

Perspektiven einer kommunalen Strukturreform im Landkreis Hildesheim

- Ein Diskussionspapier -

- **Inhaltsverzeichnis:**

Vorwort:	2
I. Kommunale Struktur des Landkreises Hildesheim als Folge des 8. Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen	2
II. Die kommunale Haushaltsmisere der Region Hildesheim und der Versuch des Entgegenwirkens.....	2
III. Situation der Samtgemeinde Freden.....	2
IV. Das Erfordernis eines kommunalen Erneuerungsprozesses in der Region Hildesheim.....	16
V. Flächengröße und Einwohnerzahl als Indikatoren nachhaltig stabiler und handlungsfähiger Gemeinden	2
VI. Das Gemeindegebiet als Lebens- und Wirtschaftsraum	2
VII. Konsequenzen	40
VIII. Ausblick.....	2
IX. Thesen	49

Vorwort:

Die bedrückende Haushaltssituation vieler Städte, Gemeinden und Samtgemeinden im Landkreis Hildesheim ist seit Jahren Anlass zu großer Sorge. Dies gilt neben der Stadt Hildesheim vornehmlich für die Kommunen im Südbereich des Kreisgebietes; allen voran für die Samtgemeinde Freden. Da die wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen jener Region perspektivisch ebenfalls wenig Grund zum Optimismus bieten, besteht die dringende Notwendigkeit, Überlegungen anzustellen, wie dieser Misere begegnet werden soll. Denn die Finanzschwäche der Stadt Hildesheim wirkt sich auch auf den Landkreis Hildesheim aus.

Das Land Niedersachsen eröffnet den in finanzielle Not geratenen Kommunen nach Maßgabe eines mit den kommunalen Spitzenverbänden abgeschlossenen "Zukunftsvertrages" die Möglichkeit einer Entschuldungshilfe. Die Kreisstadt Hildesheim hat diese Hilfe bereits beantragt und hofft auf eine entsprechende Bewilligung, wobei sie durch strikte Konsolidierung ihren eigenen Beitrag leisten will. Zu einem eigenen Konsolidierungsbeitrag und dem notwendigen Haushaltsausgleich aber ist die Samtgemeinde Freden gar nicht mehr in der Lage. Demzufolge sind dort umfassende strukturelle Maßnahmen erforderlich, wenn eine begehrte Entschuldungshilfe die insoweit vorausgesetzte Nachhaltigkeit entfalten soll. Da solche Maßnahmen auch die gebietliche Struktur berühren dürften und demzufolge Auswirkungen auf andere Gemeinden unausweichlich wären, hat am 02.12.2011 in Alfeld eine erste gemeinsame Zusammenkunft der angesprochenen Kommunen des Südkreises zusammen mit dem Niedersächsischen Innenministerium und dem Landkreis Hildesheim als Kommunalaufsichtsbehörden stattgefunden. Mit Schreiben vom 14.12.2011 sind sämtliche Städte, Gemeinden und Samtgemeinden des Landkreises Hildesheim hierüber informiert worden. Dabei wurde in überschaubarem Zeitraum eine landkreisseitig anzufertigende "Strukturanalyse" angekündigt, die hierdurch als Diskussionspapier für die weiteren Beratungen vorgelegt wird.

I. Kommunale Struktur des Landkreises Hildesheim als Folge des 8. Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen

Auf einer Fläche von 1.206 qkm wohnen im Landkreis Hildesheim gegenwärtig (Stichtag: 30.06.2011) 282.180 Menschen. Das Gebiet des Landkreises gliedert sich kommunal in die nachfolgend genannten 19 Städte, Gemeinden und Samtgemeinden:

Gemeinde/Stadt/Samtgemeinde	Einwohnerzahl	Fläche in qkm
Stadt Alfeld (Leine)	20.070	72,87
Gemeinde Algermissen	7.942	35,62
Stadt Bad Salzdetfurth	13.539	67,11
Stadt Bockenem	10.520	109,42
Gemeinde Diekholzen	6.696	30,21
Samtgemeinde Duingen	5.261	59,61
Stadt Elze	8.955	47,71
Samtgemeinde Freden	4.794	53,49
Gemeinde Giesen	9.759	33,91
Samtgemeinde Gronau	13.847	110,03
Gemeinde Harsum	11.701	49,93
Stadt Hildesheim	102.912	92,17
Gemeinde Holle	7.267	61,15
Samtgemeinde Lamspringe	5.797	70,45
Gemeinde Nordstemmen	12.500	60,17
Stadt Sarstedt	18.436	42,94
Gemeinde Schellerten	8.184	80,02
Samtgemeinde Sibbesse	6.141	71,87
Gemeinde Söhle	7.859	57,10

Landkreis Hildesheim



Landkreis Hildesheim/OE 909
Stand: 04.01.2012

Die derzeitige Gliederung des Hildesheimer Landkreisgebietes findet ihre Grundlage im "Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden im Raum Hildesheim/Alfeld" vom 11. Februar 1974 (Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt 1974 S. 74 ff.).

Ausgangspunkt der vor etwa 40 Jahren durchgeführten kommunalen Gebietsreformen in Niedersachsen war das sogenannte "Weber-Gutachten". Namensgeber war der Göttinger Staats- und Verwaltungsrechtslehrer Professor Werner Weber, unter dessen Vorsitz die Niedersächsische Landesregierung eine Kommission eingesetzt hatte, die im März 1969 ihren Abschlussbericht vorlegte. Die zur kommunalen Gebietsreform in Niedersachsen dort formulierten Empfehlungen sind vom Niedersächsischen Landtag in Gestalt einer EntschlieÙung vom 9. Februar 1971 (LT-Drs. 7/382) weitgehend übernommen worden und lauten (zitiert nach dem Gutachten "Kommunalstrukturen in Niedersachsen" von Professor Dr. Joachim Jens Hesse, im folgenden "Hesse-Gutachten" genannt – S. 56 ff.) im Wesentlichen wie folgt:

- Gemeinden und Samtgemeinden sollten mindestens 7.000 Einwohner, in dünnbesiedelten Räumen und dort, wo eine sinnvolle Zuordnung anders nicht möglich sei, mindestens 5.000 Einwohner ausweisen.
- Sie sollten raumstrukturell einen Versorgungsbereich bilden.
- Die Entfernung von allen Punkten der bewohnten Ortslage zu den Einrichtungen und der Verwaltung der Gemeinde/Samtgemeinde sollte 7 bis 8 Kilometer 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.

Auf diese Weise sollte die Verwaltungskraft der neu zu bildenden Kommunen gestärkt werden, wobei verschiedene (wiederum nach Hesse zitierte) konkrete Ziele der Reform angeführt wurden:

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

Die zwischen 1969 und 1977 gesetzlich abgewickelte kommunale Neugliederung des Landes Niedersachsen auf der Ebene der Gemeinden und Landkreise sowie der staatlichen Mittelinstanz fand letztlich ihren Abschluss im 8. Gesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform vom 9. Juni 1977, wodurch in der Region Hildesheim mittels der Auflösung der früheren Landkreise Hildesheim-Marienburg und Alfeld ein neuer Landkreis Hildesheim geschaffen wurde. Zuvor war bereits 1974 die Stadt Hildesheim im Status von einer kreisfreien zu einer großen selbständigen Stadt herabgestuft worden, wobei sie durch einen Einkreisungsvertrag eine Sonderrolle erhielt. Jenes gesetzgeberische Handeln wurde zwei Jahre später durch das Urteil des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes vom 14.02.1979 – StGH 2/77 – (Nieders. Ministerialblatt 1979 S. 547 ff.) dahingehend korrigiert, dass die dem benachbarten Landkreis Holzminden im Gesetz zugesprochene Samtgemeinde Duingen (als Bestandteil des ehemaligen Landkreises Alfeld) wieder in das Gebiet des neugebildeten Landkreises Hildesheim "zurückkehrte". Mit der Stadt Hildesheim wurden 2011 die Finanzbeziehungen und die Aufgabenwahrnehmung durch Beschlüsse des Rates und des Kreistages auf eine neue Grundlage gestellt.

