,9	+14,7	+41,8	4,60	-14,1	-8,5
Mittelwert (S)	**22,6**		**+23,6**	**5,36**		**+6,5**
Salzgitter	21,6	-4,5	+17,9	4,85	-9,5	-3,5
Osnabrück	21,3	-5,6	+16,6	6,95	+29,8	+38,2
Wolfsburg	19,4	-14,1	+6,2	5,70	+6,4	+13,4
Oldenburg	18,9	-16,5	+3,2	5,40	+0,8	+7,4
Braunschweig	13,2	-41,5	-27,8	6,30	+17,6	+25,3
Landkreise						
Lüchow-Dannenberg	37,8	+117,7	+106,9	4,95	-0,2	-1,6
Wittmund	33,6	+93,2	+83,6	4,55	-8,3	-9,5
Holzminden	26,7	+53,5	+45,9	4,75	-4,2	-5,5
Hameln-Pyrmont	23,7	+36,5	+29,7	6,85	+38,1	+36,2
Osterode am Harz	23,2	+33,6	+27,0	4,35	-12,3	-13,5
Goslar	21,9	+25,8	+19,6	6,60	+33,1	+31,3
Friesland	21,5	+23,8	+17,7	4,65	-6,2	-7,5
Ammerland	21,2	+21,8	+15,8	5,35	+7,9	+6,4
Helmstedt	20,1	+15,8	+10,0	4,50	-9,3	-10,5
Uelzen	19,7	+13,5	+7,8	4,40	-11,3	-12,5
Wesermarsch	19,5	+12,3	+6,7	4,25	-14,3	-15,5
Celle	19,1	+9,7	+4,3	5,90	+19,0	+17,3
Verden	18,1	+3,9	-1,2	4,85	-2,2	-3,5
Peine	17,8	+2,2	-2,8	4,70	-5,2	-6,5
Göttingen	17,7	+1,6	-3,4	7,15	+44,2	+42,2

Kommune: Städte und Kreise	Durchschnittl. Zahl der Bewerber pro 10.000 Einwohner	Abweichung zum Durchschnitt in Prozent		Durchschnittl. Zahl der Bewerber pro Sitz in der Vertretungskörperschaft	Abweichung zum Durchschnitt in Prozent	
		Gruppe (S/K)	Land (L)		Gruppe (S/K)	Land (L)
Mittelwert (K)	**17,4**		**-5,0**	**4,96**		**-1,4**
Harburg	17,4	-0,1	-5,0	6,85	+38,1	+36,2
Wolfenbüttel	17,1	-1,5	-6,4	4,20	-15,3	-16,5
Heidekreis	16,8	-3,5	-8,3	5,35	+7,9	+6,4
Aurich	16,6	-4,7	-9,4	5,40	+8,9	+7,4
Grafschaft Bentheim	16,6	-4,7	-9,4	4,45	-10,3	-11,5
Northeim	16,3	-6,1	-10,8	4,60	-7,2	-8,5
Gifhorn	16,0	-7,9	-12,4	5,15	+3,8	+2,4
Schaumburg	16,0	-8,1	-12,7	4,80	-3,2	-4,5
Lüneburg	15,7	-9,6	-14,1	5,30	+6,9	+5,4
Rotenburg (Wümme)	15,5	-10,7	-15,2	4,70	-5,2	-6,5
Oldenburg	15,1	-13,3	-17,6	4,10	-17,3	-18,5
Nienburg (Weser)	14,4	-18,8	-22,8	3,55	-28,4	-29,4
Stade	14,3	-17,6	-21,7	5,40	+8,9	+7,4
Osterholz	14,1	-16,5	-20,6	3,55	-28,4	-29,4
Diepholz	13,3	-23,4	-27,2	4,65	-6,2	-7,5
Cuxhaven	13,1	-24,6	-28,3	4,30	-13,3	-14,5
Leer	13,0	-25,4	-29,1	3,95	-20,4	-21,4
Osnabrück	12,2	-29,7	-33,2	6,45	+30,1	+28,3
Hildesheim	12,2	-29,7	-33,2	5,60	+12,9	+11,4
Vechta	9,9	-43,0	-45,8	3,15	-36,5	-37,4
Emsland	9,0	-48,5	-51,0	4,25	-14,3	-15,5
Cloppenburg	8,3	-52,2	-54,6	2,75	-44,5	-45,3
Region Hannover	6,1	-65,2	-66,9	8,15	+64,3	+62,1

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 ungewichtet. Quelle: Niedersächsischer Landeswahlleiter, 2006 und 2011; eigene Berechnungen.

Regionale Unterschiede bei der Wahrnehmung des kommunalen Ehrenamtes

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 deut-

lich 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 (eher) niedrigen bzw. hohen Integrationsfähigkeit* auf:

- So gelingt es in Hameln-Pyrmont und Goslar sowie – in geringerem Umfang - in Ammerland, Celle und Göttingen und der kreisfreien Stadt Delmenhorst, 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 nicht.
- Demgegenüber liegt die Zahl der Bewerber um einen Kreistagssitz in den im westlichen und nördlichen Landesteil liegenden Cloppenburg, Emsland, Vechta, Leer, Cuxhaven und Osterholz *deutlich unterhalb des Kreisdurchschnittes*. Dabei fällt auf, dass zwar drei dieser Kreise zu den flächengrößten des Landes zählen (Emsland, Cuxhaven, Cloppenburg), andererseits aber auch zwei flächenmäßig eher kleine Kreise betroffen sind (Vechta, Osterholz). Darüber hinaus ist das ehrenamtliche Engagement in den Landkreisen Diepholz, Nienburg (Weser), Oldenburg und Wolfenbüttel sowie in der Stadt Salzgitter schwach ausgeprägt.

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.[234] 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. 49 erneut relational eingeschätzt: Kreisen und kreisfreien Städten, in denen die Wahlbeteiligung 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 *geringer oder hoher Eignung*.

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

Tabelle 49: Beteiligung bei den Kommunalwahlen am 10.09.2006 und 11.09.2011

Kommune: Städte und Kreise	**Durchschnittliche Wahlbeteiligung bei den Kommunalwahlen 2006 und 2011 in Prozent**	**Abweichung zum Durchschnitt in Prozentpunkten**	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Mittelwert (S)	**46,3**		**-6,2**
Mittelwert (K)	**53,8**		**+1,3**
Mittelwert (L)	**52,5**		
	Kreisfreie Städte		
Braunschweig	49,5	+3,2	-3,1
Wolfsburg	48,0	+1,7	-4,6
Osnabrück	47,4	+1,1	-5,1
Mittelwert (S)	46,3		**-6,2**
Oldenburg	45,9	-0,4	-6,6
Wilhelmshaven	45,9	-0,4	-6,6
Salzgitter	45,6	-0,7	-6,9
Emden	45,4	-0,9	-7,2
Delmenhorst	42,6	-3,7	-10,0
	Landkreise		
Rotenburg (Wümme)	58,2	+4,3	+5,6
Lüchow-Dannenberg	57,9	+4,0	+5,3
Northeim	57,7	+3,9	+5,2
Wittmund	56,8	+2,9	+4,2
Uelzen	56,7	+2,9	+4,2
Wolfenbüttel	56,5	+2,7	+4,0
Holzminden	56,3	+2,4	+3,7
Osnabrück	56,1	+2,3	+3,6
Aurich	55,9	+2,1	+3,4
Vechta	55,9	+2,1	+3,4
Osterode am Harz	55,8	+1,9	+3,2
Emsland	55,7	+1,8	+3,1
Oldenburg	55,5	+1,7	+3,0
Grafschaft Bentheim	55,2	+1,4	+2,7
Ammerland	54,3	+0,5	+1,8
Verden	54,3	+0,4	+1,7
Helmstedt	54,2	+0,3	+1,6
Cloppenburg	53,9	+0,0	+1,3
Mittelwert (K)	**53,8**		**+1,3**

Gifhorn	53,7	-0,1	+1,2
Lüneburg	53,7	-0,2	+1,1
Heidekreis	53,2	-0,7	+0,6
Leer	53,1	-0,8	+0,5
Hildesheim	53,1	-0,8	+0,5
Peine	52,9	-0,9	+0,4
Osterholz	52,6	-1,3	+0,0
Nienburg (Weser)	52,5	-1,3	+0,0
Cuxhaven	52,3	-1,5	-0,2
Goslar	52,3	-1,5	-0,2
Stade	52,2	-1,7	-0,4
Friesland	52,2	-1,7	-0,4
Wesermarsch	52,0	-1,9	-0,6
Harburg	51,9	-1,9	-0,6
Hameln-Pyrmont	51,3	-2,6	-1,3
Schaumburg	51,2	-2,7	-1,4
Diepholz	51,2	-2,7	-1,4
Göttingen	50,1	-3,7	-2,4
Celle	49,6	-4,3	-3,0
Region Hannover	48,4	-5,4	-4,1

Legende: (L) = Land; (K) = Kreise; (S) = Stadt; *Gering* = geringe demokratische Integrationsfähigkeit; *Mittel* = mittlere demokratische Integrationsfähigkeit; *Hoch* = besondere demokratische Integrationsfähigkeit; die gruppenspezifischen Mittelwerte sind ungewichtet, der Landeswert ist dagegen mit der Zahl der Wahlberechtigten gewichtet. Quelle: *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Kommunalwahl 2011; 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, Schaumburg, Hameln-Pyrmont, Harburg, Wesermarsch, Friesland, Stade, Goslar, Cuxhaven, Nienburg (Weser) und Osterholz 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 ausgeprägt.

Ortsnähe

Zumutbare räumliche Entfernung der Verwaltung zum Bürger

Nach dieser Betrachtung wendet sich der Gutachter nun der *Ortsnähe* zu, ausgehend von der *Zielvorstellung, nach der öffentliche Leistungen hinreichend zugänglich, Verwaltungen mithin ortsnah bei ihren „Kunden" angesiedelt sein sollten*. Dies bedingt nicht notwendigerweise eine kleine Flächengröße der Gebietskörperschaften, solange gewährleistet ist, dass die Bürger in zusätzlich eingerichteten dezentralen Einrichtungen ihre Verwaltungsangelegenheiten erledigen können.[235] 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 im Bereich der 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[236]) 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.[237] Für die *Landkreise wurden bislang Distanzen von 30 bis 50 Kilometern* als *noch zumutbar* eingestuft.[238]

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. 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, erfährt die *Flächengröße der Landkreise* hier Beachtung und wird in Tab. 50 noch einmal einer relationalen Bewertung unterzogen: *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* aus-

---

235 *Bull, H.P.*: Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen einer Funktional-, Struktur- und möglichen Kreisgebietsreform in Schleswig-Holstein, Gutachten im Auftrag der Staatskanzlei Schleswig-Holstein, 2007, 96.

236 Ebd., 98.

237 Ebd.

238 *Hesse, J.J.*, 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.

gegangen. Zwischen diesen liegende Flächengrößen führen mit Blick auf die Ortsnähe zur Bewertung einer *mittleren Eignung* der Gebietskulisse.

Tabelle 50: 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	-44,7
Holzminden	693	-43,4
Wolfenbüttel	723	-40,9
Ammerland	728	-40,5
Verden	788	-35,6
Hameln-Pyrmont	796	-34,9
Vechta	813	-33,5
Wesermarsch	822	-32,8
Goslar	965	-21,1
Grafschaft Bentheim	981	-19,8
Oldenburg	1.063	-13,1
Leer	1.086	-11,2
Göttingen	1.117	-8,7
Hildesheim	1.206	-1,4
Lüchow-Dannenberg	1.221	-0,2
Mittelwert (Landkreise)	**1.223**	
Harburg	1.245	+1,8
Stade	1.266	+3,5
Northeim	1.267	+3,6
Aurich	1.287	+5,2
Lüneburg	1.323	+8,1
Nienburg (Weser)	1.399	+14,3
Cloppenburg	1.418	+15,9
Uelzen	1.454	+18,8
Celle	1.545	+26,3

Landkreis	Flächengröße in km²	Abweichung zum Durchschnitt in Prozent
Gifhorn	1.563	+27,8
Heidekreis	1.874	+53,2
Diepholz	1.988	+62,5
Rotenburg (Wümme)	2.058	+68,2
Cuxhaven	2.070	+69,2
Osnabrück	2.122	+73,4
Region Hannover	2.291	+87,3
Emsland	2.882	+135,6

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, Tabelle Z0000001, Stand: 01.01.2011; eigene Berechnungen.

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, Heidekreis, 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 und 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.[239]

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.[240] Die nachfolgende Abbildung gibt die Territorialgliederung des heutigen Niedersachsens zur frühen Neuzeit wieder. Sie war durch vor allem drei Herrschaftsgruppen geprägt: die westlichen Bistümer, die selbständigen Grafschaften und die welfischen Fürstentümer.[241]

Abbildung 51: 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.

---

239 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.

240 Vgl. hierzu *Hauptmeyer, C.-H.*: Eigenverantwortliche Regionalentwicklung in Niedersachsen – Geschichte und Gegenwart, in: Neues Archiv für Niedersachsen, 1/2006.

241 Vgl. im Detail *Hauptmeyer, C.-H.*: Landesgeschichte und historische Regionalentwicklung im Überblick, Oldenburg, 2004.

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:

Abbildung 52: Regierungs- und Verwaltungsbezirke 1946-1978 in Niedersachsen

Quelle: *Cassing,G.,* a.a.O., 2008, 29.

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, Heidekreis, 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 Tabelle 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.[242] 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.*

[242] Vgl. hierzu neben den in Kap. 4.4 aufgeführten Schriften *Hauptmeyers* 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.

hoch. Für die kreisfreien Städte wird aufgrund ihrer geringen Flächengröße auf eine Anteilsberechnung verzichtet.

Tabelle 53: 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			
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*
Heidekreis	*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.*, a.a.O., 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. 54) treten *zwar* wichtige *landesinterne Differenzen* zu Tage, *doch* fallen diese *geringer* aus als *beim Blick auf die kommunale Entwicklungsfähigkeit*. Die in Südniedersachsen liegenden Landkreise Hameln-Pyrmont, Helmstedt, Holzminden, Osterode am Harz, Peine und Schaumburg sowie die Kreise Ammerland, Lüchow-Dannenberg und Wittmund verfügen danach über eine überdurchschnittliche Integrationskraft. *Defizite* hinsichtlich *der Integration* ihrer Bürgerschaft finden sich hingegen in Kreisen unterschiedlicher Landesteile:

- So mangelt es nach den hier gewählten Indikatoren in Celle, Gifhorn und Heidekreis an Bürgernähe und der Abdeckung relevanter Identitätsräume;
- sind die Landkreise Osterholz zu kleinräumig, um vorhandene Identitäten abzubilden und weisen sie zudem bei der Ausübung des Ehrenamts Defizite auf;
- erscheint der Kreis Cuxhaven, Diepholz, Rotenburg (Wümme) aufgrund seiner Großflächigkeit eher wenig bürgernah und weist ein geringes ehrenamtliches Engagement auf;
- decken die Landkreise Lüneburg, Stade und Uelzen bestehende Identitätsräume unzureichend ab;
- kennzeichnet schließlich die Landkreise Cloppenburg, Leer und Nienburg (Weser) eine geringe Bereitschaft zur Übernahme eines kommunalpolitischen Mandats, ergänzt um eine niedrige Wahlbeteiligung im Falle des letztgenannten Kreises.

Tabelle 54: Integrationsfähigkeit der kreislichen Gebietsstrukturen

Kommune: Städte und Kreise	**Örtliche Integration: Bürgernähe**	**Demokratische Integration**		**Politische Integration: Identität****
		Ehrenamt*	**Wahlbeteiligung**	
Kreisfreie Städte				
Braunschweig		*Gering*	*Hoch*	
Salzgitter		*Gering*	*Mittel*	
Wolfsburg		*Mittel*	*Hoch*	
Delmenhorst		*Hoch*	*Gering*	
Emden		*Mittel*	*Mittel*	
Oldenburg		*Gering*	*Mittel*	
Osnabrück		*Hoch*	*Hoch*	
Wilhelmshaven		*Mittel*	*Mittel*	
Landkreise				

Kommune: Städte und Kreise	Örtliche Integration: Bürgernähe	Demokratische Integration		Politische Integration: Identität**
		Ehrenamt*	Wahlbeteiligung	
Gifhorn	*Gering*	*Mittel*	*Mittel*	*Gering*
Göttingen	*Mittel*	*Hoch*	*Gering*	*Mittel*
Goslar	*Mittel*	*Hoch*	*Gering*	*Mittel*
Helmstedt	*Hoch*	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*
Northeim	*Mittel*	*Mittel*	*Hoch*	*Mittel*
Osterode am Harz	*Hoch*	*Mittel*	*Hoch*	*Mittel*
Peine	*Hoch*	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*
Wolfenbüttel	*Hoch*	*Gering*	*Hoch*	*Mittel*
Region Hannover	*Gering*	*Hoch*	*Gering*	*Mittel*
Diepholz	*Gering*	*Gering*	*Gering*	*Hoch*
Hameln-Pyrmont	*Hoch*	*Hoch*	*Gering*	*Mittel*
Hildesheim	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*
Holzminden	*Hoch*	*Hoch*	*Hoch*	*Gering*
Nienburg (Weser)	*Mittel*	*Gering*	*Gering*	*Mittel*
Schaumburg	*Hoch*	*Mittel*	*Gering*	*Mittel*
Celle	*Gering*	*Hoch*	*Gering*	*Gering*
Cuxhaven	*Gering*	*Gering*	*Gering*	*Hoch*
Harburg	*Mittel*	*Hoch*	*Gering*	*Mittel*
Lüchow-Dannenberg	*Mittel*	*Hoch*	*Hoch*	*Mittel*
Lüneburg	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*	*Gering*
Osterholz	*Hoch*	*Gering*	*Gering*	*Gering*
Rotenburg (Wümme)	*Gering*	*Gering*	*Hoch*	*Mittel*
Heidekreis	*Gering*	*Mittel*	*Mittel*	*Gering*
Stade	*Mittel*	*Mittel*	*Gering*	*Gering*
Uelzen	*Mittel*	*Mittel*	*Hoch*	*Gering*
Verden	*Hoch*	*Mittel*	*Mittel*	*Gering*
Ammerland	*Hoch*	*Hoch*	*Mittel*	*Gering*
Aurich	*Mittel*	*Mittel*	*Hoch*	*Mittel*
Cloppenburg	*Mittel*	*Gering*	*Mittel*	*Mittel*
Emsland	*Gering*	*Gering*	*Hoch*	*Hoch*
Friesland	*Hoch*	*Mittel*	*Gering*	*Gering*
Grafschaft Bentheim	*Mittel*	*Gering*	*Hoch*	*Mittel*
Leer	*Mittel*	*Gering*	*Mittel*	*Mittel*

Kommune: Städte und Kreise	Örtliche Integration: Bürgernähe	Demokratische Integration		Politische Integration: Identität**
		Ehrenamt*	Wahlbeteiligung	
Oldenburg	*Mittel*	*Gering*	*Hoch*	*Mittel*
Osnabrück	*Gering*	*Mittel*	*Hoch*	*Hoch*
Vechta	*Hoch*	*Gering*	*Hoch*	*Gering*
Wesermarsch	*Hoch*	*Mittel*	*Gering*	*Gering*
Wittmund	*Hoch*	*Hoch*	*Hoch*	*Gering*

Legende: *Gering* = geringe Eignung der Gebietskulisse; *Mittel* = mittlere Eignung der Gebietskulisse; *Hoch* = besondere Eignung der Gebietskulisse. * Die beiden Indikatoren zur Wahrnehmung des kommunalpolitischen Ehrenamtes wurden gleich gewichtet zusammengefasst; im Falle einer unterschiedlichen Ausprägung beider Indikatoren wurden die jeweiligen Abweichungen vom gruppenspezifischen Mittelwert im Verhältnis zur Standardabweichung ermittelt und summiert: überstieg diese Summe 0,5 (bzw. unterschreitet sie -0,5), mithin eine halbe Standardabweichung über beide Indikatoren, wurde die Bewertung hoch (bzw. gering) vergeben, lag sie hingegen innerhalb dieses Intervalls, wurde eine mittlere Bewertung zugesprochen. ** Die gesamthafte Einschätzung der politischen Integrationskraft eines Kreises ergibt sich aus der ungewichteten Addition der Einzelbewertungen mit Blick auf die Übereinstimmung mit den drei untersuchten Identitätsräumen. Für eine geringe/mittlere/hohe Kongruenz wird bzw. werden jeweils 1/2/3 Punkt(e) vergeben, im Ergebnis ergibt sich bei gleichmäßiger Aufteilung der Punktekontingente auf die Bewertungsstufen folgende Verteilung: geringe Eignung der Gebietskulisse (3-4 Punkte), mittlere Eignung (5-7 Punkte) und hohe Eignung (8-9 Punkte). Quelle: Eigene Zusammenstellung.

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. 55), 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 55: 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. Quelle: Eigene Zusammenstellung.

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 Prioritäten 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 Auswertung, 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

Verwaltungsgeographische Kongruenz

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. 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

In Bezug auf die *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 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 *Zinsquote* ausgegangen werden, da sie auf die hier als gleichrangig gewerteten Aspekte der Haushaltsdeckung und des Schuldenstandes zielen. 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.

Ausgleichsfähigkeit und Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

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 gebietskörperschaftlicher Eignung

In der folgenden zusammenfassenden Übersicht wählt der Gutachter eine *fünfstufige Einteilung in geringe, geringe bis mittlere, mittlere, mittlere bis hohe und hohe gebietskörperschaftliche Eignung*, um die häufig auftretende Ausprägung eines mittleren Handlungsbedarfs, insbesondere bei der Ausgleichs- und Integrationsfähigkeit, auszudifferenzieren und tatsächliche Unterschiede deutlicher hervortreten zu lassen, die Ergebnisse mithin aussagekräftiger darzustellen.[243]

Tabelle 56: 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-Hoch*	*Gering*
Wolfsburg	*Gering*	*Mittel*	*Hoch*	*Hoch*	*Mittel*
Delmenhorst	*Gering*	*Gering*	*Gering-Mittel*	*Gering-Mittel*	*Mittel-Hoch*

[243] 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 (18-22; 23-27; 28-32; 33-36; 37-40), 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*
Oldenburg	*Hoch*	*Mittel*	*Hoch*	*Mittel-Hoch*	*Gering*
Osnabrück	*Hoch*	*Mittel-Hoch*	*Mittel-Hoch*	*Mittel-Hoch*	*Hoch*
Wilhelmshaven	*Gering*	*Mittel*	*Gering-Mittel*	*Gering-Mittel*	*Mittel*
Landkreise					
Gifhorn	*Mittel-Hoch*	*Gering-Mittel*	*Mittel*	*Gering-Mittel*	*Gering*
Göttingen	*Mittel-Hoch*	*Hoch*	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*
Goslar	*Gering*	*Mittel-Hoch*	*Gering*	*Mittel*	*Mittel*
Helmstedt	*Gering*	*Gering*	*Gering*	*Gering*	*Mittel-Hoch*
Northeim	*Gering-Mittel*	*Mittel*	*Gering*	*Mittel*	*Mittel*
Osterode am Harz	*Gering*	*Mittel-Hoch*	*Gering*	*Gering*	*Mittel-Hoch*
Peine	*Gering*	*Gering-Mittel*	*Gering*	*Gering-Mittel*	*Mittel-Hoch*
Wolfenbüttel	*Gering*	*Gering*	*Gering*	*Mittel-Hoch*	*Mittel*
Region Hannover	*Hoch*	*Hoch*	*Mittel-Hoch*	*Mittel-Hoch*	*Mittel*
Diepholz	*Hoch*	*Gering-Mittel*	*Mittel*	*Hoch*	*Gering-Mittel*
Hameln-Pyrmont	*Gering-Mittel*	*Mittel*	*Gering*	*Mittel-Hoch*	*Mittel-Hoch*
Hildesheim	*Mittel-Hoch*	*Mittel*	*Gering*	*Mittel-Hoch*	*Mittel*
Holzminden	*Gering*	*Mittel-Hoch*	*Gering*	*Gering-Mittel*	*Mittel-Hoch*
Nienburg (Weser)	*Gering-Mittel*	*Gering-Mittel*	*Gering-Mittel*	*Mittel*	*Gering-Mittel*
Schaumburg	*Gering-Mittel*	*Gering*	*Gering*	*Mittel*	*Mittel-Hoch*
Celle	*Hoch*	*Mittel*	*Gering*	*Mittel*	*Gering-Mittel*

Kommune: Städte und Kreise	Bevölkerungsbesatz u. Raumkapazität	Verwaltungsgeographische Kongruenz	Entwicklungsfähigkeit	Ausgleichsfähigkeit, gleichwert. Lebensverhältnisse	Integrationsfähigkeit
Cuxhaven	*Hoch*	*Mittel*	*Gering*	*Gering-Mittel*	*Gering-Mittel*
Harburg	*Mittel-Hoch*	*Mittel*	*Mittel-Hoch*	*Hoch*	*Mittel*
Lüchow-Dannenberg	*Gering-Mittel*	*Mittel*	*Gering*	*Gering*	*Mittel-Hoch*
Lüneburg	*Mittel-Hoch*	*Mittel-Hoch*	*Mittel*	*Mittel*	*Gering-Mittel*
Osterholz	*Gering*	*Gering*	*Gering-Mittel*	*Mittel*	*Gering-Mittel*
Rotenburg (Wümme)	*Mittel-Hoch*	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*	*Gering-Mittel*
Heidekreis	*Mittel*	*Mittel*	*Gering-Mittel*	*Mittel*	*Gering*
Stade	*Mittel-Hoch*	*Mittel*	*Mittel-Hoch*	*Mittel-Hoch*	*Gering-Mittel*
Uelzen	*Gering-Mittel*	*Mittel-Hoch*	*Gering-Mittel*	*Mittel*	*Gering-Mittel*
Verden	*Gering*	*Gering*	*Gering-Mittel*	*Hoch*	*Mittel*
Ammerland	*Gering*	*Gering-Mittel*	*Mittel-Hoch*	*Mittel-Hoch*	*Mittel-Hoch*
Aurich	*Mittel-Hoch*	*Mittel*	*Gering-Mittel*	*Mittel-Hoch*	*Mittel*
Cloppenburg	*Mittel*	*Mittel-Hoch*	*Mittel-Hoch*	*Mittel*	*Gering-Mittel*
Emsland	*Hoch*	*Hoch*	*Mittel-Hoch*	*Mittel-Hoch*	*Mittel*
Friesland	*Gering*	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*
Grafschaft Bentheim	*Gering*	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*
Leer	*Mittel*	*Mittel*	*Mittel*	*Gering-Mittel*	*Gering-Mittel*
Oldenburg	*Gering-Mittel*	*Gering*	*Mittel-Hoch*	*Mittel-Hoch*	*Mittel*
Osnabrück	*Hoch*	*Mittel-Hoch*	*Mittel*	*Mittel-Hoch*	*Mittel*
Vechta	*Gering*	*Hoch*	*Hoch*	*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-Mittel*	*Mittel*	*Gering-Mittel*	*Mittel-Hoch*

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. Quelle: Eigene Zusammenstellung.

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, ergänzt um ausgeprägte Defizite mit Blick auf die Ausgleichsfähigkeit Lüchow-Dannenbergs. Cuxhaven erscheint hinsichtlich seiner Entwicklungsfähigkeit im Verhältnis zu anderen Landesteilen ebenfalls hoch defizitär und damit stabilisierungsbedürftig; hinzu treten hier Schwächen hinsichtlich der Steuereinnahmekraft, der zentralörtlichen Versorgung im eigenen Kreisgebiet (also ohne das angrenzende Bremerhaven) und der kommunalpolitischen Beteiligungsbereitschaft. Die Indikatorenauswertung ergab zudem Stabilisierungsbedarfe für den Landkreis Heidekreis, etwa bei der demographischen Entwicklungsfähigkeit, der Steuereinnahmekraft und der Integrationsfähigkeit.

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 Entwicklungsszenarien, insbesondere zur Bevölkerungsdynamik, und eine nur in Teilen gegebene Fähigkeit, gleichwertige Lebensverhältnisse zu sichern, 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 Arbeits-

marktregion und eine überwiegend niedrige Einwohnerzahl und Flächengröße zurückgeht, ein Befund, der auch auf den westlich gelegenen Landkreis Ammerland zutrifft. Während Ammerland, Oldenburg und Verden eine überdurchschnittliche Entwicklungskraft zuzusprechen ist, treten in Osterholz zur skizzierten Problemlage demographische und finanzielle Entwicklungsschwächen hinzu. Ein demgegenüber noch 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 mit Ausnahme einer überdurchschnittlichen Integrationskraft über alle Bewertungskriterien hinweg defizitär erscheint, insbesondere aufgrund einer sehr niedrigen Bevölkerungsgröße. Zudem erscheint die Kreisfreiheit der Stadt Emden angesichts einer sehr niedrigen Einwohnerzahl überprüfungsbedürftig.

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 (Gifhorn, Goslar, Helmstedt, Peine, Wolfenbüttel) 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. Der Stabilisierungsbedarf der Stadt Salzgitter leitet sich aus ihrer niedrigen Einwohnerzahl, entwicklungspolitischen Schwächen, ergänzt um eine nur geringe demokratische Integrationsfähigkeit, ab. Direkt anschließend erweisen sich die Landkreise Northeim und Osterode am Harz aufgrund ihrer geringen Einwohnerzahlen und ihrer mangelnden sozioökonomischen, demographischen und 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; eine geringe Übereinstimmung der Kreise Nienburg (Weser) und Schaumburg mit ihren Wirtschafts- und Lebensräumen tritt hinzu.

7 Regionale Kooperationsräume (Makroebene)

Die nachfolgenden Ausführungen stellen die vom Gutachter ausgewählten regionalen Kooperationsräume vor, woran sich in den Folgekapiteln der Blick in deren Binnenstruktur (Kap. 8) und die Konsequenzen für den Kommunalbereich (Kap. 9) anschließen. Seit Vorlage der Ersten Fortschreibung des „Grundgutachtens" hat sich die gekennzeichnete Ausgangssituation nur sehr punktuell verändert; eine durchgehende Aktualisierung dieser Kapitel schied von daher aus.

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. 57). 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 57: Regionale Kooperationsräume (Makroebene)

Anmerkung: Der Landkreis Osnabrück trat am 1. Juli 2010 der Metropolregion Bremen-Oldenburg bei, zudem ist der Heidekreis auch Mitglied der Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg; Quelle: Eigene Darstellung, Stand: November 2011.

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 funktionsfähige und *leistungsfähige Kommunalstrukturen* umsetzbar sein werden.[244]

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. Nach dem Beitritt des Landkreises Osnabrück zur Metropolregion Bremen-Oldenburg am 1. Juli 2010 reduziert sich dieser Raum im Wesentlichen auf die Kooperation im Rahmen der Ems-Achse.

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.

---

244 *Bernat, E.*: Niedersachsen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.), Regionalisierung und Regionsbildung im Norden, AM Nr. 347, 2009.

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 Gemeinsamen Landesplanung hin zu einer länderübergreifenden Regionalentwicklung.[245] 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, Heidekreis 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“. Am 12.08.2011 beschlossen die Träger der Metropolregion Hamburg schließlich eine Erweiterung der Region. Sie umfasst nun auch in Schleswig-Holstein die kreisfreien Städte Hansestadt Lübeck und Neumünster sowie den Kreis Ostholstein und in Mecklenburg-Vorpommern die Landkreise Nordwestmecklenburg und Ludwigslust-Parchim (in den Grenzen des Altkreises Ludwigslust). Die Fläche der Metropolregion wuchs damit um ca. 6.300 qkm auf ca. 26.100 qkm, die Einwohnerzahl nahm um ca. 730.000 auf rund 5 Mio. Einwohner zu.

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 1,3 Mio. Einwohnern profitierte in den vergangenen Jahren stark von den sich damit verbindenden Entwicklungsprozessen und den erkennbaren

[245] *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.

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). Eine abgeschwächtere Doppelorientierung weisen auch die Landkreise Rotenburg (zu Bremen) und Heidekreis 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 wurde bisher von den Landesregierungen Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein sowie – seit 2006 – gemeinsam mit den 14 Landkreisen der Metropolregion getragen.[246] 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.[247]

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 sieben Facharbeitsgruppen eingesetzt (für Wirtschaft, Tourismus, Verkehr, Siedlungsentwicklung, Naturhaushalt, Klimaschutz 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 (und eine Teilzeitassistenz), 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.

---

[246] Nach der vollzogenen Erweiterung sind es vier Landesregierungen, 17 Landkreise und zwei kreisfreie Städte.

[247] Vgl. die Eigendarstellung unter http://www.metropolregion.hamburg.de.

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 (und einer Teilzeitassistenz) Mittel in Höhe von 250.000 Euro pro Jahr zur Verfügung. Der in Zusammenhang mit der Erweiterung der Metropolregion anstehende Staatsvertrag und die Neufassung des Verwaltungsabkommens sehen u.a. eine Neustrukturierung der Förderfonds vor.[248]

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,
- die gemeinsame Entwicklung der Regionalplanung und des Flächenmanagements sowie
- der Klimaschutz und die Steuerung von Klimafolgen.

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.[249] Mit der Verabschiedung des Strategischen Handlungsrahmens 2011 bis 2013 durch den Regionalrat am 25.11.2010 wurden die bisherigen Handlungsfelder „politisch geschärft“ und umbenannt in „Partnerschaft von Stadt und Land“, „Dynamischer Wirtschaftsraum“, „Grüne Metropolregion“ und „Infrastruktur und Mobilität“.

---

248 Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Ds. 20/2719, Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft vom 03.01.12

249 *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.

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,* auch kann die Erweiterung als ein Zeichen gewachsener großräumiger Aktivität gewertet werden. 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 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. Mit Blick auf die Form der Beteiligung in der Metropolregion erscheint des Weiteren die bislang abgewehrte Aufnahme des sich dynamisch entwickelnden *Oberzentrums Lüneburg als eigenständiges Mitglied verfolgenswert*.

Binnenstrukturelle 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“[250] 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.

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“.[251]

---

250 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)

251 *Baumheier, R.*: Auffrischender Wind im Nordwesten – die Metropolregion Bremen-Oldenburg startet durch, in: Terizakis, G. u.a. (Hg.), Metropolregionen in Deutschland, 2008.

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.[252]

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 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, Osnabrück, Osterholz, Vechta, Verden und Wesermarsch,
- die kreisfreien Städte Delmenhorst, Oldenburg und Wilhelmshaven,
- die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven,

[252] Vgl. zu diesem Kapitel die ausführliche Darstellung unter http://www.metropolregion-bremen-oldenburg.de.

- die Industrie- und Handelskammern Bremen, Bremerhaven, Oldenburg, Osnabrück-Emsland-Grafschaft Bentheim, Stade und Hannover sowie
- die Länder Niedersachsen und Bremen.

Rahmenbedingungen

Heterogene Binnenstruktur

Mit 2,7 Mio. Einwohnern auf einer Fläche von 13.700 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 70 stimmberechtigten Mitgliedern,
- Parlamentarischer Beirat mit je fünf Abgeordneten des Niedersächsischen Landtages und der Bremer Bürgerschaft,
- Metropolbeirat mit Vertretern der Wissenschaft, des ÖPNV und der Landschafts- und Naturschutzverbände 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.“[253]

[253] *Metropolregion Bremen-Oldenburg im Nordwesten e.V.* (Hg.): Handlungsrahmen 2010–2013 (Broschüre), 2010.

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 Bremen-Oldenburg im Nordwesten 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 fünf Jahren) nach Begründung der Metropolregion wird auf der Grundlage einer kompetenten Prozesssteuerung und einer positiven Grundhaltung von einer optimistisch stimmenden 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 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")[254] befördert. Tendenziell – zumal themen- und projektbezogen – 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

[254] Vgl. unter http://www.metropolregion-bremen-oldenburg.de.

- 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.

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 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 Stadt 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.“*,[255] 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.

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 bzw. im Randbereich einer Metropolregion,[256] mit guten Prognosen für die künftige demographische und wirtschaftliche Entwicklung. Die Landkreise Osnabrück und Emsland sind mit einer Bevölkerung von rund 356.000 und 313.000 die einwohner- und auch flächenstärksten Niedersachsens. Der Landkreis Emsland ist zudem mit 2.880 km² flächenmäßig der siebengrößte in Deutschland. Allerdings besteht ein erhebliches *strukturelles Gefälle* zum ostfriesischen Raum, der mit Wittmund (57.000 Einwohner) den zweitkleinsten Landkreis und mit Emden (51.000 Einwohner) die mit Abstand kleinste kreisfreie Stadt des Landes besitzt.

---

255 Vgl. unter http://www.emsachse.de.

256 *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung* (BBR) (Hg.): Erfolgsbedingungen von Wachstumsmotoren außerhalb von Metropolregionen, Forschungsprojekt des BBR mit dem Untersuchungsraum Landkreis Emsland u.a., 2008.

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.[257] 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.[258] 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.[259]

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.[260] Dabei weist die Ausstattung mit Einrichtungen für Wissenschaft und Forschung *besondere Potenziale* und *exzellente Voraussetzungen* auf. Im Forschungsdreieck Hannover-Braunschweig-

---

257 Vgl. http://www.metropolregion.de.

258 *Priebs, A.* : Raum Hannover-Braunschweig-Göttingen auf dem Weg zur europäischen Metropolregion in: Neues Archiv für Niedersachsen, Ausgabe 2/2004.

259 *Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg* (Hg.): Neustart 2009, Statusbericht April 2009, 2009.

260 *Schäfer, R./Stackelberg, J./Stellmacher, F.*: Bildung einer Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen von europäischer Bedeutung; Konzeptstudie im Auftrag des Städtenetzes Expo Region, 2004, 25.

Göttingen konzentrieren sich innerhalb des Landes 86% der Wissenschaftler und 75% der Studierenden.[261]

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.

Organisationsstruktur

Mitglieder und Gremienstruktur

Die *Metropolregion GmbH* wird von derzeit 49 Kommunen (Verein Kommunen), dem Land Niedersachsen, dem Verein Wirtschaft und dem Verein Hochschulen und wissenschaftliche Einrichtungen getragen. Die Gesellschaftergruppe Kommunen setzt sich aus dem Verein Kommunen und den vier namensgebenden Städten zusammen, im Verein Wirtschaft sind derzeit 38 Unternehmen und wirtschaftsnahe Verbände organisiert, der Verein Hochschulen umfasst 17 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 36 Sitzen, davon 18 für die Kommunen, sowie
- die Metropolversammlung (jährlich mit Vertretern und Vertreterinnen aller Gesellschaftergruppen).

Die hauptamtliche Geschäftsführung besteht aus zwei Geschäftsführern und sechs Projektbetreuern.

---

[261] *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung*: Regionalbericht 2002, Hannover.

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.[262]

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 August 2012 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.[263] Auch aus Sicht der Bundesraumordnung gilt der Küstenraum – nicht zuletzt demographisch bedingt – als Raum mit erheblichem Stabilisierungsbedarf.[264]

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" *JadeWeserPort* 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.

---

262 Vgl. auch *Priebs, A.*, a.a.O., 2004.

263 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 Niedersächsischen Ministeriums für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, 2004.

264 *Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO)*: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, Berlin, 2006.

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).[265] 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.[266] Als Antwort hat die Landesregierung einen *Küstenbericht und gutachterlich erarbeitete Handlungsoptionen* vorgelegt,[267] wobei die ausgewiesenen Optionen zentral auf die Notwendigkeit abstellen, im niedersächsischen Küstenraum *„starke interkommunale Allianzen" zu 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.[268]

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 20 (früher A 22).[269]

---

265 Vgl. die Ziele für den Küstenraum im Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen 2008, Ziffer 1.4.

266 Beschluss vom 21.11.2003, Drs. 15/586.

267 *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.

268 Bericht und Handlungsoptionen umfassen als Bezugsraum auch den Unterelberaum – einschl. der Landkreise Stade und Harburg.

269 Siehe hierzu Ministerpräsident Wulff in der NWZ vom 08.01.2009 sowie vom 05.02.2009.

Bewertung

Bestand flächendeckender Kooperationen

Mit der Ostfriesland-Kooperation, der Jadebay GmbH Entwicklungsgesellschaft 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 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.[270] In einem

[270] *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 landespoli-

solchen Kontext könnten überzeugende Anreizstrukturen im Sinne von Entwicklungspartnerschaften entstehen, die in eine Optimierung leistungsfähiger Verwaltungs- und Kooperationsstrukturen münden.

tisch überragendes Thema sei, das einer gemeinsamen Entwicklungsplanung und eines übergreifenden Managements bedürfe.

8 Regionale Kooperationsräume (Mesoebene): Binnenstrukturen

Wie bereits für Kap. 7 ausgeführt, haben sich auch die in den regionalen Kooperationsräumen identifizierten Binnenstrukturen seit Vorlage der Ersten Fortschreibung des „Grundgutachtens" nur marginal verändert. Von einer substantielleren Überarbeitung dieses Unterkapitels wurde deshalb abgesehen.

Nach dem Ausweis der gewählten Regionalen Kooperationsräume sollen, wie aufgezeigt, in einem zweiten Analyseschritt *nun deren Binnenstrukturen* einer näheren Untersuchung unterzogen werden (vgl. Abb. 58).[271] Der Ausweis der Konsequenzen für den Kommunalbereich schließt sich im nachfolgenden Kap. 9 an.

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.

(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, die Landkreise Harburg, Lüneburg und

[271] 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.

Stade, fünf Städte dieser Landkreise, acht Sparkassen und Regionalbanken, ca. 90 Unternehmen sowie acht Vereine und Verbände.[272]

Abbildung 58: Regionale Kooperationsräume (Mesoebene)

Legende:

- Süderelbe AG
- Nordostniedersachsen (NON)
- Kommunalverbund Niedersachsen-Bremen e.V.
- Das Oldenburger Land
- Regionalforum Bremerhaven
- Jadebay-Region
- Ostfriesland
- 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: Januar 2012.

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 Luftfahrzeug-

[272] Vgl. http://www.suederelbe.de.

bau, 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.

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 115 Aktionären sind 93 Unternehmen, neun Gebietskörperschaften, fünf Sparkassen sowie 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.

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.[273]

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.

(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 „Landesentwicklung und ländliche Räume" (IMAK).[274] Auf der Grundlage einer

[273] Vgl. *Süderelbe AG*: Evaluierung der AG über die Geschäftsjahre 2007/2008, download: http://www.suederelbe.de/uploads/media/evaluierung_2007_2008.pdf (15.12.2011).

[274] Kabinettsbeschluss vom 15.07.2003 zur Einrichtung eines interministeriellen Arbeitskreises „Landesentwicklung und ländliche Räume".

Expertise des NIW wurden drei strukturschwache ländliche Regionen „mit besonderem Handlungsbedarf“ identifiziert, mit denen das Land vorrangig in einen partnerschaftlichen Dialog treten wollte.

Beträchtliche innerregionale Disparitäten

Der Kooperationsraum NON umfasst als Teil der Metropolregion Hamburg rund 321.000 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 Bevölkerungs- und Beschäftigungswachstum verzeichnet (und bis 2030 zumindest keinen Bevölkerungsrückgang verzeichnen wird), entwickeln 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.

Ziele und Themenfelder

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. 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 wechselseitig 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.

(1) Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen e.V.[275]

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 28 Städte und Gemeinden mit insgesamt rd. 1,1 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 länderübergreifender Kooperation profilieren. Dabei besteht eine große Spannweite bei den Gemeindegrößen innerhalb des Verbundes (Bremen mit 547.000 Einwohnern ggü. der 6.000 Einwohner zählenden Gemeinde Dötlingen im Kreis Oldenburg).

Organisationsstruktur

Vereinsstruktur

Der Kommunalverbund stellt einen *freiwilligen Zusammenschluss in Vereinsform* von 28 Städten und Gemeinden im engeren Stadt-Umland-Bereich Bremens und dem Landkreis Oldenburg dar. Unter den neun Mitgliedern des *Vereinsvorstands* finden sich drei Vertreter Bremens, u.a. der Bremer Senator für Umwelt, Bau und Verkehr. Es besteht darüber hinaus eine schlanke hauptamtlich geführte Geschäftsstelle mit Sitz in Delmenhorst. Die Finanzierung erfolgt aus Mitgliedsbeiträgen und eingeworbenen Projektmitteln.

---

[275] Vgl. http://www.kommunalverbund.de.

Ziele und Themenfelder

Themen und Ziele

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, 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“*[276], eine grenzübergreifende Entwicklungsplanung von 31 Städten und Gemeinden und fünf Landkreisen. In diesem Zusammenhang stehen auch ein Regionales Einzelhandels- und Zentrenkonzept sowie IMAGE – ein *i*nterkommunales *M*oderationsverfahren bei der *A*nsiedlung *g*roßflächiger *E*inzelhandelsvorhaben.

Gemäß des Beschlusses der Mitgliederversammlung über die Weiterentwicklung des Kommunalverbundes vom 29. März 2011 soll das Raumstrukturkonzept INTRA mit einer größeren Verbindlichkeit in Form raumplanerischer Verträge zwischen den Mitgliedsgemeinden, den (künftigen Mitglieds-)Landkreisen und dem Kommunalverbund ausgestattet werden. Die Rahmenregelung für eine derartige stärker „verbindliche Zusammenarbeit auf regionaler Ebene, speziell für den Verflechtungsbereich des Oberzentrums Bremen“, wurde durch einen bereits am 5. Mai 2009 unterzeichneten *Staatsvertrag* geschaffen.[277] 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*

---

276 *Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen und Regionale Arbeitsgemeinschaft Bremen/Niedersachsen* (Hg.): Interkommunales Raumstrukturkonzept Region Bremen (INTRA Region Bremen), Endbericht (Kurzfassung), 2003.