II. Die kommunale Haushaltsmisere der Region Hildesheim und der Versuch des Entgegenwirkens

In den seither vergangenen mehr als 30 Jahren waren Staat und Gesellschaft allerdings einem geradezu rasanten Veränderungsprozess ausgesetzt. In der Folge dessen haben die globalen sowie auch die regionalen Determinanten des Wirtschaftslebens und des Finanzwesens, die Veränderungen hinsichtlich der Struktur der Daseinsvorsorge (insbesondere im sozialen Bereich), die staatliche Einheit Deutschlands, verbunden mit der Auflösung des Ost-West-Gegensatzes und die Demografie dazu geführt, dass eine Anpassung kommunaler Strukturen an jene massiven und tiefgreifenden Veränderungsprozesse unausweichlich wird.

Allein der demografische Wandel mit seinen negativen Auswirkungen lässt spätestens mit Beginn des neuen Jahrtausends einen Bevölkerungsrückgang offenkundig werden. Sichtbarer Ausdruck dieser Entwicklung ist für den Bereich des Landkreises Hildesheim – und hier insbesondere für den Südbereich des Landkreises – der Umstand, dass das bei der Reform des Jahres 1974 für ländliche Gemeinden vorgegebene Leitbild von 7.000 Einwohnern mittlerweile von den Samtgemeinden Duingen, Freden, Lamspringe und Sibbesse (zum Teil deutlich) unterschritten wird.

Das insoweit vorrangig gesetzgeberisch geforderte Land Niedersachsen hat sich bisher auf eine Reform der staatlichen (also der eigenen) Verwaltung beschränkt ("Abschaffung der Bezirkregierungen") und sich hinsichtlich einer kommunalen Neugliederung des Landes gesetzgeberisch zurückgehalten. Von daher ist gegenwärtig kommunale Verantwortung und gegebenenfalls kommunale Eigeninitiative besonders gefordert.

Dies umso mehr, als spätestens seit Beginn dieses Jahrhunderts (bzw. Jahrtausends) die Fähigkeit gemeindlicher Kommunen, den gesetzlich vorgegebenen Haushaltsausgleich zu schaffen (gerade auch im Hildesheimer Bereich), mehr und mehr geschwunden ist.

Durch einen sogenannten "Zukunftsvertrag" zwischen dem Land Niedersachsen und den kommunalen Spitzenverbänden besteht seit einiger Zeit allerdings die Möglichkeit einer sogenannten "Entschuldungshilfe", soweit die haushaltsrechtliche Situation einer einzelnen Gemeinde die Voraussetzungen jenes "Zukunftsvertrages" erfüllt.

Die mit einem 3-stelligen Millionenbetrag verschuldete Kreisstadt Hildesheim hat diese Entschuldungshilfe beantragt. Sie führt ihre Haushaltsmisere maßgeblich auch darauf zurück, dass sie nach dem Verlust der Kreisfreiheit im Jahre 1974 von den Zuständigkeiten her weiter wie eine kreisfreie Stadt gestellt sein wollte.

Der im Jahre 1977 neu entstandene (jetzige) Landkreis Hildesheim ist als Rechtsnachfolger in jenen – im Laufe der Zeit mehrfach geänderten – Vertrag eingetreten.

Landkreis und Stadt Hildesheim haben jenen Einkreisungsvertrag nunmehr durch Rats- bzw. durch Kreistagsbeschluss vom Dezember 2010 mit Wirkung vom 01.07.2011 übereinstimmend für beendet erklärt.

Die alsdann von Landkreis Hildesheim und Stadt Hildesheim mit dem Ziel einer Neuregelung geführten Verhandlungen haben zu einer Vereinbarung geführt, die für zwei Jahre (also die Haushaltsjahre 2012 und 2013, rückwirkend vom 01.07.2011) gilt.

Die Stadt Hildesheim ist nunmehr von sich aus bemüht, durch weitere eigene Konsolidierungsanstrengungen eine Haushaltssituation herbeizuführen, die die Voraussetzungen des sogenannten "Zukunftsvertrages" erfüllt und zur erwünschten Entschuldungshilfe des Landes führt.

Die Auswirkungen der zwischen Landkreis und Stadt Hildesheim abgeschlossenen Vereinbarung auf die zukünftige Haushaltssituation des Landkreises bleiben abzuwarten. Eine "kommunizierende Verbindung" zwischen der Situation des Kreishaushalts und den Gemeindehaushalten ist sicherlich nicht zu bestreiten. Der zukünftige Grad der von der Vereinbarung zwischen Landkreis und Stadt Hildesheim bewirkten gemeindlichen Betroffenheit ist mithin nicht nur von der Höhe der Kreisumlage abhängig, sondern auch vom Umfang der dem Landkreis verbleibenden

Möglichkeiten, die ihm nach § 3 Abs. 2 NKomVG aufgegebene Ausgleichsfunktion wahrzunehmen.

Die derzeitige Haushaltssituation der Städte, Gemeinden und Samtgemeinden (sowie auch der Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinden), wonach nur Elze, Giesen und Harsum den Haushaltsfehlbedarf vermeiden konnten, ergibt sich aus der nachfolgenden tabellarischen Übersicht über die Haushalts- und Finanzdaten 2011, wobei die Kreisstadt Hildesheim außen vor bleibt.

Übersicht der Haushalts- und Finanzdaten 2011

Landkreis
Hildesheim

Kommune		Haushaltsvolumen		a)Haushalts- fehlbedarf Jahresergebnis b)Nachtrags- fehlbedarf	Investitions- kredite	Liquiditäts- kreditrahmen	VE	Schulden- stand am 01.01.	mittelfristige Ergebnis- u. Finanzplanung Fehlbedarf					
		a) Ertrag	b) Aufwand						2012	2013	2014			
1		€		€	€	€	€	€	€	€	€			
		2		3	4	5	6	7	8a	8b	8c			
Alfeld	a)	28.031.800	a)	5.266.600	a)	3.370.300	a)	12.000.000	a)	0	34.808.000	5.201.000	4.724.000	4.264.700
	b)	33.298.400	b)		b)		b)		b)					
Algermissen	a)	7.677.500	a)	584.900	a)	0	a)	800.000	a)	0	103.000	1.082.000	913.300	782.500
	b)	8.262.400	b)		b)		b)		b)					
Bad Salzdetfurth	a)	17.556.400	a)	1.569.400	a)	684.200	a)	10.000.000	a)	80.000	13.086.000	1.187.200	1.206.900	1.007.200
	b)	19.125.800	b)		b)		b)		b)					
Bockenem	a)	12.253.800	a)	484.100	a)	3.762.000	a)	2.000.000	a)	1.775.000	17.196.000	248.000	244.900	314.300
	b)	12.737.900	b)		b)		b)		b)					
Diekholzen	a)	7.315.200	a)	281.800	a)	0	a)	1.000.000	a)	0	1.191.000	55.100	129.700	92.800
	b)	7.597.000	b)		b)		b)		b)					
Duingen														
SG Duingen	a)	3.926.600	a)	640.000	a)	182.700	a)	1.500.000	a)	0	8.531.000	552.900	506.300	454.300
	b)	4.566.600	b)		b)		b)		b)					
Flecken Duingen	a)	2.020.900	a)	243.300	a)	7.500	a)	700.000	a)	0	415.000	110.800	24.300	59.100
	b)	2.264.200	b)		b)		b)		b)					
Gemeinde Coppengrave	a)	334.500	a)	41.400	a)	28.800	a)	300.000	a)	0	113.000	23.500	8.500	7.000
	b)	375.900	b)		b)		b)		b)					

<u>Gemeinde</u> <u>Hoyershausen</u>	a)	311.700	a)	37.800	a)	55.000	a)	100.000	a)	0	101.000	27.300	8.500	1.200
	b)	349.500	b)		b)		b)		b)					
<u>Gemeinde</u> <u>Marienhagen</u>	a)	327.700	a)	49.100	a)	0	a)	300.000	a)	0	39.000	33.700	23.100	6.400
	b)	376.800	b)		b)		b)		b)					
<u>Gemeinde</u> <u>Weenzen</u>	a)		a)		a)		a)		a)					
	b)		b)		b)		b)		b)					
<u>Elze</u>	a)	9.944.600	a)	11.600	a)	0	a)	1.580.000	a)	0	3.756.000	673.200	1.186.300	1.520.600
	b)	9.933.000	b)		b)		b)		b)					
<u>Freden</u>														
<u>SG Freden</u>	a)	3.444.600	a)	438.800	a)	37.400	a)	3.660.000	a)	0	4.223.475	517.700	515.800	524.600
	b)	3.801.000	b)	450.100	b)	155.400	b)	3.660.000	b)	0	4.341.475	527.800	525.900	534.700
<u>Gemeinde</u> <u>Everode</u>	a)	233.900	a)	41.600	a)	0	a)	246.000	a)	0	211.110	45.900	53.600	56.400
	b)	275.500	b)		b)		b)		b)					
<u>Gemeinde</u> <u>Freden</u>	a)	1.778.400	a)	294.800	a)	35.000	a)	1.900.000	a)	0	2.284.465	159.600	132.600	106.100
	b)	2.073.200	b)		b)		b)		b)					
<u>Gemeinde</u> <u>Landwehr</u>	a)	327.100	a)	96.200	a)	0	a)	241.100	a)	0	289.738	117.600	127.000	131.000
	b)	423.300	b)		b)		b)		b)					
<u>Gemeinde</u> <u>Winzenburg</u>	a)	329.700	a)	86.600	a)	0	a)	350.000	a)	0	347.687	83.900	80.000	75.800
	b)	416.500	b)		b)		b)		b)					
<u>Giesen</u>	a)	12.190.000	a)	4.000	a)	3.561.500	a)	2.000.000	a)	0	7.464.000	205.700	375.400	498.700
	b)	13.083.400	b)		b)		b)		b)					
<u>Gronau</u>														
<u>SG Gronau</u>	a)	11.739.700	a)	1.101.800	a)	3.148.100	a)	5.000.000	a)	1.740.000	16.455.600	1.053.800	1.057.100	845.000
	b)	12.841.500	b)		b)		b)		b)					
<u>Gemeinde</u> <u>Banteln</u>	a)	867.500	a)	21.700	a)	86.100	a)	250.000	a)	0	315.700	8.800	30.500	37.200
	b)	889.200	b)		b)		b)		b)					
<u>Gemeinde</u> <u>Betheln</u>	a)	631.100	a)	105.100	a)	31.500	a)	300.000	a)	0	410.900	97.200	91.400	90.800
	b)	736.200	b)		b)		b)		b)					

<u>Gemeinde Brüggen</u>	a)	451.600	a)	61.100	a)	37.800	a)	200.000	a)	0	192.900	47.600	21.700	19.800
	b)	512.700	b)		b)		a)		b)					
<u>Gemeinde Despetal</u>	a)	720.900	a)	68.900	a)	18.100	a)	250.000	a)	0	372.700	48.500	31.900	26.900
	b)	789.800	b)		b)		b)		b)					
<u>Flecken Eime</u>	a)	2.209.500	a)	32.300	a)	382.600	a)	700.000	a)	0	73.800	122.400	125.400	145.600
	b)	2.262.100	b)		b)		b)		b)					
<u>Stadt Gronau</u>	a)	5.293.300	a)	216.600	a)	217.100	a)	1.800.000	a)	0	3.594.800	172.600	13.400	140.800
	b)	5.514.100	b)		b)		b)		b)					
<u>Gemeinde Rheden</u>	a)	621.900	a)	24.900	a)	232.500	a)	300.000	a)	0	0	34.400	36.900	39.700
	b)	646.800	b)		b)		b)		b)					
<u>Harsum</u>	a)	15.118.000	a)	1.600	a)	1.477.500	a)	2.300.000	a)	0	7.381.000	478.800	795.200	1.111.100
	b)	15.116.400	b)		b)		b)		b)					
<u>Holle</u>	a)	7.298.000	a)	330.000	a)	328.300	a)	1.800.000	a)	0		101.600	102.800	284.200
	b)	7.628.000	b)		b)		b)		b)					
<u>Lamspringe</u> <u>SG Lamspringe</u>	a)	5.026.000	a)	279.800	a)	879.000	a)	2.500.000	a)	0	7.452.141	267.100	245.600	226.100
	b)	5.305.800	b)		b)		b)		b)					
<u>Gemeinde Harbarnsen</u>	a)	702.300	a)	0	a)	0	a)	700.000	a)	0	0	31.900	44.900	41.600
	b)	702.300	b)		b)		b)		b)					
<u>Flecken Lamspringe</u>	a)	1.948.000	a)	278.500	a)	43.600	a)	900.000	a)	0		279.800	280.900	247.200
	b)	2.226.500	b)		b)		b)		b)					
<u>Gemeinde Neuhof</u>	a)	159.900	a)	14.900	a)	30.300	a)	150.000	a)	0	0	19.400	18.600	17.100
	b)	174.800	b)		b)		b)		b)					
<u>Gemeinde Sehlen</u>	a)	540.500	a)	71.600	a)	17.200	a)	200.000	a)	0	30.854	77.800	78.100	69.000
	b)	612.100	b)		b)		b)		b)					
<u>Gemeinde Woltershausen</u>	a)	396.100	a)	67.400	a)	0	a)	200.000	a)	0	84.626	81.100	72.000	68.000
	b)	463.500	b)		b)		b)		b)					
<u>Nordstemmen</u>	a)	13.949.500	a)	622.700	a)	598.400	a)	5.880.000	a)	350.000	31.554.000	102.300	441.400	537.800
	b)	14.576.700	b)		b)		b)		b)					