277 Gesetz über den Staatsvertrag vom 24.09.2009, GVBl. Nr. 21, 2009.

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.[278] Als bemerkenswertes Beispiel für eine länderübergreifende verbindliche und erfolgreiche Zusammenarbeit gilt der im Jahr 1997 gebildete Zweckverband Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen (ZVBN).

(2) Das Oldenburger Land – Gemeinschaft der Landkreise und kreisfreien Städte“[279]

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. Sie 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

---

278 *Cassing, G.*, a.a.O., 2008, 110.

279 Vgl. http://www.das-oldenburger-land.de.

wichtigen Akteur der mitentwickelten Regionalen Innovationsstrategie (RIS) Weser-Ems und des Aufbaus von „Kompetenzzentren“.

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 *JadeWeserPort* 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
- 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 *JadeWeserPort*s und der A 20 (Küstenautobahn) sowie
- die Begleitung von RIS bei der Entwicklung und Umsetzung der Regionalen Innovationsstrategie.

Ergebnisse und Bewertung

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 Metropolregion zum Ausdruck.[280]

Etablierung nachhaltiger Netzwerke, aber eher geringer Projektumfang

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.

(3) Regionalforum Bremerhaven[281]

Historische Entwicklung und Rahmenbedingungen

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.

Genese des Regionalforums

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

Verflechtungsbeziehungen

[280] Landrat *Eveslage* in der Oldenburgischen Volkszeitung vom 18.03.2005.

[281] Vgl. http://www.bremerhaven.de/.

Oldenburg und Bremen hin orientiert, während sich Cuxhaven sehr stark an Bremerhaven als dominierendem Arbeitsmarktzentrum ausrichtet. Die Gesamtregion umfasst rund 405.000 Einwohner, davon Cuxhaven mit etwa 200.000, Bremerhaven mit 115.000 und Wesermarsch mit 91.000 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, sowie einer stark erhöhten Arbeitslosenquote ab.[282]

Organisation

Organisationsstruktur

Der 2003 gegründeten *kommunalen Arbeitsgemeinschaft* der Landkreise Wesermarsch und Cuxhaven sowie der Stadtgemeinde Bremerhaven (Oberzentrum für das niedersächsische Umland) sind elf Kommunen der beiden Landkreise sowie die Stadt Cuxhaven beigetreten. Auf der fachlich operativen Ebene werden in vier 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:

- Verflechtungsraum und Wirtschaft,
- Tourismus, Naherholung und Natur,
- 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“.

---

282 *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.

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 gravierenden 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 Zusammenarbeit einzugehen. Der aktuelle Staatsvertrag[283] enthält die gemeinsame Absichtserklärung, auch im Verflechtungsbereich des Oberzentrums Bremerhaven verbindliche vertragliche Vereinbarungen zu entwickeln.

(4) JadeBay-Region[284]

Gründung und Organisationsstruktur

Mit der Gemeinschaftsgründung „JadeBay GmbH Entwicklungsgesellschaft“ suchten die Landkreise Friesland, Wesermarsch und Wittmund sowie die Stadt Wilhelmshaven gemeinsam und einheitlich als *JadeBay-Region* aufzutreten (Kernbezug *JadeWeserPort*), um ihre entwicklungspolitischen Ziele umzusetzen. 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.

Zu den *verfolgten Zielen* der JadeBay-Region zählen:

Themen

- 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.

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.[285] Auf der Grundlage der

---

283 Gesetz über den Staatsvertrag zu einer grenzüberschreitenden Raumordnung und Landesentwicklung vom 24.09.2009, Nds. GVBl. Nr. 21, 2009.

284 Vgl. http://www.jade-bay.de.

285 *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 Wilhelms-

komplexen Projektentwicklung könnte sich eine fruchtbare Kooperation in weiteren 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/den Regionalrat Ostfriesland, die Wachstumsregion Ems-Achse e.V. sowie die Strukturkonferenz Osnabrück abgestellt.

Strukturkonferenz Ost-Friesland/Regionalrat Ostfriesland

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. 643.000 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.[286]

Gründung des Regionalrats

Nachdem seit 2006 keine wesentlichen Aktivitäten von der Strukturkonferenz ausgingen, wurde als *Nachfolgeorganisation* ein seitens der Politik initiierter *Regionalrat Ostfriesland* am 25. August 2010 in Aurich gegründet. Er setzt sich aus Vertretern der Landkreise Aurich, Leer und Wittmund sowie der kreisfreien Stadt Emden zusammen, während der Landkreis Friesland und die kreisfreie Stadt Wilhelmshaven von einem Beitritt bislang absahen.

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

haven GmbH, 2006; *Kleinsteuber, F.*: JadeBay, Region im Aufbruch in: NLT 4/32 (2009), 177-178.

286 *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung*: Regionalreport 2005, 2005, 86ff.

JadeBay-Region gleichsam zum „Scharnierkreis“ zwischen den Verflechtungsbereichen des Zentrums Emden und des Oberzentrums Wilhelmshaven.

Organisation der Strukturkonferenz/des Regionalrats

Gremienstruktur

Die Strukturkonferenz Ost-Friesland verfügte 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.

Der Regionalrat weist ebenfalls eine schlanke Struktur, bestehend aus dem Vorstand (mit einem Vorsitzenden und zwei Stellvertretern), einem zwölfköpfigen Ausschuss und der Mitgliederversammlung, aus.

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. Der Regionalrat schloss sich in seiner Satzung diesem Aufgabenkreis im verkleinerten Gebietszuschnitt an.

Ergebnisse und Bewertung

Ergebnisse

Zu den erkennbaren *Ergebnissen* der Kooperation zählten:

- 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 *JadeWeserPort*-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*.[287] Seit dem gab es gleichsam komplementäre politische Bestrebungen, vorrangig der beiden großen Parteien, den benannten *Regionalrat für die gesamte Halbinsel oder zumindest für den ostfriesischen Raum* zu etablieren; punktuell wurde eine spätere Großkreislösung für möglich gehalten. Mit dem nun eingerichteten Regionalrat entstand eine freiwillige interkommunale Kooperation, die sich auf der Grundlage einer neuen politischen Legitimation neu ausrichten kann und erkennbar darauf zielt, zu einer deutlichen Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit und einer erweiterten regionalen Handlungsfähigkeit beizutragen.

Wachstumsregion Ems-Achse e.V.[288]

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 des Vereins Ems-Achse erfolgte im April 2006. Die Region umfasst rund 910.000 Einwohner.

---

287 Emder Zeitung vom 20.08.2009.

288 Vgl. http://www.emsachse.de.

Wirtschafts- und Entwicklungsachse

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.[289]

Organisationsstruktur

Mitglieder und Gremienstruktur

Der *eingetragene Verein* zählt derzeit rund 400 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), der aus 25 Personen (unter paritätischer Vertretung von Kommunal- und Wirtschaftsvertretern) besteht und personenidentisch mit dem Aufsichtsrat der Wachstumsregion Ems-Achse GmbH ist,
- Arbeitskreisen in sechs Kompetenzfeldern sowie
- dem Parlamentarischen Beirat als beratendem Organ, bestehend aus Europa-, Bundes- und Landtagsabgeordneten aus der Region.

Der Verein gab sich Mitte 2010 zur weiteren Professionalisierung der Aktivitäten eine grundlegende organisatorische Neuordnung.[290] Danach wurden die Vorstands- und Aufsichtsgremien von neun auf 25 Personen erweitert, die neu gegründete Wachstumsregion Ems-Achse GmbH beauftragte man mit der Durchführung des operativen Geschäfts. Die Geschäftsstelle selbst (mit hauptamtlichem Geschäftsführer) hat ihren Sitz in Papenburg.

Ziele und Themenfelder

Wirtschaftspolitische Ziele

Ziele des Vereins sind die *Profilierung einer gemeinsamen Wirtschaftsregion Ems-Achse,* die Stärkung des Wirtschaftswachstums, die Schaffung von zusätzlichen 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".

---

289 *Mensing, K.*: Emsland-plus, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.), Regionalisierung und Regionsbildung im Norden, AM Nr. 347, 2009.

290 Presseinformation der Ems-Achse e.V. vom 08.04.2010, verfügbar unter http://www.emsachse.de.

Thematisch erfolgt eine bewusste *Konzentration auf sechs Wachstumskerne*: Tourismus; Energie; Maritime Verbundwirtschaft; Kunststoffnetzwerk, Metall-, Fahrzeug- und Maschinenbau sowie Logistik. Die Federführung und Koordination wird arbeitsteilig von je einem Landkreis wahrgenommen.

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.[291] Ebenso charakteristisch ist das *ausgeprägte politische Lobbying*, etwa über den vormaligen durchaus politisch agierenden Regionalrat, der als Plattform für einen ständigen Austausch zwischen Politik und Ems-Achse sorgte und die politischen Kräfte der Region zu bündeln suchte; im Zuge der angesprochenen Neustrukturierung wurde er durch einen, ähnlich strukturierten Parlamentarischen Beirat ersetzt. Ziel ist es, „ökonomische Potenziale mit dem Selbstbewusstsein eines Raumes" zu verbinden.

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 Wachstums-

[291] *Wendt, M.*: Rede im Regionalrat 2007, verfügbar unter http://www.emsachse.de.

region mit den Niederlanden.[292] Die *unbestreitbaren Erfolge* werden in der eher lockeren und flexiblen Struktur eines e.V. über regionalwirtschaftlich bedeutsame, „Nutzen stiftende" 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.[293]

Strukturkonferenz Osnabrück[294]

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, Grafschaft 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, wie erwähnt, der Metropolregion Bremen-Oldenburg beitrat, 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 Kommunen 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

---

292 *Wendt*, a.a.O., 2007.
293 *Mensing*, a.a.O., 34.
294 Vgl. http://www.strukturkonferenz.de.

dem Stadtrat der Stadt Osnabrück zusammen. Mitglieder dieser Koordinierungsstelle sind die Landräte und die Ersten Kreisräte der beteiligten Landkreise sowie der Oberbürgermeister und der Erste Stadtrat Osnabrücks.

Die Industrie- und Handelskammer Osnabrück-Emsland sowie 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 vollzogenen 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.

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 am 27.10.2010 gegründete 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, die Region Hannover sowie die angrenzenden Landkreise Nienburg, Heidekreis, 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.[295] 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.

[295] Region Hannover, Beschlussvorlage II 74/2010 des Regionspräsidenten vom 19.01.2010 für den Regionsausschuss und die Regionsversammlung, vgl. unter http://www.hannover.de.

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* ist in Hannover angesiedelt.

Ziele und Themenfelder

Themen

Das Netzwerk organisiert sich auf Arbeitsebene in Form ständig eingerichteter *Foren sowie* temporärer *Schwerpunktprojekte*. Zurzeit erstrecken sich die Foren auf folgende Themenfelder:

- Landkreisthemen (Abfallwesen, Berufsschulen, Gesundheitswesen),
- stadtspezifische Themen (innerstädtische Entwicklung, Citylogistik),
- Stadt- und Regionalplanung,
- Tourismus,
- Verkehr sowie
- Wirtschaftsinfrastruktur

Schwerpunkte

Vorgeschlagene Schwerpunktprojekte richten sich auf die Bereiche erweiterte Verkehrs- und Tarifkooperation, den Tourismus, die GartenregionHannover 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.

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 metropolita-*

nen 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.[296]

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.

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.[297] 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
- gravierende, sich tendenziell verschärfende Haushaltsprobleme der kommunalen Ebenen.

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 (Stand: Dezember 2010).

Regionsprägende und regionsrepräsentierende Kooperationen sind der Zweckverband Großraum Braunschweig als administrative Klammer sowie die Projekt Regi-

---

[296] So OB Mende, D., Stadt Celle, Cellesche Zeitung vom 29.12.2009.

[297] *Jung, H.-U.*: Die Position der Region Braunschweig im wirtschaftlichen und demographischen Wandel, NIW Studie im Auftrag der IHK Braunschweig, Hannover, 2008.

on Braunschweig GmbH, die sich gleichfalls regional ausrichtende Wolfsburg AG tritt hinzu.

(1) Zweckverband Großraum Braunschweig (ZGB)[298]

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 13 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
- 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 erarbeitet im Rahmen der ihm zugewiesenen Kompetenzen regionale Konzepte und Strategien, ergreift Initiativen zur raumstrukturellen Entwicklung und sucht die Raumplanung mit der Verkehrsplanung (und ihrer Umsetzung in funktionsfähige ÖPNV-Strukturen) zu verbinden. Beachtenswert ist auch das früh-

[298] Vgl. http://www.zgb.de.

zeitige Aufgreifen von Zukunftsthemen, etwa über Modellprojekte zum demographischen Wandel. Der ZGB war zudem bei der Vorbereitung zur Etablierung der Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg ein wichtiger Partner und kann als Mitglied den weiteren Entwicklungsprozess (mit-)gestalten. 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.

Eng definiertes Aufgabenprofil

Gleichwohl wurde das Aufgabenspektrum des Verbands *sehr eng definiert*, was zu einer Fokussierung auf wenige Schlüsselthemen führte. Als maßgeblich erwies sich in diesem Zusammenhang das *über einen Zeitraum von zwölf Jahren intensiv diskutierte* und mit beträchtlichen Mitteln verfolgte *Projekt einer „RegioStadtBahn Braunschweig"*, das sowohl die Zentren als auch die Peripherie der Region über ein integriertes Schienenverkehrssystem effizienter und bedarfsgerechter zu verbinden suchte. Das Projekt scheiterte im Jahr 2010 aufgrund seiner mangelnden Rentabilität und dem daraus folgenden Verlust des vorgesehenen Bundeszuschusses.[299] In der Folge verständigte man sich auf *deutlich weniger ambitionierte Zielvorgaben* im Rahmen eines „Regionalbahnkonzeptes 2014 plus", das von umfangreichen Investitionen Abstand nahm und eher auf eine Optimierung der vorhandenen Kapazitäten setzte.

Konsequenzen des gescheiterten Bahnprojekts

Da die „RegioStadtBahn" als zentrales Projekt des ZGB galt, führte die Einstellung des Planungsverfahrens zu einer *öffentlichen Infragestellung der Existenzberechtigung des Verbandes*.[300] Von anderer Seite wurde die materielle Engführung des ZGB zum Anlass genommen, im Rahmen der intensiv geführten Diskussion um eine Kommunalstrukturreform in der Region Braunschweig eine *Erweiterung seiner Zuständigkeiten* vorzuschlagen. Einige Beobachter sahen eine Stärkung des ZGB als möglichen Zwischenschritt einer erweiterten regionalen Entwicklung,[301] während andere diese Logik unter Verweis auf funktionale Vorbehalte und den auch nach einer Aufwertung des ZGB weiterhin bestehenden Bedarf an umfassenden Lösungsansätzen zurückwiesen.[302] Gleichwohl wurden entsprechende Vorschläge lanciert: Ein Antrag der SPD-Fraktion im Niedersächsischen Landtag etwa,

---

299 Vgl. *Zweckverband Großraum Braunschweig:* Niederschrift über die 18. öffentliche Sitzung der IV. Wahlperiode der Verbandsversammlung, 25.11.2010, 3 ff.

300 Vgl. u.a. *Braunschweiger Zeitung* vom 25.11.2010 („Die Krise der Region" sowie „Großraumverband: Existenzfrage").

301 *Bogumil, J./Ebinger, F./Grohs, S.*: Modernisierung der Verwaltungsstrukturen im Großraum Braunschweig, Bochum, 2008, 81.

302 *Kleine, W.*: Ergänzungsgutachten zur „Region Braunschweig", 2010, 1, 6ff.

der der ZGB-Verbandsversammlung zur Kenntnisnahme und Zustimmung vorgelegt wurde, richtete sich auf die Übertragung von Aufgaben in den Bereichen Schulträgerschaft (Berufs- und Förderschulen, Abendgymnasien, Schullandheime etc.), Wirtschaftsförderung (u.a. die Wahrnehmung der Rolle als Einheitlicher Ansprechpartner gem. den Vorschriften der EU-Dienstleistungsrichtlinie), kommunale Identitäts- und Kulturpolitik, Bildungs- und Forschungsstandortpolitik, Wasserverwaltung, Naturschutz, Gefahrenabwehr und Bauverwaltung. Der Antrag wurde in beiden Gremien von den jeweils anderen Parteien abgelehnt.[303]

(2) Projekt Region Braunschweig GmbH[304]

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 *private public partnership* zusammen. Die zehnjährige Vorgeschichte kennzeichnet einen eher *evolutionären Regionalisierungsprozess*:

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,

---

303 Ablehnung durch die Verbandsversammlung des ZGB am 16.09.2010, Streichung von der Tagesordnung des Ausschusses für Inneres und Sport des Niedersächsischen Landtags am 07.04.2011. Vgl. *Niedersächsischer Landtag:* LT-Drs. 16/2610 – Gesetzentwurf der Fraktion der SPD zur Änderung des Gesetzes über die Bildung des Zweckverbandes „Großraum Braunschweig“; *ders*.: Sitzungsprotokoll der 77. Plenarsitzung, 16. Wahlperiode, 17.08.2010, 9622ff.; *Zweckverband Großraum Braunschweig:* Niederschrift über die 17. öffentliche Sitzung der IV. Wahlperiode der Verbandsversammlung, 19.09.2010, 6ff.

304 Vgl. http://www.projekt-region-braunschweig.de.

Peine und Wolfenbüttel. Weitere Gesellschafter der GmbH sind die VW Financial Services AG, die Salzgitter AG, die Öffentliche Versicherung Braunschweig, die E.ON Avacon AG, der Arbeitgeberverband Region Braunschweig e.V., die IG Metall und der Zweckverband Großraum Braunschweig. Darüber hinaus findet sich ein *„Netzwerk Projekt Region Braunschweig e.V."* als Zusammenschluss von Förderern und Partnern der GmbH, der von zahlreichen 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 5.000 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. 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 im Folgenden erörterte Zusammenführung mit der erfolgreichen Wolfsburg AG zu beschleunigen.

Wolfsburg AG/Allianz für die Region

Besondere ökonomische Relevanz

Die regionale Bedeutung der Wolfsburg AG (WOB AG) ergibt sich zunächst aus der *besonderen ökonomischen Relevanz der Stadt* und der in ihr beheimateten Unternehmen; die benannte Zusammenarbeit und geplante Fusion mit der „projekt Region Braunschweig GmbH" tritt hinzu.

Städtische und regionale Entwicklungsgesellschaft

Die WOB AG wurde 1999 auf Grundlage der bestehenden „Gründungs- und Innovationszentrum (GIZ) GmbH“ als *public private partnership* der Stadt Wolfsburg und der Volkswagen AG gegründet. Der dreiköpfige Vorstand verwaltet ein Grundkapital von 10,1 Mio. EUR; im Jahr 2010 erwirtschaftete die Gesellschaft einen Umsatzerlös in Höhe von 200,93 Mio. EUR und erzielte einen Jahreserlös in Höhe von 11,47 Mio. EUR. Ihre Ziele bestehen in der *Förderung der Wirtschaftsstruktur und der Beschäftigungsentwicklung,* schwerpunktmäßig am Standort Wolfsburg, aber auch in der umliegenden Region. Als Instrumente dienen Beratungs-, Finanzierungs- und Servicedienstleistungen für *start-ups* und junge Unternehmen, die Entwicklung städtischer und regionaler Freizeitangebote für Ortsansässige und Touristen, die Konzeption, Förderung und Umsetzung lokaler und regionaler Projekte zur Gesundheitsvorsorge und -erhaltung sowie spezielle Projekte in den Bereichen lokale Bildungsarbeit und Personaldienstleistung. Umfangreiche Tätigkeiten in „automobilnahen Bereichen“, wie etwa den Themenfeldern Umwelt/natürliche Ressourcen, Energie und Verkehr, treten hinzu.

***Allianz für die Region,* Fusion mit der projekt Region Braunschweig GmbH**

Ein von den Aufsichtsräten beider Einrichtungen im Jahr 2009 gefasster Beschluss sieht vor, dass die WOB AG und die projekt Region Braunschweig GmbH in definierten Aufgabenbereichen als *Allianz für die Region* gemeinsam agieren und innerhalb von drei Jahren das Ziel einer Zusammenführung der beiden Gesellschaften anstreben sollen. Als Grundlage dieser Kooperation dienen die Schwerpunkte Wirtschaftsförderung und Automobilwirtschaft. Darauf aufbauend werden die Handlungsfelder Forschung, Bildung, Energie, Gesundheit und Freizeit in der Region in Teilen gemeinsam bearbeitet; erste Projekte konnten im Jahr 2010 im Rahmen der Wettbewerbe „Idee 2010“ bzw. „*promotion school* 2010“ umgesetzt werden; beide Ansätze wurden im Jahr 2011 weiterverfolgt. Auch personell findet eine fortschreitende Verzahnung beider Entwicklungsgesellschaften statt; jenseits der Wahrnehmung der Funktion des *Aufsichtsratsvorsitzenden im Rahmen beider Gesellschaften in Personalunion* durch den Personalvorstand der Volkswagen AG wurde inzwischen auch der *Vorstandssprecher der WOB AG zum gleichberechtigten Ko-Geschäftsführer der projekt Region Braunschweig GmbH* gewählt. Die Fusion bis zum Jahr 2012 wird von den Beteiligten weiterhin verfolgt.

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 be-

schritten, der traditionelle Kooperationsformen mit neuen flexiblen Organisationsstrukturen zu verbinden suchte.[305]

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 vielfältigen Netzwerken mit stetig wachsender Qualität und dem daraus gespeisten Regionalbewusstsein (wenngleich auf noch niedrigem Niveau) kaum denkbar.[306]

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. 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*.

Akzeptanz- und Strukturprobleme

Ambivalente Gesamtbewertung

Aufgrund der bestehenden Mitgliedschaften des ZGB und der projekt Region 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*.

Projekt Region und WOB AG als regionale Klammer

Im Ergebnis erscheint angesichts eines weiteren Bedeutungsverlusts des Zweckverbandes Großraum Braunschweig eine *Weiterentwicklung der derzeit fusionierenden projekt Region Braunschweig GmbH Braunschweig und der Wolfsburg AG*

---

305 *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.).

306 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.

hin *zu einer funktionalen und begrenzt administrativen regionalen „Klammer“* empfehlenswert.

Region Göttingen/Südniedersachsen

Historische Entwicklung und Rahmenbedingungen

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 *SüdniedersachsenStiftung* etabliert, die wirtschafts- und unternehmensbezogen ausgerichtet ist und insbesondere als Träger einer *seitens des Wirtschaftsministeriums unterstützten Wachstumsinitiative* agiert.

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 473.000 Einwohner, davon 121.000 im Oberzentrum Göttingen. Zwischen den Landkreisen besteht ein deutliches Größengefälle: Göttingen mit ca. 258.000, Northeim mit 138.000 und Osterode am Harz mit 77.000 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.

(1) Regionalverband Südniedersachsen e.V.

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.[307] Als sonstige Mitglieder fungieren Einrichtungen aus den Bereichen Wirtschaft (insbes. die Sparkassen), Verwaltung, Lehre und Forschung. Der Regionalverband setzt sich aus der Regionalkonferenz, Vorstand

[307] Das Gründungsmitglied Landkreis Holzminden ist 2000 aus dem Regionalverband ausgetreten und hat sich der Weserberglandkooperation angeschlossen.

und Geschäftsführendem Vorstand und der Geschäftsstelle zusammen. Die Geschäftsstelle besteht aus einem hauptamtlichen Geschäftsführer, Sekretariat und derzeit fünf 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.[308]

Ziele und Themenfelder[309]

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 demographischen 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).

---

308 Pressemitteilung des Regionalverbandes Südniedersachsen vom 21.02.2005 („Reuter: Regionalplanung aus einer Hand“), Göttinger Tageblatt vom 08.03.2005 und 21.05.2005.

309 Vgl. http://www.regionalverband.de.

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.

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. .

Weitere Kooperationsprojekte

(2) Die SüdniedersachsenStiftung[310]

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 mehr als 135 Unternehmen und Verbände; die Steuerung erfolgt über einen ehrenamtlich tätigen Vorstand und einen 18-köpfigen Stiftungsrat. Die Gesamtheit der Stifter findet sich in der Stifterversammlung wieder.

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.

[310] Vgl. http://www.suedniedersachsenstiftung.de.

Übergreifende Bewertung der Kooperationsstrukturen in der Region Göttingen

Dichte, aber unverbundene Netzwerkstruktur

Im Ergebnis finden sich Ansätze einer regionalisierten Aufgabenwahrnehmung im Rahmen einer dichten, aber unverbundenen Netzwerkstruktur. Die unterschiedlichen *Netzwerke* agierten zunächst vielfach *nebeneinander* und *konkurrierten* auf unterschiedlichen Ebenen, inzwischen wird dem durch eine verstärkte Abstimmung und Arbeitsteilung zu begegnen versucht. Eine besondere Herausforderung für die Stärkung der regionalen Entwicklungsdynamik stellt das *Ineinandergreifen* und die *Abstimmung der drei strukturpolitischen Ansätze* Regionale Entwicklungsstrategie, Regionale Wachstumskooperation und Metropolregion dar. Hier findet sich bislang eine von den meisten Gesprächspartnern als „wenig fruchtbar" gekennzeichnete Konkurrenz zwischen dem Regionalverband und der Stiftung, die bei weitgehend gleichen Zielvorstellungen und in Teilen identischen Akteuren auch dadurch gefördert wird, dass der Regionalverband aus Kreisen der Kommunalpolitik, die Stiftung hingegen stärker von der Privatwirtschaft vorangetrieben wird. Hinzu tritt ein fortdauernder erkennbar parteipolitisch grundierter Dissens; die Südniedersachsen-Stiftung gilt als eher christdemokratisch inspirierte Gegengründung zu dem sozialdemokratisch dominierten Regionalverband. Von den Regionalorganisationen wird dagegen auf inzwischen etablierte Austauschbeziehungen und die Überlappungen zu vermeiden suchende Abstimmungsprozesse verwiesen, im Rahmen derer etwa die SüdniedersachsenStiftung die Aufgabe der Weiterentwicklung der Bildungsregion dem Regionalverband überließ. Erschwerend tritt für den Regionalverband hinzu, dass er nicht alle kreisangehörigen Gemeinden des Raumes vereint.

Defizit regionaler Interessenvertretung

So verbleibt trotz vielfältiger Ansätze zu bilateraler und multilateraler Kooperation sowie der Erarbeitung sich damit verbindender Entwicklungs- und Marketingstrategien ein deutliches Defizit an regionaler Interessenvertretung um das Oberzentrum Göttingen herum. Damit verbindet sich wiederum die Aufgabe, im Rahmen der *Metropolregion* Hannover–Braunschweig–Göttingen–Wolfsburg zu einem die regionale Identität stärkenden Miteinander zu finden. Gerade die Begründung der Metropolregion hat, trotz bislang erkennbarer Defizite, 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 scheint in diesem Kontext *gewachsen*. So gab es seit 2005 zumindest eine Reihe von Bestrebungen, den Regionalverband zu einem Zweckverband für Regionalplanung und ggf. auch Regionalentwicklung fortzuentwickeln. Dies könnte einen wichtigen Ansatz zur Bündelung der teilregio-

nalen Interessen darstellen.[311] Auf der anderen Seite finden sich auch Stimmen, die angesichts der erkennbaren wechselseitigen Blockadetendenzen von Regionalverband und Stiftung einer neuen, gesamthaft agierenden Regionalorganisation das Wort reden, um die ineffiziente Konkurrenz und begrenzte Produktivität der beiden bestehenden Einrichtungen zu überwinden.

Auflösung oder Zusammenführung von Regionalverband und SüdniedersachsenStiftung

Im Ergebnis empfiehlt der Gutachter vor, beide Einrichtungen entweder aufzulösen oder sie in einer neuen Einrichtung aufgehen zu lassen, die eine den Namen verdienende *„Modellregion Südniedersachsen"* tragen könnte. Mit Blick auf die Aufgaben geht es um großflächige Infrastrukturen, die Wirtschaftsförderung (unter Einschluss eines Tourismuskonzeptes) sowie sich mit dem Standort Göttingen verbindende wissenschafts- und bildungspolitische Innovationen, während sich bei der Rechtsform zwar die Einrichtung eines Zweckverbandes anbietet, aufgrund der sehr überschaubaren Erfolge des Zweckverbandes Großraum Braunschweig und demokratietheoretisch zu begründender Vorbehalte aber diskussionswürdig erscheint; bei einer privatrechtlichen Organisationsform wären mangelnde Verbindlichkeit, Transparenz und Offenheit potentielle Nachteile. Beides führt zu der Empfehlung, die von der zu bildenden Einrichtung wahrzunehmenden Aufgaben eindeutig zu definieren und dies mit konkreten, also materiell wie zeitlich „einklagbaren" Zielvereinbarungen zu verbinden. Darüber hinaus wäre sicherzustellen, über den Einbezug des Landes der Vollzugsorientierung entsprechender Arbeiten ein stärkeres Gewicht als bislang einzuräumen. Nur so dürfte es möglich sein, den vor allem von der Stadt Göttingen und ihren wissenschaftlich-technischen Einrichtungen ausgehenden multiplikativen Potentialen zu entsprechen und sie im Rahmen einer funktional erweiterten Stadt-Umland-Verflechtung wirksam werden zu lassen.

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.[312] In diesem Kooperationsraum hat sich auch hier auf der Grundlage einer durch den Wirtschaftsminis-

[311] *Löb, S./Nischwitz, G.;* Die Region Göttingen/Südniedersachsen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.), Regionalisierung und Regionsbildung im Norden, AM Nr. 347, 2009.

[312] Vgl. http://www.rek-weserbergland.de.

ter des Landes geförderten *Wachstumsinitiative* aus den Gebietskörperschaften und Unternehmen der Region im Jahr 2004 die *Weserbergland AG*[313] gebildet. Sie wird von den drei Landkreisen Hameln-Pyrmont, Holzminden und Schaumburg und von 25 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 510.000 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. 73.000 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 Wirtschaftszentren/Mittelzentren mit eigenen Verflechtungsbereichen geprägt. Hameln sind als größerem Mittelzentrum (ca. 58.000 Einwohner) oberzentrale Teilfunktionen zugewiesen. In der Verwaltungsstruktur der vier Landkreise mit 39 Einheits- und Samtgemeinden kommt bei insgesamt 114 Gemeinden den in Teilen sehr kleinen Einheiten eine besondere Bedeutung zu: Ungefähr ein Drittel der Bevölkerung lebt in 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.

---

[313] 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.[314] Die Region erprobt dabei modellhaft die Zusammenarbeit im Bereich der Regionalentwicklung – mit dem Ziel der Bildung einer die 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

[314] *NIW*: Gestaltung der Daseinsvorsorge im demographischen Wandel für das Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland plus, Hannover, 2009b.

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*.

9 Regionale Kooperationsräume (Mikroebene): Konsequenzen für den Kommunalbereich

Die in den einzelnen regionalen Kooperationsräumen erkennbaren Konsequenzen für den Kommunalbereich werden im Folgenden beispielhaft erörtert. Da sich die angeführten Beispiele gegenüber der Ersten Fortschreibung des „Grundgutachtens" nur marginal veränderten, wurde von einer materielleren Überarbeitung dieses Kapitels abgesehen, zumal in dem nachfolgenden Kap. 10 eine umsetzungsorientierte Konkretisierung erfolgt.

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 für jeden Einzelfall Empfehlungen auszusprechen, wählt der Gutachter den Weg, an den bisher gemachten Ausführungen anzusetzen und sie gleichsam exemplarisch um kommunale Handlungsoptionen zu ergänzen. Im Rahmen der damit verfolgten deduktiven Logik wird auf *Konsequenzen für den Kommunalbereich* mithin nur *beispielhaft* verwiesen, wobei der Stabilisierungs- und Handlungsbedarf aus den Ergebnissen der voranstehenden Analyseschritte abgeleitet wird. Eine Vertiefung erfährt dies vor allem durch die Ergebnisse der drei Ergänzungsuntersuchungen für die Teilregionen Nordost- und Südniedersachsen sowie für den Großraum Wolfsburg. 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 ungewöhnlich umfassenden Untersuchungsansatz und die ausdifferenzierte (quantitative wie qualitative) Datenbasis eine Analysedichte ermöglicht zu haben, die politisch-administratives Handelns erlaubt oder zumindest nahe legt. Hinzu tritt, dass für Einzelräume zahlreiche Initiativen erkennbar sind, die – nicht zuletzt aus kommunalem und regionalem Eigeninteresse – auf veränderte Kooperationsweisen und Organisationsstrukturen schließen lassen.

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, deren Aktivitäten sich mit Blick auf die politische Gestaltung der Metropolregion deutlich verstärkt haben. Auch insofern bietet es sich niedersachsenseitig an, der Metropolregion mit Blick auf ihre organisatorische Weiterentwicklung, die Frage einer eigenen Rechtsform und die Einbindung wirtschaftlicher Akteure mehr Aufmerksamkeit als bislang zu widmen – dies gilt sowohl für das Land wie den kommunalen Bereich. Dazu bedarf es dann auch einer erkennbar werdenden „strategischen Positionierung", die ein ressortübergreifendes und mit den kommunalen Interessen abgeglichenes Handeln erfordert. 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, auch unter Nutzung der bisherigen Aktivitäten und Erfahrungen der Regierungsvertretung Lüneburg.[315]

---

[315] 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 fehlender Vollzugskompetenz, nur begrenzter Koordinations- und Integrationskraft, eines eingeschränkten Personal- und Ressourcenzugriffs der Leitungskräfte sowie der begrenzten Einbindung in das sonstige Regierungshandeln richtete. Daneben bestand vor allem in den Regionen die Befürchtung, dass mit dem Verzicht auf Bezirksregierungen ein Verlust von Einflussmöglichkeiten und Gestaltungsoptionen für die dezentrale Entwicklung verbunden sei.

Eine im Dezember 2008 vorgelegte Untersuchung des Gutachters richtete sich auf die „*Evaluation der Arbeit und Wirkungsweise der niedersächsischen Regierungsvertretungen* (2005–2008)" (vgl. hierzu die Buchveröffentlichung *Hesse, J.J.*: Der Staat in der Fläche. Landesverwaltung ohne Mittelinstanz?, Baden-Baden, 2011), 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;
- den 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 erkennbar, dass dies aufgrund des je unterschiedlichen Ressortverständnisses leer zu laufen droht. Hinzu tritt eine *potentielle „Bündelungsaufgabe" in den 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 vertritt man seitens der niedersächsischen Landkreise und Gemeinden die Auffassung, 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 bemühte sich der Innenminister, an die Stelle der bislang agierenden 14 Ämter für *Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften (GLL)* einen Landesbetrieb oder ein Landesamt zu setzen. Dafür sprach 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. Im Ergebnis wurde im Rahmen der dritten Phase der Verwaltungsmodernisierung ein neues Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Niedersachsen (LGLN) mit Hauptsitz in Hannover zum 1. Januar 2011 geschaffen, das die Aufgaben der 14 GLL und des Landesbetriebs Landesvermessung und Geobasisinformation Niedersachsen (LGN) gebündelt erledigt. Die ehemaligen GLL werden als sog. Regionaldirektionen bei bleibendem Aufgabenkreis und Standort weitergeführt. Mit Blick auf die Regierungsvertretungen scheint wiederum eine Umwandlung in den Namen verdienende „Entwicklungsagenturen" angezeigt; deren Tätigkeit würde zudem dadurch „wirkungsvoller", wenn man die personell eingeschränkten Vertretungen mit einer gewissen „Machtleihe" ausstattete, sie etwa vom Innenministerium in die Staatskanzlei überführte.

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 (Heidekreis) und Bremen (Rotenburg, Cuxhaven) sowie durch
- 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 Heidekreis

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 des Heidekreises. *Cuxhaven* verfügt zwar über eine hohe Einwohnerzahl (200.000) wie die viertgrößte Fläche (2.058 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 (trotz der prognostizierten leicht positiven Beschäftigtenentwicklung). Dabei verbinden sich ein von erkennbarer Veralterung begleiteter erheblicher Bevölkerungsrückgang (von 15% zwischen 2009 und 2030) mit einer sowohl mit Blick auf

die Haushaltsdeckung wie die Schuldenlast desolaten haushalterischen Lage. Diese problematische Finanzsituation erklärt sich unter anderem aus den landesweit viertniedrigsten Steuereinnahmen. Hinzu tritt eine im Landesvergleich nur geringe Beteiligung an den Wahlen zum Kreistag, sowohl mit Blick auf die Wähler- wie die Kandidatenzahl. Der *Heidekreis* ist demgegenüber mit einer eher andersartigen Problemlage konfrontiert. Zwar weist er eine ausreichende Flächengröße (1.874 km²), gute zentralörtliche Versorgung und positive Beschäftigtenentwicklung auf, doch ergeben sich für den Kreis auch eine Reihe von Defiziten, die sich mit der vergleichsweise geringen und bis zum Jahr 2030 um voraussichtlich 14% rückläufigen Einwohnerzahl (139.000), der mangelnden Abdeckung des regionalen Arbeitsmarktes Hannover und einer geringen Steuereinnahmekraft verbinden. Der Kreis *Rotenburg (Wümme)* schließlich profitiert wie der Heidekreis 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 strukturelle Schwächen und einen entsprechend hohen Stabilisierungs- und Entwicklungsbedarf auf. So erreichen sie mit 94.000 bzw. 49.000 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 erweist sich dabei, dass Lüchow-Dannenberg die höchste Arbeitslosen- (9,3%), die niedrigste Deckungsquote und den stärksten Rückgang von Kindern und Jugendlichen an der Gesamtbevölkerung (in den Jahren 2009 bis 2030) unter den Landkreisen aufweist, zudem erzielte der Kreis mit Blick auf die Steuereinnahmekraft und die Zinsquote den jeweils zweitschlechtesten Wert aller niedersächsischen Kreise. So konnte Lüchow-Dannenberg beispielsweise in den Jahren 2007 bis 2009 im Durchschnitt nur 89% seiner Zuschussbedarfe in den Einzelplänen 0 bis 8 aufgrund allgemeiner Deckungsmittel (netto) erbringen, während die Zinszahlungen 11,8% der allgemeinen Deckungsmittel (brutto) umfassten. Die entwicklungspolitische Lage *Uelzens* ist im Vergleich nur begrenzt besser: So wird trotz eines Beschäftigenzuwachses um fast 4% von 2009 bis 2030 ein Rückgang der Einwohnerzahl um fast 18% und eine Abnahme des Bevölkerungsanteils Minderjähriger um mehr als ein Viertel erwartet. Die bestehenden haushalterischen Defizite mit Blick auf eine Deckungsquote von nur 100% und eine Zinsquote von fast 10% (in den Jahren 2007 bis 2009) sollen durch die beschlossene Teilentschuldung im Rahmen des Zukunftsvertrages überwunden werden. 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, mangelnder Steuerkraft und fehlenden zentralörtlichen Angeboten in diesem Raum eingeschränkt, in Teilen durchaus gefährdet ist. Positiv hervorzuheben ist für beide Kreise lediglich die hohe Versorgung mit Arbeitsplätzen im Kreisgebiet, 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 1.221 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 Zusammenhänge zwischen der Bevölkerungsentwicklung 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 selbst definierten 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. Celle oder Harburg), (2) Stade und Cuxhaven sowie (3) Stade und Harburg.

Vorzugsvariante: Lüchow-Dannenberg, Uelzen und Lüneburg

(1) Im Rahmen der Ergänzungsuntersuchung zu den Kommunalstrukturen in Nordostniedersachsen prüfte der Gutachter eine Reihe von Neustrukturierungsvarianten (vgl. Tab. 59), von denen die sog. Ausgleichsvariante, eine Fusion der Landkreise Lüneburg, Uelzen und Lüchow-Dannenberg, aufgrund der erkennbaren Verflechtungsprozesse und Ausgleichswirkungen zu präferieren wäre, jedoch gewissen Voraussetzungen unterliegt.

Tabelle 59: Einwohnerzahlen und Flächengrößen fusionierter Landkreise in Nordostniedersachsen

Neugliederungsvariante	Einwohnerzahl	Flächengröße in km²
Ausgleichsvariante (LG, UE, DAN)	320.512	3.998
Entwicklungsvariante (LG, WL)	424.147	2.568
Neuzuschnittsvariante „Ost“	198.172 (LG) 122.340 (UE)	1.746 (LG) 2.150 (UE)
Neuzuschnittsvariante „West“	266.470 (LG) 232.570 (CE)	3.333 (LG) 2.211 (CE)
nachrichtlich: Fusion Uelzen–Lüchow-Dannenberg	143.233	2.675

Quelle: *Hesse, J.J.*: Kommunalstrukturen in Niedersachsen. Eine teilregionale Untersuchung für den Raum Nordostniedersachsen, 2011, 275; Datenstand: 31.12.2010.

Pendlerverflechtungen

In der benannten Vertiefungsuntersuchung diskutierte der Gutachter die Ausgleichsvariante wie folgt (S. 275ff.): „Zunächst vereinte ein Zusammenschluss der Landkreise Lüneburg, Uelzen und Lüchow-Dannenberg die angesprochene *Arbeitsmarktregion Lüneburg*. Mit Blick auf gegebene *Pendlerverflechtungen* sind die drei Kreise am stärksten aufeinander bezogen, wobei für den Landkreis Lüneburg eine erhebliche Orientierung auf Harburg hinzutritt. Wie die Pendleranalyse […] dokumentierte, richten sich die beiden stärksten Ein- und Auspendlerströme des Landkreises Lüchow-Dannenberg (innerhalb Niedersachsens) auf die Kreise Lüneburg und Uelzen. Während die Einpendler nach Uelzen ebenfalls vor allem aus den Kreisen Lüneburg und Lüchow-Dannenberg stammen, werden bei den Auspendlungen auch schwache Bezüge zu Celle, der Region Hannover und dem Heidekreis deutlich. Die Pendlerverflechtungen des Kreises Lüneburg schließlich stellen sich gegenüber Uelzen und Harburg am stärksten dar, Lüchow-Dannenberg tritt als drittstärkste Bezugsgröße hinzu.

Sicherung des Ausgleichspotentials Lüneburgs

Das *Ausgleichspotential* der benannten Fusion ergibt sich vor allem in sozioökonomischer und demographischer Hinsicht und hierbei primär durch den Einbezug des vergleichsweise starken Partners Lüneburg. Die geringe Wirtschaftskraft, die hohen Arbeitslosen- und SGB II-Quoten sowie die negative Beschäftigungsentwicklung des Kreises Lüchow-Dannenberg könnten durch Uelzen und Lüneburg einem Ausgleich zugeführt werden. Aufgrund ihres Übergewichts und ihrer prognostizierten positiven Wirtschaftsentwicklung würden beide Kreise hierdurch nicht überlastet. Der Kreis Lüneburg könnte zudem die ausgeprägten anhaltenden Bevölkerungsverluste Uelzens und Lüchow-Dannenbergs auffangen. Die für die Jahre 2009 bis 2030 erwarteten Bevölkerungsrückgänge um 18 bzw. 21% in Uelzen und

Lüchow-Dannenberg könnten durch den seine Einwohnerzahl wahrenden Kreis Lüneburg auf 8% im Gesamtraum begrenzt, die kommunale Daseinsvorsorge und damit die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Land gesichert werden. In finanzieller Hinsicht kann ein Ausgleich dagegen nur sehr begrenzt erfolgen, da der Kreis Lüneburg auch aufgrund von Altlasten zu den finanzschwächeren Landkreisen Niedersachsens zählt. Der *Landkreis Uelzen* wird zwar nach der Teilentschuldung durch das Land wieder über eine erweiterte haushalterische Handlungsfähigkeit verfügen, doch ist aufgrund der begrenzten Wirtschaftskraft sowie der prognostizierten Bevölkerungsabnahme und -alterung davon auszugehen, dass der *dauerhafte Haushaltsausgleich fortlaufende Anstrengungen* und *ggf. weiteren Verzicht* erfordert. Die angesichts der (mit Blick etwa auf die niedrigste Deckungs- und höchste Zinsquote der niedersächsischen Kreise in den Jahren 2006-2008) dramatischen Finanzlage notwendige umfangreiche *Alimentierung Lüchow-Dannenbergs* überforderte aus den benannten Gründen die beiden anderen Fusionspartner und bände die begrenzten, für Investitionen benötigten Mittel. Auch ist das Argument der Kreisvertreter Lüneburgs verständlich, nach dem ohne eine Fortführung der Bedarfszuweisungen des Landes für Lüchow-Dannenberg (und Uelzen) unverändert bestehende besondere Finanzbedarfe infolge eines rein statistischen Effekts (durch den Einbezug Lüneburgs) kommunalisiert würden. Die Finanzausstattung eines neuen Kreises in Nordostniedersachsen sollte eine ausgeglichene Haushaltsführung bei einer angemessenen Ausgestaltung freiwilliger Leistungen ermöglichen – unter Berücksichtigung der aus der möglichen Teilhabe am Entschuldungsfonds verbundenen kreditären Entlastungen und der vertraglichen Verpflichtungen der gebildeten Gebietskörperschaft.