<u>Sarstedt</u>	a)	23.020.500	a)	1.995.100	a)	2.813.200	a)	3.250.000	a)	0	11.900.000	1.969.100	1.382.800	803.200
	b)	25.015.600	b)		b)		b)		b)					
<u>Schellerten</u>	a)	8.974.500	a)	0	a)	544.200	a)	1.300.000	a)	155.000	6.153.000	0	0	0
	b)	8.974.500	b)		b)		b)		b)					
<u>Sibbesse</u>														
<u>SG Sibbesse</u>	a)	4.865.200	a)	82.500	a)	301.000	a)	1.900.000	a)	0	4.451.000	95.800	84.200	72.800
	b)	4.947.700	b)		b)		b)		b)					
<u>Gemeinde Adenstedt</u>	a)	522.200	a)	21.900	a)	0	a)	75.000	a)	0	288.000	12.000	2.800	4.700
	b)	544.100	b)		b)		b)		b)					
<u>Gemeinde Almstedt</u>	a)	491.700	a)	25.700	a)	0	a)	70.000	a)	0	130.000	15.800	6.600	900
	b)	517.400	b)		b)		b)		b)					
<u>Gemeinde Eberholzen</u>	a)	339.000	a)	6.300	a)	125.000	a)	68.000	a)	0	0	2.600	3.700	8.800
	b)	345.300	b)		b)		b)		b)					
<u>Gemeinde Sibbesse</u>	a)	1.647.900	a)	29.600	a)	50.000	a)	285.000	a)	0	715.000	5.500	38.200	65.000
	b)	1.677.500	b)		b)		b)		b)					
<u>Gemeinde Westfeld</u>	a)	540.800	a)	22.900	a)	0	a)	75.000	a)	0	351.000	11.900	1.600	6.800
	b)	563.700	b)		b)		b)		b)					
<u>Söhlde</u>	a)	7.773.000	a)	326.500	a)	838.000	a)	1.250.000	a)	0	3.041.061	141.000	103.000	334.000
	b)	8.099.500	b)		b)		b)		b)					

123456 =
Überschuss

III. Situation der Samtgemeinde Freden

In Bezug auf die Samtgemeinde Freden muss die Haushaltssituation mittlerweile als dramatisch bezeichnet werden. Ohne die Daten der vorstehenden tabellarischen Übersicht an dieser Stelle im Einzelnen zu diskutieren, dürfte für eine Einschätzung der Situation allein schon der Hinweis ausreichend sein, dass der zu bewilligende Liquiditätsrahmen um etwa 200.000 Euro höher ist als der der Samtgemeinde Freden zufließende Ertrag. Der Rückschluss auf den Umfang der aufsummierten Fehlbeträge liegt somit ebenso auf der Hand, wie das so schon rechnerisch zu Tage tretende Unvermögen einer Reduzierung jener Schuldenlast.

Mithin ist die Samtgemeinde Freden – nach der Kreisstadt Hildesheim – im Kreisgebiet der zweite Kandidat für eine Entschuldungshilfe nach dem "Zukunftsvertrag"!

Anders als bei der Kreisstadt Hildesheim, die es – additiv zu den Ausgleichszahlungen des Landkreises – aus eigener Konsolidierungskraft schaffen will, den Schuldenstand so zu reduzieren, dass die erwartete Hilfe aus dem "Zukunftsvertrag" zum Haushaltsausgleich führt, ist eine solche Erwartungshaltung im Falle der Samtgemeinde Freden vollends unrealistisch.

Aus diesem Grunde greift eine Entschuldungshilfe, also eine Hilfe mit dem Ziel, die Grundlage für eine fortwährende Auskömmlichkeit zu schaffen, nur dann, wenn weitere Reform-Maßnahmen zum Zuge kommen, die es erwarten lassen, dass die Entschuldungshilfe haushaltsmäßig auf "fruchtbaren Boden fällt".

Dies insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass die Region des Weser-Leine-Berglandes – gemessen an der jährlichen Veränderungsrate des Bruttoinlandproduktes zu Marktpreisen - die landesweit schwächsten Wachstumsraten aufzuweisen hat, also im Zeitraum von 2000 bis 2009 noch unter dem Jahresdurchschnitt des Landes Niedersachsen (1,7 %) und somit erst recht unter dem Bundesdurchschnitt von 1,8 % lag (zitiert nach Hesse-Gutachten S. 102 unter Bezug auf das Statistische Bundesamt).

Angesichts eines auf diese Weise entstandenen Nord-Süd-Gefälles wirtschaftlicher Prosperität im Landkreis Hildesheim zulasten des Südbereichs, wird demzufolge nicht davon auszugehen sein, dass sich die hinsichtlich der Haushaltsdaten in Schwierigkeiten befindlichen Gemeinden des Südkreises in ihrer jetzigen Struktur und mit ihrem gegenwärtigen Zuschnitt "am eigenen Schopf werden aus dem Sumpf ziehen können".

Zumindest in Bezug auf die Samtgemeinde Freden muss insbesondere auch die Möglichkeit der Förderung interkommunaler Zusammenarbeit als ein untaugliches Mittel der Konsolidierung angesehen werden. Eine – wie von Professor Hesse in seinem Gutachten (S. 25) so genannte – "funktionale Professionalisierung der Binnenstruktur und ihrer Abläufe" innerhalb der Samtgemeinde wird bei der vorliegenden Problematik daher nur durch einschneidende Strukturveränderungen erreicht werden können.

Allein schon im Hinblick auf die vorliegenden Haushaltsdaten wird die Selbstverwaltungsfähigkeit der Samtgemeinde Freden nahezu vollständig in Frage gestellt. Der von der Samtgemeinde Freden in die Wege geleitete Schritt der Umwandlung zu einer Einheitsgemeinde muss vor diesem Hintergrund zwar als Schritt in die richtige Richtung angesehen werden. Die Maßnahme ist jedoch bei weitem nicht ausreichend, um die mittlerweile nicht weiter akzeptable Situation zu bereinigen. Dies umso weniger, als auch die nach dem "Zukunftsvertrag" zu gewährende Entschuldungshilfe ausschließlich dann gewährt wird, wenn sie perspektivisch wirkt; die insoweit in die Wege geleiteten kommunalen Maßnahmen also zu einer mit hoher Wahrscheinlichkeit eintretenden Nachhaltigkeit führen.

In Frage kommt mithin nur – nach erfolgter Umwandlung in eine Einheitsgemeinde – die Fusion mit einer anderen Gebietskörperschaft oder mehreren Gebietskörperschaften nach Maßgabe von Art. 59 der Niedersächsischen Verfassung.

IV. Das Erfordernis eines kommunalen Erneuerungsprozesses in der Region Hildesheim

Im Falle von Gebietsänderungen nach Art. 59 NV wäre eine bloße Aufhebung von Gemeindegrenzen eine völlig unzureichende "Landkartenkosmetik". In die Wege zu leiten ist vielmehr ein komplexer und mit großer Ernsthaftigkeit zu prüfender Vorgang, der de facto einen kommunalen Erneuerungsprozess darstellt und in seiner Konsequenz Auswirkungen nicht nur auf die unmittelbaren Nachbargemeinden, sondern mit hoher Wahrscheinlichkeit auf das gesamte Kreisgebiet und dessen gegenwärtige Gliederung zeitigen wird. Dabei sollte die langfristige Schaffung tragfähiger Verwaltungsstrukturen ein maßgeblicher Gesichtspunkt sein.

An dieser Stelle bedarf es allerdings mit Nachdruck des Hinweises, dass es hier eben (noch) nicht um eine auf Landesinitiative (also "von oben") gesetzlich bewirkte Verwaltungs- und Gebietsreform geht. Vielmehr geht es in der gegenwärtigen Situation um den Versuch, auf der Grundlage eigener Betroffenheit im rein kommunalen Rahmen, also zwischen Gemeinden untereinander sowie Beratung durch Land und Landkreis, Lösungsmöglichkeiten zu erarbeiten. Der Erfolg solcher Bemühungen in Gestalt tragfähiger und nachhaltiger Lösungen bewirkt schließlich nicht nur die Chance auf kurzfristige Entschuldungshilfe für eine einzelne Gemeinde, sondern stellt eine verbesserte Grundlage für eine langfristige Auskömmlichkeit der gesamten Region dar. Die Unterfinanzierung des kommunalen Bereiches kann allerdings nicht allein durch eine Veränderung von Gebietsstrukturen begegnet werden, sondern nur durch eine Gemeindefinanzreform.

Noch können das dorthin führende Verfahren und die Ergebnisse dieses Vorgehens auf kommunaler Ebene weitgehend selbst bestimmt werden. Die Alternative dazu wäre die vom Land initiierte und gesetzlich verordnete Gebietsreform, die dem Gesetzgeber Ermessensspielräume ließe, deren Ausfüllung mit den Interessen vor Ort in vielen Fällen nicht deckungsgleich sein dürften. Angesichts der landesweit immer drängender erscheinenden Handlungserfordernisse könnte allerdings bereits nach der nächsten Landtagswahl 2013 der Beginn einer neuerlichen von der Landesregierung in Gang gebrachten Gebietsreform ins Haus stehen.

Einer kommunal bestimmten und in ihrer Umsetzung maßgeblich vor Ort definierten Zielsetzung des Erhalts der Selbstverwaltungsfähigkeit, deren Ergebnis gesetzgeberisch umgesetzt wird, sollte daher der Vorzug eingeräumt werden. Durch den mit dem Ende der Legislaturperiode des Landtags zu beachtenden Grundsatz der Diskontinuität ist für kommunales Handeln als Auftrag an den Gesetzgeber allerdings (zumindest im ersten Schritt) Eile geboten.

Solches, kommunal bestimmte Handeln wiederum ist hinsichtlich der anzustrebenden Ergebnisse zwischen den Beteiligten im einzelnen und unter Berücksichtigung gegebenenfalls in Rechnung zu stellender Besonderheiten entsprechend zu verabreden. Dabei dürften folgende Aufgabenstellungen im Vordergrund stehen:

1. Konsolidierung der Haushaltssituation in überschaubarem Zeitrahmen (Finanzplanungszeitraum).
2. Reaktion auf die aktuelle und perspektivische Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung.
3. Ausbau bzw. Erhalt der wirtschaftlichen bzw. gewerblichen Struktur unter Berücksichtigung der Arbeitskräfteströme (Pendlerbewegungen, ÖPNV).
4. Akzeptables Angebot an Daseinsvorsorgeeinrichtungen (schulische Versorgung, medizinische Versorgung, Einkaufsmöglichkeiten, Freizeiteinrichtungen usw.).
5. Bürgerfreundliche Aufgabenwahrnehmung unter Einbeziehung zur Verfügung stehender Technologie.
6. Wahrung örtlicher Gemeinschaft und heimatlicher Identität.

Die vorstehend so formulierten Aufgabenstellungen sind dann erfolgreich zu bewältigen, wenn die dazu aufgerufenen Verwaltungseinheiten in Gestalt neu zugeschnittener gemeindlicher Gebietskörperschaften eine Stärkung des kommunalen Selbstverwaltungshandelns erfahren, wodurch sie in die Lage versetzt

werden, einerseits effektiv und in Bezug auf das Publikum zielgerichtet arbeiten zu können und sich das (eingreifende, leistende und planerische) Handeln der gemeindlichen Gebietskörperschaft andererseits auf einen überschaubaren Wirkungskreis erstreckt und damit die Identität örtlicher Gemeinschaft gewahrt wird.

V. Flächengröße und Einwohnerzahl als Indikatoren nachhaltig stabiler und handlungsfähiger Gemeinden

Wesentliche Indikatoren für eine handlungsfähige Gemeinde sind die Flächengröße und in besonderer Weise die Einwohnerzahl. Letztere dient immerhin auch gesetzlichen Regelungen (§§ 14, 46 NKomVG) als Maßstab.

Hinsichtlich der Flächengröße bewegt sich das Gros der Niedersächsischen Einheitsgemeinden (und auch der Samtgemeinden) in einer Größenordnung zwischen 50 und 100 qkm (zitiert nach Hesse-Gutachten S. 74). Immerhin etwa 1/3 der 287 Niedersächsischen Einheitsgemeinden bewegt sich von der Flächengröße her in einer Größenordnung zwischen 100 und 150 qkm. Weitere 10 % der Einheitsgemeinden sind in der Größenordnung zwischen 150 und 200 qkm anzusiedeln (vgl. Hesse ebd).

Im Hinblick auf die heutzutage behördlich, gewerblich und privat in Anspruch genommenen Kommunikationsmittel und im Hinblick auf die weitgehend gut ausgeprägte verkehrliche Erschließung sämtlicher Ortschaften des Landkreises Hildesheim dürften Flächengrößen für Einheitsgemeinden zwischen 100 und 200 qkm somit grundsätzlich kein unüberwindbares Hindernis für gebietliche Reformüberlegungen sein. Würde ein gemeindlicher Zuschnitt im Landkreis Hildesheim von der Fläche her im Mittel mit 120 qkm bemessen, entspräche dies einem Zehntel der Fläche des Kreisgebietes. Eine Flächengröße von 150 bis 200 qkm dürfte angesichts der weitestgehend von ländlichem Zuschnitt bestimmten und teilweise dispersen Siedlungsstruktur des Landkreises Hildesheim mithin ebenfalls als tolerable Größe angesehen werden. Dies umso mehr, als die Flächen der meisten Gemeinden des Landkreises Hildesheim, insbesondere im Südkreis, nicht durch Siedlungen, sondern durch Feld und Flur geprägt werden.

Sollte diese Größenordnung in Bezug auf die Erreichbarkeit des zentralen Ortes oder anderer kommunaler Einrichtungen einer Einheitsgemeinde im Einzelfall Probleme bereiten, wäre es die Aufgabe der Gemeinde, ein solches Defizit (wenn es denn tatsächlich als ein solches überhaupt anzusehen wäre) durch organisatorische Maßnahmen aufzufangen. Auch eine kontinuierliche Fortentwicklung des öffentlichen

Personennahverkehrs dürfte sich bei der "Bewältigung des Flächenfaktors" einer Gemeinde als hilfreich und situationsverbessernd erweisen.

Die so bezüglich zukünftiger struktureller Erwägungen angesprochenen Flächengrößen dürften sich aufgrund der dadurch angestrebten Stabilisierungsziele auch im Rahmen einer Abwägung behaupten, die die bürgerschaftlich-demokratische Dimension zum Inhalt hat (sh. zu dieser Problematik: Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 26.07.2007, Nds. VBI 2007 S. 271 – 278 ff. –).

Der schon gegenwärtig festzustellende Zusammenhalt der Städte und Gemeinden des Landkreises Hildesheim (vor allem bezüglich bereits praktizierter Zusammenarbeit benachbarter Gemeinden) lässt eigentlich gar keinen Zweifel aufkommen, dass schon in der bisherigen Struktur sehr wohl ein Gefühl der Verbundenheit über die Gemeindegrenzen hinaus besteht und über das partnerschaftliche Interesse hinaus auch eine regelrechte Teilhabe an den Problemen des Nachbarn zu konstatieren ist. Mithin ist auch bei gemeindlichen Gebilden zwischen 150 bis 200 qkm Flächengröße die erforderliche Überschaubarkeit und die gegenseitige Kenntnis der regionalen Besonderheiten zu erwarten (vgl. LVerfG M.-V. aaO. S. 279).

Von einer etwaigen Beeinträchtigung bürgerschaftlich-demokratischen Engagements, beispielsweise hinsichtlich der Bereitschaft der Bürger, für kommunale Ämter zur Verfügung zu stehen, wird bei dem hier angedachten Zuschnitt der Flächengröße zukünftig zu konzipierender Gemeinden im Landkreis Hildesheim somit von vornherein schon nicht auszugehen sein. Mithin erübrigte sich auch von vornherein eine Abwägung dieser Komponente als "Risikogröße" mit dem angestrebten Ziel der Handlungsfähigkeit, insbesondere der finanziellen Stabilität. Ohnehin führte eine dennoch für erforderlich gehaltene Abwägung unter den Umständen der hier zu berücksichtigenden Verhältnisse zu einer eindeutigen Gewichtung zu Gunsten der finanziellen Stabilität als Grundlage eigenverantwortlichen kommunalen Handelns.