Strukturdefizite Lüchow-Dannenbergs

Im Ergebnis der Daten- und Funktionsanalysen wird deutlich, dass die wirtschaftlichen *Strukturdefizite insbesondere Lüchow-Dannenbergs* selbst *durch eine großräumige Fusion allein nicht behoben* werden können. Ein solcher Zusammenschluss entfaltete eine wirklich ausgleichende Wirkung nur, wenn er von einer die infrastrukturellen Defizite des Raums abbauenden *Strukturförderung seitens der Landesregierung* flankiert würde. Vom Landkreis Lüneburg wird diesbezüglich vor allem auf die *Verbesserung der Bahnverbindungen* von Lüneburg und Uelzen nach Lüchow sowie den *Ausbau der B 216* abgestellt. Die Arbeitsgemeinschaft Elbtalaue/Wendland benennt darüber hinaus den Ausbau der B 248, den *Bau der Elbbrücke Neu Darchau*, die *Beschleunigung des Schienenpersonennahverkehrs* auf der Strecke Lüneburg-Dannenberg und deren *Erweiterung um den Güterverkehr*. Hinsichtlich der *Wasserstraßen* wird weiterhin die Herstellung einer stabilen und zuverlässigen Fahrinnentiefe von 1,60 m zwischen Hamburg und Dresden, die Unterhaltung dieser Strecke und die Herstellung der Reststrecke zwischen Hitzacker und Dömitz angesprochen, ergänzt im Bereich des Elbeseitenkanals um

Strukturförderung des Landes

die Ertüchtigung und Herstellung eines zweiten Troges für das Schiffshebewerk Scharnebeck. Neben diesen sich *mit der historischen Randlage verbindenden Infrastrukturdefiziten* sei auf die […] (komplementäre) Mittel des Landes erfordernde *Weiterentwicklung der Akademie für erneuerbare Energien* sowie schließlich auf die *ungelöste Standortfrage Gorlebens* verwiesen. Thematisiert man dies in Gesprächen mit Vertretern vor Ort, wird eine deutliche Bereitschaft erkennbar, sich entsprechenden Politiken zu öffnen, selbst wenn dies mit dem Verlust eigener administrativer Kapazität, auch kreislicher Eigenständigkeit verbunden wäre. Dies geht bis hin zur *Akzeptanz eines etwaigen zwischenzeitlichen gebietskörperschaftlichen Sonderstatus*, den der Gutachter allerdings als wenig funktional einschätzt. Zum einen wird es lange dauern, bis die Suche nach einem etwaigen weiteren Endlager in der Bundesrepublik wirkliche Ergebnisse erbringt, zum zweiten würde sich die Ausgangssituation Lüchow-Dannenbergs damit kaum verbessern. Der Gutachter schlägt daher vor, die seinerzeit gescheiterte *„Modellregion Nordostniedersachsen" wiederzubeleben*, jetzt allerdings nicht auf der Basis einer erweiterten „Diskussionsrunde", sondern verbunden mit einem *konkreten Förderungsprogramm für den Raum*, der ein mittelfristiges Handlungskonzept samt entsprechender Schwerpunktsetzungen für Lüchow-Dannenberg und Uelzen vorsieht, ergänzt um eine nicht nur argumentative, sondern auch projektspezifische Offenheit Lüneburgs „nach Norden". Da das Land ein Interesse daran haben muss, seinen Ostteil zu entwickeln, sollte darüber hinaus *eine Landesgrenzen überschreitende Initiative* auf den Weg gebracht werden, die die unbestreitbaren *Verflechtungen in Richtung Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt* aufnimmt und auch unterhalb der Ebene von Staatsverträgen für eine zukunftsorientierte Nutzung des Raums eintritt. Die Kennzeichnung „Modellregion Niedersachsen" präferiert der Gutachter auch deshalb, weil sie an nicht gemachte „Hausarbeiten" im Raum erinnert und entsprechende Aktivitäten anmahnt, die *mit konkreten Zielvereinbarungen und Zeitplänen* verbunden sein müssten, und weil sich alternative Kennzeichnungen wie „Sonderzone" oder ähnliches aufgrund damit meist empfundener „Disqualifizierungen" des Raums verbieten sollten. Nur über eine landesseitige finanzielle wie infrastrukturelle Förderung des im Rahmen der Ausgleichsvariante zu bildenden Kreises könnten die deutlichen *Widerstände Lüneburgs* überwunden werden, die eine Alimentierung von zwei schwächeren Kreisen und damit eine Schwächung der eigenen Position fürchten […]

Erhebliche Flächengröße, Sondersituation

Gegen eine die Kreise Lüneburg, Lüchow-Dannenberg und Uelzen umfassende Fusion spräche vor allem die *erhebliche Flächengröße* von fast 4.000 km², die deutlich oberhalb jener vom Gutachter gesehenen „optimalen Betriebsgröße" eines Landkreises läge und die ehrenamtliche Tätigkeit in Teilen erschweren könnte. Gleichwohl erscheint dieser Zusammenschluss angesichts der Spezifika des Rau-

mes sachlich angemessen, die sich auf ausgeprägte wirtschaftliche, in Teilen eben durch die ehemalige Zonenrandlage erklärbare Strukturschwächen (insbesondere in Lüchow-Dannenberg), eine dünne Besiedlung in einem ländlich geprägten Raum (die Landkreise Uelzen und Lüchow-Dannenberg weisen mit 40 und 65 Einwohner/km² die geringsten Bevölkerungsdichten unter den niedersächsischen Landkreisen auf[316]) sowie einen sich seit 1999 in Lüchow-Dannenberg, seit 2004 in Uelzen vollziehenden Bevölkerungsrückgang richten, ergänzt um die angesprochene ungelöste Gorleben-Frage. Vor diesem Hintergrund und gerade mit Blick auf die jüngste, in einem ähnlichen (wenn auch stabilisierungsbedürftigeren) Kontext ergangene Rechtsprechung in Mecklenburg-Vorpommern ist nicht zu erwarten, dass die Bildung eines solchen größerräumigen Kreises vom Niedersächsischen Staatsgerichtshof als verfassungswidrig zurückgewiesen würde.

Bevorzugte Ausgleichslösung

Im Ergebnis spricht die Mehrzahl der Gründe und Erwägungen zugunsten der Ausgleichslösung, die jedoch insofern voraussetzungsvoll ist, als ihre Zukunftsfähigkeit an eine dauerhaft auskömmliche Finanzausstattung (ggf. unter Fortführung von Bedarfzuweisungen für den neuen Kreis) und eine für die Wirtschaftsentwicklung notwendige Verbesserung der verkehrlichen Infrastruktur gebunden ist."

Die *weiteren, vom Gutachter jedoch zurückgestellten Neugliederungsvarianten* sollen hier nur verkürzt erörtert werden (vgl. dazu das benannte Ergänzungsgutachten, S. 258ff.):

Entwicklungsvariante Lüneburg-Harburg

- Die *Entwicklungsvariante* einer *Fusion der Landkreise Lüneburg und Harburg* richtet sich eher an den *Entwicklungsmöglichkeiten der Metropolregion Hamburg* aus als „nach innen" ausgleichend zu wirken. Diese Nordorientierung ist aus Sicht des Landkreises Lüneburg verständlich, sucht man damit die Entwicklungsimpulse des Großraums Hamburg auf sich zu lenken oder doch zumindest verstärkt an ihnen zu partizipieren. Zudem ist die *Kooperation der Kreise Lüneburg und Harburg* in Teilen weit *vorangeschritten* und häufig *erfolgreich. Die Kooperation beider Kreise sollte allerdings unterhalb der Schwelle einer Fusion verbleiben,* da damit Größenordnungen verbunden wären, die beträchtlich über künftig absehbare Kreisgrößen hinausgehen. Hinzu tritt, dass die in Lüneburg erbrachten „Vorarbeiten" bislang eher durch eine Übernahme Harburger Politiken denn durch die Erarbeitung eigenständiger Vorgehensweisen geprägt scheinen. Darüber hinaus ist bei der Bewertung der Entwicklungsvariante auch zu berücksichtigen, dass der Kreis Lüneburg sich in seinen Handlungsmustern zwar seit langem gen Norden orientiert, die gegebenen *Arbeitsmarktverflechtungen* ihn (trotz der Einpendlungen nach Hamburg) unverändert aber Lüchow-Dannenberg und Uelzen zuordnen; mit ihnen bildet er die funktionale Arbeitsmarktregion Lüneburg. Hinzu tritt nicht zuletzt (und als wohl entscheidendes Argument), dass es *für die Vertreter des Landkreises Harburg kein wirklich überzeugendes Argument gibt*, *mit Lüneburg zu fusionieren*: Es handelt sich bei dem Kreis Harburg um eine sehr stabile Gebietskör-

[316] Stand: 31.12.2010.

perschaft, die zu einem späteren Zeitpunkt eher ein Zusammengehen mit dem Landkreis Stade rechtfertigen könnte, als sich nach Süden hin zu öffnen.

Auskreisung der Hansestadt Lüneburg

- Der *Auskreisungswunsch der Hansestadt Lüneburg* ist zunächst als *funktional durchaus berechtigt* auszuweisen, berücksichtigt man die für das Umland erbrachten, aber nicht ausreichend honorierten Leistungen der Hansestadt in den Bereichen Wirtschaft, Verkehr und Kultur, die eingeschränkten Entwicklungsmöglichkeiten auch und gerade mit Blick auf die Metropolregion sowie die enge Verflechtung der Stadt mit umliegenden Gemeinden und ihre positive demographische und beschäftigungsbezogene Entwicklungsdynamik. *Doch* verbänden sich mit der Kreisfreiheit für den Raum *derart schwerwiegende Konsequenzen*, *dass sie hier abgelehnt* bzw. zurückgestellt *wird*. Insbesondere die fehlenden Entwicklungsperspektiven für die verbleibenden strukturschwächeren Gemeinden im Osten des Kreises sowie für Uelzen und Lüchow-Dannenberg sind dabei anzuführen. Hinzu kommt, dass Befragungen in den umliegenden Gemeinden darauf hinweisen, dass nur einige der für die Kreisfreiheit unabdingbaren Eingemeindung folgen würden, andere sich dem aber vehement widersetzen. Insofern ist die für kreisfreie Städte vorzusehende Mindesteinwohnerzahl von etwa 130.000 bis 150.000 Einwohnern für die Stadt Lüneburg derzeit nicht erreichbar. Hinzu tritt ein möglicherweise noch wichtigeres Argument, nach dem die *Zukunft von Stadt-Umland-Beziehungen* in den Verdichtungsräumen der Bundesrepublik nicht mehr vom Gegensatz Kreisfreiheit-Kreisangehörigkeit geprägt sein sollte, es vielmehr um die Funktionsfähigkeit eines *Entwicklungsmodells* geht, in dem die *Kernstadt mit dem sie umgebenden Raum funktionaler als bislang verbunden wird*. Im Ergebnis wird daher eine *funktionale Stärkung des Oberzentrums unterhalb des Status der Kreisfreiheit* empfohlen.

Teilung des Kreises Lüchow-Dannenberg

- Die *Neuzuschnittsvariante „Ost“* wird in einer *Teilung des Kreises Lüchow-Dannenberg* gesehen, wobei die Samtgemeinde Elbtalaue dem Kreis Lüneburg zugesprochen würde, während die beiden anderen Samtgemeinden, Lüchow und Gartow, in den Kreis Uelzen inkorporiert würden. Im Ergebnis bewirkt die Neuzuschnittsvariante „Ost“ aber letztlich *keine wirkliche Stärkung der aufnehmenden Kreise*: Zwar würde Lüneburg von dieser Variante profitieren, bliebe aber in seinen Entwicklungsmöglichkeiten begrenzt, während der „Gewinn“ Uelzens sich bestenfalls als eine gewisse territoriale Vergrößerung des Kreisgebietes (auf 2.150 km² bei jedoch nur 122.000 Einwohnern) beliefe, nicht aber ein erweitertes Entwicklungspotenzial beinhaltete.

Zweiteilung des Landkreises Uelzen

- Bei einer *Zweiteilung des Landkreises Uelzen* würde der *Norden Uelzens oberhalb der Stadt Uelzen dem Landkreis Lüneburg* zugesprochen, der in der Zusammenfassung (unter Einschluss des Landkreises Lüchow-Dannenberg) auf eine ausreichende Einwohnerzahl (266.000) und Flächengröße (3.333 km²) käme. Somit würde weder verwaltungsökonomisch noch mit Blick auf die Ortsnähe und politische Beteiligung eine übergroße Einheit geschaffen, zudem könnten regionale Disparitäten wie bei der erörterten Ausgleichsvariante verringert werden (bei geringerer Belastung des Kreises Lüneburg). Der *Kreis Celle* würde über den *Zuwachs des südlichen Kreises sowie der Stadt Uelzen* nicht nur sein Territorium auf 2.211 km² vergrößern, sondern auch hinsichtlich der Einwohnerzahl auf eine zukunftsfähige Größenordnung kommen (233.000). Jenseits genereller *Vorbehalte gegenüber „Kreisfilettierungen“*, etwa mit Blick auf hohe politische Widerstände im zu teilenden Kreis, den erweiterten Begründungsbedarf vor dem Hintergrund möglicher verfassungsrechtlicher Überprüfungen und einen Traditionsverlust, ist im konkreten Fall Uelzens vor allem auf die damit einhergehende *Spaltung von durch Pendlerverflechtun-*

gen verbundenen Territorien zu verweisen. Der zentral gelegene Arbeitsmarktstandort Uelzen strahlt in das gesamte Kreisgebiet aus, sodass die intensiven Pendlerströme zwischen den nördlich gelegenen und hier Lüneburg zugeordneten Gemeinden Bevensen, Bienenbüttel, Ebstorf und Rosche auf der einen und der Stadt Uelzen (sowie den südlichen Gemeinden Bodenteich, Suderburg und Wrestedt) auf der anderen Seite getrennt würden.

Fusion der Kreise Uelzen und Lüchow-

- Die *Variante eines Zusammengehens der Landkreise Uelzen und Lüchow-Dannenberg wird verworfen*, da sie die Entwicklungsmöglichkeiten beider nicht wesentlich verbessert, mithin eher eine Problemverschiebung denn -lösung darstellt. Im Ergebnis stünde ein langfristig stabilisierungsbedürftiger Kreis, der kaum zu einem Ausgleich der disparaten sozioökonomischen, fiskalischen und insbesondere demographischen Ausgangsbedingungen in Nordostniedersachsen beiträgt; nur sehr begrenzte historische und identitäre Verbindungen treten hinzu.

Fusionsoption: Stade und Cuxhaven

(2) Eine *Fusion von Stade und Cuxhaven* führte zwei einwohnermäßig etwa gleich starke Landkreise mit insgesamt knapp 400.000 Einwohnern auf 3.324 km² zusammen, 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,* zu einer Gebietskörperschaft mit 445.000 Einwohnern auf einer Fläche von 2.511 km² *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 ähnlich guter Entwicklungsfähigkeit zusammen, wobei Har-

burg 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.“[317] Die *Ausgleichsvariante Lüneburg-Uelzen-Lüchow-Dannenberg* setzt dabei voraus, dass neben den erkennbaren Entschuldungsprogrammen Lüchow-Dannenberg eine nach Uelzen ausstrahlende Sonderbehandlung insofern erfährt, als die bestehenden infrastrukturellen Defizite über ein Sonderprogramm des Landes oder aber über eine *Wiederbelebung der „Modellregion Nordostniedersachsen“* abgebaut würden.

9.2 Metropolregion Bremen-Oldenburg: Beispiele

Bezugsraum Metropolregion

Voranschreitende räumliche Konsolidierung

Die räumliche Abgrenzung der Metropolregion Bremen-Oldenburg erfährt eine zunehmende Konsolidierung. Der benannte Beitritt des Landkreises Osnabrück und der IHK Osnabrück-Emsland-Grafschaft Bentheim führte zu einer weiteren Stärkung der Metropolregion. Offen bleibt hingegen 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.

[317] Vgl. zu dieser Zielstellung mit Blick auf das Hamburger Umland in Schleswig-Holstein *Hesse, J.J.*, a.a.O., 2008/2009, 188.

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 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 zweithöchste 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 unterdurchschnittliche Ausstattung mit Standortfaktoren und die negative Bevölkerungsentwicklung (sowohl mit Blick auf den Bevölkerungsschwund als auch den ausgeprägten Alterungsprozess) ins Gewicht. Im Fall Frieslands tritt eine Finanzschwäche in Form einer niedrigen Deckungsquote hinzu, als Stärke dieses Kreises ist vor allem die niedrige SGB II-Quote anzuführen. Wittmund kann dagegen auf eine hohe Deckungsquote sowie eine hohe Bereitschaft zum kommunalpolitischen Ehrenamt verweisen, Wilhelmshaven wiederum wies im Untersuchungszeitraum die niedrigste Zinsquote der kreislichen Gebietskörperschaften auf.

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 voran stehenden Unterkapitel angesprochen. Danach weist der seiner Fläche nach viertgrößte niedersächsische Landkreis mit einer Bevölkerung von 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 Ammerland, 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. 91.000 im Fall von Wesermarsch und 133.000 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: Ammerland, Oldenburg, Osterholz und Verden erwarten einen Beschäftigtenzuwachs von mindestens 5% in den Jahren 2009-2030, der im Falle Ammerlands, Verdens und Oldenburgs durch eine erfreuliche haushalterische Situation ergänzt wird. Während

die Kreise Ammerland und Oldenburg in diesem Zeitraum mit einer konstanten Bevölkerungszahl rechnen dürfen, ist von zukünftigen Bevölkerungsrückgängen in Verden (-9%) und in Osterholz (-11%) auszugehen; in Teilen deutliche Alterungsprozesse treten in den vier Kreisen hinzu. Wesermarsch weist dagegen eine geringe Entwicklungsfähigkeit auf: neben einer hohen Arbeitslosen- und Zinsquote ist dabei insbesondere auf den erwarteten Bevölkerungsrückgang um 18% zu verweisen. Delmenhorst schließlich ist von einer in diesem Ausmaß auch im Landesvergleich seltenen Entwicklungsschwäche betroffen, die sich in einer geringen Wirtschaftskraft, einem starken Bevölkerungsrückgang und einer spürbaren 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.

Erweiterter Kooperationsbedarf

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

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 *JadeWeserPort* fokussiert ist, eine *vielversprechende Ausgangssituation*. Diese Zusammenarbeit könnte und sollte auf weitere Felder ausgedehnt werden; nahe liegend ist 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 329.000 Einwohnern auf einer Fläche von 2.194 km² entste-

Fusionsoption: Wilhelmshaven, Friesland, Wittmund und ggf. Wesermarsch

hen. 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 238.000 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 folgenden Unterkapitel verwiesen. Er ist der Arbeitsmarktregion Wilhelmshaven zugeordnet, begreift sich aber auch als Scharnierkreis zum oldenburgischen Teil der Halbinsel und schloss sich dem Regionalrat Ostfriesland an.

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 einer deutlich verringerten Anzahl gemeindlicher Gebietskörperschaften im Kreis erkennbar wird. Die Protagonisten eines solchen *Übergangs zu etwa 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. 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"[318].

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. Hervorzuheben ist daher der Beschluss des Kommunalverbunds Niedersachsen/Bremen, 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. 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) sollte 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*,

Einkreisungsoption für Delmenhorst

[318] Nordsee-Zeitung vom 10.04.2010.

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 Oldenburg an, da Delmenhorst wie Oldenburg zum Kernbereich des historischen Landes Oldenburg gehören und bis heute in landsmannschaftlich geprägten Kooperationen verbunden sind.[319] In diese Fusion brächte der Landkreis Oldenburg seine überdurchschnittlich ausgeprägte Entwicklungs- und Ausgleichsfähigkeit ein. Mit der damit erreichten Einwohnerzahl von rd. 203.000 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.

---

[319] 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 2009 und 2030 voraussichtlich 10% seines Bevölkerungsstandes einbüßen wird) sowie Entwicklungschancen für den Küstenraum; auf dieser Basis werden Zuwächse der Beschäftigtenzahl im Zeitraum 2009 bis 2030 für alle benannten Gebietskörperschaften, insbesondere Aurich und Leer, erwartet. Die *Strukturschwäche* dokumentiert sich in anhaltend hohen Arbeitslosenquoten (insbesondere Aurich mit 7,4%), einer geringen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (mit Ausnahme Emdens) 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 in allen vier Gebietskörperschaften als *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 (189.000 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 zweit- bzw. fünfkleinste 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

Fusionsoptionen Wittmunds

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 246.000 Einwohnern (wobei hier der politisch stark wirksamen landsmannschaftlichen Verbundenheit das größere Gewicht eingeräumt würde) sowie schließlich der Bildung eines *Großkreises Ostfriesland* mit dann 475.000 Einwohnern auf 3.100 km².

Strukturkonferenz und Regionalrat

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 Gründung des angesprochenen *Regionalrats Ostfriesland* in parteienübergreifendem Konsens, allerdings ohne die Stadt Wilhelmshaven und den Landkreis Friesland. Nach Vorstellungen der Protagonisten verbinden sich damit wohl auch regionale Kooperations- und Organisationsformen bis hin zu einem Großkreis, den der Gutachter bereits aus systematischen Gründen ablehnt.

JadeBay-Region

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 anzugehören sucht.

Stabilisierungs- und Entwicklungsbedarf

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-*

kreis Wittmund und die *kreisfreie Stadt Emden* erforderlich, wobei dies im letztbenannten Fall auch die Einkreisungsdiskussion beinhalten sollte.[320]

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.

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 zukünftige 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 „Optimierungspotentiale“ erkennbar. Beide Einrichtungen erscheinen für eine außenwirksame Handlungsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes und für eine politische Gesamtrepräsentanz der Region, wie erörtert, nur begrenzt geeignet.

[320] 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.[321] 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

---

[321] *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 92.000 Einwohnern zudem zu den einwohnerschwächsten Kreisen Niedersachsens, während Wolfenbüttel (122.000 Einwohner), Peine (131.000 Einwohner) und Goslar (143.000 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. Während Gifhorn und Peine voraussichtlich Bevölkerungsrückgänge von bereits 12 bzw. 13% zwischen 2009 und 2030 zu verkraften haben, werden in den anderen drei Kreisen der Region noch beträchtlichere Bevölkerungsverluste in Höhe von 21 bis 27% erwartet, was etwa für Goslar nach den vorliegenden Prognosen eine Schrumpfung um 38.000 Einwohner 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 zu niedrigen BIP je Einwohner-Werten, wobei Gifhorn und Wolfenbüttel die landesweit geringsten Werten aufweisen. Mit Blick auf die eher durchschnittlichen Arbeitslosenquoten relativiert sich diese Einschätzung etwas, wobei Goslar mit einer Quote von 8,7% zu den landesschwächsten Gebietskörperschaften zählt. Diese negative Bilanz setzt sich mit der unterdurchschnittlichen *Beschäftigtenentwicklung* für die Jahre 2009 bis 2030 fort, für Goslar und Salzgitter werden sogar leicht rückläufige Beschäftigtenzahlen erwartet. Goslar, Helmstedt und die Stadt Salzgitter weisen zudem niedrige allgemeine Deckungsquoten und überdurchschnittliche Zinsquoten auf. Im Landesvergleich positive Werte bei entwicklungsrelevanten Indikatoren beschränken sich bei den angesprochenen Landkreisen auf die geringe Zinsquote in Peine sowie die niedrigen Arbeitslosen- und Zinsquoten und die hohe Deckungsquote in Gifhorn.

Gifhorn verfügt im Ergebnis unter den Kreisen der Region über die *günstigsten Voraussetzungen* zur finanziellen und ökonomischen Entwicklung, problematisch erscheint für den Kreis neben der erwähnten negativen Bevölkerungsentwicklung die nur begrenzte Integrationsfähigkeit und Übereinstimmung mit Arbeitsmarktträumen. *Besonderer Stabilisierungsbedarf* besteht dagegen in der Gesamtschau für die anderen Landkreise des Raumes, also *Goslar, Helmstedt, Peine und Wolfenbüttel*.

Kreislicher Stabilisierungsbedarf vor allem in Goslar, Helmstedt, Peine und Wolfenbüttel

Unter den *Oberzentren/kreisfreien Städten* weist *Salzgitter* trotz einer hohen Steuereinnahmekraft (bei zugleich höchster Zinsquote unter den kreisfreien Städten) den größten Handlungsbedarf auf. Die schwere demographische Entwicklungsschwäche bei einem prognostizierten Bevölkerungsrückgang von fast 24% zwischen 2009 und 2030 verbindet sich hier mit einer Abnahme der Beschäftigtenzahl um 4% im selben Zeitraum. Auch deckt die Stadt die Arbeitsmarktregion Braunschweig nur geringfügig ab.

Salzgitter

Handlungsoptionen

Für die Region Braunschweig bieten sich *drei Handlungsoptionen* an. Danach wäre zunächst daran zu denken, angesichts eines weiteren Bedeutungsverlusts des Zweckverbands Großraum Braunschweig die derzeit fusionierenden *projekt Region Braunschweig GmbH Braunschweig* und *Wolfsburg AG* als funktionale und begrenzt administrative Klammer der Region weiterzuentwickeln. Eine zweite, sehr weitreichende Option bestünde in der *Schaffung einer* neuen, sich auf die gesamte Region Braunschweig erstreckenden *Gebietskörperschaft*, die dann über 1.134.000 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.[322] 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 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.[323] Im Ergebnis wird man allerdings davon aus-

Vier Handlungsoptionen

---

322 *Hoffmann, G.*, a.a.O., 2008.

323 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

gehen 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.

Schließlich kämen als dritte Variante *teilräumliche Fusionen* in Frage, wobei sich vorrangig drei Zusammenschlüsse anbieten:

- des Oberzentrums Stadt Wolfsburg (122.000 Einwohner) und der Landkreise Gifhorn (172.000 Einwohner) und Helmstedt (92.000 Einwohner) zur „Autoregion" mit insges. 386.000 Einwohnern auf einer Fläche von 2.441 km²,
- der Stadt Braunschweig (249.000 Einwohner) mit den umliegenden Landkreisen Wolfenbüttel (122.000) und Peine (131.000) zu einem neuen Kreis mit 502.000 Einwohner auf einem Gebiet von 1.449 km² sowie
- der Stadt Salzgitter (102.000 Einwohner) mit dem Kreis Goslar (143.000 Einwohner) zu einem Kreis von 245.000 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 und Alterung der Bevölkerung in Helmstedt und Gifhorn durch die positivere Entwicklung in Wolfsburg relativiert werden. Auch würde der Steuereinnahmeschwäche Gifhorns wie Helmstedts durch eine Fusion begegnet; Gifhorn wiederum könnte eine hohe haushalterische Deckung und eine geringe Schuldenbelastung einbringen.

Braunschweig" aus, thematisieren aber gleichzeitig auch die erwartbaren Schwierigkeiten bei der Umsetzung dieses Konzeptes, ohne daraus freilich handlungsleitende Empfehlungen abzuleiten.

Nachhaltige Erweiterung der interkommunalen Zusammenarbeit

Im Verfahren empfiehlt der Gutachter ein stufenweises Vorgehen, das nach einer ohnehin selbstverständlichen Überprüfung und möglichen Optimierung des Status Quo eine *nachhaltig erweiterte Zusammenarbeit zwischen der kreisfreien Stadt Wolfsburg und den Kreisen Gifhorn wie Helmstedt* vorsieht. Gleichwohl ist erwartbar, dass die sich mit dieser erweiterten Kooperation verbindenden Wirkungen und Folgeeffekte nicht ausreichen werden, um die ungleiche Ausgangssituation der sehr heterogenen Partner aufzulösen. So steht zu erwarten, dass die bereits jetzt starke *Anlehnung des Kreises Helmstedt an die Stadt Wolfsburg* in *zunehmende Verbund- und Zentralisierungsprozesse* einmündet, die *mittelfristig eine Fusion nahe legen*. Diese im Verlauf der kommenden Wahlperiode über eine deutlich intensivierte Zusammenarbeit schrittweise vorzubereiten, bietet sich an – bis hin zu einer konkreten Prozessplanung nach den Kommunalwahlen im September 2011. Der *Kreis Gifhorn* wäre seinerseits gut beraten, den benannten Zeitraum zu nutzen, um bereits bis zur Landtagswahl 2013 über eine *bis hin zu punktuellen Arbeitsteilungen reichende erweiterte Kooperation* vor allem mit der Stadt Wolfsburg, aber auch mit dem Kreis Helmstedt, nachzudenken und dabei *Teilfusionen* nicht außer Acht zu lassen. Ob dies dann in der kommenden Legislaturperiode zur *Bildung einer Teilregion* führt, kann zum derzeitigen Zeitpunkt nur erwartet, nicht aber prognostiziert werden. Funktional gesehen ist ein solches Vorgehen fast alternativlos. Sollte es zu einer *Fusion der drei Gebietskörperschaften* kommen, wäre für die *Stadt Wolfsburg*, dem die Teilregion dominierenden Oberzentrum, ein *Sonderstatus* festzulegen.

Mittelfristige Fusionsperspektive für die Stadt Wolfsburg und den LK Helmstedt

Notwendigkeit erweiterter Kooperation des LK Gifhorn, Fusionsperspektive

Sonderstatus der Stadt Wolfsburg

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 hohen demographischen Entwicklungsfähigkeit Braunschweigs, etwa mit Blick auf den prognostizierten Bevölkerungszuwachs (um 1,4% von 2009 bis 2030) und die landesuntypische Zunahme des Bevölkerungsanteils Minderjähriger in diesem Zeitraum, könnten die diesbezüglichen ausgeprägten Defizite der beiden Landkreise ausgeglichen werden. Zudem könnte die Stadt Braunschweig ihre überdurchschnittliche Ausstattung mit Standortfaktoren in eine Fusion einbringen. Da Braunschweig mit Wolfenbüttel, Peine und der kreisfreien Stadt Salzgitter einen regionalen Arbeitsmarkt bildet, erhöhte ein Zusammenschluss die verwaltungsgeographische Kongruenz in diesem Raum. 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.

Fusionsoption: Salzgitter und Goslar

Die diskutierten entwicklungspolitischen *Defizite insbesondere Goslars* weisen darauf hin, dass *Fusionen auch für diesen Kreis* zu erwägen sein dürften. Die *Kreisfreiheit der* gleichfalls entwicklungsschwachen *Stadt Salzgitter* 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 Goslar und Salzgitter negative Beschäftigtenprognosen sowie Deckungs- und Zinsquoten aufweisen und den zweit- bzw. sechsgrößten Bevölkerungsrückgang zwischen 2009 und 2030 erwarten. Lediglich bei den Steuereinnahmen und den Soziallasten würde ein deutlich erkennbarer Ausgleich der disparitären Niveaus erreicht.

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.

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. Danach sind den vorliegenden Prognosen für den Landkreis Northeim zufolge Bevölkerungsabnahmen im Zeitraum von 2009 bis 2030 um 25% und für Osterode um 26% zu erwarten. Diese Entwicklung wiegt auch deshalb besonders schwer, weil Osterode mit 77.000 Einwohnern und Northeim mit 138.000 Einwohnern ohnehin zu den bevölkerungsarmen Landkreisen zählen; bei Osterode tritt die geringe Flächengröße von lediglich 636 km² hinzu. Der sehr hohen Arbeitslosenquote Osterodes korrespondiert die landesweit dritthöchste SGB II-Quote, wobei die negative Beschäftigtenentwicklung die skizzierten Probleme in beiden Kreisen weiter verschärfen dürfte. Hinzu treten im Bereich der kommunalen Finanzen für den Kreis Northeim eine geringe Steuereinnahmekraft sowie für den Kreis Osterode die dritt- und viertschlechtesten Werte mit Blick auf die Zins- und Deckungsquote. 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 wirtschaftliche Entwicklung vergleichsweise 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

Präferiertes Stufenmodell

In seinem Vertiefungsgutachten zu Südniedersachsen (S. 290ff.) empfiehlt der Gutachter ein *stufenweises Vorgehen*, das nach einer ohnehin selbstverständlichen Überprüfung und möglichen *Optimierung des Status quo* zunächst eine *nachhaltig erweiterte Zusammenarbeit* zwischen den Akteuren vorsieht, bis hin zu der angesprochenen *Fusion von Northeim und Osterode am Harz*, die auf beträchtlichen Vorarbeiten aufbauen könnte. Zwar sind die *Verflechtungsprozesse zwischen beiden Kreisen nicht so eindeutig* wie bei der in Teilen dichteren Kooperation zwischen Northeim und Göttingen, *doch greift* hier *das Bewusstsein und* vor allem *die politische Absichtserklärung*, *mit einem ersten Fusionsschritt zu einer breiteren südniedersächsischen Zusammenarbeit beizutragen*. Natürlich erweist es sich dabei als hilfreich, dass beide Landräte der gleichen politischen Partei angehören und die jeweiligen Mehrheitsverhältnisse im Kreistag ein entsprechendes Vorgehen begrüßten.[324] Gleichwohl verbleiben Risiken: Solange nicht ersichtlich ist, auf welchem Weg regional bedeutsame Fragestellungen politisch entschieden werden, wirkt die Fusion von Northeim und Osterode am Harz möglicherweise eher wie eine „Insel“ innerhalb eines stark ausdifferenzierten, vermutlich zu ausdifferenzierten Geflechts von Gebietskörperschaften in Südniedersachsen. Im Übrigen hat die Datenanalyse, in Ergänzung mit den in den Kreisen Northeim wie Osterode geführten Gesprächen deutlich gemacht, dass der ausgeprägte, wenn auch unterschiedliche Stabilisierungsbedarf in beiden Kreisen eine zügige Fusion nahelegt.

---

[324] Vgl. *Niederschrift über die Sitzung des Kreistages des Landkreises Northeim am 14.01.2011 – Drs. Nr. 1383/17:* „In Ergänzung des Beschlusses des Kreistages vom 17.12.2010 wird der Landrat klarstellend beauftragt, mit den Landkreisen Göttingen, Holzminden und Osterode am Harz sowie der Stadt Göttingen Verhandlungen über einen Zusammenschluss (Fusion) auf der Basis des ‚Hesse-Gutachtens’ aufzunehmen“. *Niederschrift über die öffentliche Sitzung des Kreistages des Landkreises Osterode am Harz am 22.02.2010 – Drs. Nr. 234:* „Der Landrat wird beauftragt, Sondierungsgespräche mit den Nachbarkreisen mit folgenden Zielen zu führen: […] die gemeinsame Beauftragung eines ergebnisoffenen Fusionsgutachtens […] Der Gutachtenauftrag umfasst den gesamten südniedersächsischen Raum (Landkreis und Stadt Göttingen sowie Landkreise Holzminden, Northeim und Osterode am Harz)“. *Niederschrift über die öffentliche Sitzung des Kreistages des Landkreises Osterode am Harz am 21.02.2011 – Drs. Nr. 321:* „Der Landrat wird – in Fortführung des Kreistagsbeschlusses vom 22. Feb. 2010 – beauftragt, die von den Landkreisen Goslar und Northeim angebotenen Sondierungsgespräche zu führen.“

Problematisches Verhältnis von Kreis und Stadt Göttingen

Mit Blick auf den *Landkreis Göttingen* sieht der Gutachter den ersten Entwicklungsschritt insofern in einer Optimierung des Status quo, als das Verhältnis zwischen den beiden wichtigsten Akteuren, dem Kreis und der Stadt, zu verbessern ist. Insofern *prüfte der Gutachter* auch, *ob die* von der Stadt angestrebte *Kreisfreiheit* nicht *ein möglicherweise problemlösendes Entwicklungsmodell darstellen könnte*, das eine vollere Nutzung der Potenziale des „Exzellenzstandortes" beinhalten würde. So wies der Oberbürgermeister der Stadt mehrfach darauf hin, dass er durch nahezu kontinuierliche Abstimmungsprozesse mit dem Kreis, vor allem in Finanzangelegenheiten, Zeit und Energien verlieren würde, die bei einer weitergehenden Eigenständigkeit positiver genutzt werden könnten.

Plädoyer für eine Stärkung der weiterhin kreisangehörigen Stadt Göttingen

In Abwägung der unterschiedlichen Handlungsoptionen kommt der Gutachter gleichwohl zu dem Schluss, dass die *Stadt Göttingen* trotz vielfältiger positiver Entwicklungen hin zu einer gewissen Eigenständigkeit *kreisangehörig bleiben sollte*. Er hält eine konsequente Trennung zwischen der Stadt und ihrem Umland für kein zukunftsfähiges Modell der Lösung von Stadt-Umland-Problemen, sondern präferiert aufgrund der in fast allen Flächenländern der Bundesrepublik gemachten Erfahrungen eher ein *punktuelles und projektorientiertes Miteinander*, um die in einem größeren Raum gegebenen Handlungsmöglichkeiten zu nutzen. Auch ist anzuerkennen, dass die (vor allem finanzielle*) Stellung der Stadt Göttingen einer Verbesserung* und mit ihr einer eigenständigeren Wirkungsmöglichkeit *bedarf*, sodass vorgeschlagen wird, den *Status* der Stadt *unterhalb der Kreisfreiheit zu stärken* – bis hin zu ihrer Position im Finanzausgleich. So ist zu erwägen, die Finanzbeziehungen zwischen der Stadt und dem Landkreis, samt der sich damit verbindenden kontinuierlichen Verhandlungen und einem dementsprechenden Konfliktpotential, einer Neuregelung zuzuführen. Es sollte möglich sein, das für den Raum unverzichtbare Oberzentrum in seiner Entwicklungsfähigkeit zu stärken, wovon wiederum der Kreis und der gemeindliche Bereich profitieren würden. Da unbestritten sein dürfte, dass die Stadt Göttingen als kreisfreie Stadt in beträchtlichem Umfang an zusätzlichen Erträgen aus der Finanzausgleichsmasse des Landes partizipieren würde, wäre eine eindeutige Regelung zur Verminderung der Kreisumlagepflicht bzw. zum Rückfluss der Kreisumlage vorzusehen. Seitens der Stadt präferiert man verständlicherweise, von der Pflicht zur Zahlung einer Kreisumlage gänzlich entbunden zu werden und stattdessen dem Landkreis Göttingen die Kosten für die Übernahme entsprechender Aufgaben und Aufwendungen auf Nachweis in Rechnung stellen zu können, doch käme dies einer Auflösung der Kreis-Stadt-Verbindungen gleich. Im Hintergrund dieser Überlegungen steht das bereits angesprochene *zeitgemäße Verständnis der Stadt-Umland-Organisation*. Hinzu tritt, dass auf diesem Weg eine *Asymmetrie der gebietskörperschaftlichen Ausrichtung in Niedersachsen abgebaut* werden könnte. So ist nicht ersichtlich,

warum es neben der Solitärregion Hannover kreisfreie Städte wie Wilhelmshaven, Delmenhorst und Emden gibt, während wesentlich leistungsstärkere Einheiten wie eben Göttingen in den „Fesseln“ der Kreisangehörigkeit verbleiben. Dass schließlich bei einer Kreisfreiheit der einzig wirklich starke Akteur im Raum von Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen ausgenommen würde, bildet das gewichtigste materielle Argument.

Voraussetzungsvolle „große Lösung“: Osterode, Northeim und Göttingen

Ob zu einem späteren Zeitpunkt ein Übergang von der „kleinen“ zur auch den Landkreis Göttingen in eine Fusion einbeziehenden *„großen Lösung“* ermöglicht werden könnte, wird *von den Leistungen der kooperierenden und fusionierenden Akteure in den kommenden Jahren abhängig* sein. Bislang sind die „Hausarbeiten“ der Beteiligten noch nicht gemacht, fehlt es an notwendigem Vertrauen, Infrastruktur und Know-how zur Bildung einer beträchtlich vergrößerten Gebietskörperschaft. Ein solcher *aus den Kreisen Northeim, Osterode und Göttingen zusammengesetzter 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.

Gründung einer neuen Regionalorganisation

Zudem empfiehlt der Gutachter, die unbefriedigende regionale Leistungsfähigkeit in Südniedersachsen zu überprüfen und parallel zu den sich auf Northeim/Osterode und den Kreis wie die Stadt Göttingen richtenden Aktivitäten eine *neue Regionalorganisation* vorzusehen, die im Arbeitstitel *„Modellregion Südniedersachsen“* heißen und um eine *„Zukunftsinitiative Südniedersachsen“ ergänzt* werden könnte. Mit Blick auf die Aufgaben geht es um großflächige Infrastrukturen, die Wirtschaftsförderung (unter Einschluss eines Tourismuskonzeptes) sowie sich mit dem Standort Göttingen verbindende wissenschafts- und bildungspolitische Innovationen, während sich bei der Rechtsform zwar die Einrichtung eines Zweckverbandes anbietet, aufgrund der sehr überschaubaren Erfolge des Zweckverbandes Großraum Braunschweig und demokratietheoretisch zu begründender Vorbehalte aber diskussionswürdig erscheint; bei einer privatrechtlichen Organisationsform wären mangelnde Verbindlichkeit, Transparenz und Offenheit potentielle Nachteile. Beides führt zu der Empfehlung, die von der zu bildenden Einrichtung wahrzunehmenden Aufgaben eindeutig zu definieren und dies mit konkreten, also materiell wie zeitlich „einklagbaren“ Zielvereinbarungen zu verbinden. Darüber hinaus wäre sicher-

zustellen, über den Einbezug des Landes der Vollzugsorientierung entsprechender Arbeiten ein stärkeres Gewicht als bislang einzuräumen. Nur so dürfte es möglich sein, den vor allem von der Stadt Göttingen und ihren wissenschaftlich-technischen Einrichtungen ausgehenden multiplikativen Potentialen zu entsprechen und sie im Rahmen einer funktional erweiterten Stadt-Umland-Verflechtung wirksam werden zu lassen.

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 sollte 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 verstärken 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.

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 Einwohnerzahl noch immer einen deutlichen Abstand zum landesweit drittkleinsten Landkreis Holzminden (73.000 Einwohner) auf, dem mit einem Bevölkerungsrückgang von 27% für die Jahre 2009 bis 2030 der landesweit (relativ) stärkste Schrumpfungsprozess prognostiziert wird. Da auch Hameln-Pyrmont und Schaumburg zur Gruppe der Kreise mit hoher Be-

völkerungsabnahme 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* im selben Zeitraum, für den der landesweit höchste Wert von 4,6% angenommen wird. Dagegen sind die übrigen Indikatoren zur Kennzeichnung eines etwaigen Stabilisierungsbedarfs zwar auch überwiegend negativ und Handlungsbedarf begründend, treten aber in ihrem Gewicht zurück. Zudem sind bei einer Erörterung gebietsstruktureller Veränderungen die hohe demokratische Integrationsfähigkeit Holzmindens (sowohl mit Blick auf das ehrenamtliche Engagement wie die Wahlbeteiligung) und die starke Finanzkraft 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 je Einwohner und einer hohen Steuereinnahmekraft stehen eine überdurchschnittliche Arbeitslosen- und SGB II-Quote gegenüber; positiv tritt eine hohe ehrenamtliche Beteiligung bei Kommunalwahlen hinzu. 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 jedoch nur einen geringen Teil der großen Arbeitsmarktregion Hannover abdeckt.

Schaumburg

Die Bewertung des *Landkreises Schaumburg* verweist gleichfalls auf *Stabilisierungsbedarf*. Das geringe BIP und die hohe Arbeitslosenquote lassen neben der problematischen demographischen Entwicklung mit einem Bevölkerungsschwund von 17% in den Jahren 2009 bis 2030 (und trotz eines prognostizierten Beschäftigtenzuwachses um 2% im selben Zeitraum) eine eher *schwache wirtschaftliche Leistungs- und Entwicklungsfähigkeit* erkennen. Angesichts einer erhöhten Arbeitslosenquote besteht auch eine überdurchschnittliche SGB II-Belastung. Die kommunale Finanzsituation erscheint ambivalent angesichts der landesweit drittniedrigsten Steuereinnahmekraft, die aber von geringen Zinszahlungen und einer zumindest ausreichenden haushalterischen Deckungskraft kompensiert wird. Der Landkreis weist im Übrigen über seine Pendlerbezüge eine *verstärkte Verflechtung mit dem Wirtschaftsraum Hannover*, aber auch in den angrenzenden nordrhein-westfälischen Raum hinein aus; darin wird eine nur geringe Kongruenz des Kreisgebiets mit Wirtschafts- und Lebensräumen deutlich. 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. Schließlich sei auf die zufriedenstellende Erreichbarkeit zentralörtlicher Leistungen in den vier Mittelzentren des Kreises verwiesen.

Nienburg (Weser)

Der *Landkreis Nienburg (Weser)* verfügt über einen geringen Bevölkerungsbesatz (124.000), allerdings ein größeres Territorium als Holzminden, Hameln-Pyrmont und Schaumburg (1.399 km²). Seine *Entwicklungsfähigkeit* ist erkennbar *größer* als die der drei benannten Kreise, was sich vor allem mit der positiven haushalterischen Lage, einer zumindest durchschnittlichen ökonomischen Ausgangssituation (bei leichten Beschäftigungszuwächsen in den Jahren 2009 bis 2030) und der weniger negativen Bevölkerungsentwicklung (bei einem Rückgang von „nur“ 15% im benannten Zeitraum) verbindet. Auch der Landkreis Nienburg ist der Arbeitsmarktregion Hannover zuzuordnen, die er ebenso wenig abzudecken vermag wie die Naturräume, auf deren Gebiet er sich erstreckt. Angesichts der geringen Beteiligung an den vergangenen beiden Kommunalwahlen (sowohl der Mandatsbewerber wie der Wähler) ist eine nur geringe demokratische Integrationsfähigkeit des Kreises anzunehmen.