Ebenso wie im Hinblick auf den Flächenfaktor wird bei Berücksichtigung der direkten personalen Komponente eines gebietlich-strukturellen Reformprozesses, also im

Hinblick auf die von einer Kommune zu betreuende Einwohnerschaft, eine weit größere Dimension anzunehmen sein, als dies bei der letzten Reform vor etwa 40 Jahren der Fall war.

Die den Kommunen, insbesondere den gemeindlichen Kommunen, von der Kommunalverfassung (§ 4 NKomVG) auferlegte Aufgabenerfüllung muss sich angesichts der bedrängenden kommunalen Finanzlage und einer zumindest mittelfristig nicht zu erwartenden Verbesserung dieser Lage in ganz besonderer Weise am Wirtschaftlichkeitsgebot messen lassen. Dies vor allem im Hinblick darauf, dass in der Vergangenheit sogenannte "originär staatliche Aufgaben" in zunehmendem Maße auf die kommunale Ebene verlagert worden sind. Umgekehrt wurde dies von der kommunalen Seite "zur Stärkung der eigenen Verwaltungskraft" aber auch immer wieder gefordert.

Da die zur Verfügung stehenden Finanzausgleichsmittel, wodurch der kommunale Aufgabenaufwand (zumindest zum Teil) abgegolten werden soll, jedoch als endlich bzw. als begrenzt angesehen werden müssen, kommt im Hinblick auf das Gebot wirtschaftlicher Aufgabenerfüllung – neben dem eigenen organisatorischen Wirken, oder besser: dem Organisationsgeschick der Gemeinden – der Frage ganz entscheidende Bedeutung zu, für wie viele Bürgerinnen und Bürger eine gemeindlich kommunale Einrichtung (Einheitsgemeinde) denn zuständig sein soll, bzw. im Hinblick auf ein vertretbares Verhältnis von Aufwand und Effekt zuständig sein kann. Schließlich hat schon der Niedersächsische Staatsgerichtshof in seinem Urteil vom 14.02.1979 (StGH aaO. S. 549) anerkannt, dass Einwohnerzahlen einen sehr wohl geeigneten Maßstab für eine wirtschaftliche und effektive Aufgabenerfüllung von Verwaltungen darstellen.

Die vor 40 Jahren abgewickelte Gebietsreform hat für Gemeinden als regelmäßige Mindestanforderung eine Einwohnerzahl von 7.000 als "Leitbild" vorgegeben.

Diese Größenordnung ist nach heutigen Maßstäben ganz eindeutig zu gering und bedarf der merklichen Korrektur nach oben, wenn die gesteigerte Aufgabenkulisse mit dem Anspruch vorausschauenden und publikumsfreundlichen Handelns bei

wirtschaftlichem Ressourceneinsatz sachgerecht und finanzpolitisch vertretbar bewältigt werden soll.

Wenn die Niedersächsische Kommunalverfassung in § 14 Abs. 3 NKomVG Gemeinden und Samtgemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnerinnen und Einwohnern die Rechtsstellung einer selbständigen Gemeinde verleiht, sollte der zukünftige Zuschnitt von Gemeinden generell von dieser Einwohnerzahl nicht all zu weit entfernt sein.

Ganz entscheidender Gesichtspunkt für diese Überlegung ist die im Landkreis Hildesheim seit etwa 15 Jahren offenkundig wahrzunehmende und aus dem öffentlichen Bewusstsein auch nicht mehr zu verdrängende Rückläufigkeit der Bevölkerungsentwicklung, die sich nach allgemeinen Prognosen (sh. Hesse-Gutachten S. 77) weiter – und zwar zum Teil dramatisch – verschärfen wird.

Nach Abschluss der Kreisgebietsreform im Raum Hildesheim/Alfeld (Leine) im Jahre 1979 (Urteil des Staatsgerichtshofs) betrug die Einwohnerzahl des neu gebildeten Landkreises (einschließlich der Samtgemeinde Duingen) 289.619. Nach der Grenzöffnung 1989/1990 und der damit verbundenen Wanderungsbewegung aus den neuen Bundesländern nach Westen sowie im Hinblick auf die alsdann einsetzende Zuwanderung deutschstämmiger Menschen aus Ländern Osteuropas, kam es vorübergehend zu einer Erhöhung der Einwohnerzahl. Im Landkreis Hildesheim war der Höchststand im Jahre 2001 mit einer Einwohnerzahl von 293.100 erreicht.

Im Hinblick auf die heutige Einwohnerzahl von 282.180 bedeutet dies in Bezug auf den Zeitpunkt der abschließenden "Kreisgründung" (1979) einen Verlust von 7.439 Einwohnern. Im Hinblick auf den Einwohnerhöchststand (2001) ist ein Verlust von 10.920 Einwohnern zu registrieren.

Bildlich ausgedrückt bedeuten diese Zahlen, dass gegenüber dem Jahre 1979 von der Einwohnerzahl her mehr als eine ganze seinerzeit leitbildgerechte Gemeinde oder Samtgemeinde einwohnermäßig von der Bildfläche verschwunden ist. Im

Hinblick auf den Einwohnerhöchststand des Jahres 2001 wären 1 ½ leitbildgerechte Gemeinden oder Samtgemeinden "verschwunden".

Unter Zugrundelegung der heutigen Einwohnerzahlen umfasst der zu registrierende Verlust an Menschen also die Einwohner etwa der Samtgemeinden Duingen und Freden zusammen. Andere "Additionsaufgaben" mit der Einwohnerzahl anderer Samtgemeinden sind selbstverständlich ebenfalls möglich (etwa Sibbesse und Freden oder Lamspringe und Duingen).

Noch weitaus zugespitzter präsentiert sich das Dilemma des Bevölkerungsrückganges bei einer separaten Betrachtung des Südkreises, wo die Samtgemeinden des ehemaligen Landkreises Alfeld/Leine (mit Ausnahme von Gronau) das vor vier Jahrzehnten geltende, als Einwohnerzahl abgebildete Leitbild schon gegenwärtig zum Teil erheblich unterschreiten.

In den Jahren nach der Gebietsreform (8. Gesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform) war für die Stadt Alfeld (Leine) und die Samtgemeinden Duingen und Freden zusammen ein Einwohnerhöchststand von 37.130 zu registrieren. Heutzutage können diese drei Gebietskörperschaften gemeinsam nur noch eine Einwohnerzahl von 30.125 vorweisen.

Die Stadt Elze und die Samtgemeinden Gronau, Lamspringe und Sibbesse verfügten im Höchststand gemeinsam über 38.132 Einwohner. Gegenwärtig lautet die Einwohnerzahl 34.740.

Die Einwohner-Höchststände der genannten sieben Kommunen ergäben mithin aufaddiert einen Einwohnerstand von 75.262, der sich bis heute auf 64.865 reduziert hat.

Demzufolge ist allein im Südbereich bzw. Süd-West-Bereich des Landkreises Hildesheim, also im Gebiet des sogenannten "Altkreises Alfeld (Leine)" im Zeitraum seit der letzten Gebietsreform ein Einwohnerrückgang im Umfang von 10.397 zu registrieren. Dies entspricht einem Rückgang von knapp 14 % der Einwohner jenes Teiles des Landkreises Hildesheim.