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 führte der Landkreis (kontroverse) 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 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 Er-

gebnisse 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.

Fusionsoption: Holzminden, Hameln-Pyrmont und ggf. Schaumburg

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 *Alternativen* zur Auswahl: eine *kleine Lösung* im Zuge eines Zusammengehens von *Holzminden* (73.000 Einwohner) *und Hameln-Pyrmont* (154.000 Einwohner) sowie eine *große Lösung* durch den *zusätzlichen Einbezug Schaumburgs* (160.000 Einwohner) zu einem neuen Kreis mit dann etwa 387.000 Einwohnern auf einer Fläche von 2.165 km². Ein Ausgleich der wirtschaftlichen, demographischen und finanziellen Problemlagen könnte in diesem Gebietszuschnitt am ehesten im haushalterischen Bereich erfolgen, Hameln-Pyrmont könnte hier von der geringen Schuldenbelastung der Fusionspartner (und der hohen Haushaltsdeckung in Holzminden) profitieren, würde im Gegenzug die sich mit einer überdurchschnittlichen Wirtschaftskraft verbindenden hohen Steuereinnahmen einbringen. 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 143.000 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 stär-

ker 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 (Landkreise Lüchow-Dannenberg und Uelzen) einbindet und eine entsprechende Sonderförderung des Landes auf sich zieht, sowie in mittelfristiger Perspektive eine *Kragenfusion Harburg-Stade* an, die den engeren Stadt-Umland Verflechtungen 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 237.000 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 Staatsvertrages*. 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 462.000 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 unter Einkreisung Emdens 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 *drei Handlungsoptionen* an. Danach wäre zunächst daran zu denken, den *ZGB* als administrative Klammer der Region zu *stärken*, ihn ggf. zu einem Regionalverband mit erweiterten Kompetenzen (ÖPNV, regionale Wirtschafts- und Tourismusförderung) auszubauen. Darüber hinaus ist die „*Allianz für die Region*“ zu beachten, die aus einer Kooperation der seit 2009 existierenden Gemeinschaftsinitiative der „projekt Region Braunschweig“ GmbH und der Wolfsburg AG hervorgegangen ist und zum 1. Januar 2013 ihre Arbeit aufnimmt. Nach der Selbstdarstellung will die Allianz die Kräfte aus Politik und Verwaltung sowie Wirtschaft und Wissenschaft bündeln und so wichtige Voraussetzungen für eine starke Region schaffen. In die Gesellschaft fließen das Know-How und die Erfahrung langjähriger Arbeiten zu Wirtschafts-, Struktur- und Regionalentwicklung ein. Der Kreis der Gesellschafter setzt sich aus 16 engagierten Kommunen, Unternehmen, Organisationen und Verbänden zusammen. Ob die etwas vollmundig wirkende Zielvorstellung, nach der mit der Allianz die Region Braunschweig-Wolfsburg zur bundesweiten „Referenzregion für Arbeit und Lebensqualität“ ausgebaut wird, erreicht werden kann, bleibt allerdings abzuwarten. Auch wird deutlich, dass die benannten Tätigkeitsfelder (Bildung, Energie, Gesundheit, Freizeit, Wirtschaftsförderung und Ansiedelung, Automobilwirtschaft

Raum Braunschweig

und -forschung sowie Verkehr) mit den erkennbaren Plänen zum Ausbau des ZGB nicht ohne Weiteres zu vereinbaren sind. Eine dritte, sehr weitreichende Option bestünde in der Schaffung einer sich auf die gesamte *Region Braunschweig* erstreckenden Gebietskörperschaft, die dann über 1.134.000 Einwohner und eine Fläche von 5.079 km² verfügte, eine – wie aufgezeigt – kaum konsensfähige, funktional bislang wenig durchdachte und rechtlich fragwürdige Variante, zumindest dann, wenn sie explizit an die Stelle der grundgesetzlich geschützten Landkreise treten sollte. Daher bieten sich eher *teilräumliche Fusionen* an: zum einen die des *Oberzentrums Stadt Wolfsburg mit den Landkreisen Gifhorn und Helmstedt* zu einer „Autoregion", die mit insgesamt 387.000 Einwohnern auf einer Fläche von 2.441 km² territorial und funktional einem eindeutig abgrenzbaren sozio-ökonomischen Verflechtungsraum entspräche; ein erster Schritt ist hier mit den bereits laufenden Verhandlungen zwischen Wolfsburg und Helmstedt gemacht, wobei freilich die zu wählende Organisationsform (Eingemeindung *vs.* Einkreisung) strittig ist und einer rechtlichen Prüfung unterliegt; ob und inwieweit der Landkreis Gifhorn seine zurückhaltende Position einer erweiterten Fusion aufgibt, wird nicht zuletzt von jenen Bemühungen abhängig sein, die die Landesregierung für ganz Niedersachsen vorsieht. Zum zweiten würde eine *Fusion Braunschweigs, Wolfenbüttels und Peines* zu einem Kreis mit 503.000 Einwohnern und einer Flächengröße von 1.449 km² den Einwohnermangel der beiden Landkreise zwar beheben, aber mit Blick auf die horizontale Balance der Gemeindeverbände neue Ungleichgewichte im Land etablieren. Allerdings könnten durch den Einbezug 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 244.000 Einwohnern auf einer Fläche von 1.189 km² an (ggf. ergänzt um den Kreis Wolfenbüttel), 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.

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, unter Einbezug der Stadt Göttingen*, entweder in der Form eines Regionalkreises, bestehend aus den *Landkreisen Göttingen, Northeim und Osterode a.H.*, oder aber im Rahmen einer „kleinen Lösung", die nach dem gegenwärtigen Stand der Diskussion die *Landkreise Göttingen und Osterode* zusammenführen könnte, nachdem die

ursprünglich von den Kreisen Northeim und Osterode vorgesehene Fusion politisch als „nicht mehr ausreichend“ erachtet wurde. 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, nicht zuletzt auch rechtlicher Bedenken. Die zweitbenannte Lösung erscheint in diesem Kontext eher als ein „Zwischenschritt“ bis hin zu einer Klärung der „Göttinger Probleme“. Diese Bezeichnung richtet sich auf jene zwischenzeitlichen Turbulenzen, die nach den Kommunalwahlen, die durchgängig sozialdemokratische Mehrheiten erbrachten, erkennbar wurden. So suchte der ins Amt gewählte neue Landrat die „große Lösung“ verständlicherweise zügig konsensfähig zu machen, scheiterte darin aber an den heterogenen Interessen in der Region. Zudem war es ihm bislang nicht möglich, jene Verwerfungen innerhalb des Kreises aufzulösen, die sich angesichts der unzureichenden finanziellen Ausstattung des Oberzentrums, also der Stadt Göttingen, seit geraumer Zeit finden. Konsequenterweise beantragte die Stadt Göttingen deshalb auch eine Überprüfung ihres Sonderstatus, im Ergebnis ihre „Erhöhung“ zur kreisfreien Stadt. Die Stadt begründet das überzeugend mit einer ihre Entwicklungsfähigkeit nahezu „lähmenden“ Finanzverfassung, die sie dem Landkreis gegenüber kontinuierlich in der Rolle des „Bittstellers“ sähe. Sollte es nicht gelingen, dieses bereits im „Grundgutachten“ angesprochene Problem zu lösen, wäre in der Tat zu erwägen, Göttingen die Kreisfreiheit zuzusprechen und das Umland in der Form eines *Kragenkreises*, der den *verbleibenden Kreis Göttingen sowie die Kreise Northeim und Osterode* umfassen sollte, zu organisieren. Zudem scheint bedenklich, dass die Diskussion zwischenzeitlich eher durch personelle Interessen denn funktional überzeugende Argumente geprägt erschien.

Weserbergland

Der abschließende Blick auf Handlungsoptionen im *Weserbergland* unterstreicht einerseits die *Möglichkeiten zu einer erweiterten Kooperation* und weist andererseits deutliche *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* (72.000 Einwohner) *und Hameln-Pyrmont* (153.000 Einwohner) sowie eine *große Lösung* durch den *zusätzlichen Einbezug Schaumburgs* in einen neuen Kreis mit dann etwa 385.000 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 anzuraten, die *Handlungsfähigkeit der Weserberglandkooperation schrittweise zu stärken*, etwa im Rahmen einer gemeinsamen

Regionalplanung. Alternativ könnte die Gestaltungsfähigkeit der Weserberglandregion auch 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. Ein strukturell bedeutsamer Schritt verbände sich damit allerdings nicht. Fusionen, auch die größerflächige, erscheinen angezeigt.

11 Grundlegende 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 Handlungsoptionen 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 Konsequenzen für die gebietskörperschaftliche Struktur (Fusionen, Einkreisungen, Bildungen von „Großkreisen“) 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. Dabei ist in diesem Zusammenhang die *Verhältnismäßigkeit von Mitteleinsatz und Ertrag* etwaiger Reformen zu beachten. Den wesentlichen Bezugspunkt bildet die Wahrung von *Bürgernähe, Identität und demokratischer Teilhabe*, hier als örtliche und politische Integrationsfähigkeit kommunaler Gebietskörperschaften verstanden. Darauf bezog sich auch das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern in seinem ablehnenden Urteil zum ersten Ansatz der dort vorgesehenen Kreisgebietsreform.[325]

Berücksichtigung der bestehenden Rechtsprechung

Darin wurde 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* be-

[325] Vgl. LVerfG MV 9-17/06.

dürfen deshalb einer materiellen wie im Verfahren überzeugenden Begründung.[326] Berücksichtigt man die auch in Niedersachsen nicht auszuschließende Möglichkeit einer verfassungsgerichtlichen Auseinandersetzung,[327] 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 nicht nur sinnvoll* erscheinen lässt, sie *in Teilen vielmehr 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 Beantwortung 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.

---

326 Vgl. hierzu *Hesse, J.J.,* a.a.O., 2008/2009, 144 ff.

327 Vgl. hierzu die Synopse im Anhang des „Grundgutachtens".

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 scale*) zu erreichen, was jeweils im Einzelfall den Einbezug von wenigstens zwei Gebietskörperschaften erforderlich macht.

Abbildung 60: Handlungsansätze zur Reorganisation der kommunalen Kreisstufe

	Keine Änderung vorhandener Gebietsstrukturen	Änderung vorhandener Gebietsstrukturen	
		Keine Auflösung und/oder Neubildung bestehender Gebietskörperschaften	Auflösung und/oder Neubildung bestehender Gebietskörperschaften
Freiwillige Veränderung (auf vertraglicher Grundlage)	Interkommunale Zusammenarbeit zwischen Kreisen und/oder kreisfreien Städten	Freiwillige Einkreisungen kreisfreier Städte	Freiwillige Fusion/Neubildung von Kreisen*
		Freiwillige Gebietsänderungen/ -anpassungen von Kreisen und/oder kreisfreien Städten	Freiwilliger von der bisherigen Gebietskulisse abweichende(r) Neuzuschnitt/Neubildung von Kreisen*
Zwangsweise Veränderung (per Gesetz oder Verordnung)	Strukturierte/gesteuerte Kooperation zwischen Kreisen und/oder kreisfreien Städten	Einkreisungen kreisfreier Städte	Fusion/Neubildung von Kreisen*
		Gebietsänderungen/ -anpassungen kreisfreier Städte	Von der bisherigen Gebietskulisse abweichende(r) Neuzuschnitt/ Neubildung von Kreisen*

Kooperationsansätze — Neugliederungsansätze

* Ggf. unter Einschluss kreisfreier Städte

Quelle: Eigene Darstellung.

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 obige 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.

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 dargestellten 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 Zusammenhänge sind in Abb. 61 graphisch dokumentiert und wurden in einer früheren Untersuchung vom Gutachter handlungsleitend eingesetzt.

Abbildung 61: Konzentrationseffekte bei Neugliederungen/Fusionen

Quelle: Eigene Darstellung.

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 be-

gründungsbedürftig 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 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

Unbestreitbare Ungleichgewichte und Defizite

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 Erkenntnissen 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 dann in einem weiteren Schritt *komplementäre Reformbemühungen auch im und für den kommunalen Bereich* anzuschließen haben. Dieser Zeitpunkt ist erreicht, indirekt ließ 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“.* Ähnliches ist für die im Februar 2013 erwartbare Regierungserklärung der neuen Landesregierung zu erwarten.

Komplementäre Kommunalreform

11.2 Nachhaltige interkommunale Zusammenarbeit (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 angeführt werden, dass es auch zu Gemeinschaftsarbeiten und Auftragsverwaltung mit dem kreisangehörigen Raum kommt (etwa mit Blick auf Vereinbarungen über eine gemeinsame Bezügeabrechnung), doch bleibt es bislang meist 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 sinnvoll, jene *Maßnahmen und Instrumente* anzusprechen, mittels derer die Kom-

Aufgabenspezifische Vorgehensweise

munen 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. 62 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 62: Räumliche und strategische Kooperationsvorteile (aufgabenspezifisch)

Raumbezug	Strategische Relevanz	Ermessens-spielräume	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 den Bereichen Kämmerei, Haupt-, Organisations- und Rechtsamt	Gestaltungsanspruch und interregionaler Wettbewerb vs. Bündelungserfordernisse Lokalbezüge und Vor-Ort-Präsenz bei Ordnungsaufgaben – zugleich Verbundvorteile von Kooperationen in spezialisierten Prozessen Erhöhte Bedeutung für die Eigenentwicklung – zugleich Größen- und Verbundvorteilen bei verwaltungsinternen Querschnittsaufgaben
		Mittel		
		Gering		
	Mittel	Hoch		
		Mittel		
		Gering		
	Gering	Hoch		
		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 Eigenentwicklung
		Mittel		
		Gering		

Quelle: ISE-Strukturberichterstattung

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

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 Lebensmittelaufsicht) 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

gänzlich 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);[328] 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-Landesförderung

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

[328] 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.

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 man die unteren Sonderbehörden in die Landratsämter und Stadtkreise integrierte. 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.[329]

Erbringung vereinbarter Effizienzrenditen

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.

Mangelnde Wirkungseffekte

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-

[329] Vgl. hierzu die Pressemitteilung des Staatsministeriums Baden-Württemberg vom 28.03.2003.

arbeit von 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

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 ohne überzeugende Ergebnisse bleibt (vor allem auf der Kreisebene) und der Problem- wie Handlungsdruck wächst, eine gewiss nicht unrealistische Erwartung. Zwar verbleibt dann unverändert die Zusage des Ministerpräsidenten, Eingriffe im kommunalen Raum für die noch laufende Legislaturperiode auszuschließen, doch kann und wird dies *strukturwirksame Maßnahmen oder doch zumindest deren Vorbereitung nicht ausschließen* 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 Ressourcen schonende 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 dabei in den Mittelpunkt rückender Kreise wie

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 unabweisbar

In Ergänzung kommt dann den angesprochenen *verwaltungs- und entwicklungspolitischen Erwägungen* Bedeutung zu. Blickt man zunächst auf die *kleineren kreisfreien Städte* (Wilhelmshaven, Delmenhorst, Emden), 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 die benannte „Einkreisungsdiskussion" nicht herumkommen, wenn man die hier gewählten Indikatoren einer zukunftsbezogenen Analyse zuführt, und stellt sich umgekehrt für Oberzentren wie Lüneburg (und erst recht für Göttingen) die Frage, ob es alternativ zu einer 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* näher treten 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* (vgl. hierzu erneut die Übersicht im Anhang) 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 erreicht* sind und man das erwartete (und erwartbare) Leistungsspektrum nicht wird beibehalten können, es sei denn, man

Grenzen der Leistungsfähigkeit

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 die deutlichen 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 Betroffenen gangbaren Weg aufgezeigt zu haben, nach dem sich zwar ein mehr oder weniger verbindliches *„Leitbild" für die Kommunalentwicklung* Niedersachsens *aufgrund der sehr heterogenen Landesstruktur verbietet*, sich *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 zusammengewachsen, 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 Auflösungsbeschluss für die jeweilige Gebietskörperschaft herbeizuführen. Gerade deshalb aber schlägt der Gutachter in einer Reihe von Fällen vor, neben einer materiell

Deutlicher Zeitrahmen

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 Fall Niedersachsens darauf verwiesen, dass zu dieser Frage eine Reihe *neuerer Gutachten* vorliegt, die in exemplarischer Weise auf die Handlungsmöglichkeiten des Landes und seiner Gemeinden verweisen. Dies gilt etwa für

Neuere Gutachten

- ein Gutachten der *Hartema Consult* „Gutachten über die Auswirkungen bei der Umwandlung der Samtgemeinde Jümmel in eine Einheitsgemeinde“ vom Oktober 2008,
- eine Untersuchung der *GPP/Consulting* zum Thema „Ermittlung der Einsparpotentiale durch Fusion der Samtgemeinde Horneburg mit zugehörigen Mitgliedsgemeinden zur Einheitsgemeinde“ vom 16.Januar 2009 sowie schließlich
- 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 Mitgliedsgemeinden 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 Bürger 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*[330], nach dem die Samtgemeinde sich in den vergangenen Jahrzehnten als „stabiler Typus" der Verwaltung für das „flache Land" erwiesen habe, angesichts der aufgezeigten 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

[330] *Ipsen, J.*, a.a.O., 2005, 18.

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 (mit einer Einwohnerzahl von >10.000) 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 standardisierter Großkreise

Dies berücksichtigend, wird man (gleichsam standardisierte) 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. 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 *kreislich organisierten Teilräume*, die sich zum Wohl des Ganzen verbinden. Im Ergebnis wird es nach einer *konsequenten Überprüfung der sich mit interkommunaler Kooperation verbindenden Entlastungen* auch zu *punktuellen Fusionen* (zwischen Kreisen und 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.

Rückgriff auf Regionale Kooperationsräume

Punktuelle Fusionen und Einkreisungen, verbindlichere Kooperation

12 Ein Blick über den Tellerrand: erweiterte analytische Zugänge

Bevor sich die Ausführungen nun mit den Konsequenzen der aktualisierten quantitativen wie qualitativen Datenanalyse beschäftigen, sei im Folgenden ein „Blick über den Tellerrand" geworfen, der den Stand der *in- wie ausländischen Literatur* zum Themenfeld „Gebietsreform" zusammenfasst. So soll verhindert werden, dass der hier verfolgte Untersuchungsansatz mögliche weitere wichtige Gesichtspunkte unbeachtet lässt. Zudem wird ein gleichsam „analytischer Vergleich" insofern einbezogen, als die niedersächsische Kommunalstruktur anderen Teilräumen gegenüber gestellt wird. Im Fazit sollte es möglich sein, die *erkennbare Größerräumigkeit des Denkens und Handelns* theoretisch, empirisch-analytisch und methodisch erweitert fassen und umsetzungsorientiert gestalten zu können.

12.1 Herausforderungen kommunaler Verwaltungsstrukturen

Veränderte Rahmenbedingungen

Wie vielfach und im Voranstehenden dokumentiert,[331] haben siedlungsstrukturelle Veränderungen, Globalisierung und staatliche Finanzkrise, demographischer Wandel, Verwissenschaftlichung politisch-administrativer Problemlösungen und nicht zuletzt die Entwicklungen von IuK-Techniken das *öffentliche Handeln* in den vergangenen 20 Jahren *grundsätzlich verändert*: Die räumliche Verflechtung von Problemfeldern ist immer weniger deckungsfähig mit den gebietskörperschaftlichen Abgrenzungen, der Wettbewerbsdruck um Standorte (Investitionen, Fachkräfte) internationalisiert sich, die Finanznot der Kommunen wächst strukturell.[332] In einem von einigen Beobachtern als „*Netzwerk- und Wissensgesellschaft*" gekennzeichneten Kontext finden Problemfelder und Problemlösungen in immer stärker vernetzten und verwissenschaftlichten Strukturen statt; dabei treten neue gesellschaftliche Prioritäten in den Vordergrund, die bürgerbezogene Werte betonen (vom Umweltschutz über soziale Belange und die Lebensqualität bis hin zur Mitwirkung an politischen Entscheidungen).

Vor diesen Herausforderungen wächst der *Reformdruck, leistungsfähigere dezentrale Gebietskörperschaften zu schaffen*, die mehr Verantwortung nicht nur für die lokale, sondern auch für die regionale Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsentwicklung übernehmen, ihre finanziellen Ressourcen effizienter nutzen und sensibler auf die

---

331 Vgl. *Hesse, J.J.*, a.a.O., 2011; *Castells, M.*: Globalisation, networking, urbanisation. Reflections on the spatial dynamics of the information age, 2010; *Fürst, D./ Mäding, H.*: Raumplanung unter veränderten Verhältnissen, Hannover, 2011; *Savitch, H. V.*: Global challenge and institutional capacity. Or, how we can refit local administration for the next century, 1998.

332 Vgl. hierzu, neben den Arbeiten des Gutachters, u.a. *Seitz, H./ Kempkes, G.*: Fiscal federalism and demography, 2007.

Belange der Öffentlichkeit/der Bürgerschaft reagieren, um die Selbstverwaltung zu stärken und das Ehrenamt abzusichern.

Regionalisierung und Kommunalisierung

In Reaktion darauf werden derzeit in zahlreichen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (und weiteren Industriestaaten) *Regionalisierungs- und erweiterte Kommunalisierungsprozesse* eingeleitet und vollzogen, die meist darauf gerichtet sind, *dezentrale Steuerungspotenziale* zu *aktivieren*,[333] d.h. neue und/oder zusätzliche Handlungsressourcen zu mobilisieren.[334] Als wesentlich wird dabei herausgestellt,

- den Zugriff auf Ressourcen zu verbessern resp. Ressourcen wirksamer zu bündeln,
- den Handlungsraum zu vergrößern (räumlich wie funktional),
- die Rückkopplungsprozesse zur Bürgerschaft und lokalen Einrichtungen zu effektivieren und schließlich
- die dezentrale Koordinationskraft zu stärken, um den Anforderungen einer „nachhaltigen Entwicklung“ besser gerecht zu werden.

Während diese Diskussion in Deutschland unter Stichworten wie „Maßstabsvergrößerung“, „Kommunalisierung“ und „Regionalisierung“ geführt wird,[335] findet sie sich in den angelsächsischen Ländern unter dem Stichwort eines *new regionalism*. Letzteres bezeichnet zahlreiche Versuche, eine hoch ausdifferenzierte und fragmentierte Kommunalstruktur über Formen der regionalen Integration gemeindeübergreifend handlungsfähig zu machen. Ziel ist es hier, die Zersiedelung der Landschaft über regionale Raum- und Landschaftsgestaltung abzubremsen, überlokale Infrastruktureinrichtungen (Abfallwirtschaft, Nahverkehr, Energieversorgung, Naherholung) regional zu organisieren, Umweltprobleme (Lärm, Luft, Wasser) überlokal anzugehen und den inter-regionalen/internationalen Wettbewerb um Investoren und Fachkräfte effektiver zu gestalten.[336]

12.2 Regionalismus *versus* lokale Fragmentierung

Kleinräumigkeit als Problem

Die Diskussion konzentriert sich zwar vor allem auf Verdichtungsräume, deren Probleme als Folge interkommunaler Verflechtung heute ein Maß angenommen

---

333 Vgl. *Fürst, D.*: Regionalisierung – die Aufwertung der regionalen Steuerebene?, in: ARL (Hg.): Grundriß der Landes- und Regionalplanung, Hannover, 1999.

334 Vgl. unter vielen *Banting, K./ Costa Font, J.*: Guest editorial. Decentralization, welfare and social citizenship in contemporary democracies, 2010; *Henderson, A.*: Why regions matter. Substate politics in comparative perspective, 2010; *Kantor, P.*: Varieties of city regionalism and the quest for political cooperation. A comparative perspective, 2008; *Loughlin, J.*: Reconfiguring the state: Trends in territorial governance in European states, 2007.

335 Vgl. *Hesse, J.J.*, a.a.O., 2011; *Bogumil, J./ Grohs, S.*: Möglichkeiten und Grenzen von Regionalverwaltungen, in: Bogumil, J./ Kuhlmann, S. (Hg.): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, Wiesbaden, 2010.

336 Vgl. *Savitch, H. V./ Vogel, R.V.*: New regionalism and ist policy agenda. Paths to new regionalism, 2000; *Kantor, P.*, a.a.O., 2008.

haben, dass sie durch kleinräumige Problemlösungen als nicht mehr bewältigbar gelten,[337] doch stehen auch die ländlichen Räume unter dem Druck, sich gegenüber globalen Wettbewerbsbedingungen wirksamer zu behaupten.[338] Allerdings macht sich in eng verflochtenen Räumen zwischen der jeweiligen „Kernstadt" und den kleineren Gemeinden des Umlandes ein institutionelles Grundproblem sehr viel eindringlicher bemerkbar: die institutionalisierten Entscheidungsstrukturen sind immer weniger kompatibel mit der räumlichen Reichweite der Problemverflechtung. *C.M. Haar* (1972) brachte das Problem auf den Punkt: *„Perhaps the most intractable cause of political strife and misgovernment is the division of the earth into political jurisdictions."*[339]

Konsolidierungsansätze

Als institutionell greifende Lösungsmöglichkeiten werden in diesem Kontext kommunale „*Konsolidierungsansätze*", etwa über Regionalkreise, Regionalstädte oder Eingemeindungen, diskutiert, aber auch erweiterte Kooperationsmodelle, die auf eine ein- oder mehrstufige interkommunale Zusammenarbeit, ein *outsourcing* auf private Akteure (über regionale Arbeitsgemeinschaften, Vereine, Zweckverbände) oder auf eine Einrichtung von Regionalverbänden setzen.[340] In den USA bezieht man zudem die Möglichkeit ein, Aufgaben vertraglich auf die Kreisebene zu übertragen.

Dies wird von einigen Autoren genutzt, bei sehr kleinteiligen Gebietskörperschaften Modelle einer *regional governance* zu erproben, die vor allem auf kooperative Formen der Problembearbeitung unter Einbezug Externer zielen.[341] Kooperationsformen könnten sich selbst dann als notwendig erweisen, wenn es zu vergrößerten Gemeindestrukturen auf dem Weg der Fusion kommt,[342] weil sich immer mehr Handlungsfelder räumlich über die Grenzen von Gebietskörperschaften hinaus erstrecken. Allerdings wird auch deutlich, dass jenseits der eigentlich trivialen Erkenntnis, dass die Wirtschaft und die Zivilgesellschaft in entsprechende Reformprozesse einbezogen werden sollten, das Konzept wenig bietet. Im Gegenteil, es besteht sogar die Gefahr, dass hier über eine undefinierte und in fast jede Richtung

---

337 Vgl. *Rusk, D.*: Inside game/outside game. Winning strategies for saving urban America. Washington/ D.C., 1999.

338 Vgl. *Benz, A./Fürst, D./Kilper, H./Rehfeld, D.*: Regionalisierung. Theorie, Praxis, Perspektiven, Opladen, 1999.

339 *Morgan, D. R./Mareschal, P.*: Central-city/suburban inequality and metropolitan political fragmentation, 1998, 578.

340 Vgl. auch hierzu *Kantor, P.*, a.a.O., 2008; zu der entsprechenden deutschen Diskussion v.a. *Hesse/Götz*, a.a.O., 2006; *Mäding, H.*: Strategische Regionsbildung. Eine neue Form der interkommunalen Zusammenarbeit, in: Bogumil, J./Kuhlmann, S., a.a.O., 2010, 205-222.

341 Vgl. *Feiock, R.C.*: Metropolitan governance and institutional collective action, 2009; *Feiock, R.C./Sholz, T.*: Selforganizing federalism. Collaborative mechanisms to mitigate institutional collective action dilemmas, London, 2009; *Fürst, D.*: Regional governance, in: Benz, A./Dose, N. (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden, 2010.

342 *Hesse, J.J.*, a.a.O., 2008; *Mäding, H.*, a.a.O., 2010.

interpretierbare Begrifflichkeit handlungsbezogene Diskussionen eher vernachlässigt werden.

Zwei theoretische Grundpositionen

Wie „handlungs- und zukunftsfähige Kommunalstrukturen" aussehen könnten und sollten, wird durch zwei *theoretische Grundpositionen* gekennzeichnet. Die eine, die ihre Argumente im Wesentlichen aus der betriebswirtschaftlichen und verwaltungswissenschaftlichen Organisationslehre speist, sieht Lösungen primär in der *Fusion von Gebietskörperschaften*.[343] Sie zielt insbesondere auf Verdichtungsräume.[344] Die Erwartungen richten sich hier auf

- *Kostenvorteile* durch den Abbau von Doppelarbeiten und Parallelstrukturen in der Verwaltung, durch die Ausnutzung von *large-scale-economies* in der Infrastrukturversorgung (Abfallbeseitigung, Schulen, Krankenhäuser, Bibliotheken etc.) sowie durch ein verbessertes Management;
- *Gestaltungsvorteile* durch den Einsatz eines größeren Ressourcenrahmens, erweiterte Planungskapazität sowie stärkere Verhandlungsmacht gegenüber wirtschaftlichen Akteuren und dem Staat;
- *Planungs- und Ausgleichsvorteile* durch die einheitliche Gestaltung eines vergrößerten Raums, wodurch auch die Stadt-Umland-Verflechtungen wirksamer unter Kontrolle gebracht werden könnten. Hier ist vor allem die Erkenntnis wirksam, dass in den USA die räumliche Segregation sozialer Gruppen dazu führt, dass die Kernstädte immer finanzschwächer werden, während die Umlandgemeinden vom Zuzug Besserverdienender profitieren und zudem die zentralörtlichen Leistungen der Kernstadt meist entgeltlos in Anspruch nehmen;
- zudem wird die *Kernstadt als „Motor" der Region* empfunden, die umso wirksamer die regionale Wirtschaftspolitik mitgestalten kann, je besser es gelingt, regionale Synergieeffekte[345] über größerräumige Verwaltungsstrukturen nutzen zu können.

Die zweite Position basiert weitgehend auf Vorstellungen der *public-choice-Theorie* und ist gegenüber Fusionen wesentlich skeptischer.[346] Sie sieht Vorteile in der Konkurrenz einer Vielzahl (kleinerer) Gebietskörperschaften und in direkter Bindung des Ausgabeverhaltens an die Mittelaufbringung: Wenn die Verbindung beider eng ist und die Wähler erkennen können, mit welchen Kosten sie bestimmte Leistungen erkaufen, würde das die Ausgabeintensität reduzieren. Das gilt offenbar auch für partizipative Prozesse, wenn die Partizipanden für die Mittelaufbringung nicht selbst verantwortlich sind. Partizipative Prozesse induzieren dann vermutlich mehr Ausgaben als Prozesse, die von einem direkt gewählten Bürgermeister (Land-

---

343 *Rusk, D.*: Cities without suburbs, Washington/D.C., 1993.

344 Vgl. *Stephens, G. R./Wikstrom, N.*: Metropolitan government and governance. Theoretical perspectives, empirical analysis, and the future, New York, 2000.

345 etwa Cluster-Effekte: *Rehfeld, D./Terstriep, J.*: Realistische Erwartungen an Clustermanagement, Gelsenkirchen, 2009.

346 Vgl. *Ostrom, E.*: Metropolitan reform. Propositions derived from two traditions, 1972.

rat) kontrolliert werden.[347] Da sich der Wettbewerb auf die Standortsuche von Einwohnern und Unternehmen richtet, so zumindest wird argumentiert, entstehe ein interkommunaler Kostenwettbewerb (niedrigere Kosten als Standortvorteil) und konzentrierten sich die Kommunen auf diejenigen Leistungen, die ihre Einwohner primär präferieren, so dass es zu arbeitsteiligen Verhältnissen zwischen Kommunen kommen kann.

Fragmentierte Kommunalstruktur

Die Vorteile einer solchen fragmentierten lokalen Gebietskörperschafts-Kulisse gelten allerdings primär dann, wenn sich keine *large-scale-economies* finden und wenn die Kosten und Nutzen kommunaler Maßnahmen im Territorium der jeweiligen Gebietskörperschaft ihre Inzidenz finden (es mithin zu keinem regionalen *spill-over* kommt). Da die Praxis diese Bedingungen aber nicht erfüllt, geht dieser Theorie-Ansatz davon aus, dass dann auftretende Nachteile (wie ein regionales Überangebot an Infrastruktureinrichtungen, überzogener Freiflächenverbrauch als Folge von Ansiedlungskonkurrenz, Zersiedelungsprozesse der Landschaft oder auch erhöhte Verkehrskosten) entweder über Verträge zwischen Gebietskörperschaften reduziert werden können[348] oder vernachlässigbar sind, weil Gemeindefusionen keine Verbesserung erbringen, andererseits aber die Konkurrenz der Gebietskörperschaften dort ihre Grenzen findet, wo die Kosten zu hoch werden (bis hin zur Abwanderung der Einwohner, also der *exit*-Option) und/oder die Adressaten Wohnwertverschlechterungen nicht akzeptieren. Gegen weitere Siedlungsverdichtung wird angenommen, dass damit erhöhte Ballungskosten einher gehen, die abschreckend wirken; die entsprechenden Verweise richten sich meist auf Verkehrsengpässe und Lärm- wie Luftbelastungen.

Kontroverse Idealtypen

Welche der beiden eher *idealtypischen Lösungen* die „bessere“ ist, wird in der Literatur *kontrovers diskutiert*:[349] Während kleinteilige Kommunalstrukturen die Bürgerschaft möglicherweise wirksamer aktivieren, vielleicht auch eine bessere Kostenkontrolle garantieren (sofern die Ausgaben mit lokalen Einnahmen zu decken sind und nicht über Finanzausgleichsregelungen alimentiert werden), lässt sich zumindest für Verdichtungsräume argumentieren, dass die durch fragmentierte Kommunalstrukturen bedingte Zersiedelung (*urban sprawl*) nicht nur den Flächenverbrauch erhöht, sondern auch die Infrastrukturversorgung wesentlich verteuert.[350]

Konsolidierungsfolgen

Zugunsten der *Konsolidierung von Gemeindestrukturen* wird deshalb vorgetragen, dass sie – zumindest in den Verdichtungsräumen – die wirtschaftliche Entwicklung der jeweils in Frage stehenden Region begünstige. Dies gilt

---

347 Für Erfahrungen mit direkt gewählten Bürgermeistern in Deutschland vgl. *Blume, L./Döring, T./Voigt, S.*: Fiscal effects of reforming local constitutions, 2011.

348 *Feiock*, a.a.O., 2009.

349 Vgl. *Arn, D.*: Liegt die Zukunft in der Fusion der Gemeinden?, 1999.

350 Vgl. *Carruthers, J./Ulfarsson, G. F.*: Urban sprawl and the cost of public services, 2003.

- insbesondere für Wirtschaftsstrukturprobleme, die eher regionaler als lokaler Natur sind,[351]
- für eine effektivere Flächennutzungsplanung,
- für die Möglichkeit, Baugenehmigungen in einer größeren Flächenkommune mit professionellerer Verwaltung zu beschleunigen (und damit Einsprüche von Nachbargemeinden zu reduzieren),
- für Siedlungsanreize gegenüber Unternehmen (erweiterte gemeindliche Steuerungskompetenz),
- für eine bessere Zusammenarbeit zwischen Kommune und Wirtschaft („gleiche Augenhöhe"),
- für eine bessere Infrastrukturversorgung[352] sowie
- für eine verbesserte Konkurrenzfähigkeit im großräumigen Wettbewerb, was sich sowohl auf die Handlungsfähigkeit einer sich globalisierenden Wirtschaft richtet als auch für die Einwerbung qualifizierter Mitarbeiter gilt, die in größeren Kommunaleinheiten über erweiterte Karrierechancen und Handlungsmöglichkeiten verfügen.

Erschwerter Vergleich

Die beiden Theorieansätze sind allerdings *nicht ohne weiteres vergleichbar*, da sie unterschiedliche Ziele/Wertvorstellungen verfolgen: Während Anhänger der gemeindlichen Konsolidierung Effizienz, Effektivität und den regionalen Ausgleich in den Vordergrund rücken, sind die Anhänger der *public-choice*-Richtung vor allem überzeugt, dass die gesellschaftliche Problembearbeitung in Zukunft immer mehr auf eine aktive Bürgerschaft, flexible Handlungsformen, institutionenübergreifende Kooperation und *bottom-up*-Kreativität und -Initiative setzen sollte.

Die Option Fusion *versus* fragmentierte Strukturen markiert allerdings *Extrempositionen.* Faktisch hat sich die Diskussion inzwischen deutlich auf die Frage der Leistungsfähigkeit und der interregionalen und globalen Konkurrenzfähigkeit verlagert, während die Kostenvorteile der unterschiedlichen Lösungen aus methodischen Gründen als umstritten gelten. Diese Verschiebung korrespondiert mit vergleichbaren Beobachtungen, die auch für den Unternehmensbereich vorliegen und deren „Größenwachstum" zum Gegenstand haben.[353] In Deutschland sucht man damit heute in Richtung von „Regionalstadt"-Strukturen bei großen Verdichtungsräumen zu argumentieren.[354]

IKZ-Bemühungen

In den USA hat sich die Praxis auch aufgrund der politischen Probleme bei der Umsetzung von Gemeindefusionen ohne Mitwirkung des Staates[355] verstärkt auf

---

351 Vgl. *Downs, A.*: New visions for metropolitan America, Washington/ D.C., 1994.

352 *Feiock, R. C./Carr, J. B.*: A reassessment of city/county consolidation. Economic Development Impacts, 1997.

353 *Mandel, M.*: Scale and innovation in today's economy, 2011.

354 Für Frankfurt vgl. *König, M.*: Regionalstadt Frankfurt. Ein Konzept nach 100 Jahren Stadt-Umland-Diskurs, Berlin, 2009.

355 Vgl. *Lackowska, M.*: Why is voluntary co-operation condemned to failure? Reflections on the Polish and German background, 2009; Fusionen erzeugen „Gemeinwohlrenditen", die von den

die *interkommunale Zusammenarbeit* (IKZ) verlagert, d.h. auf Lösungen über interkommunale Verträge und Vereinbarungen konzentriert.[356] Auch in Deutschland, dies haben die vorangehenden Kapitel deutlich gemacht, wird der interkommunalen Zusammenarbeit in allen Flächenländern Priorität eingeräumt: die politischen Kosten sind erkennbar niedriger, die Umsetzung von Reformen wird beschleunigt, man strebt Lösungen an, die der besonderen Situation der einzelnen Kommunen am ehesten gerecht werden.[357] Den Potenzialen einer erweiterten IKZ wird vor allem als Folge der rasanten Entwicklung von *eGovernment* eine noch unausgeschöpfte Bedeutung zugemessen, da Kommunen sich, zumindest potentiell, so von Territorialreformen unabhängiger machen, weitere funktionale Verbünde herstellen und Effektivitäts- sowie Effizienzvorteile ausnutzen könnten.[358]

Überhöhte Erwartungen

Die an solche institutionellen Arrangements in Verbindung mit dem *eGovernment* gerichteten *Hoffnungen* scheinen allerdings deutlich *überhöht*. So finden sich entsprechende Arrangements in der Praxis nur selten und meist eher selektiv, also vor allem dort, wo die Vorteile für alle beteiligten Kommunen unmittelbar einleuchtend sind. Das ist etwa der Fall bei den benannten *large-scale-economies* (etwa in der Abfallwirtschaft), bei netzwerkbezogenen Infrastruktureinrichtungen (etwa dem ÖPNV, Krankenhäusern und Schulen), bei Vorteilen aus einer besseren Verteilung von Fixkosten (EDV, Immobilienmanagement/Liegenschaftsverwaltung) und bei *large-scope-economies* (also etwa bei Massengeschäften wie dem Kassenwesen, der Rechnungsprüfung und der Beschaffung). IKZ führt demgegenüber nur punktuell zu verbesserter interkommunaler Arbeitsteilung (etwa dann, wenn eine Gemeinde für eine andere bestimmte Aufgaben übernimmt) und sie stößt dort an ihre Grenzen, wo interkommunale Verteilungsprobleme die weicheren Formen von Zusammenarbeit problematisch werden lassen oder wo kommunale Politiker den Eindruck haben, auf diesem Weg Gestaltungspotenzial zu verlieren.[359] Immerhin wird zumindest im US-Kontext mit solchen Arrangements nicht nur in Verdichtungsräumen, sondern auch verstärkt im ländlichen Raum gearbeitet, wohl auch in

einzelnen Kommunen nicht angeeignet werden können. Sie gehören in die Kategorie von Kollektivgütern, bei denen der Nutzen eher kollektiv-diffus anfällt, während die Kosten sehr konkret bei den einzelnen Beteiligten liegen. Solche Kollektivgut-Aufgaben verlangen übergeordnete Steuerung. Das ist auch ein Hindernis gegenüber Arrangements des „new regionalism“: *„New regionalism goes beyond the interests of a single jurisdiction and can help to promote policies such as „smart growth“ or “mass transit*“ (Savitch/Vogel 2000, 167).

356 Vgl. *Andrew, S.A.*: Recent developments in the study of interjurisdictional agreements. An overview and assessment, 2009.

357 Vgl. *Hesse, J.J./Götz, A.*, a.a.O., 2006; *Tessmann, J.*: Die Zukunft der Kreise in Deutschland zwischen Aufgabenkooperation und Territorialreform, Potsdam, 2009, 99ff.

358 Vgl. *Schuppan, T.*: Gebietsreform im E-Government-Zeitalter. Potenziale und Erfahrungen auf kommunaler Ebene, 2008.

359 Vgl. *Andrew, S.*, a.a.O., 2009, 137.

Reaktion auf Finanzprobleme,[360] wenngleich finanzielle Restriktionen meist nicht der primäre Antrieb für interkommunale Vereinbarungen sind.[361]

Die Protagonisten solcher Arrangements sehen sie ggf. als hilfreich an, um die Ausgabeneffizienz selektiv zu erhöhen, müssen aber einräumen, dass sie weniger effektiv sind, wenn es um schnellere Anpassungsprozesse, inter-sektorale Koordination, eine Lösung von regionalen Verteilungskonflikten und demokratische Kontrolle geht; die hohen Transaktionskosten bei der Entscheidungsfindung stehen hier eindeutig im Weg. Zudem wird die Ressourceneffizienz mittelfristig bei einigen dieser Modelle in Frage gestellt, weil sich nicht selten eine zweite Verwaltungsebene etabliert, die ihrer eigenen „bürokratischen Ausgabenlogik" folgt.[362]

Wachsende Skepsis gegenüber mehrstufigen institutionellen Arrangements

Das man im Übrigen horizontale Formen der IKZ (der Autonomiegrad der Kommunen bleibt weitgehend erhalten) eher bevorzugt als vertikale Formen (Arrangements, die eine übergeordnete Entscheidungsebene einziehen), machten bereits die vorangehenden Ausführungen deutlich. So wächst nicht nur in der Praxis, sondern auch bei den Vertretern der beiden theoretischen Grundpositionen die Skepsis gegenüber mehrstufigen „harten" Strukturen (wie etwa Mehrzweck-Regionalverbände). Sie werden meist als zu hierarchisch empfunden und entwickeln eine Eigendynamik, zumal ihre Aufgaben die Verbände vielfach zwingen, in die Handlungsautonomie der Gemeinden einzuwirken. Allerdings ist die Skepsis auch ambivalent: Während man akzeptiert, dass über die Zweistufigkeit eine wirksamere Trennung zwischen lokal und regional zu erledigenden Aufgaben hergestellt und die regionale Verwaltungsebene durch das Subsidiaritätsprinzip unter Kontrolle gehalten werden kann, werden die damit entstehende (gleichsam monopolistische) Bürokratie, die Hierarchisierung, die stärkere Formalisierung von Prozessen übergemeindlicher Arbeit, die schwächere politische Legitimation, die aufwändigeren/langwierigeren Entscheidungsprozesse und schließlich das schließlich Problem der *principal-agent*-Struktur[363] kritisch gesehen. Zudem unterliegen entsprechende

---

360 Vgl. *Morton, L. M./Chen, Y./Morse, R. S.*: Small town civic structure and interlocal collaboration for public services, 2008.

361 Vgl. *Andrew, S.*, a.a.O., 2009, 137.

362 Organisationen verfügen bekanntlich über strukturelle Anreize, sich durch Mehrung ihrer Ressourcen-Kontrolle und erweiterten Personaleinsatz Macht und Einfluss zu verschaffen. Karikiert wurde das bereits von C. Northcote Parkinson mit seinem „Parkinsonschen Gesetz"; *Parkinson, C. N.*: Parkinson's Law or the pursuit of progress, London, 1961, 9 ff.. Auch die ökonomische Theorie der Bürokratie sieht in bürokratischen Organisationen vor allem strukturelle Anreize zur Budgetmaximierung; vgl. *Downs, A.*: Bureaucratic structure and decision-making, Santa Monica, 1966; *Niskanen, W. A.*: Bureaucracy and representative government, Chicago/New York, 1971.

363 Das ist bekanntlich eine Denkfigur der Institutionenökonomie. Danach ist der ausführende Agent gegenüber dem weisunggebenden Prinzipal im Vorteil, weil er über Gestaltungsmacht im Vollzug sowie über die bessere vollzugsbezogene Information verfügt. Was der Prinzipal wünscht, muss folglich nicht exakt umgesetzt werden, es ergeben sich unterschiedliche Handlungsoptionen.