Gerade dort schlägt der demografische Wandel innerhalb der Region Hildesheim also die tiefsten Wunden.

Dabei ist unbedingt in Rechnung zu stellen, dass mit der Fortsetzung des Bevölkerungsschwundes (vor allem im Südbereich des Landkreises überproportional) weiter gerechnet werden muss und deshalb eine für neu zu konzipierende Gemeinden als Anfangsgröße in den Raum gestellte Einwohnerzahl in überschaubarem Zeitraum sehr wohl auch sehr schnell wieder unterschritten sein könnte und deshalb von Anfang an kein zu knappes Maß gelten sollte. Dies vor allen Dingen dann, wenn etwa der Status der selbständigen Gemeinde angestrebt würde, oder dieser Status – wie im Falle der Stadt Alfeld (Leine) – verteidigt werden soll bzw. sogar muss.

Auch diejenigen kreisangehörigen Gemeinden, die von der Einwohnerzahl her an den für selbständige Gemeinden gesetzlich vorgegebenen Regeltatbestand von 30.000 (§ 14 Abs. 3 NKomVG) nicht heranreichen, sollten davon nicht all zu weit entfernt liegen.

Einerseits sind die Kosten einer Gemeinde für gut ausgebildetes, qualifiziertes Personal ein nach wie vor höchst beachtlicher Faktor, wobei ebenso beachtliche Kosten für ein stets zeitgemäßes Equipment hinzutreten. Vor allem die zuletzt genannte Gegebenheit ist mit der Situation zum Zeitpunkt der letzten Verwaltungs- und Gebietsreform (1969 – 1977) vom erforderlichen Aufwand her überhaupt nicht mehr vergleichbar. Eine Amortisation dieses heutzutage unabdingbaren personellen und sächlichen Aufwandes ist aber letztlich nur in Relation zu einem entsprechend hohen, davon betreuten Einwohnerbestand zu erreichen.

Hinzu kommt, dass heutzutage auch die Flächengrößen von Gemeinden in einem Bereich zwischen 150 und 200 qkm ohne weiteres tolerabel erscheinen. Da bisher 80 % der Gemeinden und Samtgemeinden unterhalb dieser Größenordnung angesiedelt waren und knapp 50 % sogar unter 100 qkm lagen (zitiert nach Hesse-Gutachten S. 74), bedingt eine "Flächenverschiebung" in den Toleranzbereich zwischen 150 - 200 qkm die entsprechende Anpassung der Einwohnerzahl.

Schließlich ist zu bedenken, dass der merklich zu registrierende Bevölkerungsrückgang auch zur Folge hat, dass die in einem (größeren) Areal aufzuwendenden Infrastrukturkosten für öffentliche Einrichtungen (etwa Straßen, Kanalisation, Beleuchtung usw.) verstärkt zu Buche schlagen und auch diesbezüglich ein entsprechend hoher Grad der davon profitierenden Einwohnerschaft zu Grunde zu legen ist, wenn die Wirtschaftlichkeit dieser Einrichtungen einigermaßen gewährleistet sein soll.

Bevölkerungsschwund, Wirtschaftlichkeitsgebot, Flächendimensionierung und Infrastrukturkosten könnten (oder sollten sogar) deshalb dazu führen, dass Gemeinden in Zukunft eine Einwohnerzahl von 20.000 als Richtmaß gelten lassen, soweit nicht sogar der Status der selbständigen Gemeinde angestrebt wird.

Bei den Bestrebungen nach einer möglichst hohen Einwohnerzahl ist auf jeden Fall ebenso der Umstand in Rechnung zu stellen, dass sich auch die Alterspyramide der Bevölkerung immer ungünstiger entwickelt. Ohne dies an dieser Stelle noch eingehender zu beleuchten, sei aber mit Nachdruck darauf hingewiesen, dass eine Verminderung der Zahl der im Erwerbsleben stehenden Menschen, also die Verminderung der Einwohnerzahl jüngerer Menschen, naturgemäß Auswirkungen auf das Einkommensteueraufkommen hat und sich dies wiederum auf die den Gemeinden zuteil werdenden Finanzausgleichsleistungen (zusätzlich) entsprechend negativ auswirkt.

VI. Das Gemeindegebiet als Lebens- und Wirtschaftsraum

Die Akzeptanz von Einwohnerzahlen – insbesondere in Relation zu Flächengrößen – als geeigneter Maßstab für eine wirtschaftliche und effektive Aufgabenerfüllung von Verwaltungen (vgl. Nds. StGH, Urteil vom 14.02.1979, aaO. S. 549) bedarf jedoch der fortführenden Betrachtung unter Berücksichtigung der Möglichkeiten zur Gestaltung der Lebensverhältnisse innerhalb einer Gemeinde.

Für die perspektivische Entwicklung einer gemeindlichen Gebietskörperschaft spielt es also eine bedeutsame Rolle, dass die jeweils anzutreffenden wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten so territorialisiert werden, dass sie die optimale, zumindest aber eine optimierte Wirkung entfalten können.

Ein Gemeindegebiet sollte deshalb einen einheitlichen Wirtschafts- und Sozialraum darstellen, wobei die vorhandenen, jenen Raum prägenden Strukturmerkmale und die damit zusammenhängenden funktionalen Verflechtungen gegenüber der Nachbarschaft abgrenzbar sein sollten (Definition nach Heineberg – Geografielehrbuch – 2007).

Schon in seiner zur Kreisreform ergangenen Grundsatzentscheidung vom 14.02.1979 hat der Niedersächsische Staatsgerichtshof (StGH aaO.) der Identität einer Gebietskörperschaft als Planungs- und Verwaltungsraum mit dem Lebens- und Wirtschaftsraum der dort ansässigen Menschen so große Bedeutung beigemessen, dass er dieses Kriterium bereits seinerzeit dem grundsätzlich ebenfalls sehr beachtenswerten Ziel bisheriger gebietlicher Identität übergeordnet hat (vgl. Nds. StGH aaO. S. 589). Bereits in jener verfassungsrechtlichen Grundsatzentscheidung aus dem Jahre 1979 wurden also sozio-ökonomische Verflechtungen stärker gewichtet als das Streben nach Erhalt bisheriger räumlicher Gegebenheiten. Der Staatsgerichtshof (aaO. S. 591) zog daraus schon seinerzeit die in jeder Hinsicht zutreffende Konsequenz, dass die Vielgestaltigkeit der Verhältnisse im Flächenland Niedersachsen es erfordern, auf die besonderen Lebensverhältnisse einzelner Territorien Rücksicht zu nehmen und gebietliche Zuordnungen erforderlichenfalls (unter Wahrung notwendiger Transparenz) entsprechend flexibel zu gestalten.

Daraus folgt, dass dies vor allem dann gelten muss, wenn ein neuer Zuschnitt einer Gemeinde die einzige Gewähr für die geordnete Fortführung kommunaler Selbstverwaltung bietet, weil nur so die dazu erforderliche finanzwirtschaftliche Handlungsfähigkeit wieder hergestellt werden kann. Ein durch Flächengröße und Einwohnerzahl dem Grunde nach für geboten erachteter Gestaltungsrahmen muss demzufolge durch wirtschaftliche und soziale Verflechtungen dergestalt ausfüllbar sein, dass ein funktionales Miteinander von Bürgerschaft und Institutionen gewährleistet ist oder ohne größere Reibungsverluste in überschaubarer Zeit organisiert werden kann.

Dabei wird eine zeitgemäße Betrachtungsweise über die im Weber-Gutachten gewählte Begrifflichkeit der Herstellung eines "Versorgungsnahbereichs" sicherlich hinausgehen müssen.