Regionalstrukturen häufigeren Änderungen.[364] Auch erhöhen mehrstufige Arrangements letztlich doch die Ausgabenintensität: So trachten diese Institutionen danach, sich durch Aufgabenmehrung unentbehrlicher und politisch einflussreicher zu machen.[365] Vielfach ist auch die politische Ausgabenkontrolle schwächer.

Die *Entwicklung zu einer regionalen Verwaltungs-Architektur* mit enthierarchisierter, verschlankter Struktur kann man in unterschiedlichen europäischen Staaten,[366] inzwischen aber auch in Deutschland (insbesondere, wo das frühere Konstrukt der Mehr-Ebenen-Verwaltung auf kommunaler/regionaler Ebene einer verschlankten Struktur zu weichen scheint), identifizieren.[367] Niedersachsen ist dabei im Rahmen der westdeutschen Flächenländer das führende Beispiel, während in den neuen Ländern ein unabwendbarer Rückbau allzu optimistisch implantierter Selbstverwaltungsorgane nach 1989 erkennbar ist.

12.3 Vor- und Nachteile von Konsolidierungsprozessen

Unbefriedigender Literaturstand

Zu den *Wirkungen von Fusionen* kommunaler Gebietskörperschaften findet sich im deutschsprachigen Raum nur *erstaunlich wenig belastbare Literatur*.[368] Eine größere Untersuchung wurde lediglich zu Beginn der 1980er Jahre an der Universität Hamburg durchgeführt; sie richtete sich auf die Gemeindegebietsreformen der 1970er Jahre.[369] Deren Aussagen sind unter den heutigen massiv veränderten Bedingungen allerdings nur noch sehr eingeschränkt nutzbar. Dies ist anders in den USA, wo seit den 1970er Jahren eine Vielzahl von Studien vorgelegt wurde, vor allem als Folge der durch die Finanzkrise induzierten gemeindlichen Fusionen, besonders zahlreich zwischen den Jahren 2000 und 2008. Die Studien beziehen sich vor allem auf das Ausgabeverhalten und die wirtschaftspolitische Effektivität von konsolidierten *versus* fragmentierten Kommunalstrukturen.

---

364 Gut nachgewiesen für die USA in *Harrigan, J.*: Political change in the metropolis, New York, 1996; für den Regionalverband Hannover: *Rühmann, A.*: Die unterschiedlichen Verbandsmodell im Großraum Hannover, Hannover, 2001.

365 Vgl. *Hendricks, R. M./Jimenez, B. S./Lal, K.*: Does local government fragmentation reduce local spending?, in: Urnban Affairs Review 47, 2011, 467-510.

366 Vgl. *Hesse, J.J.*, a.a.O., 2008; *Wollmann, H.*: Comparing two logics of interlocal cooperation. The cases of France and Germany, 2010.

367 Vgl. *Hesse, J.J.*, a.a.O., 2011, 19ff; *Reiners, M.*: Verwaltungsstrukturreformen in den deutschen Bundesländern. Radikale Reformen auf der Ebene der staatlichen Mittelinstanz, Wiesbaden, 2008.

368 Entsprechende Auswertungen bei *Köhler, T.*: Verwaltungsreform in ländlichen Räumen, Darmstadt, 2011, *Tessmann, J.*, a.a.O., 2009, sowie *Steiner, R.*: Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz, Bern, 2002.

369 Die Studien wurden bei Nomos in der Reihe „Die kommunale Gebietsreform“ veröffentlicht und befassten sich mit Wirkungen u.a. auf den Finanzausgleich (*Thiede*), die Ausgabenpolitik (*Brockmann, G./Rosenfeld, M.*: Auswirkungen der Gebietsreform im Bereich der Ausgabenpolitik der Gemeinden, Empirische Untersuchungen am Beispiel des Landes Niedersachsen, Baden-Baden, 1984) und kommunale Entscheidungssysteme (*Derlien, H. U./Queis, D. v.*: Kommunalpolitik im geplanten Wandel. Auswirkungen der Gebietsreform auf das kommunale Entscheidungssystem, Baden-Baden, 1986).

USA-D-Vergleich

Gegen eine Übertragung amerikanischer Befunde auf Deutschland wird gern eingewandt, dass die amerikanischen Verhältnisse gegenüber den hiesigen zu unterschiedlich seien, vor allem die räumliche Mobilität von Einwohnern und Unternehmen ungleich höher ausfällt, die räumliche Segregation und Heterogenisierung zudem stark durch Rassenkonflikte beeinflusst werde,[370] die Kommunen aufgrund geringerer staatlicher Transfers einer intensiveren Konkurrenz um Steuereinnahmen ausgesetzt würden und diese schließlich eng mit dem Immobilienwert verbunden seien. Gleichwohl findet sich trotz unterschiedlicher Verwaltungsstrukturen und -kulturen Vergleichbares. So können in den USA Gemeinden und Kreise in Teilen gleichartige Leistungen anbieten, vor allem aber finden sich eine Reihe von *special districts* (Zweckverbänden) mit eigener Einnahmehoheit. Das alles hat zweifellos Einfluss auf die Übertragbarkeit von Ergebnissen US-amerikanischer Studien, vor allem mit Blick auf die interkommunale Wettbewerbsintensität. Auch ist wohl richtig, dass der gemeindliche Wettbewerb um Einwohner und Investoren in Deutschland schwächer ist, zumal die regionale Mobilität geringer und *vice versa* die Ortsbindung der Bevölkerung größer sein dürfte, zumal ethnische Konflikte mit räumlicher Segregationswirkung kaum ins Gewicht fallen. In der Grundtendenz könnten die Ergebnisse aber auch für Deutschland durchaus relevant sein.

Problematischer Ertrag

Obwohl in Teilen auf äußerst aufwändigen Studien beruhend, findet sich bislang allerdings wenig Überzeugendes. Bezüglich der sog. „Fusionsrendite“ wird in der angelsächsischen Literatur gelegentlich zwischen „*technischer Effizienz*“ und „*allokativer Effizienz*“ unterschieden.[371] „Allokative Effizienz“ bezieht sich auf die Fähigkeit politisch-administrativer Systeme, auf die Anforderungen der Bürger/der Öffentlichkeit differenziert und schnell reagieren zu können, während die „technische Effizienz“ mit dem betriebswirtschaftlichen Effizienzbegriff verbunden ist (also die Aufwand-Ertrags-Relation bezeichnet).

Auch glauben Vertreter der *public-choice*-Richtung zeigen zu können, dass fragmentierte Strukturen niedrigere Ausgaben hervorbringen,[372] was insbesondere für Gemeinden gelte, die im Wettbewerb stehen.[373] Gleichwohl kommt eine Studie, die den Zusammenhang zwischen pro-Kopf-Wachstum und kommunaler Verwaltungsstruktur für mehr als 280 der größten Verdichtungsräume der USA in den Jahren 1976-1996 untersuchte, zu dem Ergebnis, dass die stärker konsolidierten Verdich-

---

370 „*Certain groups can segregate themselves from less desirable others throuth the creation of myriad separate localities*“ (*Morgan/Mareschal*, a.a.O., 1999, 578-79)

371 Vgl. *Jimenez, B./Hendricks, R.*: Is government consolidation the answer?, 2010.

372 Vgl. *Boyne, G.*: Is there a relationship between fragmentation and local government costs? A comment on Drew Dolan, 1992; in Reaktion auf *Dolan, D.A.*: Local government fragmentation. Does it drive up the costs of government?, 1990.

373 *Craw, M.*: Taming the local Leviathan. Institutional and economic contraints on municipal budgets, 2008.

tungsräume deutlich besser abschneiden als die fragmentierten Kommunalstrukturen (Nelson/Foster 1999).[374] Auch die groß angelegte Untersuchung von *Lawrence* und *Schiff* (2011), die etwa 50 empirische Studien aus referierten Zeitschriften oder Sammelwerken auswertete, summiert, dass „*the actual performance of city-county consolidations fall short of the promises*". Bezogen auf die „technische Effizienz" findet sich zwar eine Reihe von Studien, die positive Zusammenhänge beobachtet haben, doch werden fast ebenso viele ausgewiesen, die keine Zusammenhänge sehen.

Strittige Zusammenhänge zwischen der Verwaltungsstruktur und den Ausgaben bzw. der Größe

Hendricks/Jimenez/Lal[375] untersuchten 538 Kreise aus 126 Verdichtungsräumen (Basisjahr 2002) und konnten ebenfalls *keine eindeutigen Zusammenhänge zwischen Verwaltungsstruktur und Ausgaben* resp. zwischen der Größe einer Gebietskörperschaft und den Ausgaben erkennen. Allerdings vermuten sie, dass weniger die horizontale Fragmentierung als die vertikale Fragmentierung (Mehrebenen-System) Ausgabentreiber sein könnte, doch wurde letztere nicht einbezogen.

Selbst mit Blick auf auf die regionale Wirtschaftspolitik ist die Aussage unklar. Zwar meinen *public-choice*-Anhänger, dass fragmentierte Strukturen einen positiven Einfluss auf die wirtschaftspolitische Effektivität haben,[376] doch fanden sich in den von *Lawrence/Schiff* untersuchten Studien gleich 13, die sich mit diesem Thema befassten, davon neun mit einem hierauf gerichteten Fokus; fünf von ihnen dokumentierten keinen Zusammenhang zwischen Fusion und effektiverer Wirtschaftspolitik. *Feiock/Carr* konnten in einer Untersuchung von Gemeindefusionen in Florida (*Jacksonville-Duval-County*) mit einem regressionsanalytischen Ansatz unter Verwendung von zwei Kontrollgruppen ebenfalls keine signifikanten Einflüsse von Konsolidierungsansätzen auf die regionale Wirtschaftsentwicklung identifizieren. In ihrer *follow-up*-Studie von neun Fusionen war der Befund nicht anders.[377]

Noch weniger eindeutig ist der auf die „allokative Effizienz" bezogene Effekt, wobei dies in den USA mit der Diskussion um „*regionalism versus localism*" verbunden ist.[378] Einige Studien messen diese Effizienz am Zufriedenheitsgrad der Bürger und konnten keine deutliche Korrelation zwischen der Größe der Gemeinde und der Zufriedenheit findet.[379]

---

374 Vgl. *Nelson, A./Foster, K. A.*: Metropolitan governance structure and income growth, 1999.

375 Vgl. *Hendricks/Jimenez/Lal*, a.a.O., 2011, 501ff.

376 Vgl. *Post, S.S./Stein, R.M.*: State economics, metropolitan governance, and urban-suburban economic development, in: Urban Affairs Review, 36, 2000, 46-61.

377 Vgl. *Carr, J. B./Feiock, R. C.:* Metropolitan government and economic development, 1999.

378 Vgl. *Parks, R. B./Oakerson, R.J.*: Regionalism, localism and metropolitan governance. Suggestions from the research program on local public economies, 2000.

379 *DeHoog, R. H./Lowrey, D./Lyons, W. E.*: Citizen satisfaction with local governance. A test of individual, jurisdictional, and city specific explanations, 1990; am Beispiel Schwedens ähnlich

Grenzen der Empirie

Generell scheint sich mit Blick auf die „allokative Effizienz“ trotz aller Meinungsunterschiede zwischen *public-choice*-Anhängern und Organisationswissenschaftlern die Erkenntnis durchzusetzen, dass die *Größe einer Gebietskörperschaft kein Hindernis für demokratische Prozesse* ist und ein solcher Zusammenhang empirisch auch nicht nachweisbar sein dürfte, weil es zahlreiche institutionelle Möglichkeiten gibt, dagegen zu steuern – einschließlich des Einsatzes von mehr direktdemokratischen und partizipatorischen Elementen.[380] Zudem lassen die modernen IuK-Techniken neue Möglichkeiten der Interaktion zwischen Bürgern und Verwaltung zu, die eine verstärkte Bürgernähe erlauben.[381] *Allerdings* ist wohl zu akzeptieren, dass mit wachsender Gemeindegröße auch die *Differenz zwischen Exekutive und Legislative größer* wird: Zumindest empfinden das die gewählten politischen Vertreter so, weil sie glauben, an Einfluss auf die Verwaltung zu verlieren.[382]

Anders als in den USA wird die Frage nach den Auswirkungen auf die „allokative Effizienz“ in Deutschland kritischer gesehen. Es sind vor allem zwei gewichtige Argumente, die dem entgegen gehalten werden: So könnte eine der Folgewirkungen eine politische *Entfremdung der Bürgerschaft* sein,[383] auch ist nicht auszuschließen, dass aufgrund von Fusionen das ehrenamtliche Engagement zurückgeht.[384] In der Praxis ist die Überzeugungskraft dieser Argumente allerdings nicht sonderlich stark:

- Identifikationen verbinden sich heute immer mehr mit personellen Netzwerken/Gruppen, weniger mit territorialen Einheiten, zumal die traditionelle Regionsbindung, basierend auf gemeinsamer Kultur und Tradition, erkennbar an Bedeutung verliert;
- die Kreisebene wird deutlich weniger als Identitäts-Ebene im Rahmen von bürgerschaftlichen Wahrnehmungen und Einstellungen wahrgenommen als die Ortsebene;
- wenn die Kreisebene für bürgerliches Engagement wichtig ist, dann primär über einen Prozess der Institutionalisierung von Arrangements, welche die Bürger in regionale Entscheidungsprozesse einbinden;[385]

---

bei *Blomqvist, P./Bergman, P.*: Regionalisation Nordic style. Will regions in Sweden threaten local democracy?, 2010.

380 Für die schwedischen Großkreise vgl. *Blomqvist, P./Bergman, P.*, a.a.O., 2010.

381 Vgl. *Brüggemeier, M./Dovifat, A./Kubisch, D./Lenk, K./Reichard, C./Siegfried, T.*: Organisatorische Gestaltungspotenziale durch Electronic Government. Auf dem Weg zur vernetzten Verwaltung, Berlin, 2006; *Henneke, H.-G.* (Hg.): Kommunale Verwaltungsstrukturen der Zukunft. Neue Anforderungen aus demographischem Wandel, öffentlicher Finanzkrise, eGovernment und Europakompatibilität, Heidelberg, 2006.

382 *Kjaer, U./Hjelmar, U./Olsen, A.L.*: Municipal amalgamations and the democratic functioning of local councils. The case of the Danish 2007 structural reform, 2010.

383 So die Argumentation in der schon angesprochenen Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 26. Juli 2007 zur Verfassungsbeschwerde mehrerer Landkreise gegen die geplante.

384 Vgl. *Derlien, H.U./Queis, D.v.*, a.a.O., 138 f, 272 f.

385 Vgl am Beispiel Finnland *Paasi, A.*: The resurgence of the „region“ and „regional identity“. Theoretical perspectives and empirical observations on regional dynamics in Europe, 2009.

- ehrenamtliche Aktivitäten finden sich darüber hinaus vor allem in kleinerräumigen Einheiten (Stadtquartiere, kleinere Gemeinden);
- sie verlangen heute vor allem ein Motivations- und Initiativ-„Management“, wofür größere Gebietskörperschaften bessere Voraussetzungen bieten, weil sie ein professionelleres System zur Mobilisierung ehrenamtlichen Potenzials aufzubauen vermögen;
- und schließlich können organisatorische Vorkehrungen selbst in Großkreisen das bürgerschaftliche Engagement und die ehrenamtliche Mitwirkung verbessern.

Zu der sich im Fall Mecklenburg-Vorpommerns stellenden Problematik der ehrenamtlichen Entwicklung als Folge von Großkreisen hat sich der Gutachter umfassend geäußert.[386]

Dass *in den USA keine eindeutigen Vorteile der Konsolidierung* identifiziert werden konnten, ist insofern verwunderlich, als solche Fusionen dort eine lange Tradition haben und zwischen 2000 und 2008 beträchtlich zunahmen. Wenn deren Leistung negativ zu bewerten wäre, gäbe es dafür weniger eine wirtschaftliche als vielmehr eine politische Erklärung; etwa die, dass die Konsolidierung vor allem von Beratern und Immobiliengesellschaften aus durchsichtigen Eigeninteressen vorangetrieben wurde oder sich lokale Machteliten davon Vorteile versprachen.[387]

Methodische Vorbehalte

Wahrscheinlich sind die *unbefriedigenden Ergebnisse* aber *auch methodisch bedingt*: So findet sich bislang keine eindeutig geeignete Methode zur Abklärung dieser Frage:

- Die Ursachen für Ausgaben sind vieldimensional und komplex:[388] Unterschiedliche Studien mit unterschiedlichen Variablen-Sets und unterschiedlichen methodischen Vorgehensweisen kommen dann zwangsläufig zu unterschiedlichen Ergebnissen.
- Die amerikanischen Studien arbeiten meist mit regressionsanalytischen Verfahren, ohne dabei immer genügend in Rechnung zu stellen, dass die darin zusammengefassten Gemeinden sehr heterogen sein können, weshalb die Vergleichbarkeit der Ausgaben von Gebietskörperschaften meist sehr begrenzt ist: Niedrige Ausgaben können durch Bevölkerungsstruktur (Sozialausgaben), durch die Nähe zu Großstädten, durch geringe wirtschaftliche und demographische Strukturveränderungen u.a.m. bedingt sein, sodass die Leistungen für die getätigten Ausgaben in Umfang und Qualität erheblich voneinander abweichen.
- Auch regressionsanalytische Studien mit langen Zeitreihen[389] können dieses Problem nicht ausräumen: Sie arbeiten mit einfachen Indikatoren, die sehr komplexe Sachverhalte abbilden müssen, und blenden so eine Vielzahl von

386 S. im Detail *Hesse, J.J./Götz, A.*, a.a.O., 2008.
387 *Feiock, R.C./Carr, J.B.*, a.a.O., 1997, 170.
388 *Hendricks, R.M./Jimenez, B.S./Lal, K.*, a.a.O., 2011, 501.
389 Vgl. *Feiock, R.C./Carr, J.B.*, a.a.O., 1997.

Einflussfaktoren aus, die für die Ergebnisse mitverantwortlich sind; dies gilt gerade für die regionale Wirtschaftsförderung.[390]

- Viele Gemeinden gliedern Aufgaben auf Zweckverbände, *public-private partnerships* oder private Organisationen aus. Diese Besonderheiten werden von den meisten der vorgelegten Studien, insbesondere bei regressionsanalytischem Vorgehen, nicht berücksichtigt.[391]
- Auch wenn Einzelgemeinden im Zeitablauf untersucht werden, finden sich methodische Probleme: Zu wenig berücksichtigt wird, dass dann die Eigendynamik fusionierter Kommunen zum Tragen kommt. So wachsen im Gefolge einer Fusion die Aufgaben in Umfang und Qualität, aber auch die Qualifizierung des Personals und infolgedessen die Besoldung, was zwangsläufig höhere Ausgaben nach sich zieht. Auch wird nicht immer eingerechnet, dass sich mit einer Fusion Kompensationsleistungen für die untergehende Gebietskörperschaft verbinden.
- Zudem zeigen Studien, dass es außerordentlich schwer ist, eine Differenz zwischen „vorher“ und „nachher“ zu ermitteln, weil eine Vergleichsbasis meist fehlt; im Fusionsverlauf können sich die Organisationen und deren Leistungsangebote verändert haben, wenn auch nicht unmittelbar erkennbar für die Bürgerschaft.[392]

Kosteneinsparungen

Deshalb erweisen sich Studien als hilfreicher, die nach möglichen *Kosteneinsparungen durch Fusionen* (Kosteneinsparpotentialen) suchen.[393] Solche Potentiale sind in der Tat erheblich, wenn sie etwa über „Standardkostenrechnungen“/idealtypische Kostenstrukturen (Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern 2009), normierte Kostenansätze[394] oder Kostenansätze vergleichbarer Kommunen berechnet werden[395] bzw. Mischformen nutzen.[396] Auch wenn genaue Kostenzurechnungen schwierig sind, weil Gemeinkosten und Fixkosten nur mit problematischen Schlüsseln zugeordnet werden können, so lässt sich doch zeigen, dass durch Zusammenlegung von Gebietskörperschaften Personal in der Allgemeinen Verwaltung und im Finanzwesen schon durch die Vermeidung von Doppelarbeit eingespart werden kann, dass *large-scale*-Effekte bei investitionsintensiven Aufgaben ausgeschöpft und *large-scope*-Vorteile (etwa im Beschaffungswesen) genutzt wer-

---

390 *Greasley, S./John, P./Wolman, H.*: Does government performance matter? The effects of local government on urban outcomes in England, 2011. Die Autoren fanden für die Zeit 1995-2005 keinen statistisch signifikanten Zusammenhang zwischen Indikatoren der kommunalen Performanz und der wirtschaftlichen Entwicklung in den Regionen, was aber auch auf den geringen kommunalen Gestaltungsspielraum im eher zentralistisch gestalteten politischen System Englands zurückzuführen sein könnte.

391 *Hendricks, R.M./Jimenez, B.S./Lal, K.*, a.a.O., 2011.

392 *Reese, L.*: Same governance, different day: Does metropolitan reorganization make a difference?. 2004.

393 Vgl. *Hesse, J.J./Götz, A.*, a.a.O., 2008, 45ff.; *Hesse/Götz*, a.a.O., 2009.

394 Durchschnittswerte der besten Gemeinden in *Steiner, R./Ladner, A./Lienhard, A./Adamaschek, B./Fürst, D.*: Machbarkeit und mögliche Auswirkungen eines Zusammenschlusses der Stadt Luzern und der Gemeinde Littau, Bern, 2004.

395 Als Beispiel hierfür *Köhler, T.*, a.a.O., 2011, 165ff. Hier handelt es sich um eine 2011 durchgeführte Berechnung von Kosteneinsparungen im (ländlich geprägten) Landkreis Odenwald (Hessen), falls dessen 15 Gemeinden zu einer „Regionalstadt“ zusammengeschlossen würden.

396 Für Schleswig-Holstein *Hesse, J.J./Götz, A.*, a.a.O., 2008.

den können. Das sind Potentiale, die durch geeignetes Management auch zu aktivieren sind. Ob dies schließlich gelingt, hängt von Faktoren ab, die in die Zukunft weisen und von den vorgelegten Untersuchungen meist nicht berücksichtigt werden. Deshalb ist es wenig verwunderlich, dass Gutachten, die Fusions-Renditen berechnen, sich mitunter als zu optimistisch in ihren Annahmen erweisen.[397] Allerdings sollte dies gerade von Vertretern kommunaler Spitzenverbände nicht als erkennbares „Abwehrargument" vorgetragen werden; die vor allem von *Hesse* und *Götz* vorgelegte Methodik hat sich inzwischen als in der Fachöffentlichkeit wie der Praxis anerkannt erwiesen.

12.4 Folgerungen für handlungs- und zukunftsfähige Kommunalstrukturen in Niedersachsen

Problematische Bestimmung „optimaler Kommunalstrukturen"

Trotz erheblicher wissenschaftlicher Bemühungen bietet die Literatur heute, mit wenigen Ausnahmen, *keine wirklich belastbare Basis zur Kennzeichnung „optimaler Kommunalstrukturen"*. Dies ist nicht nur das Ergebnis US-amerikanischer Untersuchungen, sondern gilt erkennbar auch für Europa, wie einzelne Arbeiten etwa zu Reformprozessen in England, Frankreich und Deutschland zu dokumentieren suchen.[398] Dies ist aber nicht nur den aufgezeigten Schwierigkeiten des methodischen Ansatzes geschuldet, sondern auch Folge unterschiedlicher Interpretationsmodelle der Autoren. Interpretationen werden bekanntlich davon beeinflusst, was der jeweilige „Zeitgeist" hergibt und welche dominanten Einschätzungen sich in den relevanten Wissenschaftszweigen finden („*narratives*"). Immer mehr wird deshalb einem wissenschaftlichen *story-telling* Aufmerksamkeit gewidmet,[399] auch im Rahmen der Diskussion um den richtigen kommunalen Gebietszuschnitt und Institutionenrahmen.[400] Je komplexer die Themen werden, über die Aussagen zu treffen sind, um so mehr stehen solche *narratives* in Gestalt von Überzeugungen und Glaubenssätzen im Vordergrund der Interpretation und um so weniger lassen sich wissenschaftlich eindeutige und empirisch belastbare Botschaften formulieren; eine „Flucht" aus der Empirie tritt hinzu.

---

397 Vgl. *Meyer, H.*: Regionalkreisbildung. Länder zu Landkreisen? Anmerkungen zur Regionalkreisdiskussion aus Anlass der Verabschiedung des Verwaltungsmodernisierungsgesetzes in Mecklenburg-Vorpommern, 2006.

398 *Ebinger, F./Grohs, S./Reiter, R.*: The preference of decentralisation strategies compared: An assessment of decentralisation strategies and their impact on local government performance in Germany, France and England, 2011.

399 *Bevir, M./Rhodes, R. A. W.*: Governance stories, Oxon, 2006.

400 *Leach, S.*: Reorganisation, reorganisation, reorganisation. A critical analysis of the sequence of local government reorganisation initiatives, 2009. *Leach* bezweifelt, dass die Motive, Ziele und argumentative Untermauerung zahlreicher Gebietsreformen wirklich gut begründet sind. Zumindest lassen seine Untersuchungen der zahlreichen Reformen in Großbritannien im Zeitraum 1979-2008 daran Zweifel aufkommen.

In der praktischen Arbeit zu Verwaltungsreformen spielen zudem immer auch *macht- und besitzstandsbezogene Argumente* eine beträchtliche Rolle. So kann kaum verwundern, dass sich Gemeinden ggf. für eine Kreisreform erwärmen, während die Kreise sich dem verständlicherweise verwehren, oder dass parteipolitische Differenzen in Vorlieben für strukturelle Kreisreformen oder eine Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit münden.[401]

Veränderte Herausforderungen an Kommunalstrukturen

Die Auseinandersetzung zwischen den beiden Grundpositionen der *public-choice*-Theorie und der betriebswirtschaftlichen Organisationswissenschaft ist deshalb für die Praxis von eher nachgeordneter Bedeutung. Zwar bleiben die Kriterien, die die *public-choice*-Analytiker ins Feld führen, wie wirksame demokratische Mitwirkung, Stärkung der gemeinschaftlichen Selbstverwaltung, Mobilisierung zivilgesellschaftlicher Beiträge, gewiss relevant. Heute aber stehen *weitere und andere Herausforderungen* im Vordergrund. Sie legen veränderte Kommunalstrukturen nahe,

- die größere Räume koordiniert gestalten lassen,
- die auch wachsenden intersektoralen Koordinationsbedarf leisten können,
- die den räumlichen Verflechtungen wirksamer als kleinteilige Kommunalstrukturen Rechnung tragen, aber auch zwischen Teilregionen einen wirksamen Ausgleich in der Daseinsvorsorge zu sichern vermögen,
- zudem in ihrer „Außenwirtschaftspolitik“, d.h. gegenüber Großunternehmen und staatlichen Akteuren, kraftvolle Akteure sind und dennoch
- demokratisch legitimiert bleiben.

Vor allem der *intersektorale Koordinationsbedarf* wird noch immer *unterschätzt*, weil die Kosten von Koordinationsdefiziten eher der Gemeinschaft insgesamt als einzelnen Akteuren zuzurechnen sind. Ein Blick in die Praxis dokumentiert allerdings, dass erhebliche regionale Koordinationsaufgaben mit Blick auf die Wirtschaftsstrukturentwicklung, den Arbeitsmarkt, die IuK-Technik, die Netz-Infrastruktur (Verkehr, Elektrizitätsversorgung), soziale Einrichtungen (Krankenhäuser, Schulen etc.), die räumliche Planung und Landschaftsgestaltung sowie in allen Aufgaben der nachhaltigen Raumentwicklung erkennbar sind, die über zu

[401] Das ist expemplarisch in Hessen zu beobachten (vgl. *Köhler*, a.a.O., 2011): Der Hessische Städte- und Gemeindebund (2000) sprach sich in einem Diskussionspapier „Eckpfeiler einer Regionalreform 2000 für Hessen“ für Regionalkreise unter Abschaffung der Regierungspräsidien aus. Dagegen wehrte der Hessische Landkreistag (2002) eine dementsprechende Regionalkreisdebatte ab. Auch in der Koalitionsvereinbarung von SPD/Grünen im Jahr 2008 wurde unter der Überschrift „Regionalreform“ die Einführung von Regionalkreisen gefordert, während in der Koalitionsvereinbarung von CDU/FDP aus dem Jahr 2009 unter „Innen und Recht“ die interkommunale Zusammenarbeit unterstützt, allen Regionalkreis-Reformen dagegen eine Absage erteilt wird. Dies deckt sich mit dem vom Gutachter mehrfach vorgetragenen Befund, dass es sich bei einem „Regionalisierungsansatz“ meist um das sog. „Oppositionsmodell“ handelt.

kleinteilige Gebietskörperschaften letztlich nicht mehr adäquat bewältigt werden können.[402]

Tendenz zur Größerräumigkeit

Deshalb dominiert in Wissenschaft und Praxis eine *Tendenz zu größeren Einheiten*, zumal Kommunen heute professionell arbeiten müssen[403] (und zwar nicht nur auf exekutiver, sondern auch legislativer Ebene[404]), eine umfangreichere Entscheidungsmacht benötigen (bezogen auf die Ressourcenverwendung und politisch-administrative Steuerungskraft) und ausreichend Kontrolle über ihre Handlungsfelder im Vollzug brauchen. Das erfordert in gewissem Umfang eine/die *Fusion von Kommunen*, wobei für eine solche Entscheidung nicht das Kostenargument ausschlaggebend sein wird, sondern die Überzeugung, dass größere Gebietskörperschaften mit den gegenwärtig erkennbaren Herausforderungen besser „fertig werden". Deshalb und auch in Reaktion auf die Anforderungen des globalen Wettbewerbs[405] sowie auf das zunehmende „Ranking" von Gebietskörperschaften[406] finden sich in vielen europäischen Staaten heute Reformen, die auf eine Vergrößerung der kommunalen Gebietskulisse, häufig auch auf den Abbau mehrstufiger regionaler Entscheidungsstrukturen zielen. Größerräumige Gebietskörperschaften müssen dabei nicht demokratieärmer sein, wie skandinavische Beispiele dokumentieren.[407]

Dass eine *Fusion* kommunaler Gebietskörperschaften *nicht immer die beste Lösung* darstellt, ist offenkundig und ergibt sich aus der jeweiligen örtlichen und regionalen Situation. In der Tat bietet es sich in manchen Fällen an, eine nachhaltig erweiterte IKZ vorzusehen, die in eine leichtere und effektivere Zielerreichung münden könnte. Ob IKZ-Ansätze allerdings eine ausreichende Ersatzlösung darstellen, hängt vor allem davon ab, ob die Kommunen in Handlungsfeldern, in denen Kooperation notwendig wie möglich ist, tatsächlich zusammenarbeiten und dafür ausreichende Mittel zur Verfügung stellen. *Bei freiwilligen Kooperationen* findet sich nach den Untersuchungen des Gutachters eine *Tendenz zu suboptimaler IKZ* und zwar sowohl hinsichtlich der Themenfelder (Hemmnisse sind Verteilungskonflikte

---

402 Vgl. hierzu auch *Priebs, A.*, a.a.O., 2010, der allerdings meist die Region Hannover zu legitimieren versucht.

403 So suchen hochqualifizierte Mitarbeiter Karrieremöglichkeiten, die sie in kleineren Kommunen nicht finden können und ist etwa die Erstellung und Pflege der IuK-Infrastruktur heute sehr kostenintensiv.

404 *Guérin, E./Kerrouche, E.*: From amateurs to professionals. The changing face of local elected representatives in Europe, 2008.

405 *Anderson, O. J./Pierre, J.*: Exploring the strategic region. Rationality, context and institutional collective action, 2010, 220. Offenbar wird der Druck des globalen Wettbewerbs von europäischen Politikern sehr viel deutlicher wahrgenommen als von amerikanischen. Für die USA weist etwa *Kantor*, a.a.O, 2010, darauf hin, dass die Globalisierung kaum Anpassungsprozesse im kommunalen Institutionensystem auslöste, zumal die Bürgerschaft politisch-administrativen Machtkonzentrationen prinzipiell sehr skeptisch gegenüber stehe.

406 *Giffinger, R./Haindlmaier, G./Kramar, H.*: The role of ranking in growing city competition, 2010.

407 Vgl. *Anderson/Pierre*, a.a.O., 2010, 220.

und die kommunal-egoistische Nutzung strategischer Potenziale) als auch mit Blick auf die Ressourcenbereitstellung.

Letztlich gilt für die Beurteilung einer „guten“ Lösung übergemeindlicher Zusammenarbeit: „*The litmus tests of an effective system are public accountability, the integration of problem-solving techniques, and the capacity to see things from a regional perspective.*“[408]

Niedersachsen-spezifische Folgerungen

Veränderte Rahmenbedingungen

Die gegenwärtigen Kommunalstrukturen in Niedersachsen werden, so auch das Ergebnis der bislang vorgelegten Arbeiten des Gutachters, den „Herausforderungen der Zeit“ vielfach nicht mehr gerecht. Dies gilt um so mehr, als die große Zahl der Landkreise bei zahlreichen Aufgaben der Infrastrukturversorgung zu kleinteilige Lösungen hervorbringt, was insbesondere unter dem Eindruck des demographische Wandels problematisch ist, am ehesten erkennbar bei der Aufgabe, für Niedersachsen ein leistungsfähiges größerräumiges ÖPNV-System zu schaffen, um der erzwungenen räumlichen Konzentration von Versorgungseinrichtungen (Einrichtungen der „Daseinsvorsorge“) gerecht zu werden. Eine zu kleinteilige Kreisstruktur wie in Niedersachsen führt zu regional zersplitterten Lösungen, die *gesamträumlich* als *suboptimal* und als zu *ressourcenträchtig* gelten müssen.

Kein Leitbild

Eine Reform, die gleichsam eine Standardlösung („Leitbild“) für alle Teilregionen, wie noch im Rahmen der Gebietsreform 1974 angestrebt und in Teilen realisiert, bietet sich angesichts der heutigen Voraussetzungen, wie aufgezeigt, allerdings nicht an. Vielmehr müssen

- dort, wo die Landkreise zu klein und leistungsschwach sind, größere Einheiten geschaffen werden,
- dort, wo die Stadt-Umland-Verflechtungen sehr intensiv ist, Aufgaben mit übergemeindlicher Auswirkung größerräumig/regional gesamthaft bearbeitet werden. Bei kreisfreien Städten bietet es sich dabei an, statt einer Vielzahl von Zweckverbänden/interkommunalen Verträgen eine Einkreisung zu erörtern, bei den wenigen wirklichen Großstädten (Braunschweig, Osnabrück, Oldenburg) hingegen die Sonderregelungen für kreisfreie Städte weitgehend zu erhalten,
- dort, wo einzelne Aufgaben über die gebietskörperschaftlichen Grenzen hinaus wirken, ergänzende Formen der IKZ einzusetzen.

Institutionelle Maßstabsvergrößerung ist sicher nicht immer die beste Lösung, zumindest kein Garant für eine bessere Problembearbeitung. Auch sollte nicht übersehen werden, dass sich wissenschaftlich „exakte“ Lösungen meist verbieten, Or-

[408] Vgl. *Savitch, H.V./Vogel, R.V.*, a.a.O., 2000, 167.

ganisationsentscheidungen vielmehr unterschiedlichen Rationalitäten unterliegen und das politisch-administrative Denken entsprechend leiten.

In Ergänzung: „weiche" institutionelle Arrangements

Generell aber lässt sich sagen, dass die moderne Netzwerk- und Wissensgesellschaft *neben der „harten" institutionellen Lösung ergänzender „weicher" Arrangements* bedarf, die über dichte Kooperationsbeziehungen kollektives Handeln ermöglichen. Solchen Arrangements kann aber nur eine *Ergänzungsfunktion* zukommen, zumal sie eher die *soft ware* zwischen den strukturellen Voraussetzungen darstellen, weniger institutionelle Verteilungskämpfe auslösen und die kommunale Autonomie weitgehend unangetastet lassen. Sie unterstützen die „harten" institutionellen Strukturen aber dadurch, dass sie

- mehr Eigeninitiative, also Handlungsmuster „von unten" fördern,
- privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Ressourcen besser einbinden lassen,
- sich gegenüber schnell wandelnden Problemfeldern als flexibler und anpassungsfähiger erweisen,[409]
- als Folge der offenen Diskurse gelegentlich auch kreativer im Umgang mit neuen Problemstellungen sind,
- zudem leichter „Sozialkapital" durch Vertrauen und wechselseitiges Kennenlernen erzeugen sowie schließlich
- gesellschaftliche Verhaltensänderungen zugunsten des Gemeinwohldenkens im Sinne eines kollektiven Lernens zu bewirken vermögen.[410]

Bei der Benennung dieser die institutionellen Strukturen ergänzenden Handlungsfelder ist allerdings darauf hinzuweisen, dass sie mit Blick auf die eingesetzte Zeit (Konsensbildungsprozesse) und die aufgewendeten Ressourcen (ggf. Doppelarbeit) aufwendiger als „klassische" Verhaltensmuster sind. Es ist deshalb sicher keine Lösung, auf solche vergleichsweise „weichen" Arrangements und/oder ausschließlich interkommunale Kooperation zu setzen. Allein werden solche Verhaltensweisen den Anforderungen nicht gerecht, weil ihre Gestaltungskraft vielfach zu begrenzt, zu selektiv, zu wenig langfrist-bezogen und zu eng am Status Quo orientiert ist, zudem einer Gefährdung durch „*free-rider*-Verhalten" und/oder „kollektive Unverantwortlichkeit" ausgesetzt sind. Ergänzt man zudem, dass ihre Bindungskraft schwach (Vertrauen, soziale Normen) und ihre Legitimationsbasis fragwürdig ist, wird das „Modische" an sog. *governance*-Diskussionen deutlich. Zudem zeigt die Praxis, dass sich größere Kommunen mit entsprechenden Empfehlungen erfahrungsgemäß schwer tun.[411]

---

409 *Dente, B./Coletti, P.*: Measuring governance in urban innovation, 2011.

410 Vgl. *Fukuyama, F.*: Trust. The social virtues and the creation of prosperity, New York, 1995.

411 Am Beispiel finnischer Kommunen *Nyholm, I./Haveri, A.*: Between government and governance. Local solutions for reconciling representative government and network governance, 2009; am

Der Lösungsansatz für Niedersachsen

Im Ergebnis sind mithin *Lösungen erforderlich*, die *auf die Bedürfnisse der Teilräume abgestimmt* sind, aber mit den örtlichen Gebietskörperschaften erarbeitet werden müssen und in eine *Kombination von Kreisfusionen*, der *Einkreisung bislang kreisfreier Städte* und einer *erweiterten IKZ* münden. Dabei kann das Beispiel der Region Hannover nur sehr eingeschränkt als Vorbild dienen, selbst wenn sich einzelne Strukturelemente (Einkreisung der Kernstadt, bessere Arbeitsteilung zwischen Kreis- und Gemeindeebene) bewährt haben. Die Region bleibt ein Sonderfall, nicht nur aus politischen Gründen.

Exkurs: Sonderfall Region Hannover

„Solitär"-Region Hannover

Die Region Hannover ist in vielerlei Hinsicht ein Solitär und dass nicht nur aufgrund der Größe, die weit über die bei Landkreisen in Deutschland bekannten Größenordnungen hinausgeht: *„Die Region Hannover mit mehr als 1,1 Mio. Einwohnern sprengt.... im bundesweiten Vergleich von der Einwohnerzahl her jeden Rahmen*."[412] Ein „Sonderfall" ist die Region aber auch mit Blick auf ihre Entstehungsgeschichte, die Aufgabenstruktur, das Verhältnis zu Bürgern und Gemeinden sowie die erkennbare Entwicklungsdynamik. Zudem wurde das Etikett vom Land ostentativ eingesetzt, um Befürchtungen zu zerstreuen, es handele sich mit der Bildung der Region Hannover um den Beginn einer neuen Gebietsreform. So wurde trotz großer institutioneller Ähnlichkeit zu den Landkreisen im Regionsgesetz nicht einfach geregelt, dass die Normen der Landkreisordnung auf die neue Region anzuwenden seien, es wurde vielmehr eine eigene Regionsordnung geschaffen, mit eigenständiger Verfassung für die Region und gesonderten Bezeichnungen für ihre Organe.

a) Sonderfall Entstehungsgeschichte

Rückblick

Die enge Verflechtung von Kernstadt und Umland erfuhr im Falle Hannovers – nachdem eine Eingemeindung von Umlandgemeinden sich als unmöglich erwies – von Anfang an eine nur bescheidende verwaltungsstrukturelle Abbildung. Der „Verband Großraum Hannover" war zunächst nur für regionalplanerische Aufgaben zuständig. Ab 1970 koordinierte er zusätzlich den öffentlichen Nahverkehr regionsweit. Nach der Gebietsreform 1974 kam es dreimal zu Umstrukturierungen des Verbandes (1974, 1980, 1992[413]), die alle nicht befriedigten, sodass ab 1996 Überlegungen Platz griffen, eine „große Lösung" vorzusehen. Zu dieser Zeit bestand das Problem aber lediglich darin, den Landkreis Hannover mit 20 kreisangehörigen Gemeinden, die kreisfreie Stadt Hannover und schließlich den Regional-

Beispiel Norwegens *Nyseth, T./Ringholm, T.*: Municipal response to local diversity. Flexibility in community governance, 2008.

412 *Henneke, H.-G.*: Eine kritische Würdigung der Regionsbildung, Hannover, 2003, 46.

413 Vgl. *Rühmann, A.*, a.a.O., 2001.

verband (Kommunalverband Großraum Hannover) zu einer neuen Einheit zusammenzuschließen.

Treibende Kräfte der weiteren Entwicklung waren im Jahr 1996 die Hauptverwaltungsbeamten von Kreis, Stadt und Verband Hannover, deren Amtszeit etwa zur gleichen Zeit auslief. Sie einigten sich auf eine Lösung, die eine starke „Region" unter Wegfall des Verbandes, der Einkreisung der Kernstadt und der Übertragung von Aufgaben der Bezirksregierung vorsah („Blaues Papier" 1996). Die Besonderheit der *Entstehungsgeschichte* dokumentierte sich dabei in Folgendem:

Besonderheiten

- Die Region blickte auf eine lange Tradition regionaler Kooperation zurück;
- ihre Bildung war eher als Funktional-, denn als Gebietsreform zu sehen, da die kommunalen Strukturen (mit Ausnahme des Verbandes) erhalten blieben;
- der Prozess erfolgte ausschließlich „von unten", initiiert durch Praktiker, anfangs ohne gesonderte politische Legitimation;
- es wurde versucht, eine „rationale" und nur bedingt „politische" Lösung zu implantieren: So wollte man eine Gebietseinheit schaffen, die nach außen international wettbewerbsfähig und nach innen handlungsstark sein sollte (der nachfolgende politische Aushandlungsprozess reduzierte allerdings einige der ursprünglichen Vorstellungen);
- die gebietskörperschaftlichen Eigeninteressen ließen sich niedrig halten, weil die Region primär zulasten des Verbandes gebildet wurde und die Kernstadt für den Verlust der Kreisfreiheit mit der Entlastung im Sozialhaushalt kompensiert wurde; die Kosten des örtlichen Trägers der Sozialhilfe und der Jugendhilfe verlagerte man weitgehend auf die Region und sicherte deren Finanzierung über die Verbandsumlage, so dass die Umlandgemeinden anteilig mitbelastet werden. Gleichwohl trägt die Stadt Hannover mehr als 50% der Regionsumlage;
- schließlich wurde das vom Land dafür erlassene Gesetz in enger Abstimmung mit den Kommunen erarbeitet. Obwohl das Land Bedenken gegenüber dieser Art von „Regionalkreis" hatte, lenkte es letztlich ein, weil die Region Hannover als wichtigster Ballungsraum Niedersachsens sich gegenüber der nationalen und internationalen Konkurrenz behaupten sollte.

Keine Gewinner und Verlierer

Zudem wurde es vermieden, „Gewinner" und „Verlierer" des Umorientierungsprozesses zu schaffen. Vielmehr stand das Bemühen im Vordergrund, alle Kommunen, auch die sonstigen kreisangehörigen Gemeinden, sich als „Gewinner" fühlen zu lassen. Das war beim Landkreis einfach – er war der einzige Kreis („Kragenkreis"), das Gebiet der Region ist identisch mit dem Gebiet von Kreis und Stadt Hannover. Die Stadt wurde Gewinnerin, weil sie finanziell entlastet wurde, zudem aber faktisch ihre Selbständigkeit behielt: Sie verfügt über die Rechtsstellung einer kreisfreien Stadt (etwa beim Finanzausgleich), unterliegt – im Gegensatz zu allen anderen Gemeinden der Region – der Kommunalaufsicht des Innenministeriums und unterhält gemeinsam mit der Region Einrichtungen (etwa im Bereich der Wirt-

schafts- und Tourismusförderung)[414]. Die kreisangehörigen Gemeinden wurden insofern zu „Gewinnern", als ihnen von der Kreisebene Aufgabenpotenziale zugewiesen wurden, die sie – bei entsprechender Verwaltungskraft – wahrnehmen konnten (Beispiele: Jugendämter, Kfz-Zulassung, Schulen, soweit sie bisher vom Landkreis betrieben wurden).

Widestände

Die Gründung der Region musste gegen *erhebliche Anfangswiderstände* durchgesetzt werden, zumal die Umlandgemeinden (und der Kreistag) eine zu starke Dominanz der Kernstadt im neuen Gebilde befürchteten. Die Landesregierung wurde harter Kritik durch den niedersächsischen Landkreistag ausgesetzt, der Landtag war skeptisch hinsichtlich einer Sonderlösung mit Folgewirkungen für andere Räume, zahlreiche der Beteiligten hielten die Transaktionskosten der Fusion für zu hoch (etwa mit Blick auf die Klärung der Altschuldenfrage, eine Fusion der Abfallbetriebe, die kommunalen Kliniken oder das Sparkassensystem). In diesem Kontext bewährte sich das *Fusions-Management*, das sich nicht nur als effektiv erwies, sondern auch auf der Basis breiter und intensiver Kommunikation die Unterstützung der Presse fand. Das galt sowohl für die Phase vor der Fusionierung als auch danach: Vor der Fusionierung wurden in einem ersten Diskussionspapier der drei Hauptverwaltungsbeamten die Notwendigkeit und die Leitlinie der Fusion skizziert (in dem angesprochenen „Blauen Papier" 1996), in einem zweiten Beitrag, darauf aufbauend und unter Mitwirkung der Gemeinden, dann die Regionsidee konkretisiert („Gelbes Papier" 1997). Gesprächs- und Diskursforum waren vor allem die Arbeitsgemeinschaft der Hauptverwaltungsbeamten des Landkreises, die auch die Lenkungsgruppe bestimmte, sowie die Parteien.

b) Sonderfall: Aufgabenzuschnitt

Prinzipien

Beim Aufgabenzuschnitt für die Region[415] wurden – bezogen auf die Gemeinden – die Prinzipien der *Effizienz*, der *Subsidiarität* und der *orts- und bürgernahen Aufgabenwahrnehmung* weitgehend beachtet: Doppelarbeit sollte vermieden werden; soweit Aufgaben von den Gemeinden erledigt werden konnten, sollten sie dort bleiben (Region in „Ergänzungsfunktion"). Zudem strebte man an, Aufgaben, soweit als möglich, auf die Gemeinden zu übertragen. Nur solche Aufgaben, die sich für eine eher regionsweite Bearbeitung anboten, gingen an die Region. Dabei handelte es sich vor allem um Aufgaben, die

- *large-scale-economies* zuzuordnen sind (etwa die Abfallbeseitigung),

---

414 *Hannover Holding* mit „*hannoverimpuls*" (Wirtschaftsförderung), *Hannover Marketing und Tourismus GmbH* (Tourismus)

415 Die auf die Region übertragenen Aufgaben sind in § 8 und 9 des „Gesetzes über die Region Hannover" (Nds. GVBl. 2001, 348 ff.) enumerativ festgelegt.

- netzwerkartige Raum-Strukturen zu beachten haben (neben dem ÖPNV[416] etwa die Krankenhäuser und die Berufs- wie Förderschulen) und auf Regionsebene effizienter mit dem demographischen Wandel umgehen sollten,
- einen großräumigen Ausgleich verlangen (Sozialausgaben, „Ausgleichsfunktion“) sowie
- großräumige Verbundstrukturen aufweisen (etwa die Regional- und Freiraumplanung).

Ferner wurden solche Aufgaben auf die Region übertragen, die in der bisherigen Form erkennbar Doppelarbeit darstellten, vor allem im Bereich Umwelt und Gesundheit.

Aufgabenzuschnitt

Beim *Aufgabenzuschnitt* kam es mit Blick auf die Mittelinstanz zu einer „Herabzonung“ von Aufgaben, die von einem Kreis wenigstens genauso gut zu erledigen waren: neben den erstinstanzlichen Aufgaben[417] (Untere Naturschutzbehörde, Untere Wasserbehörde, Untere Bodenschutzbehörde, Untere Immissionsschutzbehörde, Untere Abfallbehörde) bezog dies einige Zuständigkeiten in den Bereichen Genehmigung von Flächennutzungsplänen, Bauaufsicht, Landeswaldgesetz und Schornsteinfegerrecht ein.

Leistungsverwaltung

Die Leistungsverwaltung schließlich wurde (wie schon zuvor) weitgehend auf Sonderorganisationen ausgegliedert, das betraf die Verwaltung sowohl im früheren Verband (Technologiezentrum, Immobilienverwaltung, Zoo) als auch in Stadt und Landkreis (Abfallentsorgung, Krankenhausverwaltung).[418]

Den Gemeinden wurden vom früheren Landkreis Aufgaben wie die Überwachung des fließenden und ruhenden Verkehrs (unter Einschluss von KfZ-Zulassung), Aufgaben nach dem Wohngeldgesetz, bei Gemeinden ab 30.000 Einwohnern auch die Funktion der Trägerschaft öffentlicher Jugendhilfe und der Unteren Bauaufsichtsbehörde übertragen.

c) Sonderfall: Verhältnis zu den Bürgern

Die Region Hannover ist heute (10 Jahre nach ihrer Gründung) im Bewusstsein der Bürger sehr viel präsenter als der frühere Landkreis. Dazu dürften vor allem der ÖPNV, die Naherholungsfunktion und das Klinikum beigetragen haben.

---

416 Die Region Hannover ist Träger des gesamten öffentlichen Personennahverkehrs auf Schiene und Straße

417 Diese Funktionen gab die Stadt Hannover an die Region ab.

418 Die Zahl der Beschäftigten in den ausgegliederten Organisationen der Abfallentsorgung AHA, des „Klinikum Hannover“ oder des Berufsschulsystems übersteigt deutlich die Zahl der Beschäftigten in der Verwaltung der Region Hannover

d) Sonderfall: Entwicklungsdynamik

Breiter Konsens

Obwohl die Regionsgründung auf erhebliche Kritik des Deutschen und Niedersächsischen Landkreistages stieß,[419] konnte sie auf ein beträchtliches Maß an *regionsinternem Konsens* aufbauen. Allerdings war damit auch verbunden, dass trotz überdurchschnittlich günstiger Rahmenbedingungen dem eine Reihe von Reformimpulsen geopfert werden mussten. Insofern gelangen die Kompetenzzuweisungen an Gemeinden und Region eher pragmatisch denn idealtypisch: Unterschiedliche Gemeinden erhielten unterschiedliche Kompetenzen, die Region konnte dabei Doppelarbeiten nicht vollständig vermeiden, den Gemeinden wurde keine Mitwirkungsmöglichkeit auf Regionsebene (etwa in einem Beirat) eingeräumt.[420]

Verbleibende Vorbehalte, uneingelöste Ziele

Nach 10 Jahren ist die Region heute zweifellos etabliert und arbeitet im „Konzert der Kommunen", soweit erkennbar, konfliktfrei. Spricht man mit ihren Protagonisten, so arbeiten die Gemeinden positiv mit der Region zusammen, auch wenn es bei einzelnen Aufgaben hin und wieder zu Verteilungskonflikten kommt. So konnten die laufenden Konsolidierungsprozesse nicht nur intern, sondern auch mit Blick auf die ausgelagerten Organisationen (Sparkasse, Klinikum, Abfallentsorgung, Wirtschaftsförderung) erfolgreich abgeschlossen werden. Gleichwohl verbleiben *Vorbehalte*, die sich vor allem mit *der haushalterischen und personalpolitischen Entwicklung* verbinden. So trat die Region an, innerhalb kürzerer Fristen zu einem ausgeglichenen Haushalt zu finden und mittelfristig einen Personalabbau zu ermöglichen, beides Ziele, die heute beträchtlich verfehlt erscheinen müssen. Damit wiederum ergeben sich Rückbindungen, die die Region als Gebietskörperschaft zwar nicht gefährden, ihr aber doch den selbst zugeschriebenen „Modellcharakter" nehmen. Hinzu tritt die geschilderte Ausgangssituation, die eine Übertragung des Regionsansatzes auf andere Teilräume des Landes nicht eben angezeigt erscheinen lässt.

12.5 Das Management von Fusionen

Verwaltungsreform als dynamischer Prozess

Verwaltungsreformen lassen sich *selten* rational und *aus* gleichsam „*einem Guss*", durchführen, zumal sie parallele Reformaktivitäten in eng verkoppelten Bereichen erfordern; so bleiben Gebietsreformen häufig suboptimal insofern, als ergänzende Funktional- und Finanzausgleichs-Konzepte fehlen. Eine vom Anspruch her „ratio-

---

419 *Henneke, H.-G.* (Hg.): Optimale Aufgabenerfüllung im Kreisgebiet?, Stuttgart, 1999, 208f.; *Froher, S./Priebs, A.*: Der Prozess der Bildung der Region Hannover, Hannover, 2001, 530f.; Wesentliche Kritikpunkte waren: dass die neue Region mit 1,1 Mio E im bundesweiten Vergleich jeden Rahmen sprenge, dass mit der Dezentralisierung von früheren Kreis-Aufgaben auf nur einige der Gemeinden (abhängig von deren Größenordnung) das Wirtschaftlichkeitsprinzip sträflich vernachlässigt werde, dass mit der Verlagerung von Aufgaben der Mittelinstanz auf die Region das einheitliche Verwaltungskonzept in der Mittelinstanz verletzt würde und dass die Fernwirkungen der Reform auf andere Kreise nicht bedacht worden seien.

420 Die Initiatoren sahen einen „Regionalrat"/eine „Gemeindekammer" vor.

nale Verwaltungsreform“ benötigt daher ein längerfristiges Konzept, in das die unterschiedlichen Reformbereiche integriert sind und aus dem die einzelnen Reformschritte abgeleitet werden können. Zudem entwickeln sich *Verwaltungsreformen zumeist dynamisch*, weil

- sie Lernprozesse einer effektiveren Problembearbeitung über die Bündelung von Zuständigkeiten induzieren,
- ein besser geschultes Personal Effektivitätsgewinne erwarten lässt,
- qualitative Leistungsverbesserungen auftreten können (etwa im Fall der intraregionalen Spezialisierung von Diensten),
- mittelfristig als Folge qualitativ verbesserter Aufgabenerledigung sich auch der Personalbedarf ändert und schließlich
- größere Investitionen in Angriff genommen werden (können).

Nicht nur fiskalische Reformrenditen

Insofern wäre es *fatal*, *Gebietsreformen lediglich an fiskalischen Reformrenditen zu messen*. Eine Fusions-Rendite erzielt man meist nicht sofort, zumal viele der Personalstellen nur mittelfristig abgebaut werden können, eine Personalzusammenlegung nicht selten mit Höherstufungen verbunden ist, in der Folge häufig höherqualifiziertes Personal rekrutiert wird und es schließlich bei vergrößerten Verwaltungskörpern auch zu Prozessen interner Bürokratisierung kommt.[421] Zudem ist einzukalkulieren, dass größere Gebietskörperschaften mehr Ausgaben für interne Ausgleichsleistungen zu erbringen haben, dass aber auch ein Ausgabenwachstum induziert werden kann, weil leistungsfähigere Verwaltungen offener und bereiter sind, neue Aufgaben wahrzunehmen. Was durch Fusionen rechnerisch an Infrastruktureinrichtungen wegfallen könnte, erweist sich zudem in der Praxis vielfach als außerordentlich resistent, zumal vor Fusionen häufig Bestandsgarantien vereinbart werden. Hinzu tritt, dass Fusionen auch *Zusatzkosten* auslösen (etwa durch den Verlust von Finanzausgleichsvorteilen, einen höheren internen Ausgleich zwischen Teilgebieten, durch Organisationsveränderungen und eine Angleichung der EDV-Systeme, spezifische Schulungen des Personals u.a.m.).

Transaktionskosten vor wie nach der Reform

Verwaltungsreformen erzeugen Transaktionskosten aber nicht nur in der Phase bis zur eigentlichen Fusion, sondern auch in der Phase nach der Vereinigung von Gebietskörperschaften. Der Prozess *bis zur Fusion* ist zeit- und kostenaufwändig, weil

- Mentalitätsfragen, historisch gewachsene Befindlichkeiten, aber auch persönliche Animositäten die Widerstände erhöhen können,[422]
- politische Asymmetrien und machtpolitische Auseinandersetzungen den Aufbau und Einsatz „politischen Kapitals“ erfordern,
- der Kommunikationsaufwand sehr hoch sein kann, weil beträchtliche Überzeugungsarbeit zu leisten ist und schließlich

421 Vgl. *Ruff, A.*, a.a.O., 1984.

422 Vgl. *Derlien, H.U./Queis, D.v.*, a.a.O., 1986, 210f.

- die daraus resultierenden Kompromisse sich auch finanziell niederschlagen (als Kompensationsleistungen).

Eine große *Verantwortung* liegt *bei den initiierenden Akteuren*, weil sie die Kommunikation und die argumentative Vorbereitung zu leisten haben; hier geht es um überzeugende Argumente, eine Stärkung des Vertrauens, die Bereitstellung von Beratungen oder die Organisation von Kommunikationsforen mit den Gemeinden. Entscheidend ist dabei, dass Reformmaßnahmen sensibel und den regionalen Bedingungen angepasst durchgeführt werden; eine „*one-size-fits-all*"-Lösung erweist sich meist als kontraproduktiv, weil sie nicht überzeugend, sondern aufoktroyiert wirkt und entsprechende Widerstände auslöst.

Dem Staat kommt dabei eine beachtliche Unterstützungsfunktion zu.[423] Traditionelle „*top-down*"-Strategien, nach denen der Staat eine Konzeption vorgibt, die dann kommunal umzusetzen ist, funktionieren immer weniger. Die Bereitschaft der Gemeinden, sich darauf einzulassen, nimmt in dem Maße ab, wie die Konzeption nicht überzeugend genug vermittelt wird. Zudem genügt es nicht mehr, lediglich auf organisatorische Veränderungen zu drängen, wenn nicht parallel dazu auch die komplementären Rahmenbedingungen einbezogen werden. Dies gilt für

- die Funktionalreform im Verhältnis Land-Kommunen,
- eine Neuordnung der kommunalen Aufgaben, um klarer herauszuarbeiten, welche Funktionen auf Kreisebene, welche auf kommunaler Ebene besser bearbeitet werden können,
- die Überprüfung der Finanzbeziehungen zwischen Staat und Kommunen, um diese der geänderten Aufgabenzuordnung anzupassen,
- ein Management für die erwartbaren Personalumstellungen (unter Einschluss von Job-Börsen etc.).

Planung von Reformschritten

Dabei erweist es sich eher selten als erforderlich, alle Reformansätze parallel anzugehen, was ohnehin die Reformkapazitäten eines Landes und einer Region überfordern würde. Vielmehr würde es genügen, durch *mittelfristige Konzepte und Planungen* deutlich zu machen, dass die Gebietsreform Teil einer umfassenderen Verwaltungsreform ist. Deshalb werden solche Reformprogramme heute meist als „*Reformpakete*" organisiert, wobei

- Reform-Eckdaten vorgegeben werden (etwa Mindestgröße, Höchstwerte für Flächenumfang, Zeitvorgaben),
- die unterschiedlichen Reformbereiche (territorial, funktional, finanziell) gemeinsam betrachtet werden,
- Spielraum für die betroffenen Akteure gelassen wird, um eine für sie optimale Lösung zu entwickeln und

[423] Vgl. im internationalen Bereich für die dänische Kommunalreform 2007-2009 *Vrangbaek, K.*: Structural reform in Denmark, 2007-09. Central reform processes in a decentralised environment, 2010.

- die Reformprogramme als Mittelfristprogramme festgelegt werden, die über eine Legislaturperiode hinausgehen.

In jedem Falle aber sollte sichergestellt werden, dass der *Reformprozess gemeinsam mit den Kommunen gestaltet* wird, wobei diese als gleichberechtigte Partner agieren. Es darf nicht der Eindruck entstehen, das Land wolle sich über eine Dezentralisierung von Aufgabenlasten aus der Verantwortung stehlen. Ein wichtiger Schritt kann dabei die Absicherung des Konnexitätsprinzips sein.

Das *Land Niedersachsen* hat in diesem Kontext *spezifische Vorarbeiten* geleistet, sodass nicht nur der Gutachter von der vielleicht umfassendsten Verwaltungsmodernisierung in der Geschichte eines deutschen Bundeslandes spricht.[424] Dazu gehören die angesprochene Stärkung der Kommunen durch den Wegfall der Mittelinstanz, aber auch der sog. „Zukunftsvertrag" in Kooperation mit den Kommunalen Spitzenverbänden, der neben Vorkehrungen zur Entschuldung der Kommunen auch die Prüfung einer möglichen Kommunalisierung weiterer Landesaufgaben auf der Basis von Vorschlägen der Spitzenverbände vorsieht (zum Text vgl. den Anhang im „Grundgutachten"). Auch sind die Anstrengungen des Landes, eGovernment, Telearbeit und IT strategisch neu auszurichten und mit den Kommunen gemeinsam weiterzuentwickeln, zu nennen; sie gehören wie die noch laufende „Freiwilligkeitsphase" für eine erweiterte Zusammenarbeit und Fusion zu den zweifelsfrei förderlichen Rahmenbedingungen.

Allerdings ist daran zu erinnern, dass es nicht nur darum gehen kann, Reformstrategien technisch in Gang zu setzen, sondern sie effektiv zu kommunizieren, wobei in den Flächenländern Konzepte eine Prozessmanagements deutlich an Bedeutung gewinnen. Als Beispiel gilt hier meist Mecklenburg-Vorpommern, wo die Landesregierung nach einem ersten gescheiterten Ansatz zur einen mehrstufigen Prozess einleitete, der ausreichend dokumentiert und kommentiert wurde.[425] Nach Vorlage von Ergebnissen einer Enquete-Kommission „Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung" veröffentlichte man hier einen „Gesamtrahmen für die umfassende Verwaltungsmodernisierung in Mecklenburg-Vorpommern"[426], der die Eckpunkte der Reform definierte und die Gebietsreform mit anderen Reformen verknüpfte (Funktionalreform, Finanzausgleichsreform, Stärkung des Ehrenamtes). Darauf aufbauend und unter intensiver Kommunikation mit den Kommunen legte das Innenministerium 2008 schließlich dreizehn denkbare Modelle für die neue Kreis-

---

424 *Jock, C.* (Hg.): Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund 2008-2010, Speyer, 2011, 225.

425 LT-Drs.5/1059 sowie *Hesse*, a.a.O., 2010.

426 LT-Drs. 5/1409.

struktur vor, die diskutiert werden sollten und deren bevorzugte Variante dann im Jahr 2010 in das Kreisstrukturgesetz einging.[427]

Transaktionskosten treten aber ebenso *nach vollzogener Fusion* auf. Dazu liegen umfangreiche Erfahrungsberichte zur Fusion von Betrieben/Unternehmen vor[428] (nicht aber für die Fusion von Gebietskörperschaften). Die in diesem Kontext anzusprechenden Schwierigkeiten richten sich u.a. auf folgende Bereiche:[429]

- neue Organisationsstrukturen und die Schaffung gemeinsamer EDV-Systeme,
- unterschiedliche Verwaltungskulturen (stärker formalisierte vs. stärker vernetzte Verwaltungen),
- das Zusammenspiel von Mitarbeitern sehr unterschiedlicher berufsbildender Sozialisierungsprozesse (akademische Ausbildung vs. Praxis-Ausbildung),
- das Verhältnis von Mitarbeitern zu Führungskräften, vor allem dann, wenn letztere „übernommen“ werden mussten,
- unterschiedliche Kommunikations- und Informationsstrukturen (unter Einschluss unterschiedlicher Führungsstile) sowie
- Defizite in den Informationsflüssen, die kontraproduktiven „Gerüchten“ Vorschub leisten.

Leitbild-diskussion

Transaktionskosten sind umso höher, je komplexer die Umorganisation sein soll, um die Vielzahl zu erreichender Ziel-Kriterien einzulösen. Ob sich dies zu einem „Leitbild“ verdichten lassen sollte, ist zu Recht umstritten. Zwar kann die Entwicklung von Leitbildern durch einen gut geleiteten Prozess motivierend wirken, zumindest aber die Skeptiker und „*Veto-Spieler*“[430] beruhigen, doch ist dies stark von der Vergleichbarkeit von Teilräumen abhängig. In dem dieser Arbeit zugrundeliegenden Erstgutachten wurde nicht ohne Grund von einem Leitbild Abstand genommen, da die Heterogenität des Landes und seiner kommunalen Akteure dies nur punktuell zulässt.

Wie gravierend die Transaktionskosten sich letztlich auswirken, ist entscheidend vom Management der Fusion abhängig.[431] So lassen sie sich nur dann reduzieren, wenn

- geeignete Vorkehrungen (Information/Kommunikation, Coaching, Schulung etc.) getroffen werden,

---

427 GVOBl. Mecklenburg-Vorpommern, S.366 f.

428 Vgl. die relevanten Literaturübersichten bei *Hartmann, I.*: Integration akquirierter Unternehmen in den neuen Bundesländern. Eine empirische Analyse zu Erfolgswirkungen von Maßnahmen der Integrationsgestaltung, Frankfurt a.M., 2002, *Fiedler, J./Sponheur,B.*: Public Merger erfolgreich managen. Erfolgsfaktoren und lehren aus Integrationsprozessen im privaten Sektor, Wiesbaden, 2004; *Plamper, H.*: Politische Voraussetzungen einer Fusion, in: Huber, A./Jansen, S. A./Plamper, H.: (Hg.): Public Merger. Strategien für Fusionen im öffentlichen Sektor, Wiesbaden, 2004.

429 *Steiner, R./Ladner, A./Lienhard, A./Adamaschek, B./Fürst, D.*, a.a.O., 2004, 140f.

430 *Tsebelis, G.*: Veto Players. How political institutions work, Princeton, 2002, 19ff., 222ff..

431 Für Personalfragen am Beispiel von Westmecklenburg vgl. *Tessmann, J.*, a.a.O.,2009, 223ff.

- mögliche *Veto-Spieler* konstruktiv in den Reformprozess eingebunden werden,
- Kompensationen für potenzielle Verlierer vorgesehen werden (Frühverrentung, Job-Börse, Hilfe bei Umschulung und Vermittlung in neue Berufe etc.) und
- es schließlich gelingt, der neuen Großorganisation oder ihren Teilen einen handlungsleitenden „Sinn“ zu vermitteln (etwa über die angesprochenen „*narratives*“ oder „*missions*“). Letzteres soll deutlich machen, wozu die Reform letztlich erforderlich ist und warum sich die Mitarbeit für die Beteiligten als sinnvoll, ja unabweisbar darstellt.

13 Für eine grundlegende Überprüfung von Stadt-Umland-Politiken (und Organisationsformen)

13.1 Zum Stand der Stadt-Umland-Diskussion

Historische Entwicklung

Die politisch-administrative *Organisation von Stadt-Umland-Beziehungen* beschäftigt die Staats- und Verwaltungswissenschaften seit geraumer Zeit. Das spannungsreiche, häufig konflikthafte Verhältnis zwischen den jeweiligen Zentralen Orten/Oberzentren und ihrem Umland bietet dafür ständigen Anlass, zudem erschwert es zukunftsfähige institutionelle Lösungen. Zwar wächst die Erkenntnis, dass die gegebenen siedlungsstrukturellen und ökonomischen Verflechtungen sowie die Folge von Suburbanisierungsprozessen kooperative Handlungsmuster von Kernstadt und Umland nahelegen, doch stehen dem eine asymmetrische Nutzenverteilung zwischen Zentrum und Peripherie entgegen. Während sich bis zum Zweiten Weltkrieg vor allem das durch Zuwanderung ausgelöste Bevölkerungswachstum der urbanen Zentren als prägend erwies, erfuhr der Suburbanisierungsprozess seit Ende der 1950er Jahre aufgrund der zunehmenden Motorisierung, Tertiärisierung (Bedeutungsgewinn von Dienstleistungen und Verdrängung der gewerblichen Wirtschaft in das Umland) und steigenden Wohlstands (Eigenheimbau im Umland und Sogwirkung der Verdichtungsräume für die peripheren Gebiete) primäre Bedeutung. Hinzu traten veränderte Problemstellungen und Aufgaben im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge, so beim Aufbau des ÖPNV und der gemeinsamen Entwicklung wirtschaftsnaher Infrastruktur. Während bis zur Wiedervereinigung eine dem folgende Grundausstattung im Westen erreicht und danach auch in den neuen Bundesländern zügig herzustellen versucht wurde, verursachten sich kontinuierlich wandelnde Wertvorstellungen und Anspruchshaltungen weiter steigenden Bedarf. Für die kommunalen Träger kam es in diesem Kontext zu einem stetig wachsenden Unterhaltungsaufwand für öffentliche Einrichtungen, ohne dass denen die finanziellen Rahmenbedingungen entsprechend angepasst worden wären (mehrfach gescheiterte Gemeindefinanzreformen als ein Beispiel benannt); hinzutraten zunehmend die Folgen des demographischen Wandels, der zu den bekannten Divergenzen zwischen wie innerhalb der Regionen führte, asymmetrische Entwicklungen (Ballungsräume vs. ländlicher Raum), der interregionale Wettbewerb und der Druck auf Stadt-Umland-Konstellationen erhöhten sich.

Finanzierungsprobleme

In diesem Kontext erscheint die seitens der Städte/Oberzentren erhobene Forderung nach Kostenentlastung durch Beitragszahlungen der Umlandgemeinden angesichts der prekären Lage der Kommunalhaushalte verständlich, zumal immer höheren Belastungen aus der Wahrnehmung zentralörtlicher Funktionen und überproportionalen Sozialausgaben ein Gewerbesteuer- und Einnahmenwachstum der angrenzenden Kommunen gegenüber steht. Gleichwohl vermochte sich der zentralörtliche Anspruch gegen die im Rahmen von Gebietsreformen aufgewerteten Um-

landgemeinden kaum durchzusetzen, da deren Position durch Selbstverwaltungsgarantie und die erwartbaren bzw. befürchteten politischen Kosten von Eingemeindungen gestützt wurde. Zwar beeinflussten neue Paradigma, etwa die Bildung von „Metropolregionen", die Diskussion durchaus, ohne dass sich damit allerdings eine Lösung der Lastenausgleichsprobleme und Verteilungskonflikte verband. Angesichts des auch operativ unzureichenden Gehalts der entsprechenden Diskussionen blieben Stadt-Umland-Probleme bis heute ein zentraler Gegenstand der staatlichen und kommunalen Verwaltungspolitik.

Reorganisationsansätze

Erst in den 1990er Jahren erhielt die Diskussion um eine *Reorganisation von Stadt-Umland-Räumen* neue Impulse, wobei sich die Kernstädte als treibende Kräfte erwiesen. Erste konkrete Ergebnisse bildeten die Errichtung des Zweckverbandes Großraum *Braunschweig*, die Aufwertung des Zweckverbandes Raum *Kassel* (Flächennutzungsplanung) sowie die Gründung der *Region Stuttgart*. Hinzu traten Anforderungen, sich zunehmend einem interregionalen Wettbewerb im nationalen wie europäischen Kontext stellen zu müssen, wobei „*Regionalisierungsstrategien*" an Bedeutung gewannen. Die Großräume F*rankfurt am Main, Karlsruhe, München* und *Stuttgart* können als Beispiele dafür gelten, dass die Europäisierung von Stadt-Umland-Fragen und die damit verbundenen Aspekte der Standortkonkurrenz die Wirtschaft veranlassten, sich intensiver als früher in entsprechende Zusammenhänge einzubringen. Materiell kam es dabei zu unterschiedlichen Institutionalisierungsansätzen, die zwischen *„harten" und „weichen" Verbandsformen* unterschieden. In der Zusammenführung geht man heute freilich davon aus, dass Verdichtungsräume beides benötigen: zum einen feste, Institutionen verbindende Entscheidungen und einen effektiven Vollzug, um insbesondere auch Investoren die geforderte Planungssicherheit zu geben, zum anderen aber auch „weiche", eher netzwerkartige Strukturen, die eine flexible Anpassung an neuere Herausforderungen erlauben und die praktische Kooperation vor allem mit der Wirtschaft befördern.

Konsequenzen

Fasst man vor diesem Hintergrund die jahrzehntelange Debatte und die Praxiserfahrungen mit unterschiedlichen Stadt-Umland-Organisationen zusammen, so lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen.

- Stadt-Umland-spezifischen Akteursinteressen sowie den ihnen folgenden Kooperationsformen und institutionellen Strukturen liegen entwicklungs-, verteilungs- sowie verwaltungs- bzw. organisationspolitische Fragen zugrunde. Dabei umfasst die entwicklungspolitische Dimension die auf die künftige Entwicklung ausgerichtete Gestaltung örtlicher und regionaler Verhältnisse i.S. additiver Maßnahmen und Projekte (die Wirtschaftsförderung oder die Entwicklung von Wohn- und Gewerbestandorten als Beispiele). Im Falle kommunaler Gebietskörperschaften stützen sich diese Politiken entweder direkt auf ihr Selbstverwaltungsrecht oder sie verbinden sich mit erweiterten Ermessensspielräumen (etwa bei der Ausgestaltung der öffentlichen Daseinsvorsorge), die eigenständige Handlungsansätze bis hin zur Initiierung oder eben auch Unterlassung von Entwicklungsimpulsen zulassen. Verteilungspolitische Ge-

sichtspunkte beziehen sich dagegen auf öffentliche Ressourcen und Güter, die von den beteiligten Kommunen, aber auch von übergeordneten Gebietskörperschaften bereitgestellt und/oder in Anspruch genommen werden. Von Belang sind der Zugang zu Leistungen und Gütern sowie die Verteilung finanzieller Mittel und Lasten; beides wird durch gegebene Verfügungsrechte und geltende gesetzliche Rahmenbedingungen geprägt (Steuer-, Abgaben- und Planungshoheit sowie Vorgaben des Haushalts- und Gemeindewirtschaftsrechts als Beispiele). Schließlich finden sich Stadt-Umland-Konstellationen und etwaige Kooperationsverhältnisse durch verwaltungs- und organisationspolitische Kontexte geprägt. Das betrifft zunächst den materiellen Gegenstand von Zusammenarbeit, sofern es sich um unabweisbare, übertragene oder pflichtige Aufgaben handelt, zum anderen um Bereiche, die für die operative Wahrnehmung von Selbstverwaltungs- und staatlichen Aufträgen notwendig sind und gemeinhin der Finanz- und der allgemeinen Organisationsverwaltung zugerechnet werden. Entsprechende Politiken folgen in der Regel dem Bestreben, die Effizienz des Ressourceneinsatzes zu erhöhen, also entweder mehr Ergebnisse/*output* bei gleichem Aufwand oder gleiche Leistungen mit geringeren Mitteln bereitzustellen. Hinzu kommen Effektivitätsgesichtspunkte, die die Sicherstellung und Qualität der Leistungserbringung betreffen, was neben Kostenaspekten auch für eine Zusammenlegung von Dienststellen oder für die Mitverwaltung von Organisations- wie Fachbelangen sprechen kann. Daneben spielen hier auch institutionell begründete Machtverhältnisse und ihre Formalisierung eines Rolle, die sich unmittelbar aus gesetzlichen Vorgaben ergeben können (etwa die angemessene Beteiligung kommunaler Organe bei einer gemeinsamen Flächennutzungsplanung) oder vom Landesgesetzgeber bzw. den örtlichen Kommunen individuell auszugestalten sind (so bei der Schaffung einer neuen überörtlichen Körperschaft jenseits des klassischen Besatzes der gebietskörperschaftlichen Organisation).

- Blickt man auf die Genese von Stadt-Umland-Organisationen im Sinne institutionalisierter, mehrere Gebietskörperschaften umfassender Handlungseinheiten, gingen diese historisch gesehen selten von unten (*bottom up*), also den örtlichen Kommunen aus. Vielmehr verdankt sich ihre Entstehung meist externem wirtschaftlichem und/oder politischem Druck, einem proaktiven Meinungsklima für die betreffenden Regionen, günstigen Rahmenbedingungen (etwa in Folge einer weitgehenden Akzeptanz der räumlichen Abgrenzung oder eines staatlichen Reforminteresses), starken Promotoren (insbesondere aus der Wirtschaft) sowie einem direkten Engagement des Staates (etwa als Promotor und Mediator, immer aber als „Notar“ einer gesetzlichen Regelung).
- Dabei erweisen sich Kernstädte häufig als treibende Kräfte, weil sie über die Stadt-Umland-Organisation drei zentrale Probleme zu lösen versuchen: die Koordination der Flächen(nutzungs)planung und Siedlungsentwicklung, die Beteiligung der Umlandgemeinden an zentralörtlichen Lasten sowie die Kontrolle der Wirtschaftsförderung der Umlandgemeinden. Gleichwohl sind sie als alleinige Promotoren nur selten erfolgreich, weil sie einerseits mit einem interkommunalen Finanz- bzw. Lastenausgleich und der Planungskooperation widerstreitende Ziele verfolgen und andererseits in beiden Bereichen Politiken betreiben, die die Umlandgemeinden im Vergleich zum Status quo potenziell schlechter stellen.
- Aufgaben, die typischerweise in Stadt-Umland-Zusammenhängen kooperativ wahrgenommen werden, spiegeln die vorgenannten Dimensionen und Interessenlagen wider. Dabei dominieren aufgrund gegebener Konflikte nach wie vor entwicklungspolitische Vorhaben der regionalen Wirtschafts- und Siedlungs-

entwicklung (etwa: Regionalmarketing, Wirtschaftsförderung, regionale Interessenvertretung nach innen und außen sowie überörtliche Planung und Sicherung der Freiraumfunktion). Hinzu treten verwaltungspolitisch motivierte Kooperation im Bereich der pflichtigen Daseinsvorsorge (ÖPNV, Abfallwirtschaft, Wasserver- und Wasserentsorgung als Beispiele) sowie schließlich verteilungspolitisch relevante Felder im Arbeitsmarkt- und Sozialbereich. Ungeachtete dessen dominieren nach wie vor Handlungsformen, deren materielle Ausgleichseffekte im Hinblick auf gegebene Asymmetrien (so bei der Finanzierung und Nutzung zentralörtlicher Leistungen) begrenzt bleiben und stattdessen auf additive Effekte abzielen, die sich zum Vorteil aller Beteiligten auswirken.

- Damit einher geht die organisations- und verteilungspolitische Begrenzung neuer, auf Freiwilligkeit basierender Trägerstrukturen. So kommt es regelmäßig zur Ausgliederung von pflichtigen wie freiwilligen Gestaltungsaufgaben auf gesonderte und damit „entpolitisierte“ Organisationseinheiten, wobei den gemeinsamen Regionaleinrichtungen allenfalls Koordinationsfunktionen zugewiesen werden. Auch bleiben Verbandslösungen üblicherweise auf einen abschließend definierten Wirkungskreis beschränkt. Lediglich bei Pflichtverbänden wird punktuell eine „Öffnungsklausel“ vorgesehen, um weitere Funktionen (mit Zustimmung der Gemeinden) übernehmen zu können (etwa im Falle des Verbandes der Region Stuttgart durch Gesetzesergänzung 1999). Insofern zeigt sich hier erneut der Bedarf an staatlichen Interventionen (durch rechtlich bindende Aufträge und Organisationsgesetze), um eine definierte Region oberhalb der Gemeinden und der (bisherigen) Kreisstufe verbandlich zu organisieren. Demgegenüber setzen „weiche“ Konstruktionen, die die kommunale Autonomie nicht tangieren und sich auf Themen ohne unmittelbare Verteilungsprobleme i.S. regionaler Zugewinngemeinschaften (*win-win*-Konstellationen) erstrecken, für sich genommen nur eingeschränkt neue Entwicklungsdynamiken in Gang.
- Immerhin haben ein intensivierter interregionaler Wettbewerb, die Forderung der Wirtschaft in regionalen statt örtlich-kommunalen Standortkategorien zu denken, die Regionalisierungsstrategien der EU, erfolgreiche Beispiele aus dem Ausland sowie ein nicht zuletzt durch neuere wissenschaftliche Erkenntnisse geförderter Pragmatismus in den vergangenen Jahren eine höhere Kooperationsbereitschaft gefördert. Damit verbindet sich eine Schwächung der erkennbaren Widerstände, die sich auf befürchtete Verluste an lokaler Autonomie und eigenen Kontrollmöglichkeiten, die ressourcenaufwändige Herausbildung neuer Verwaltungsebenen sowie die Verkomplizierung von Entscheidungsabläufen bezogen.
- Hinzu tritt die Erfahrung, dass Akteursnetzwerke nicht ausreichen, um stadtregionale Disparitäten auszugleichen und gewünschte Entwicklungsimpulse auszulösen. Zu stark bleiben entsprechende Handlungskontexte vom Engagement einzelner Akteure abhängig, während Konfliktlösungsmechanismen und der Vollzug von getroffenen Entscheidungen nicht gewährleistet sind. Die Schnittmenge zwischen den unterschiedlichen Denkkulturen der auf Kosten- und Verteilungseffekte fixierten Kommunalpolitiker auf der einen sowie den nach Optionen und Projekten fragenden Wirtschaftspolitikern auf der anderen Seite läuft daher Gefahr, sich auf den kleinsten gemeinsamen Nenner, meist symbolische Politiken also, zu beschränken.
- Die somit notwendige Kombination aus örtlichem Engagement, externem Druck, festen Handlungs- und Verteilungskontexten sowie einer dennoch mög-

lichen Organisationsentwicklung erklärt die gegenwärtige Renaissance von Fragen der Territorial- und Strukturreform. In Stadt-Umland-Kontexten verbindet sich das mit einer Rückbesinnung auf verbandliche oder klassisch-gebietskörperschaftliche Strukturen. Um die auch hier wirksamen Kommunalinteressen und die durch sie ausgelösten Blockadegefahren zu vermindern, bietet sich zunächst eine weitere Verselbstständigung der Verbandsebene und die Einbindung Dritter aus Wirtschaft und Gesellschaft an, die gegenüber den Städten und Gemeinden die Regionalinteressen zur Geltung bringen. Hinzu tritt schließlich die Option, die traditionelle Verwaltungsorganisation territorial und institutionell an besondere Erfordernisse von Stadt-Umland-Prozessen anzupassen. Letzteres beinhaltet die Möglichkeit von Eingemeindungen und den Ausbau stadtregionaler Entscheidungskompetenzen, was neben klassischen Kreisstrukturen auch die bewusste Stärkung der zentralörtlichen Position, etwa in Form eines Stadtkreises, einbeziehen kann.

Stadt-Umland-Organisation als IKZ-Sonderfall

Formen der *Stadt-Umland-Organisation* stellen somit *Sonderfälle interkommunaler Zusammenarbeit* dar. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass mit ihnen auf regionaler Ebene Einrichtungen geschaffen werden, die (neben anderen Aufgaben) der Erarbeitung strategischer Konzepte der Regionalentwicklung und dem Vollzug entsprechender Politiken in einem Verbund von Zentralen Orten und benachbarten Gemeinden dienen. Bezog man dies früher vor allem auf die Abstimmung und Lenkung der Siedlungsentwicklung, schließt es heute vermehrt auch netzwerkartige Regionalforen zur Koordination kommunalen und unternehmerischen Handelns ein. Hierbei hat sich das Bewusstsein für eine im zunehmenden Standortwettbewerb notwendige Regionalkooperation bei den meisten Gemeinden etabliert. Die *Bereitschaft zu gemeinsamem Handeln* ist in den vergangenen Jahren *deutlich gestiegen*.

13.2 Formen der Stadt-Umland-Organisation

Unterschiedliche Handlungsformen

Dementsprechend findet sich gegenwärtige eine *große Zahl unterschiedlicher Stadt-Umland-Organisationen und -Handlungsformen*. Ihr Spektrum reicht von losen Vereinigungen (etwa in Vereinen, Arbeitsgemeinschaften und Foren) über feste Verbandsstrukturen bis hin zu gebietskörperschaftlichen Lösungen (Groß-/Regionalkreise), deren Ausgestaltung wiederum erheblich divergiert. Um zu einer Systematisierung dieser materiellen und institutionellen Vielfalt zu gelangen, bietet sich eine *Unterscheidung anhand der folgenden Merkmale* an:

- Aufgabenumfang und -qualität (Zahl und inhaltliche Breite der Zuständigkeiten, freiwillige und additive vs. pflichtige und unabweisbare Aufgaben, vollzugsorientierte Trägerfunktionen vs. koordinierende und entwicklungspolitisch orientierte Zuständigkeiten),
- freiwillige vs. pflichtige bzw. gesetzlich verfügte Kooperationen sowie
- Autonomie der Mitgliedskommunen vs. institutionell bedingte Integrationskraft der stadtregionalen Organisationsstruktur.

Zwischen diesen Charakteristika bestehen erkennbar *Zusammenhänge*. So erstrecken sich freiwillige Kooperationen zumeist auf einzeln ausgesuchte Aufgaben, bei denen die fiskalischen und technischen Vorteile der Zusammenarbeite offensichtlich und die Kosten (Autonomie- und Kontrollverluste, Lastenausgleich) begrenzt sind. Zugleich besitzen solche Handlungsformen vor allem deshalb eine geringere Integrationskraft, weil sie sowohl inhaltlich und materiell als auch territorial selektiv bleiben und die Wechselwirkungen zwischen unterschiedlichen öffentlichen Funktionen nicht verbindlich abbilden. Demgegenüber beziehen sich härtere, die Entscheidungsfreiheit der Mitglieder im betreffenden Aufgabenbereich einschränkende Kooperationen regelmäßig auf materiell bedeutsamere Zuständigkeiten (etwa gemeinsame Trägerschaften der Daseinsvorsorge im Rahmen von Zweckverbänden). Zählt hierzu ein größerer Wirkungskreis mit unterschiedlichen Funktionen, geht damit meist das Erfordernis einher, die Bildung von gemeinsamen Trägerstrukturen gesetzlich bzw. extern vorzuschreiben oder sogar territorial und institutionell eindeutig zu definieren. Insofern fällt die Unterscheidung zwischen pflichtigen und freiwilligen Einheiten mit den beiden anderen Kategorien, dem materiellen bzw. inhaltlichen und institutionellen Integrationsgrad, zusammen und soll daher in diese einbezogen werden. Im Ergebnis führt das zu einer *zweidimensionalen Differenzierung*, die man wie folgt in einem Vier-Felder-Schema darstellen kann:

Abbildung 63: Systematik unterschiedlicher Stadt-Umland-Konstruktionen

		Materielle Integration	
		Einzelne und/oder freiwillige Aufgaben	Mehrere und/oder pflichtige Aufgaben
Institutionelle Integration	Hohe Autonomie der Mitglieder, geringe Formalisierung	**Einzelthematische Arbeitsgemeinschaften, Foren, Verträge und Vereine**	**Vereine, Foren und Gesellschaften mit erweitertem entwicklungspolitischen Wirkungskreis**
	Geringe Autonomie der Mitglieder, starke Formalisierung	**Einzelthematische (Zweck-) Vereinbarungen, Körperschaften und rechtsfähige (Zweck-) Verbände**	**Verbände und (Gebiets-) Körperschaften auf gesetzlicher Grundlage mit verschiedenen Aufgaben**

Quelle: Eigene Darstellung; ISE-Strukturberichterstattung 2012.

Typen der Stadt-Umland-Organisation

In der Verwaltungspraxis lassen sich mit Hilfe dieser systematischen Zusammenfassung *sechs Typen von Stadt-Umland-Organisationen* identifizieren, die ein je-

weils *unterschiedliches Maß an materieller und institutioneller Integration* aufweisen:

- *Netzwerkartige Vereinigungen und Vereinbarungen*

  Sie kommen auf freiwilliger Basis in Form von Arbeitsgemeinschaften und Vereinen (grenzüberschreitende Region Aachen e.V., Regionale Entwicklungsagentur Südostniedersachsen RESON e.V., Regio Basiliensis e.V. als Beispiele), Gesellschaften des Bürgerlichen Rechts (etwa die Technologieregion Aachen) oder mittels Kooperationsverträgen (so auf der Basis von Raumordnerischen Verträgen; Beispiele: etwa zwischen den Städten Eberswalde bzw. Leipzig und den Umlandkommunen Finowfurt/Schorfheide bzw. Taucha) zustande. Charakteristisch ist hier eine Beschränkung auf eher wenige, vorwiegend raumordnerische und regionalwirtschaftliche Themen und Koordinationsaufgaben. Verzichtet wird meist auf Trägerfunktionen, obgleich häufig eine zumindest implizite Offenheit für einen weiter gefassten Wirkungskreis besteht. Territorial erheben solche Kooperationen keinen Anspruch auf flächendeckende Strukturen und stehen auch Akteuren aus der Privatwirtschaft offen. Auch ergibt sich für die beteiligten Kommunen daraus meistens kein Zwang, die Agenda der Zusammenarbeit durch entsprechende Beschlüsse nachzuvollziehen.

- *Vertragliche Stadt-Umland-Kooperationen mit Träger- und Vollzugfunktionen*

  Hierbei handelt es sich erneut um freiwillige, jetzt aber materiell konkretere Formen der Zusammenarbeit. Sie konzentrieren sich auf klar definierte Dienstleistungen und Infrastruktureinrichtungen. In Deutschland weisen entsprechende Fälle eine vorwiegend verwaltungspolitische Zielsetzung auf und bleiben auf einzelne Aufgaben beschränkt. Als Instrumente greifen die beteiligten Kommunen auf öffentlich-rechtliche (Zweck-)Vereinbarungen oder etwa den Raumordnerischen Vertrag nach §13 ROG zurück.

- *Gesetzliche Zuweisung von zentralörtlichen Schwerpunkt- bzw. Vor-Ort-Aufgaben.*

  Diese Form der pflichtigen Stadt-Umland-Kooperation wird bislang eher selten praktiziert, verbindet sich allerdings in seiner Logik mit einzelgesetzlichen Regelungen, die bestimmten Kommunen Mitverwaltungsfunktionen für andere Partner zuweisen. Als Beispiel hierfür können die früher umfangreicheren Zuständigkeiten der Stadt Saarbrücken für den Gesamtbereich des seinerzeitigen Stadtverbandes dienen (etwa im Brand- und Katastrophenschutz).

- *Stadtregionale Verbände*

  Bei diesem Typus kommt es zu einem gesetzlich verfügten Zusammenschluss von Kernstädten mit ihren Umlandgemeinden, wobei die entstehenden Verbände im Wesentlichen nach den Prinzipien des Zweckverbandsrechts organisiert sind (Nachbarschaftsverbände in Baden-Württemberg und Regionaler Planungsverband München als Beispiele). Materiell beziehen sich diese Stadt-Umland-Organisationen vorwiegend auf regionale Koordinationsaufgaben im Bereich der Raumplanung und der Siedlungsstrukturentwicklung, ergänzt um damit verbundene Funktionen der Freiraumentwicklung, der Landschaftsrahmenplanung oder der ÖPNV-Koordination. Ihnen wächst in der Regel keine Trägerschaft von Einrichtungen und Vollzugszuständigkeiten zu, da diese meist auf privat- oder öffentlichrechtlich verfasste Organisationseinheiten übertragen werden. Kompetenziell können sich diese Verbände auf bindende

Entscheidungen stützen, die gemeinsame, nach dem Delegiertenprinzip durch die Mitgliedskommunen besetzte Gremien treffen.

- *Stadtregionale Verbände mit direkter gewählter Verbandsversammlung*

  Diese repräsentieren meist auch verwaltungshistorisch eine Fortentwicklung reiner Planungs- und Koordinationseinrichtungen, das prominenteste Beispiel hierfür stellt die Region Stuttgart dar. Aus der einzelgesetzlichen Formalisierung ergibt sich die Pflichtmitgliedschaft aller Kommunen in einem definierten Raum. Dabei erfährt die regionale Verbandsebene durch die Direktwahl ihrer Vertretungskörperschaft eine Stärkung und besitzt somit größere Unabhängigkeit gegenüber den örtlichen Interessen. Bearbeitet wird in diesen Zusammenhängen meist ein breiteres Aufgabenbündel. Auch übernehmen entsprechende Verbände häufig Trägerfunktionen und in Teilen behördliche Funktionen der Raumplanung.

- *Stadtregionale Gebietskörperschaften*

  Dieser letzte Typus stellt zugleich die am stärksten integrierte Kategorie von Stadt-Umland-Organisationen dar. Hierbei wird eine gebietskörperschaftliche Ebene, entweder durch Eingemeindungen oder die institutionelle Verbindung mit der Kreisstufe, inkorporiert. Das Spektrum entsprechender Lösungen reicht von der Eingliederung der Umlandgemeinden in den Zentralen Ort (als vollständige Eingemeidungen oder in Form einer Regionalstadt mit erweiterten Rechten der ehemals selbstständigen Randgemeinden) über Stadtkreise bzw. eine Stadtunion (Übernahme von Zuständigkeiten durch die Kernstadt mit einem direkt gewählten oder durch kommunale Delegierte gebildeten Repräsentativorgan) bis hin zur Konstruktion eines Regional- bzw. Großkreises, der die Kernstadt und die unmittelbar angrenzenden sowie ggf. auch die im weiteren Umfeld gelegenen Gemeinden zusammenfasst (die Region Hannover als Beispiel).

Optionen für Niedersachsen

Hält man an den Grundsätzen der deutschen Verwaltungsorganisation fest (Territorial- und Einwohnerprinzip, Trennung zwischen öffentlich- und privatrechtlicher Organisation, hierarchische Ordnung der Gebietskörperschaften) und orientiert man sich dabei an den skizzierten Organisationstypen, kommen *für Niedersachsen* vor allem *zwei Optionen* in Betracht: die Auflösung einer einheitlichen Verbandsstruktur mit Kreisfunktion (verbunden mit der Überführung des Oberzentrums in eine kreisfreie Stadt und Eingliederung der sonstigen Mitgliedskommunen in umliegende Gemeindeverbände) und Erbringung der dann vorwiegend ergänzenden und entwicklungspolitisch orientierten Stadt-Umland-Funktionen in mehr oder minder stark integrierten Kooperationszusammenhängen – oder aber die Beibehaltung und Fortentwicklung der gemeinsamen Kreisstruktur durch eine stärkere Integration von Kernstadt und Umlandgemeinden, was sowohl die Wahrnehmung gegebener Aufgaben und die Zuständigkeitsverteilung als auch das institutionelle Verhältnis der Mitgliedskommunen untereinander betrifft.

Beurteilungskriterien

Die nachfolgende Darstellung ordnet diese beiden Reformperspektiven in das skizzierte Schema von Stadt-Umland-Kooperationen ein. Die Variante eines Verzichts

auf die Kreisstruktur beinhaltet dabei eine größere Vielfalt alternativer Organisationsformen, würde aber zu einem deutlichen Verlust an politischer und administrativer Kohäsion führen. Im Gegensatz dazu mündete die erweiterte Integration innerhalb eines Stadtverbandes in eine Verringerung gemeindlicher Autonomie und eine Stärkung verbandlicher oder zentralörtlicher Handlungspotenziale. Eine Entscheidung zwischen den beiden Optionen ist in der Regel von den gegebenen Rahmenbedingungen und vor allem den landespolitischen Prioritäten abhängig zu machen. Denn jede der denkbaren Optionen verlangt gesetzgeberische Maßnahmen, für die relevante *Beurteilungskriterien* nachfolgend dargestellt werden.

Abbildung 64: Zusammenfassende Systematisierung der unterschiedlichen Organisationsmodelle

Quelle: Eigene Darstellung, 2012.

Die für die Beurteilung unterschiedlicher Organisationsmodelle und einer nachhaltigen Stadt-Umland-Politik einzusetzenden Kriterien folgen dann den aufgezeigten verwaltungswissenschaftlichen und organisationspolitischen Gesichtspunkten. Sie beinhalten Fragen nach der Wirtschaftlichkeit, der Leistungsfähigkeit, der demokratischen Teilhabe und Bürgernähe sowie der politisch-administrativen Realisierbarkeit von Einrichtungen.

Vor- und Nachteile unterschiedlicher Organisationsformen

Vergleicht man auf der Basis dieser Systematisierung die in der Bundesrepublik erkennbaren *Erfahrungen mit unterschiedlichen Formen der Stadt-Umland-Organisation*, so ergibt sich, dass die Unterschiede der Kontextvariablen und der verfolgten Zweckbestimmungen sowie vor allem das Maß der kommunalen Kooperationsbereitschaft für jede/n Region/Regionalen Kooperationsraum spezifische Lösungen angezeigt erscheinen lassen. Auch hängt die Funktionalität des jeweiligen institutionellen Designs entscheidend von diesen Faktoren ab, sodass etwa bestimmte Modelle in einem Wachstumsraum hohe Wirkungen entfalten, während ihnen in schrumpfenden Regionen oder bei traditionellen interkommunalen Konflikten keine entsprechende Effektivität zukommt. Ungeachtet dessen bleiben *Vor- und Nachteile institutioneller Varianten* sichtbar, die insbesondere auf strukturelle Anreize für kooperatives bzw. nicht kooperatives Verhalten zurückgehen und in Verbindung mit den jeweils geltenden Rahmenbedingungen generelle *Schlussfolgerungen* erlauben. Sie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die wichtige Größe einer ausgeprägten Kooperationskultur und Kommunikationsfähigkeit der politisch-administrativen Akteure macht „härtere“ Verbandsstrukturen (bis hin zur Verschmelzung mit der überörtlichen Kommunalverwaltung) immer dann erforderlich, wenn ein konflikthaftes Klima vorherrscht und erforderliche Koordinationsbedarfe auf freiwilligem Wege nicht zu erreich sind.
- Im Gegensatz dazu kann eine gute regionale Kommunikationsstruktur, die sich auf die Konsensfähigkeit und Kooperationsbereitschaft der Kommunen und regionalen Anspruchsgruppen stützt, eher „weiche“, in Teilen informelle und netzwerkartig ausgestaltete Strukturen nahelegen, zumal diese regelmäßig einen geringeren Ressourcenaufwand verursachen.
- Auch bieten differenzierte und weniger formalisierte Organisationszusammenhänge in der Regel mehr Ansatzpunkte für eine öffentlich-private Partnerschaft, da diese nicht oder zumindest weniger stark durch bürokratische und öffentlich-rechtliche Vorgaben überlagert werden.
- Darüber hinaus dürften sparsam ausgestaltete Verbände sowie freiwillig und auf privatrechtlicher Grundlage gebildete Einrichtungen die schrittweise Entwicklung von positiven Erfahrungen befördern. Sie stellen insofern eine verwaltungspolitische Option dar, um mittel- und langfristig mit Zustimmung der Kommunen ein dichteres Netz von wechselseitigen Verpflichtungen zu spannen, die später sogar in eine gebietskörperschaftliche Vereinigung münden können.
- Ungeachtet dessen hängt die Funktionalität von „weichen“ und netzwerkartig ausgebildeten Handlungszusammenhängen nach wie vor von den sozioökonomischen und demographischen Rahmenbedingungen ab. Dynamische Wachstumsräume beinhalten ein größeres Ressourcenpotenzial, sodass nachteilige Konkurrenzverhältnisse entweder weniger stark oder erst mittelbar wirksam werden, der „Leidensdruck“ also insgesamt geringer ausfällt. Hinzu kommt, dass gerade unter solchen Bedingungen die Bereitschaft der Umland-Kommunen, sich in formalisierte und ihre Autonomie einschränkende Organi-

sationen zu begeben, deutlich schwächer ausgeprägt sein dürfte. Vor diesem Hintergrund auf flexible und weniger verbindliche Arbeitsformen zurückzugreifen, könnte sich somit erneut als verwaltungspolitisches Gebot erweisen.

- Da die wenigsten Stadt-Umland-Organisationen sich in den vergangenen Jahren als konstant erwiesen und immer wieder der Kritik und ihr nachfolgenden Reformen unterlagen, kommt dem jeweiligen Status quo einer Region besondere Bedeutung zu. Ist bereits eine gemeinsame gebietskörperschaftliche Struktur vorhanden, spricht aufgrund der in ihr angelegten Effektivität, Effizienz und Bürgernähe einiges für deren Erhalt. Im Vordergrund stünde dann zunächst die innere Reform und Anpassung.
- Nur wenn die inneren Kommunikations- und Kooperationsprobleme überwiegen, die Gemeinschaftsarbeit also negativ geprägt ist, wäre die Aufgabe gebietskörperschaftlicher und „verhärteter" Verbandsstrukturen zu erwägen, um gleichsam einen „Neustart" zu ermöglichen. Unter funktionalen wie verwaltungsökonomischen Gesichtspunkten sind hierfür allerdings ausreichende (Rest-)Betriebsgrößen der verbleibenden Gebietskörperschaften (etwa die einer kreisfreien Stadt im Zentrum sowie der Landkreise im Umland) unverzichtbar, um Folgekosten zu reduzieren.
- Demgegenüber erscheinen neue regionale Verwaltungseinheiten mit Trägerfunktionen und einer entsprechenden Ressourcenausstattung, die den Charakter von zusätzlichen, oberhalb der kommunalen Kreisstufe angeordneten Gebietskörperschaften annehmen, generell problematisch, da gerade sie additive Entwicklungspolitiken forcieren und damit Aufgaben- wie Organisationswachstum auslösen. Als Alternative wären sie deshalb nur dann zu verfolgen, wenn eine gemeinsame gebietskörperschaftliche Struktur auf der Kreisstufe (etwa unter Größen- und Kapazitätsgesichtspunkten) ausscheidet und die Region aufgrund ihres erheblichen Wachstumspotenzials additiver Entwicklungspolitiken und Steuerungsleistungen bedarf.
- Im Ergebnis scheint demnach eine Kombination aus „harten" und „weichen" Strategien, wie sie der *mixed strategy* der wissenschaftlichen Diskussion entspräche, sinnvoll. Entsprechende Organisationseinheiten sollten dann verbindlicheren Charakter annehmen, wenn Aufgaben auf regionaler Ebene dauerhaft wahrgenommen werden müssen und Vollzugsfunktionen damit verbunden sind; hinzu treten Finanz- und Lastenausgleichsysteme, um die regelmäßig beobachtbaren Disparitäten zwischen Kernstädten und ihrem Umland wirksam auszubalancieren. Daneben sollte zugleich Raum für flexible Arbeitsformen, insbesondere im Verbund mit gesellschaftlichen Akteuren und der Wirtschaft verbleiben, um situationsgerecht auf neue Herausforderungen reagieren zu können.

13.3 Plädoyer für ein zeitgemäßes Stadt-Umland-Verständnis

Ein Entwicklungsmodell für Niedersachsen

Mit Blick auf die *niedersächsische Ausgangssituation* empfiehlt der Gutachter, sich angesichts der aufgezeigten empirischen Evidenz und der im Land erkennbaren Probleme an bewährten Organisationsformen auszurichten und hier vor allem *vergrößerten Kreisstrukturen prioritäre Aufmerksamkeit* zu widmen. Zwar findet sich mit der Region Hannover ein interessanter, gleichwohl aber diskussionswürdiger „Solitär" einer „verfassten Region", doch sprengt dieser Fall nicht nur die nieder-

sächsischen Größenordnungen, sondern bleibt aufgrund uneingelöster Erwartungen, vor allem in haushalterischer und personalpolitischer Hinsicht, überprüfungsbedürftig. Hinzu tritt, dass „verfasste Regionen“ sich nur für bestimmte siedlungsstrukturelle Kontexte empfehlen und in der Regel auch einer parteipolitisch wie von den Persönlichkeitsstrukturen der handelnden Akteure her ausbalancierten Grundlage bedürfen; diese ist im Fall Hannovers durch die produktive Zusammenarbeit von Oberbürgermeister und Regionspräsidenten (derzeit) gegeben. Darüber hinaus aber würde die Schaffung einer gleichsam „neuen“ gebietskörperschaftlichen Ebene tradierte Verwaltungsstrukturen schleifen und in einer ohnehin „übermöblierten“ Verwaltungslandschaft den Widerstand der Bürgerschaft und weiter Teile der Fachöffentlichkeit herausfordern. Insofern verbleibt die *kreisliche Organisationsform der vom Gutachter präferierte Ansatz* für eine Kommunalreform in Niedersachsen, ergänzt um den *Übergang zur Einheitsgemeinde*. Auch gehen die Ergebnisse der vorgestellten drei teilregionalen Ergänzungsstudien eindeutig in diese Richtung. Mit der Schaffung einer sich um Wolfsburg gruppierenden „Autoregion“, einem Kreis Nordostniedersachsen und einem Kreis Südniedersachsen sind Beispiele benannt, die modellhaft wirken könnten. Mit der damit erkennbaren Organisationsform eines vergrößerten Kreisterritoriums (die Begriffe Großkreis und Regionalkreis sind aufgrund früherer Diskussionen nicht nur in Niedersachsen negativ besetzt, mithin politisch nahezu „verbrannt“) wählt der Gutachter ein *zukunftsfähiges Modell*, das auch der asymmetrischen Siedlungsstruktur des Landes gerecht werden sollte. Hinzu kommt, dass auf diesem Weg zu große Ungleichgewichte aufgelöst werden könnten, die sich im Verlauf der Landesgeschichte bildeten und einer gewissen „Bereinigung“ bedürfen. So bleibt es schwer verständlich, einer Stadt wie Göttingen die Kreisfreiheit zu versagen (oder auch die Entwicklungsdynamik der Stadt Lüneburg im Vergleich nicht angemessen zu würdigen), wenn gleichzeitig Städte wie Wilhelmshaven, Delmenhorst und Emden kreisfrei bleiben.

Kreisliche Organisationsform

Im Ergebnis regt der Gutachter an, einen Reformansatz zu verfolgen, der die Region Hannover als verbleibenden „Solitär“ bestätigt, darüber hinaus aber - neben dem Sonderfall Stadt Hannover - ggf. nur noch drei Großstädte ausweist: Braunschweig, Oldenburg und Osnabrück. Selbst hier kann man sich trotz zweifelsfreier Stabilität erweiterte Verflechtungsformen mit dem Umland vorstellen, wie sie sich im Falle Oldenburgs und Osnabrücks ja bereits heute finden.

14 Handlungs- und zukunftsfähige Kommunalstrukturen: ein zusammenfassender landesweiter Überblick

14.1. Eine erste landesweite Zusammenfassung

Im Folgenden werden abschließend die *Erkenntnisse des zweimal fortgeschriebenen „Grundgutachtens“* („Hesse-Gutachten“) zur Kommunalstruktur in Niedersachsen *ergebnisorientiert zusammengefasst*. Dies geschieht zunächst nicht über einen detaillierten Ausweis größerräumiger Optionen, sondern eher in Form einer „Punktation“ zu berücksichtigender Erkenntnisse. Der Grad der Konkretisierung ist dabei unterschiedlich: Während für die drei Teil- (und Problem)regionen Südniedersachsen, Wolfsburg-Gifhorn-Helmstedt und Nordostniedersachsen bereits sehr konkrete Handlungsoptionen samt der mit ihnen verbundenen Konsequenzen vorgestellt werden, verbleibt es für die Situation in anderen Landesteilen bei Hinweisen auf die sich vor allem angesichts der Datenlage anbietenden Veränderungen. Die Ausführungen stützen sich dabei auf unterschiedliche *Quellen*: die umfassende indikatorengestützte Ausgangsanalyse, die zwischenzeitlich in fast allen Landesteilen geführten Vor-Ort-Gespräche, weitere Kontakte mit politisch-administrativen Funktionsträgern (auf Landes- und kommunaler Ebene) sowie ergänzende Informationen aus der Wirtschaft, den Verbänden, den Medien und der Fachöffentlichkeit. In Kap. 14.2. schließt sich eine *Kartierung der Handlungsempfehlungen* an, wobei zwischen einer „Minimallösung“ (für die drängendsten Problemfälle), einer „Entwicklungsvariante“ (für sich mittelfristig anbietende Handlungsoptionen) und einem „Zukunftsmodell“ (unter Einschluss längerfristig erwartbarer Veränderungen) unterschieden wird.

Südniedersachsen

Auf dieser Basis ergeben sich für das von besonderen Strukturschwächen geprägte *Südniedersachsen* (Landkreise Göttingen, Northeim und Osterode a.H.) *drei Optionen*: Zum einen die nicht zuletzt aufgrund der Kommunalwahlergebnisse mögliche Bildung eines „Großkreises Südniedersachsen“, der eine Fusion aller drei Landkreise vorsieht; zum zweiten ein Handlungsansatz, der die Stadt Göttingen in die Kreisfreiheit „entlässt“ und den verbleibenden Kreis Göttingen mit den Kreisen Northeim und Osterode zusammenführt; sowie schließlich drittens das vom Gutachter in seiner teilregionalen Untersuchung präferierte Stufenmodell, das zunächst, nicht zuletzt Anregungen der handelnden Akteure folgend, eine Fusion von Northeim und Osterode vorsah und eine etwaige „große Lösung“ („Triangel“-Option) erst nach einer tragfähigen Klärung des Verhältnisses von Stadt und Landkreis Göttingen einräumte. Heute stellt sich aufgrund unüberbrückbar erscheinender Interessendivergenzen zwischen den (parteipolitisch weitgehend homogenen) Akteuren eher die Frage eines Zusammengehens der Landkreise Göttingen und Osterode, da sich Northeim mit Blick auf die Standorte dislozierter Verwaltungs-

einrichtungen (in einem etwaigen Großkreis) unzureichend gewürdigt sieht. Hinzu tritt, dass die finanziellen Vereinbarungen zwischen der Stadt und dem Landkreis Göttingen zu keinem dem Oberzentrum angemessen erscheinenden Ergebnis führten, sondern seitens der Stadt als drohende Fortsetzung einer ihre Entwicklungsdynamik beeinträchtigenden Lösung gesehen werden. Hier gewinnen jene Stimmen an Gewicht, die der Stadt Göttingen die Kreisfreiheit zusprechen wollen. In logischer Reaktion auf diese Entwicklung wäre es letztlich auch denkbar, dem kreisseitig mit der Bildung eines „Kragenkreises“ der drei angesprochenen Kreise zu begegnen.

Hinzu trat vor geraumer Zeit eine von außen an den Raum herangetragene Handlungsoption insofern, als über bürgerschaftliche Initiativen die Bildung eines „Westharz“-Kreises in die Diskussion eingeführt wurde, zumal einige Gemeinden im Kreis Osterode ohnehin den Anschluss an den Kreis Goslar suchen. Angesichts laufender Gespräche und diverser, sich in Teilen widersprechender Initiativen sieht der Gutachter davon ab, die einzelnen vorgetragenen Optionen hier näher zu bewerten. Allerdings weist er darauf hin, dass mit der Bildung eines Großkreises „Südniedersachsen“ ein Gebilde entstünde, das die kreislichen Größenordnungen Niedersachsens sprengte und auch beträchtlich oberhalb jener Zielgröße läge, die einwohnerseitig vom Innenminister des Landes als „zwischen 100.000 und 300.000 Einwohner“ angegeben wurde.

Lässt man sich auf eine „Westharz“-Kreis-Diskussion ein, wäre im Übrigen deutlicher als bislang zu fragen, ob ein solches Gebilde vor allem ökonomisch lebensfähig wäre und ob die bislang eher einseitig erscheinende Ausrichtung auf den Tourismusbereich tatsächlich zukunftsfähig ist. Der Gutachter verweist in diesem Zusammenhang auch auf seine zahlreichen Versuche, Länder-Länder-Kooperationen nicht nur nicht auszuschließen, sondern sie im Gegenteil aktiv zu befördern. Dies könnte auch in diesem Fall eine ggf. wichtige Entwicklungsperspektive insofern darstellen, als ein gesamthafter „Harzkreis“, also unter Einbezug des/eines „Ostkreises“, eine zumindest mittel- wie langfristig verfolgenswerte Option böte. Allerdings ist dem sofort hinzuzufügen, dass die bisherigen Bemühungen um ein entsprechendes Zusammenwirken eher unausgeprägt sind. Während auf der einen Seite der „Nationalpark Harz“ ein gutes Beispiel dafür darstellt, dass und wie grenzüberschreitende Aktivitäten zusammengeführt werden könnten, bildet das Beispiel der Bäderentwicklung aufgrund fehlender Abstimmungsprozesse das Gegenbild. Zudem sind die Bemühungen eines Beratungsunternehmens, die Entwicklungsperspektiven für den Teilraum gesamthaft und vor allem „nachhaltig“ zu verbessern, von bislang nur sehr überschaubaren Erfolgen gekennzeichnet.

In der Gesamtbetrachtung wird deutlich, dass das Oberzentrum Göttingen, der eindeutige „Wachstumsmotor“ der Region, nicht ohne Grund eine Überprüfung der seine Entwicklungsmöglichkeiten eindämmenden (Kreis-)Politik anregt. Will man mithin ernsthaft eine „Region Südniedersachsen“ in der Form eines Zusammengehens aller drei benannten Kreise, wäre zunächst die seitens der Stadt Göttingen aufgekündigte Finanzvereinbarung mit dem Kreis zügig zu erneuern und der veränderten Ausgangsbedingung anzupassen; ggf. empfiehlt sich hier auch ein Moderationsprozess, der allerdings materiell von dem überragenden Entwicklungspotential (und entsprechender Definitionsmacht) der Stadt auszugehen hätte. Sie „ernährt“ weite Teile des Kreises Göttingen und stellt für Südniedersachsen jenen „Wachstumsmotor“ dar, den es nicht nur zu erhalten, sondern auszubauen gilt, erst recht nach jenem Rückschlag, den der Raum über die Aberkennung des Exzellenzstatus für die Universität erfuhr.

Im Übrigen fällt auf, dass die Diskussion um die künftige Territorialstruktur Südniedersachsens im Wesentlichen von der politischen Elite im Raum getragen wird, eine darüber hinausgehende Beteiligung, sieht man von dem Engagement gelegentlicher (und nicht selten politisch gelenkter) Bürgerinitiativen ab, kaum erkennbar ist. Damit bestätigt sich ein Vorbehalt gegenüber Territorialreformen, den die Politik ernst nehmen sollte: die mangelnde bürgerschaftliche Information und Beteiligung.

Großraum Braunschweig

Mit Blick auf den *Großraum Braunschweig* (Stadt Braunschweig, Stadt Salzgitter, Landkreise Peine, Wolfenbüttel und ggf. auch hier Goslar) wurde zwischenzeitlich deutlich, dass die Bemühungen des Braunschweiger Oberbürgermeisters, eine der Region Hannover komplementäre Region Braunschweig zu schaffen, wohl nicht Realität werden dürften. Der Einbezug von drei kreisfreien Städten und bis zu fünf Landkreisen schüfe hier eine regionale Größenordnung, die beträchtlich über das hinaus ginge, was die relative Kleinteiligkeit Niedersachsens nahelegt und die Verflechtungsanalysen angeraten erscheinen lassen. Der Gutachter tendiert eher dazu, für den Großraum, neben der Stärkung des ZGB, drei Fusionsperspektiven zu unterscheiden: zum einen die zwischen Goslar, Wolfenbüttel und Salzgitter, zum zweiten jene, die sich auf Wolfsburg, Gifhorn und Helmstedt richtet sowie drittens schließlich eine Verbindung von Braunschweig und Peine (und/oder Wolfenbüttel), wohl wissend, dass Teile des erstbenannten Landkreises eher in Richtung Hannover tendieren. Für ein Zusammengehen von Goslar, Wolfenbüttel und Salzgitter spricht die hier erneut gegebene Konstellation eines Oberzentrums und zweier entwicklungsbedürftiger Landkreise. Zudem sind die aufgezeigten Verflechtungstendenzen in diesem Teilraum vergleichsweise eindeutig und finden sich anerkennenswerte erste Ansätze zu einem gemeinsamen Vorgehen, etwa in den Bereichen Verbraucher- und Gesundheitsschutz sowie Veterinärwesen. Die hierzu zunächst

von Wolfenbüttel aus gemeinsam mit Goslar und der Stadt Salzgitter geplante AöR kam aufgrund eines ablehnenden Votums des Kreistages Wolfenbüttel nicht zustande; sie hätte so etwas wie einen „Nukleus“ für das bereits im „Grundgutachten“ angesprochene Zusammengehen der drei Akteure bilden können.

Wolfsburg-Gifhorn-Helmstedt

Für die sog. „*Autoregion*“, also die Stadt Wolfsburg und die Landkreise Gifhorn und Helmstedt, wurde bereits im „Grundgutachten“ ein schrittweises Zusammengehen vorgeschlagen, zumal eine weitere Selbstständigkeit des Landkreises Helmstedt aufgrund der haushalterischen Probleme weder erkennbar noch vorstellbar ist. Den potenziellen Partnern wird von einem Zusammengehen durchaus vieles abverlangt, das sich im Ergebnis allerdings für alle Seiten auszahlen könnte, selbst wenn man die Aufnahme Helmstedts als Stabilisierungsleistung für einen hilfebedürftigen Dritten einschätzt, mithin Solidarleistungen der Akteure einfordert. Strittig ist die Form des Zusammenschlusses, wobei von der Stadt Wolfsburg die Eingemeindung der den Kreis Helmstedt bildenden Kommunen, von anderen eine Einkreisung der Stadt Wolfsburg präferiert wird. Beides wäre konsequenzreich, nicht nur mit Blick auf die angestrebten Entschuldungsprozesse. Die Kreislösung folgte im Übrigen der in diesem Gutachten skizzierten Anregung, Stadt-Umland-Beziehungen eine zukunftsfähige Form zu geben, vor allem den konkreten Verflechtungsprozessen zu folgen und Optionen für weitere Gebietseinheiten offen zu halten. Letzteres richtet sich vor allem auf Gifhorn, einen Kreis. der für sich allein durchaus lebensfähig ist, nach allen dem Gutachter vorliegenden Informationen aber einen gleichsam logischen Partner für die bislang kreisfreie Stadt Wolfsburg darstellt, was gewiss nicht nur, aber besonders deutlich in den Pendlerzahlen zum Ausdruck kommt (65.000 Einpendler täglich). Die Vorstellung, der Stadt Wolfsburg die Kreisfreiheit zu nehmen, da trotz der Bemühungen um weitere Eingemeindungen eine Einwohnerzahl von 150.000 auch mittelfristig als nicht erreichbar eingeschätzt werden muss, wäre erneut mit dem Hinweis darauf zu verbinden, dass Stadt-Umland-Beziehungen den angesprochenen Veränderungen unterliegen und von einer künstlichen Scheidung der Akteure in „kreisfrei“ oder „kreisangehörig“ künftig Abstand genommen werden sollte. Gerade im Raum Wolfsburg könnte exemplarisch vorgelebt werden, wie ein Gemeindeverband zum Nutzen des Oberzentrums wie der beteiligten Kreise zu entwickeln ist, wobei der befürchtete (aber ohnehin existente) Zentralitätsschub zugunsten Wolfsburgs durch eine faire Arbeitsteilung zwischen den Beteiligten, unter Einschluss der Einrichtung von Außenstellen im Fall publikumsintensiver Leistungsbereiche, selbstverständlich sein sollte.

NON: Lüneburg-Uelzen-Lüchow-Dannenberg

Für *Nordostniedersachsen* gilt, dass sich mit Blick auf die erkennbaren Entwicklungsprobleme des Raums als letztlich überzeugende Vorgehensweise doch ein Zusammengehen der Landkreise Lüneburg, Uelzen und Lüchow-Dannenberg an-

bietet. Wie bereits im „Grundgutachten“ angesprochen, findet sich hier mit dem Landkreis Lüneburg eine stabile Ausgangssituation, die vor allem durch die kreisangehörige Stadt Lüneburg ihre durchaus dynamische Weiterentwicklung erfährt. Die Erweiterung des Territoriums um die Kreise Uelzen und Lüchow-Dannenberg bietet sich vor allem aufgrund der überzeugenden Verflechtungsbeziehungen zwischen den Teilräumen an, ist allerdings dadurch erschwert, dass Lüneburg mit der Aufgabe, zur Gesundung der beiden anderen Gebietskörperschaften beizutragen, zweifellos überfordert wäre. Der Gutachter hat deshalb eine nachhaltige strukturpolitische Sonderförderung des Gesamtraums vorgeschlagen, die sich vor allem auf den Infrastrukturausbau, eine erweiterte Länder-Länder-Kooperation und, nicht zuletzt, auf bildungs- und energiepolitische Initiativen – unter Beteiligung des Bundes – richten sollte. Letzteres verbindet sich mit einer proaktiven Nutzung der Strukturschwächen des Raums, wobei dieser sich nach Ausrufen der „Energiewende“ in besonderer Weise für den Auf- und Ausbau regenerierbarer Industrien und darauf bezogener Ausbildungseinrichtungen anbietet. Da sich hier mit einer diesbezüglich arbeitenden Akademie bereits der Nukleus entsprechende Aktivitäten findet, empfiehlt sich eine konsequente Förderung, die den Raum zudem aus seiner Randlagigkeit befreien sollte und ihm eine begründete Entwicklungsperspektive beließe, auch über Ländergrenzen hinweg. Zwar dürfte jede Teilregion Niedersachsens für sich spezifische Bedarfe in Anspruch nehmen, doch gilt besonders für Lüchow-Dannenberg und eingeschränkter Uelzen, was andere eher punktuell erfahren: das Zusammenwirken von Randlagigkeit, infrastruktureller Unterversorgung und fehlendem Mut zum „Blick über den Tellerrand“, mithin die Kreis- und Ländergrenzen. Im Übrigen sei betont, dass der Kreis Lüchow-Dannenberg trotz der strukturell verfestigten Entwicklungsprobleme im vergangenen Jahr einen gewissen Konsolidierungsprozess einleitete, der ihn zurecht in die Nähe des Entschuldungsprogramms des Landes führt. Zwar muss bezweifelt werden, ob sich damit bereits eine nachhaltige Stabilisierung des Raums verbindet, doch erscheint es angezeigt, den zwischenzeitlichen Bemühungen die Anerkennung nicht zu versagen.

Alternativen

Zur Vervollständigung des Blicks auf Nordostniedersachsen sei schließlich angefügt, dass sich eine vor allem von den Vertretern Lüneburgs präferierte Variante durchaus dann anbietet, wenn sich eine Sonderförderung des Gesamtraums nicht verwirklichen lassen sollte: In diesem Fall wäre zu erwägen, den Landkreis Uelzen zu teilen, wobei die Nordhälfte – ohnehin erkennbaren Orientierungen und Verflechtungen folgend – Lüneburg zugeschlagen werden sollte, die Südhälfte (unter Einschluss der Stadt Uelzen) dagegen dem Landkreis Celle. Die faktischen Verflechtungsprozesse lassen eine solche Variante durchaus verfolgenswert erscheinen, doch stehen dem voraussichtlich der bürgerschaftliche Wille und die parteipo-

litischen Mehrheitsverhältnisse entgegen. Die dritte mögliche Variante für diesen Teilraum besteht im Übrigen in der vor allem seitens des Lüneburger Oberbürgermeisters präferierten Kreisfreiheit der Stadt. Hier dominiert die Vorstellung, das sich produktiv entwickelnde Oberzentrum weiterhin auf die Metropolregion Hamburg und die hier erkennbare Entwicklungsdynamik ausrichten zu lassen, eine nicht nur verständliche, sondern durchaus auch nachvollziehbare Position, die allerdings am fehlenden Willen einiger Umlandgemeinden zur Eingemeindung und an der mit einer etwaigen Kreisfreiheit zweifellos verbundenen Bedeutungsminderung des Landkreises Lüneburg scheitern dürfte. Sollte die im Februar 2013 ins Amt kommende Landesregierung allerdings eine Aufwertung der städtischen Räume vorsehen, böte sich auch für Lüneburg ggf. eine der Diskussion Göttingens vergleichbare Argumentation an.

Unterelbe: Kragenkreis um Hamburg

Im weiteren Verlauf der Unterelbe folgen dann die *Kreise Harburg und Stade*, die je für sich handlungs- und zukunftsfähig erscheinen und von ihrer Hamburg-nahen Lage profitieren. Gleichwohl gibt der Gutachter zu erwägen, bei einer „Maßstabsvergrößerung“ der niedersächsischen Kreisebene die erfreuliche Ausgangssituation beider Kreise ggf. noch dadurch zu verstärken, dass bei erweiterter Gemeinschaftsarbeit und einem potenziellen späteren Zusammengehen ein höchst erfolgversprechender „Kragenkreis“ um die Freie und Hansestadt Hamburg entstünde, der die Verfolgung nicht nur der regionalen, sondern auch der niedersächsischen Landesinteressen noch wesentlich stärker zum Ausdruck bringen könnte, als dies bereits heute der Fall ist. Im Ergebnis entstünde allerdings ein Kreisgebilde, das eine Einwohnerzahl von 400.000 beträchtlich überschritte, eine wie im Fall Göttingens deutlich überprüfungsbedürftige Größenordnung. Andererseits sollte der Entwicklungsdynamik des Großraums Hamburg mit einer verbesserten Kommunikations- und Kooperationsstruktur Niedersachsens begegnet werden, was untypische auch territoriale Bezüge erforderlich machte, unter Einschluss der wohl selbstverständlichen Mitgliedschaft der Stadt Lüneburg, als dem einzigen niedersächsischen Oberzentrum in der Metropolregion. Vergleicht man die sich auf Hamburg richtenden Aktivitäten Schleswig-Holsteins und Niedersachsens, so ergibt sich ein deutlicher Nachholbedarf für die niedersächsische Seite.

Unterweser: Cuxhaven-Osterholz

Der Landkreis *Cuxhaven* befindet sich in einer insofern komfortablen Situation, als er seine Entwicklungsperspektiven gleich zweiseitig ausrichten könnte: zum einen in Richtung der Metropolregion Hamburg, zum anderen in Richtung der Region Bremen-Oldenburg. Angesichts der soeben diskutierten Entwicklungsmöglichkeiten für Harburg und Stade sieht der Gutachter aufgrund der vorliegenden Daten das Entwicklungspotenzial Cuxhavens allerdings eher in einer *Ausrichtung auf die Unterweser*, also etwa in einer erweiterten Kooperation mit *Osterholz*, wobei als (allerdings externes) *Oberzentrum Bremerhaven* fungieren würde. Zwar verbinden

sich mit einer solchen Kooperationsperspektive die seit langem bekannten Vorbehalte, doch könnte dem durch die Kreisgrenzen überschreitende Zusammenarbeitsformen, etwa den Arbeitskreis Wirtschaftsstruktur Region Bremerhaven, entgegengewirkt werden. Das Regionalforum Bremerhaven fungierte in diesem Fall als gleichsam gebietskörperschaftliches Korrelat.

Küstenregion

Der erweiterte Blick auf die *Metropolregion Bremen-Oldenburg* macht die Schwierigkeiten einer funktionalen Abgrenzung in diesem Raum und der darüber liegenden *Küstenregion* deutlich. Während sich mit Blick auf den *Kreis und die Stadt Oldenburg* eine erweiterte Kooperation mit dem *Ammerland* anbietet (und von allen signifikanten Indikatoren bestätigt wird), gilt dies so nicht für die Küstenregion. Von der topographischen Lage her böte sich angesichts der erwarteten und schrittweise Realität werdenden Entwicklung des JadeWeserPorts eine die JadeBay gesamthaft wahrnehmende Kreiskonstruktion an, in die der *Kreis Friesland*, die *Stadt Wilhelmshaven* und der *Kreis Wesermarsch* aufgenommen werden sollten. Gleichwohl stellen sich hier Probleme, die weniger mit ökonomischen und sozialen Grunddaten zu tun haben, als vielmehr mit historisch erkennbaren Animositäten. Während die Stadt Wilhelmshaven und Friesland ihre Kooperation inzwischen nicht nur erfolgversprechend erweiterten und in eine Fusionsdiskussion eingetreten sind (für die man sich über die Vergabe eines Gutachtens eine erweiterte Legitimation verspricht), richtet sich der Kreis Wesermarsch eher in Richtung Oldenburg aus, ohne hier auf etablierte Kooperationsstrukturen verweisen zu können. Mit Blick auf die *Stadt Wilhelmshaven* ist im Übrigen zu bedenken, dass sie schon von ihrer schieren Größenordnung her den Status der Kreisfreiheit kaum mehr legitimieren kann und die erwähnten Zusammenarbeitsformen und vor allem Verflechtungsprozesse mit dem Kreis Friesland eine Aufgabe der Kreisfreiheit nahelegen. Von/an ihr würden die betroffenen Parteien gesamthaft profitieren und könnte – bei Überwindung der Animositäten – auch der Kreis Wesermarsch partizipieren. Eine *Kragenkreislösung um die JadeBay* böte sich in besonderer Weise an, will man die sich bietenden vor allem ökonomischen Entwicklungsmöglichkeiten vollständig ausschöpfen. Alternativ oder besser ergänzend wäre auch daran zu denken, Friesland, Wilhelmshaven und Wittmund zusammenzuführen. Dies wiederum beinhaltete einen von der Einwohnerzahl her respektablen Kreis, der zudem geeignet scheint, die erkennbare Strukturschwäche des Raums abzubauen und vor allem auch dem *Kreis Wittmund* eine Handlungs- und Zukunftsperspektive zu geben; das dem landsmannschaftliche Differenzen entgegen stehen, ist dem Gutachter durchaus bekannt.

Oldenburg-Ammerland

Friesland-Wilhelmshaven-Wesermarsch

Ostfriesisches Kernland: Emden-Aurich-Leer

In Richtung der holländischen Grenze wäre zu erwägen, auch hier eine eher gesamthafte Lösung zu erörtern, die die *Kreise Aurich und Leer* mit der *Stadt Emden* zu einem „Ostfriesischen Kernland“ zusammenwachsen lässt. Emden mit inzwi-

schen kaum mehr 50.000 Einwohnern muss aufgrund akuter Finanzierungsprobleme und wenig erfreulicher demographischer Prognosen seine Kreisfreiheit überdenken, verbliebe freilich als das Oberzentrum der Region deren Wachstumspol. Zwar weist der Oberbürgermeister der Stadt Emden kontinuierlich auf sich verbessernde ökonomische Grunddaten hin, doch ist diese verständlicherweise positive Eigensicht nicht ohne Rück- und Fehlschläge. Mittelfristig steht nicht zu erwarten, dass Emden seine Kreisfreiheit durchzuhalten vermag, auch und gerade im Vergleich zu den anderen Städten des Landes. Zudem wäre positiv zu bedenken, dass Emden der entscheidende Akteur bliebe. Erneut erweist sich angesichts gegebener Verflechtungen und sich bietender Entwicklungsmöglichkeiten die Differenzierung zwischen „kreisfrei“ und „kreisangehörig“ als wenig zukunftsorientiert.

Emsland - Grafschaft Bentheim

Vergleichsweise einfach stellt sich die Aufgabe einer Überprüfung der niedersächsischen Territorialstrukturen im Grenzraum zu den Niederlanden dar. Hier ergibt sich mit Blick auf den *Landkreis Emsland*, einen der erfolgreichsten und stabilsten Kreise des Landes, lediglich die Frage, ob sich nicht ein konsequentes Zusammengehen mit der *Grafschaft Bentheim* empfiehlt, zumindest in längerfristiger Perspektive. Dieser Landkreis bewegt sich auf einer gerade noch akzeptablen Größenordnung (was die Einwohnerzahl anlangt) und kann vor allem vorweisen, dass er geradezu exemplarisch eine erweiterte Länder-Länder-Kooperation pflegt, in diesem Fall mit den angrenzenden Niederlanden. Mittel- und langfristig dürfte ein Aufgehen der Grafschaft in einem entsprechend vergrößerten Kreis Emsland wohl selbstverständlich werden, prioritär stellt sich dies allerdings nicht.

Cloppenburg-Vechta

Bei einer Rückkehr in das Zentrum des Landes bietet sich längerfristig ein Zusammengehen der ohnehin eng kooperierenden *Landkreise Cloppenburg und Vechta* an. Beide können je für sich als „stabil“ gelten, würden aber bei einem Zusammengehen mit knapp 300.000 Einwohnern und einer für die ländlich strukturierte Region erfolgversprechenden ökonomischen Ausgangssituation ein bemerkenswertes Zentrum bilden – auch ohne ein dominierendes Oberzentrum. Hier böte sich zudem die Möglichkeit, aufgrund der gegebenen Vorarbeiten interkommunale Zusammenarbeit zu einem Modell weiterzuentwickeln, das wesentlich positivere Wirkungen zeigt, als dies in anderen Räumen Niedersachsens bislang der Fall ist. Allerdings sei auch in diesem Kontext darauf verwiesen, dass man auf der Trias Kommunikation → Kooperation → Koordination schrittweise eine wachsende Verbindlichkeit von Kooperationen anstreben sollte, die wiederum in großflächigere Arbeitsteilungen der öffentlichen Einrichtungen mündete.

Stadt und Landkreis Osnabrück

Die *Stadt und der Landkreis Osnabrück* schließlich beenden diesen „Rundgang“ an den Grenzen des Landes. Hier findet sich gleichfalls eine kaum zu verändernde Ausgangssituation, zumal sowohl die Größenordnungen des Landeskreises wie der Stadt eine solide Eigenständigkeit in mittelfristiger Perspektive erkennen lassen.

Das ohnehin gegebene kooperative Miteinander könnte sich auch für andere Landesteile und für das Verhältnis von Oberzentren zu ihrem Umland als durchaus exemplarisch erweisen.

Diepholz-Nienburg

Bei Verfolgung des hier vorgedachten Modells ist in der Landesmitte südlich Bremens zudem auf eine sich anbietende Kooperation von *Diepholz und Nienburg* zu verweisen, wobei Nienburg als der wesentlich kleinere Kreis in einer ungleich schwächeren Verhandlungsposition sein dürfte und trotz der Nähe zu Hannover den Kreissitz an Diepholz verlieren könnte. Auch hier gilt, dass beide Kreise ohne ein Oberzentrum auskommen (müssen), sich gerade deshalb aber ihr Zusammengehen anbietet.

Verden-Rotenburg

Dies setzt sich mit Blick auf *Verden und Rotenburg* fort, beides Kreise, die von der Größenordnung her „am Rande" liegen und durch eine erweiterte Kooperation nur gewinnen können, ergänzt um eine Kooperation des *Heidekreises* mit dem *Landkreis Celle*. Zwar können beide Kreise eine gewisse Stabilität für sich in Anspruch nehmen, doch empfiehlt sich ein Zusammengehen nicht nur aus regionalen, sondern auch aus landesspezifischen Gründen. So ist für den Heidekreis die Nutzung Celles zur „Anbindung" an den Großraum Hannover sicher kein Nachteil und könnte umgekehrt Celle von den Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen, auch in touristischer Hinsicht, des Heidekreises profitieren. Eine zweite Option wurde bereits angesprochen, letztlich aber verworfen: die Teilung des Kreises Uelzen. In diesem Fall würde der Südteil des Kreises samt der Stadt Uelzen mit dem Landkreis Celle verschmelzen, dann freilich den Heidekreis gleichsam „partnerlos" lassen.

Heidekreis-Celle

Westerbergland

Dieser Überblick wird abgeschlossen mit Blick auf das Weserbergland, für das sich ein Zusammengehen von *Hameln-Pyrmont, Holzminden und Schaumburg* aus nahezu jeder Perspektive anbietet. Zwar weiß der Gutachter um die historischen Grenzen, die sich insbesondere Schaumburg in einer solchen Konstellation stellen, doch könnte das Weserbergland nur in dieser „Dreiheit" gesamthaft entwickelt werden, nicht nur in seinen ökonomischen und sozialen Konstellationen, sondern auch und gerade mit Blick auf etwaige touristische Aktivitäten.

Hildesheim

Im Ergebnis bliebe als nahezu einziger Solitär der *Landkreis Hildesheim*, der aufgrund seiner Ausgangsdaten dies auch durchaus zu rechtfertigen vermag. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass hier eine erweiterte Kooperation und ggf. ein späteres Zusammengehen mit dem *Landkreis Peine* angedacht werden sollte, insbesondere dann, wenn man Braunschweig als stabilen Solitär oder sich anderweitig verbindendes Oberzentrum beließe. Unter diesen Oberzentren verbleibt schließlich die *Stadt Delmenhorst*, ein aufgrund der ungeklärten Konstellation im Großraum Bremen-Oldenburg noch nicht „platzierter" Solitär. Da sich Delmenhorst mit einer

den Status einer kreisfreien Stadt kaum mehr zu rechtfertigenden Einwohnerzahl aber ohnehin in ein größeres kreisförmiges Gebilde einordnen sollte, böte sich hierfür ggf. die Mitwirkung in einem durch die Stadt und den Kreis Oldenburg sowie den Kreis Ammerland gebildeten Großkreis.

14.2. Mögliche Vorgehensweisen

Abschließend sei erneut darauf verwiesen, dass die vorstehend benannten Entwicklungsoptionen sich aus der Logik des jeweiligen Teilraums ergebende Handlungsmöglichkeiten darstellen, die von unterschiedlicher Bedeutung und politischer Priorität sein dürften. Insofern bietet es sich an, auf der Basis dieser zweiten (und letzten) Fortschreibung des „Grundgutachtens“ eine gewisse Priorisierung der sich bietenden Handlungsoptionen vorzunehmen, mithin besonders dringliche Fälle zu identifizieren, die im Zentrum des vom Land vorzusehenden Reformansatzes stehen könnten, vielleicht sogar sollten. Die nachfolgenden Kartierungen eines entsprechenden Vorgehens fassen die diesbezüglichen Vorstellungen des Gutachters zusammen, wobei zwischen einer „*Minimallösung*“, die auf die dringlichsten Problemlösungen abstellt, einer „*Entwicklungsvariante*“ und einem „*Zukunftsmodell*“ unterschieden wird; im letztgenannten wird die Mittel- um eine Langfristperspektive ergänzt.

Die *Minimallösung* nimmt vor allem auf, was der Gutachter in seinen teilregionalen Ergänzungsuntersuchungen für Südniedersachsen, den Raum Wolfsburg-Gifhorn-Helmstedt und Nordostniedersachsen, mithin die sog. Problemregionen des Landes, zutage förderte, ergänzt um jene seit längerem erkennbaren Diskussionen im Weserbergland (Holzminden-Hameln-Pyrmont) und im Küstenraum (Friesland-Stadt Wilhelmshaven). Damit fällt eine gewisse Vorentscheidung zugunsten eines kreislich ausgerichteten Modernisierungsansatzes (anstelle einer zu unpräzisen „Regions“- oder Regionalisierungsdiskussion) und wird zudem ein Übergang zu einer zeitgemäßen Lösung der das Land kontinuierlich belastenden Stadt-Umland-Probleme erkennbar. Letzteres richtet sich auf eine zeitnahe Überwindung der in Niedersachsen ungewöhnlich disparaten (Groß-)Stadtstruktur, die – neben dem nicht zu verallgemeinernden Solitär Hannover - letztlich durch nur drei weitere Großstädte (Braunschweig, Osnabrück und Oldenburg), eine nur historisch erklärbare Sondersituation in Göttingen und fünf weitere kreisfreie Städte geprägt ist. Letztere liegen beträchtlich unterhalb der für kreisfreie Städte (und damit das Vorhalten einer vollständigen städtischen Verwaltung) zu erwartenden Einwohnerzahl; in wenigstens drei dieser Fälle (Wilhelmshaven, Delmenhorst und Emden) bieten sich Einkreisungen an, während für Göttingen eine Auskreisung für den Fall vorzusehen wäre, dass eine langfristig auskömmliche Finanzausstattung im Rahmen des

Landkreises Göttingen nicht zu erreichen ist. Aber auch im Falle Wolfsburgs und Salzgitters empfiehlt der Gutachter ein Überdenken der Kreisfreiheit zugunsten einer die Oberzentren durchaus stärkenden Nutzung der in einem größeren Gemeindeverband gegebenen Handlungsmöglichkeiten.

Die „*Entwicklungsvariante*“ folgt dem und erweitert die „Minimallösung“ um eine verstärkte Größerräumigkeit auch im Harz, im Großraum Braunschweig, an der Unterweser, in der Metropolregion Bremen-Oldenburg und im Küstenraum. Die vorgeschlagenen Fusionen nehmen ohnehin deutliche Verflechtungsprozesse zwischen den Akteuren auf, scheinen geeignet, das vor allem ökonomische Entwicklungspotential in den angesprochenen Teilräumen des Landes zu optimieren und sichern angesichts der noch überschaubaren Größenordnungen durchaus eine den Namen verdienende Selbstverwaltung. Einzelvorschläge werden dabei immer strittig bleiben, so die Zuordnungen etwa Wittmunds, Schaumburgs oder Gifhorns, doch bleibt das Fehlen überzeugender Alternativen in solchen Fällen meist entscheidend.

Das „*Zukunftsmodell*“ schließlich überträgt die Ergebnisse dieser Untersuchung auf das gesamte Landesterritorium und kommt zu einem Ausweis von insgesamt 18 gemeindeverbandlich organisierten Selbstverwaltungseinheiten, deren kreisliche Organisation sich anbietet. In den nun einbezogenen Fällen besteht meist kein dringender, aber ein sich doch anbietender Handlungsbedarf, nimmt man das politisch immer wieder betonte Bemühen um die (lokale, regionale, nationale und internationale) Wettbewerbsfähigkeit der niedersächsischen Städte, Kreise und Gemeinden ernst. Der Gebrauch des Zukunftsbegriffs sollte allerdings nicht als „Freibrief“ für zwischenzeitliches Nicht-Handeln verstanden werden. Gerade die „starken“ städtischen und kreislichen Akteure im Land haben bereits frühzeitig das Instrument der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) genutzt, um die eigenen wie die regionalen Potentiale zu stärken. Dies bis hin zu auch operativ überzeugenden Arbeitsteilungen zu betreiben, erscheint unverändert angezeigt.

Ergänzt man schließlich die sich mit den vorliegenden Untersuchungsergebnissen verbindenden Optionen um jene Empfehlungen, die sich auf den *konsequenten Übergang zur Einheitsgemeinde* und die *Herausbildung arbeitsfähiger Formen der Regionalorganisation*, hier vor allem der Regionalplanung, richten, ergibt sich ein Bild der niedersächsischen Kommunalstruktur, das deutliche Züge einer handlungs- und zukunftsfähigen Selbstverwaltung trägt, ohne das für sie konstitutive bürgerschaftliche Engagement, vor allem das Ehrenamt, zu beschädigen. Einen entsprechenden Reformansatz umzusetzen und damit den Ruf Niedersachsens als reformorientiertes (und reformfähiges) Flächenland zu bestätigen, erscheint aufgrund der hier umfassend analysierten Ausgangssituation angezeigt. Auch von daher wäre es wünschenswert, wenn sich die politischen Parteien des Landes, wie

immer auch das Ergebnis der Landtagswahlen im Januar 2013 ausfällt, auf ein Gespräch über unabweisbare Reformen der Kommunalstruktur einlassen würden. Dies dürfte sich vor allem deshalb anbieten, weil es mit Blick auf die hier verfolgten Themenfelder *nicht mehr um Erkenntnisfragen, sondern um den politischen Willen geht*, defizitäre Verwaltungsstrukturen abzubauen und das Land zukunftsfähig zu halten.

Die *im laufenden Wahlkampf hierzu erkennbaren Positionen* sind nicht so weit voneinander entfernt, wie es die öffentlichen Erklärungen gelegentlich zu suggerieren suchen. Während die *Landesregierung* mit Blick auf defizitäre Kommunalstrukturen eine Fortsetzung der „Freiwilligkeitsphase“ und ggf. einen „Zukunftsvertrag II“ in Aussicht stellt, im Übrigen aber unabweisbare Reformen ankündigt, deckt sich die von der *Opposition* vorgetragene „Regionalisierungsstrategie“ mit der hier verfolgten Ausrichtung an „Regionalen Kooperationsräumen“. Soweit erkennbar, wird damit von der ursprünglich verfolgten Idee, das Land über eine kleinere Zahl „verfasster Regionen“ zu steuern, Abstand genommen, aus der Sicht des Gutachters zurecht, da damit, in Ergänzung funktionaler und rechtlicher Bedenken, eine die Selbstverwaltung schädigende Zentralisierung verbunden sein dürfte. Die darüber hinaus geplante Aufwertung der Regierungsvertretungen zu „Landesbeauftragten“ und deren Ressortierung in der Staatskanzlei nimmt dagegen die Ergebnisse der vom Gutachter vorgelegten Evaluation der Regierungsvertretungen auf (vgl. FN 315); diese der Landesregierung seit längerem vorliegende Untersuchung votierte angesichts deutlicher und anhaltender Schwächen der Ressortkoordination für einen Ausbau der Regierungsvertretungen zu koordinierenden „Entwicklungsagenturen“. Höchst fragwürdig wäre es allerdings, wenn dieser Ansatz in eine Wiedererrichtung von Bezirksregierungen mündete, deren Abschaffung eine der erfolgreichsten (und historisch bedeutsamsten) Verwaltungsreformen des Landes darstellte.

Kommunalstrukturen in Niedersachsen
Lösung A: Minimallösung

Kommunalstrukturen in Niedersachsen
Lösung B: Entwicklungsvariante
Friesland, Lk
Wittmund, Lk
Aurich, Lk
Cuxhaven, Lk
Stade, Lk
Wesermarsch, Lk
Osterholz, Lk
Ammerland, Lk
Rotenburg (Wümme), Lk
Harburg, Lk
Lüneburg, Lk
Leer, Lk
2
Oldenburg, Lk
Verden, Lk
Heidekreis, Lk
Uelzen, Lk
Lüchow-Dannenberg, Lk
Cloppenburg, Lk
Emsland, Lk
Diepholz, Lk
Celle, Lk
Nienburg (Weser), Lk
Vechta, Lk
Gifhorn, Lk
Grafschaft Bentheim, Lk
Hannover, Region
Osnabrück, Lk
3
Schaumburg, Lk
Peine, Lk
1
Helmstedt, Lk
Hameln-Pyrmont, Lk
Hildesheim, Lk
Wolfenbüttel, Lk
Holzminden, Lk
Goslar, Lk
Northeim, Lk
Osterode am Harz, Lk
4
Göttingen, Lk
Kreisfreie Städte
1 - Braunschweig, kreisfreie Stadt
2 - Oldenburg (Oldb), kreisfreie Stadt
3 - Osnabrück, kreisfreie Stadt
4 - Göttingen, ggf. kreisfreie Stadt
Quelle: ISE - Strukturberichterstattung 2012
Internationales Institut für
Staats- und Europawissenschaften
Landkreise (Lk) und kreisfreie Städte
in Niedersachsen

Kommunalstrukturen in Niedersachsen
Lösung C: Zukunftsmodell

Anhang

Der nachfolgende Anhang wurde für diese zweite Fortschreibung des „Grundgutachtens“ stark vereinfacht. Er weist lediglich jenen die Ausführungen prägenden empirisch-analytischen Rahmen aus, der „Erstlesern“ den Nachvollzug der aufgabenspezifischen Analyse erlaubt, ergänzt um ein erweitertes Literatur- und Materialverzeichnis. Hinsichtlich weiterer Basisinformationen sei auf die Anhänge des „Grundgutachtens“ verwiesen, vor allem auf den Ausweis themenspezifischer Daten für Verwaltungsreformen in Deutschland und Niedersachsen, die Synopse zur Rechtsprechung im Rahmen kommunaler Gebietsreformen in den Flächenländern sowie den Abdruck des häufig angesprochenen „Zukunftsvertrags“. Erweitert wird der hier vorgelegte Anhang lediglich um eine Zusammenstellung der bis zum Jahresanfang 2013 abgeschlossenen Vereinbarungen im Rahmen des Entschuldungsprogramms der Landesregierung.

Aufgabenbestand und Aufgabendifferenzierung: ein empirisch-analytischer Rahmen

ISE-Systematik staatlicher und kommunaler Aufgabenbereiche

(A) Gesamtübersicht

Quelle: *Hesse, J.J./Götz, A.*, a.a.O., 2006; Weiterentwicklung im Rahmen der ISE-Strukturberichterstattung.

(B) Detaillierte Übersicht[432]

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)

432 Quelle: Ebd.

(Fortsetzung)

Nr.$_{GB}$	Inhalt	HA$_{ISE}$	Inhalt	Fkt.Ziff.	Inhalt	Gl.Nr.	Inhalt
IV	*(Fortsetzung)*	*7*	*(Fortsetzung)*			11 (teilw.)	Staatsangehörigkeits-angelegenheiten, Aus-länderangelegenheiten
				042	Polizei (insb. Vollzugspolizei)		
						10	Polizei (Vollzugsauf-gaben auf dem Gebiet der öffentlichen Si-cherheit und Ordnung)
						11 (teilw.)	Angelegenheiten der allgemeinen öffentli-chen Ordnung
						11 (teilw.)	Waffen- und Spreng-stoffangelegenheiten
						11 (teilw.)	Vereins-, Versamm-lungs- 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 Gemeinschafts-dienste)*	74	Schlacht- u. Viehhöfe
						75	Bestattungswesen
				439	Sonstiges	76	Sonstige öffentliche Einrichtungen
						77	Hilfsbetriebe der Verwaltung
				82	Versorgungsunternehmen	81	Versorgungsunter-nehmen
						810	Elektrizitätsversor-gung
						813	Gasversorgung
						815	Wasserversorgung
						816	Fernwärmeversorgung
						817	Kombinierte Versor-gungsunternehmen
						83 (teilw.)	Kombinierte Versor-gungs- und Verkehrs-unternehmen
V	*(noch Sonderordnungs-verwaltung)*	10	Wirtschaft	6 (teilw.)	Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe	11 (teilw.)	Gewerbe- und Gast-stättenwesen
				61	Verwaltung (Energie- und Wasser-wirtschaft, 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, Wasser-bau (soweit nicht bei HA$_{ISE}$ 10)
				624	Talsperren, Hochwasserrückhalte-becken		

(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		
				643 649	Märkte u. Inlandsmessen Sonstiges	791 (teilw.) 799	Sonstige Förderung von Wirtschaft und Verkehr Sonstiges
				651	Tourismus/ Fremdenverkehr	790 791 (teilw.)	Fremdenverkehr 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	331 332	Umwelt- und Naturschutzbehörden Maßnahmen des Umwelt- und Naturschutzes	11 (teilw.) 12 360	Naturschutz (ordnungsbehördliche Aufgaben) Umweltschutz 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	311 314	Gesundheitsbehörden Maßnahmen des Gesundheitswesens	11 (teilw.)	Ordnungsaufgaben auf dem Gebiet der Gesundheitsaufsicht
						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 Angestell-ten 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 Asylbewerberleistungs-gesetz	41	Sozialhilfe nach dem BSHG
						410	Hilfe zum Lebens-unterhalt
						411	Hilfe zur Pflege
						412	Eingliederungshilfe für Behinderte
						413	Krankenhilfe; Hilfe bei Schwangerschaft oder bei Sterilisation; Hilfe zur Familien-planung
						414	Sonstige Hilfen in be-sonderen Lebenslagen
						42	Leistungen nach dem Asylbewerberleis-tungsgesetz
				235	Soziale Einrichtungen	43	Soziale Einrichtungen (ohne Einrichtungen der Jugendhilfe)
						431	Soziale Einrichtungen für Ältere (ohne Pfle-geeinrichtungen)
						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 Ein-richtungen
				236	Förderung der Wohlfahrtspflege	47	Förderung v. a. Trä-gern der Wohlfahrts-pflege
				237	Leistungen nach dem Unterhalts-vorschussgesetz		
				241	Leistungen der Kriegsopferversor-gung und gleichartige Leistungen		
				242	Einrichtungen der Kriegsopferver-sorgung		
				243	Lastenausgleich	409	Lastenausgleichs-verwaltung
				244	Wiedergutmachung		
				246	Vertriebene/Spätaussiedler		

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Nr.GB	Inhalt	HAISE	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)*	195 188	Denkmalschutz und -pflege Verwaltung kultureller Angelegenheiten	613	Untere Denkmalschutzbehörde
VIII	*(noch Kultus)*					365	Denkmalschutz und Denkmalpflege
				199	Kirchliche Angelegenheiten	37	Kirchliche Angelegenheiten

Kategorien der Aufgabenanalyse

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[433] (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)

[433] 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.)

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.

Zukunftsvertrag: Vorhaben Entschuldungshilfe (Stand: 31. Dezember 2012)

Kommunen	Vorhabentyp	Liquiditätskreditverschuldung zum 31.12.2009		Entschuldungshilfe	Status
		Summe	pro Kopf		
Lk Friesland					
Gemeinde Wangerland	Eigenentschuldung	9.705.269 €	980 €	7.278.951 €	Vertragsabschluss September 2011
Lk Lüneburg					
LK Lüneburg	Eigenentschuldung	95.601.000 €	542 €	71.818.400 €	Vertragsabschluss am 02.02.2012
Hansestadt Lüneburg	Eigenentschuldung	129.679.977 €	1.792 €	70.000.000 €	Vertragsunterzeichnung am 9. November 2012
LK Cuxhaven					
SG Land Wursten	Fusion zu Einheitsgemeinde	27.095.820 €	2.832 €	20.321.865 €	Vertragsabschluss Oktober 2011
Gemeinde Nordholz		9.700.000 €	1.289 €	7.275.000 €	
Stadt Langen	Fusion zu Einheitsgemeinde	19.434.469 €	1.603 €	14.575.852 €	Vertragsabschluss Juli 2011;
SG Bederkesa					
SG Beverstedt	Umwandlung in Einheitsgemeinde	12.522.831 €	580 €	7.294.373 €	Vertragsabschluss Februar 2010
Stadt Langen	Eigenentschuldung	14.000.000 €	756 €	10.500.000 €	Vertragsabschluss September 2010
SG Hagen	Umwandlung in Einheitsgemeinde	10.691.976 €	963 €	8.018.982 €	Vertragsunterzeichnung am 11.06.2012
Lk Cuxhaven	Eigenentschuldung	104.931.774 €	520 €	78.698.831 €	Vertragsunterzeichnung am 01.10.2012
SG Hemmoor	Eigenentschuldung	7.668.103 €	541 €	5.270.942 €	Vertragsabschluss am 19.12.2012
LK Uelzen					
LK Uelzen	Eigenentschuldung	80.500.000 €	850 €	60.029.669 €	Vertragsabschluss am 26.08.2011
SG Bevensen	Fusion zu neuer Samtgemeinde	11.712.446 €	463 €	8.506.351 €	Vertragsabschluss September 2010
SG Altes Amt Ebstorf					

Kommunen	Vorhabentyp	Liquiditätskreditverschuldung zum 31.12.2009		Entschuldungshilfe	Status
		Summe	pro Kopf		
SG Bodenteich	Fusion zu neuer Samtgemeinde	9.176.068 €	1.464 €	10.590.845 €	Vertragsabschluss Dezember 2010
SG Wrestedt		5.200.000 €	767 €		
LK Celle					
SG Eschede	Umwandlung in Einheitsgemeinde	9.081.524 €	1.486 €	6.811.143 €	Vertragsunterzeichnung am 17.09.2012
Gemeinde Unterlüß	Fusion zu Einheitsgemeinde	3.000.000 €	790 €	3.750.000 €	Vertragsunterzeichnung am 14.12.2012
Gemeinde Hermannsburg		2.000.000 €	242 €		Vertragsunterzeichnung am 14.12.2012
LK Wolfenbüttel					
SG Schladen	Umwandlung in Einheitsgemeinde	12.840.000 €	1.386 €	11.382.640 €	Vertragsabschluss November 2011 Einheitsgemeinde zum 01.11.2014
SG Asse	Fusion zu neuer Samtgemeinde	23.950.000 €	2.484 €	32.732.081 €	Vertragsabschluss Oktober 2011
SG Schöppenstedt		14.000.000 €	1.449 €		
LK Goslar					
LK Goslar	Eigenentschuldung	85.470.000 €	589 €	64.102.500 €	Vertragsabschluss März 2012
Stadt Goslar	Eigenentschuldung	58.290.273 €	1.402 €	43.717.705 €	Vertragsabschluss 20. November 2012
Sankt Andreasberg	Fusion zu Einheitsgemeinde	4.240.000 €	2.303 €	9.083.250 €	Vertragsabschluss Juli 2010
Stadt Braunlage		7.398.432 €	15.420 €		
LK Osterode					
SG Bad Grund	Umwandlung in Einheitsgemeinde	15.993.872 €	1.758 €	12.003.784 €	Vertragsabschluss März 2011
Landkreis Göttingen					
Stadt Göttingen	Eigenentschuldung	189.757.000 €	1.402 €	113.468.291 €	Vertragsabschluss Juli 2012
LK Northeim					

Kommunen	Vorhabentyp	Liquiditätskreditverschuldung zum 31.12.2009		Entschuldungshilfe	Status
		Summe	pro Kopf		
Stadt Einbeck	Fusion zu Einheitsgemeinde	25.000.000 €	928 €	24.150.000 €	Vertragsabschluss Oktober 2011 Fusion zum 01.03.2013
Gemeinde Kreiensen		7.200.000 €	1.022 €		
Bad Gandersheim	Eigenentschuldung	30.710.000 €	2.929 €	23.907.478 €	Vertragsabschluss September 2010
Stadt Dassel	Eigenentschuldung	5.200.000 €	497 €	3.900.000 €	Vertragsabschluss Oktober 2011
Stadt Uslar	Eigenentschuldung	14.500.000 €	968 €	10.875.000 €	Vertragsabschluss Dezember 2011
Stadt Northeim	Eigenentschuldung	53.000.000 €	1.777 €	39.750.000 €	Vertragsabschluss Oktober 2011
LK Hameln-Pyrmont					
Stadt Bad Münder	Eigenentschuldung	22.800.000 €	1.283 €	17.100.000 €	Vertragsabschluss am 26.08.2011
Lk Hildesheim					
Stadt Hildesheim	Eigenentschuldung	183.500.000 €	1.785 €	130.000.000 €	Vertragsabschluss am 20.12.2012

Liquiditätsverschuldung gesamt **1.315.550.835 €** **Entschuldungshilfe gesamt** **926.913.933 €**

Quelle: Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, 2012.

Zusammenschlüsse von Kommunen seit Ende 2009 (ohne Entschuldungshilfen aus dem „Zukunftsvertrag"; Stand 31. Dezember 2012)

Seit dem Abschluss des Zukunftsvertrages zwischen der niedersächsischen Landesregierung und der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände am 17.12.2009 sind die folgenden Zusammenschlüsse ohne die Gewährung von Entschuldungshilfemitteln vollzogen worden bzw. verbindliche Beschlüsse der Vertretungen gefasst worden:

Beteiligte Kommunen	Beschlüsse vom	Fusionszeitpunkt	Sachstand bei rechtl. Umsetzung	Einwohner
Samtgemeinden Bodenwerder, Polle	Feb./März 2009	01.01.2010	VO v. 12.09.2009	15.484
Samtgemeinden Hadeln, Sietland	Juni/Juli 2009	01.01.2011	VO v. 07.04.2010	15.572
Samtgemeinden Grafschaft Hoya, Eystrup	Nov./Dez. 2009	01.01.2011	VO v. 28.05.2010	17.208
Samtgemeinden Eschershausen, Stadtoldendorf	Okt. 2009 und Feb. 2010	01.01.2011	VO v. 10.06.2010	15.918
Samtgemeinde Landesbergen und Gemeinde Stolzenau	Apr./Mai 2010	01.11.2011	Hauptsatzungsänderung v. 13.06.2010	15.675
Gemeinde Suddendorf, Stadt Schüttorf als Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde Schüttorf	Januar 2010	01.11.2011	Ges. v. 17.02.2011	12.634
Gemeinde Engeln, Flecken Bruchhausen-Vilsen als Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen	Juni 2009	01.11.2011	Ges. v. 08.12. 2010	7.141
Gemeinde Achim und Gemeinde Börßum als Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde Oderwald	März 2011	01.11.2011	Ges. v. 13.04.2011	2.810
Laufende Verfahren:				
Samtgemeinden Oldendorf und Himmelpforten – Zusammenschluss per Verordnung	April-Juni 2012	01.01.2014		17.480

Quelle: Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, 2012.

Literatur- und Materialverzeichnis

Andrew, Simon A.: Recent developments in the study of interjurisdictional agreements. An overview and assessment, in: State and Local Government Review 41(2009), 133-42

Anderson, Ole Johan/ Pierre, Jon: Exploring the strategic region: rationality, context, and institutional collective action, in: Urban Affairs Review 46 (2010), 218-4

Arn, Daniel: Liegt die Zukunft in der Fusion von Gemeinden? in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 100 (1999), 241-53

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.

Banting, Keith/ Costa-Font, Joan: Guest editorial: Decentralization, welfare, and social citizenship in contemporary democracies, in: Environment and Planning C: Government and Policy 28(2010), 381-88

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.

Bentley, Gill/, Bailey, David/ Shutt, John: From RDAs to LEPs: A new localism? Case examples of West Midlands and Yorkshire, in: Local Economy, 25 (2010), 535–557

Benz, Arthur/ Fürst, Dietrich/ Kilper, Heiderose/ Rehfeld, Dieter: Regionalisierung. Theorie, Praxis, Perspektiven, Opladen 1999

Bernat, E.: Niedersachsen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Regionalisierung und Regionsbildung im Norden, AM Nr. 347, 2009.

Bevir, Mark/ Rhodes, Rod A.W.: Governance stories, Oxon 2006

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.

„Blaues Papier“: Droste, Herbert/ Fiedler, Jobst/ Schmidt, Valentin: Region Hannover – Entwicklung neuer Organisationsstrukturen für die Wahrnehmung regionaler Verwaltungsaufgaben in der Region Hannover, Hannover 1996

Blomqvist, Paula/ Bergman, Patrik: Regionalisation nordic style: Will regions in Sweden threaten local democracy? in: Local Government Studies 36(2010), 43-74

Blume, Lorenz/ Döring, Thomas/ Voigt, Stefan: Fiscal effects of reforming local constitutions: Recent German experiences, in: Urban Studies 48(2011) 2123–2140

Bogumil, Jörg/ Grohs, Stephan: Möglichkeiten und Grenzen von Regionalverwaltungen, in: Jörg Bogumil/Sabine Kuhlmann (Hg.): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, Wiesbaden 2010, 89-110

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.

Boyne, George: Is there a relationship between fragmentation and local government costs? A Comment on Drew Dolan (UAQ 26: 28-45) in: Urban Affairs Quarterly 28(1992), 317-22

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.

Brockmann, Gerd/ Rosenfeld, Martin: Auswirkungen der Gebietsreform im Bereich der Ausgabenpolitik der Gemeinden. Empirische Untersuchungen am Beispiel des Landes Niedersachsen, Baden-Baden 1984

Brüggemeier, Martin/ Dovifat, Angela/ Kubisch, Doreen/ Lenk, Klaus/ Reichard, Christoph/ Siegfried, Tina: Organisatorische Gestaltungspotenziale durch Electronic Government – Auf dem Weg zur vernetzten Verwaltung, Berlin 2006 (Schriftenreihe „E-Government und die Erneuerung des öffentlichen Sektors“, Bd. 8)

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.

Carr, Jered B./ Feiock, Richard C.: Metropolitan government and economic development, in: Urban Affairs Review 34(1999), 476-89

Carruthers, John I./ Ulfarsson, Gudmundur F.: Urban sprawl and the cost of public services, in: Environment and Planning B, 30(2003), 503-22

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.

Castells, Manuel: Globalisation, networking, urbanisation: Reflections on the spatial dynamics of the information age, in: Urban Studies 47(2010), 2737-2745

CDU/FDP Hessen: Vertrauen, Freiheit, Fortschritt – Hessen startet ins nächste Jahrzehnt. Koalitionsvereinbarung für die Legislaturperiode 2009-2014, Wiesbaden 2009

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.

Craw, Michael: Taming the local Leviathan. Institutional and economic constraints on municipal budgets, in: Urban Affairs Review 43(2008), 663-90

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.

DeHoog, Ruth H./ Lowrey, David/ Lyons, William E.: Citizen satisfaction with local governance: A test of individual, jurisdictional, and city specific explanations, in: Journal of Politics 52(1990), 807-37

Dente, Bruno/ Coletti, Paola: Measuring governance in urban innovation, in: Local Government Studies 37(2011), 43-56

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.

Dolan, Drew A.: Local Government fragmentation: Does it drive up the cost of government? in: Urban Affairs Review 26(1990), 28-45

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.

Downs, Anthony: New visions for metropolitan America, Washington D.C. 1994 (Brookings Institution)

Downs, Anthony: Bureaucratic structure and decision-making, Santa Monica 196

Ebinger, Falk/ Grohs, Stephan/ Reiter, Renate: The preference of decentralisation strategies compared: An assessment of decentralisation strategies and their impact on local government performance in Germany, France and England, in: Local Government Studies, 37(2011), 553-75

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.

Feiock, Richard C.: Metropolitan governance and institutional collective action, in: Urban Affairs Review 44 (2009), 356-77

Feiock, Richard C./ Sholz, John T.: Selforganizing federalism: Collaborative mechanisms to mitigate institutional collective action dilemmas, London 2009

Feiock, Richard C./ Carr, Jered B.: A reassessment of city/county consolidation: Economic development impacts, in: State and Local Government Review 29 (1997), 166-71

Fiedler, Jobst/ Sponheuer, Birgit: Public Merger erfolgreich managen. Erfolgsfaktoren und Lehren aus Integrationsprozessen im privaten Sektor, in: Andreas Huber/ Stephan A. Jansen/ Harald Plamper, Hg.: Public Merger: Strategien für Fusionen im öffentlichen Sektor, Wiesbaden 2004, 91-120

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.

Frohner, Siegfried/ Priebs, Axel: Der Prozess der Bildung der Region Hannover, in: Großraum Hannover. Eine Region mit Vergangenheit und Zukunft, Hannover 2001 (Beiträge zur regionalen Entwicklung, H.96), 347-64

Fürst, Dietrich/ Mäding, Heinrich: Raumplanung unter veränderten Verhältnissen, in: ARL, Hg.: Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung, Hannover 2011, 11-75

Fürst, Dietrich: Regional Governance, in: Benz, A./ Dose, N., Hg.: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden 2010, 2.Aufl., 49-68

Fürst, Dietrich: Regionalisierung – die Aufwertung der regionalen Steuerungsebene? in: ARL, Hg.: Grundriß der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, 351-63

Fukuyama, Francis: Trust: The social virtues and the creation of prosperity, New York 1995

Gayl, Johannes von: Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern, in: Jörg Bogumil/Sabine Kuhlmann (Hg.): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, Wiesbaden 2010, 125-42

Gebhardt, I.: Das kommunale Selbstverwaltungsrecht. Verfassungsrechtliche Maßstäbe und verfassungsgerichtliche Maßstabsbildung für kommunale Gebietsreformen, staatliche Aufgabenverlagerungen und Ausgestaltungen des kommunalen Finanzausgleichs, Baden-Baden: Nomos, 2007.

„Gelbes Papier“: Lenkungsgruppe Region Hannover: Region Hannover – Vorschlag zur Umsetzung neuer Verwaltungsstrukturen für die Wahrnehmung regionaler Verwaltungsaufgaben im Großraum Hannover, Hannover 1997

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.

Giffinger, Rudolf/ Haindlmaier, Gudrun/ Kramar, Hans: The role of ranking in growing city competition, in: Urban Research & Practice, 3 (2010), 299-312

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.

Greasley, Stephen/ John, Peter/ Wolman, Harold: Does government performance matter? The effects of local government on urban outcomes in England, in: Urban Studies 48(2011), 1835-51

Grüttner, S.: Hessens Landesverwaltung konsequent auf Reformkurs, in: Innovative Verwaltung 4/2004, 12-14.

Guérin, Elodie/ Kerrouche, Eric: From amateurs to professionals: The changing face of local elected representatives in Europa, in: Local Government Studies, 34(2008), 179-201

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

Harrigan, John J.: Political change in the metropolis, New York 1996

Hartmann, Ingo: Integration akquirierter Unternehmen in den neuen Bundesländern. Eine empirische Analyse zu Erfolgswirkungen von Maßnahmen der Integrationsgestaltung, Frankfurt/M. u.a. 2002

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.

Henderson, Alisa: Why regions matter: Sub-state politics in comparative perspective, in: Regional and Federal Studies 20(2010), 439-45

Hendricks, Rebecca M./ Jimenez, Benedict S./ Lal, Kamna: Does local government fragmentation reduce local spending? in: Urban Affairs Review 47(2011), 467-510

Henneke, Hans-Günter (Hg.): Kommunale Verwaltungsstrukturen der Zukunft – Neue Anforderungen aus demographischem Wandel, öffentlicher Finanzkrise, eGovernment und Europakompatibilität. Professorengespräch 2006 des DLT, Heidelberg 2006 (Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht Bd. 29)

Henneke, Hans-Günter: Eine kritische Würdigung des regionsbildung, in: Region Hannover – eine erste Bilanz, Hannover 2003 (Schriftenreihe „Niedersachsen – vom Grenzland zum Land in der Mitte“, Bd.7), 41-50

Henneke, Hans-Günter (Hg.): Optimale Aufgabenerfüllung im Kreisgebiet? Stuttgart 1999 (Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht, Bd.8), 201 ff.

Hesse, J.J.: Handlungs- und zukunftsfähige Kommunalstrukturen. Der Fall Niedersachsen, Baden-Baden, 2011.

Hesse, J.J.: Kommunalstrukturen in Niedersachsen. Eine teilregionale Untersuchung für den Raum Nordostniedersachsen, Berlin, 2011.

Hesse, J.J.: Kommunalstrukturen in Niedersachsen. Eine teilregionale Untersuchung für den Raum Südniedersachsen (Göttingen, Northeim, Osterode am Harz), Berlin, 2011.

Hesse, J.J.: Kommunalstrukturen in Niedersachsen. Eine teilregionale Untersuchung für den Raum Wolfsburg-Gifhorn-Helmstedt, Berlin, 2011.

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 Europas. 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.

Hessischer Landkreistag: Positionen des Hessischen Landkreistages zu Aufgaben- und Regionalreform, Wiesbaden 2002

Hessischer Städte- und Gemeindebund: Eckpfeiler einer Regionalreform 2000 für Hessen, Mühlheim/M. 2000

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.

Jimenez, Benedict S./ Hendricks, Rebecca: Is government consolidation the answer? in: State and Local Government Review 42(2010), 258-70

Jock, Christian (Hg.): Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund 2008-2010, Speyer 2011 (Speyerer Forschungsberichte Bd.267)

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“.

Kantor, Paul: City futures: Politics, economic crisis, and the American model of urban development, in: Urban Research & Practice 3(2010), 1-11

Kantor, Paul: Varieties of city regionalism and the quest for political cooperation: A comparative perspective, in: Urban Research & Practice 1(2008), 111-29

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.

Kjaer, Ulrik/ Hjelmar, Ulf/ Olsen, Asmus Leth: Municipal amalgamations and the democratic functioning of local councils: The case of the Danish 2007 structural reform, in: Local Government Studies 36(2010), 569-85

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.

König, Michael: Regionalstadt Frankfurt. Ein Konzept nach 100 Jahren Stadt-Umland-Diskurs in Berlin, Hannover und Frankfurt am Main, Berlin 2009 (ISR-Arbeitshefte Nr. 75)

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, Sabine/ Bogumil, Jörg: Kommunalisierung, Regionalisierung, Kooperation – die „neue Welle“ subnationaler Verwaltungsreformen, in: Jörg Bogumil/Sabine Kuhlmann (Hg.): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, Wiesbaden 2010, 11-22

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.

Lackowska, Marta: Why is voluntary co-operation condemned to failure? Reflections on the Polish and German background, in: Lex Localis 7(2009), 347-69

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.

Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern: Rechnungshof stellt Bericht zu Einspareffekten einer Kreisgebietsreform vor. Schwerin 2009 (Pressemitteilung vom 29.01.2009)

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.

Leach, Steve: Reorganisation, reorganisation, reorganisation: A critical analysis of the sequence of local government reorganisation initiatives, 1979-2008, in: Local Government Studies 35(2009), 61-74

Löb, S./Nischwitz, G.: Die Region Göttingen/Südniedersachsen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Regionalisierung und Regionsbildung im Norden, AM Nr. 347, 2009.

Loughlin, John: Reconfiguring the state: Trends in teritorial governance in European states, in: Regional and Federal Studies 17(2007), 385-403

Mäding, Heinrich: Strategische Regionsbildung – eine neue Form der interkommunalen Zusammenarbeit, in: Jörg Bogumil/Sabine Kuhlmann (Hg.): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, Wiesbaden 2010, 205-22

Mäding, H.: Demographischer Wandel und Kommunalfinanzen – Einige Trends und Erwartungen, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 43/1 (2004), 84–102.

Mandel, Michael: Scale and innovation in today's economy. Veröffentlichung des Progressive Policy Institute, Dezember 2011 (http://progressivepolicy.org/wp-content/uploads/2011/12/12.2011-Mandel_Scale-and-Innovation-in-Todays-Economy.pdf (einges.: Dez. 2011)

Martin, Lawrence L./ Schiff, Jeannie Hock: City-county consolidations: promise versus performance, in. State and Local Government Review 43(2011), 167-77

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.

Mehde, V.: Vierzehn Juristen, vier Meinungen. Die neuere Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern zur Kreisgebietsreform, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE) 4/9, 2011, 501-521.

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.

Meyer, Hubert: Regionalkreisbildung: Länder zu Landkreisen? Anmerkungen zur Regionalkreisdiskussion aus Anlass der Verabschiedung des Verwaltungsmodernisierungsgesetzes in Mecklenburg-Vorpommern, in: Die öffentliche Verwaltung 59(2006), 929-38

Meyer, H.: Was neues aus dem Nordosten: Landesverfassungsgericht stärkt kommunale Selbstverwaltung, in: Büchner, C./Franzke, J./Nierhaus, M. (Hrsg.): Verfassungsrechtliche Anforderungen an Gebietsreformen, Potsdam, 2008, S. 49-70.

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.

Morgan, David R./ Mareschal, Patrice: Central-city/ suburban inequality and metropolitan political fragmentation, in: Urban Affairs Review 34(1998), 578-96

Morton, Lois M./ Chen, Yu-Che, Morse, Ricardo S.: Small town civic structure and interlocal collaboration for public services, in: City and Community 7(2008), 45-60

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.

Nelson, Arthur C./ Foster, Kathryn A.: Metropolitan governance structure and income growth, in: Journal of Urban Affairs 21(1999), 2309-25

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.

Niskanen, William A.: Bureaucracy and representative government, Chicago/New York 1971

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.

Nyholm, Inga/ Haveri, Arto: Between government and governance – local solutions for reconciling representative government and network governance, in: Local Government Studies 35(2009), 109-124

Nyseth, Torill/ Ringholm, Toril: Municipal response to local diversity: Flexibility in community governance, in: Local Government Studies 34(2008), 471-87

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

Ostrom, Elinor: Metropolitan reform. Propositions derived from two traditions, in: Social Science Quarterly 53 (1972), 474-93

OstWestfalenLippe Marketing GmbH: Initiative „Wirtschaftsnahe Verwaltung“. Zwischenbericht 2006. Dritte Welle – Vorschläge zum Bürokratieabbau, Detmold 2006.

Paasi, Anssi: he resurgence of the „region“ and „regional identity“: Theoretical perspectives and empirical observations on regional dynamics in Europe, in: Review of International Studies 35 (2009), 121-46

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

Parkinson, C. Northcote: Parkinson's Law or the pursuit of progress, London 1961 (3. Aufl.)

Peters, Guy B.: Steering, rowing, drifting, or sinking? Changing patterns of governance, in: Urban Research & Practice 4(2011), 5-12

Plamper, Harald: Politische Voraussetzungen einer Fusion, in: Andreas Huber/ Stephan A. Jansen/ Harald Plamper, Hg.: Public Merger: Strategien für Fusionen im öffentlichen Sektor, Wiesbaden 2004, 39-56

Post, Stephanie S./ Stein, Robert M.: State economics, metropolitan governance, and urban-suburban economic development, in: Urban Affairs Review 36(2000), 46-61

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, Axel: Die Region Hannover – Erfahrungen und Perspektiven, in: Jörg Bogumil/Sabine Kuhlmann (Hg.): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, Wiesbaden 2010, S. 111-124

Priebs, A.: Raum Hannover-Braunschweig-Göttingen auf dem Weg zur europäischen Metropolregion in: Neues Archiv für Niedersachsen, 2/2004.

Reese, Laura A.: Same governance, different day: Does metropolitan reorganization make a difference? in: Review of policy Research 21(2004, 595-611

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.

Rehfeld, Dieter/ Terstriep, Judith: Realistische Erwartungen an Clustermanagement: Literaturstudie, Gelsenkirchen 2009

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, Markus: Verwaltungsstrukturreformen in den deutschen Bundesländern. Radikale Reformen auf der Ebene der staatlichen Mittelinstanz, Wiesbaden 2008

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.

Rühmann, Angela: Die unterschiedlichen Verbandsmodelle im Großraum Hannover, in: Großraum Hannover. Eine Region mit Vergangenheit und Zukunft, Hannover 2001 (Beiträge zur regionalen Entwicklung H.96), 31-50

Ruff, Annelise: Die Entwicklung der Personalausgaben der Gemeinden Nordrhein-Westfalens unter dem Einfluß der kommunalen Gebietsreform, Thun/ Frankfurt 198

Rusk, David: Cities without suburbs, Washington/D.C. 1993

Rusk, David: Inside game/ outside game: Winning strategies for saving urban America, Washington/D.C. 1999 (Brookings Institution)

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

Savitch, H.V.: Global challenge and institutional capacity. Or, how we can refit local administration for the next century, in: Administration & Society 30(1998), 248-73

Savitch, H.V./ Vogel, Ronald V.: New regionalism and its policy agenda. Paths to new regionalism, in: State and Local Government Review 32(2000), 158-68

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.

Schuppan, Tino: Gebietsreform im E-Government-Zeitalter. Potenziale und Erfahrungen auf kommunaler Ebene, in: Verwaltung und Management 14 (2008), 66-78

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.

Seitz, Helmut/ Kempkes, Gerhard: Fiscal federalism and demography, in. Public Finance Review 35(2007), 385-413

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/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Koalitionsvertrag für die 17. Wahlperiode 2008-2013, Wiesbaden 2008

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.

Steiner, Reto: Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz, Bern u.a. 2002

Steiner, Reto: Ursachen, Umsetzung und Erfolg von Gemeindefusionen in der Schweiz, in: Andreas Huber/ Stephan A. Jansen/ Harald Plamper, Hg.: Public Merger: Strategien für Fusionen im öffentlichen Sektor, Wiesbaden 2004, 339-62

Steiner, Reto/ Ladner, Andreas/ Lienhard, Andreas/ Adamaschek, Bernd/ Fürst, Dietrich: Machbarkeit und mögliche Auswirkungen eines Zusammenschlusses der Stadt Luzern und der Gemeinde Littau, Bern 2004 (KPM-Schriftenreihe Nr. 3)

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.

Tessmann, Jens: Die Zukunft der Kreise in Deutschland zwischen Aufgabenkooperation und Territorialreform, Potsdam 2009 (Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam)

Thieme, W./Prillwitz, G.: Die kommunale Gebietsreform, Band I 2 - Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform, Baden-Baden, 1981

Tsebelis, George: Veto Players: How political institutions work, Princeton/N.J. 2002

Vrangbaek, Karsten: Structural reform in Denmark, 2007-09: Central reform processes in a decentralised environment, in: Local Government Studies 36(2010), 205-21

Wagener, F.: Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert, Berlin, 1969.

Wegener, Alexander/ Arbeit, Ute: Regionalisierungstendenzen in europäischen Staaten (Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung), Berlin 2006 (www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_17075__2.pdf, einges. 14.12.2011)

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.

Wollmann, Hellmut: Comparing two logics of interlocal cooperation: The cases of France and Germany, in: Urban Affairs Review 46(2010), 263-92

Wollmann, Hellmut: Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich, Wiesbaden 2008

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.