Vor diesem Hintergrund gilt es, die wirtschaftlichen und sozialen Beziehungen zwischen den Gemeinden bzw. Samtgemeinden des früheren Landkreises Alfeld (Leine) anhand einiger Indikatoren zumindest summarisch aufzubereiten, wobei es aus Gründen einer umfassenden Vorgehensweise erforderlich ist, die Stadt Bad Salzdetfurth in diese Betrachtung einzubeziehen.

So sind in den Gemeinden und Samtgemeinden des ehemaligen Landkreises Alfeld (Leine) unter Einbeziehung der Stadt Bad Salzdetfurth insgesamt 19.326 Menschen sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Diese sozialversicherungspflichtig Beschäftigten verteilen sich auf die hier angesprochenen Städte und Samtgemeinden als Arbeitsorte wie folgt:

Alfeld (Leine)	7.571
Gronau	3.613
Bad Salzdetfurth	3.482
Elze	1.915
Lamspringe	1.032
Freden	791

Duingen	655
Sibbesse	267

Wohnort und Arbeitsstelle sind – gerade im ländlichen Raum – jedoch zu allermeist nicht identisch. Besonders aufschlussreich sind deshalb die Pendlerbewegungen, also die Wege der Beschäftigten zwischen Wohnort und Arbeitsplatz.

Insoweit kann lediglich die Stadt Alfeld (Leine) einen Einpendlerüberschuss verzeichnen, wozu sämtliche Nachbargemeinden ihren Beitrag leisten. Dies gilt insbesondere auch für die außerhalb der Kreisgrenze (im Landkreis Holzminden) gelegene Gemeinde Delligsen. Von dort pendeln 813 Arbeitnehmer nach Alfeld ein.

Die stärksten Pendlerbewegungen zugunsten der Stadt Alfeld (Leine), nämlich jeweils über 400, ergeben sich aus eben dieser Gemeinde Delligsen sowie aus den Samtgemeinden Duingen, Freden und Gronau. Auch aus Lamspringe und Sibbesse sind noch Pendlerbewegungen zwischen 200 und 300 Arbeitnehmern in Richtung Alfeld (Leine) zu registrieren.

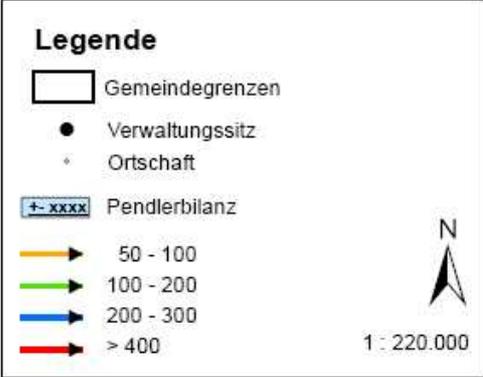
Demgegenüber ergibt sich ein Auspendlerverhalten aus Alfeld (Leine) in der Größenordnung zwischen 200 und 300 Arbeitnehmern in Richtung Delligsen und Gronau und in einem Umfang zwischen 100 und 200 Arbeitnehmern in Richtung Freden.

Es verdient besondere Beachtung, dass aus Lamspringe und Sibbesse Pendlerbewegungen in Richtung Bad Salzdetfurth von jeweils zwischen 200 und 300 Arbeitnehmern zu registrieren sind. In der Gegenrichtung von Bad Salzdetfurth nach Lamspringe pendeln zwischen 50 und 100 Arbeitnehmer.

Die Pendlerbewegungen im Einzelnen sind in der nachfolgenden kartografischen Übersicht skizziert. Dabei wurden die in Bezug auf die Kreisstadt Hildesheim relevanten Daten vernachlässigt. Die auf das gesamte Kreisgebiet bezogenen Verflechtungen zwischen Wohnort und Arbeitsort können einer weiteren Karte entnommen werden (Quelle: HI-REG und NiW).

Landkreis Hildesheim

- Pendlerbilanz -



Landkreis Hildesheim/OE 909
eigene Berechnungen
Stand: 04.01.2012

Verflechtungsbeziehungen in der Region Hildesheim

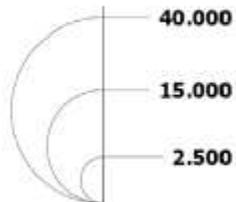
HI-REG



Herkunft der Beschäftigten 2009

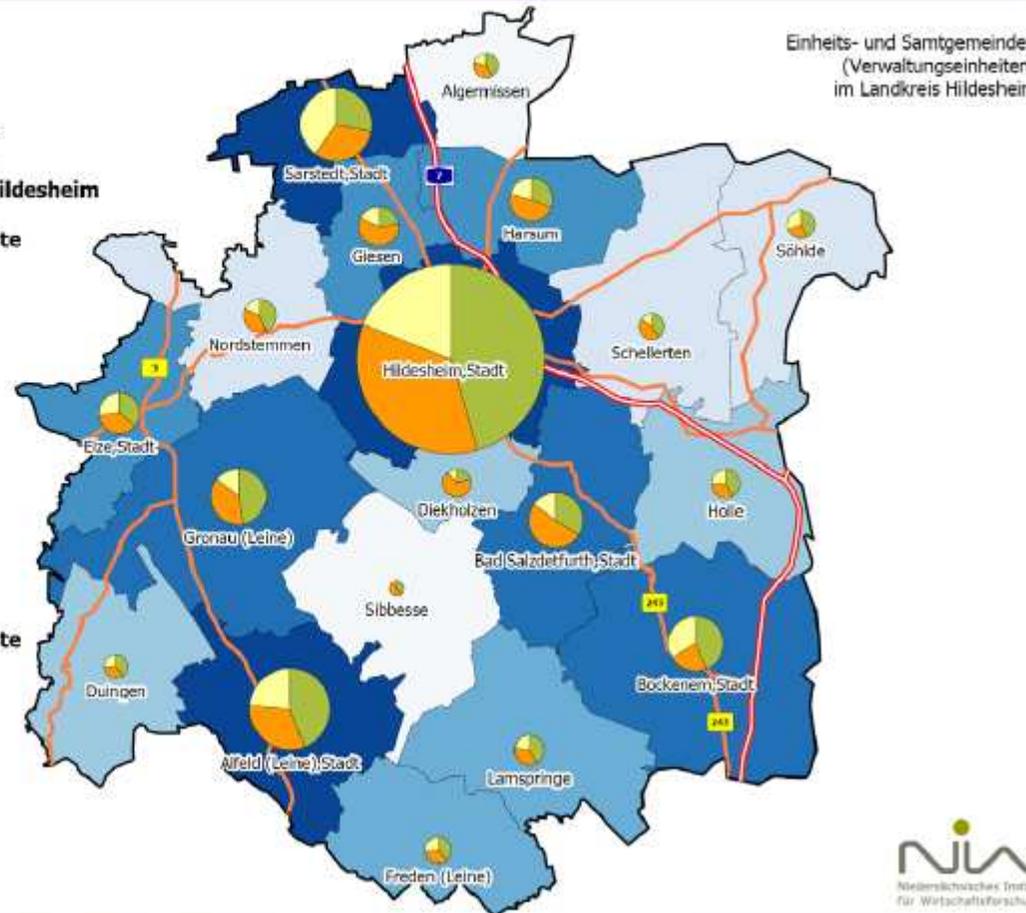
- Wohnen und Arbeiten am Standort
- Einpendler aus dem LK Hildesheim
- Einpendler von außerhalb des LK Hildesheim

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort 2009 absolut (30.6.)



Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte je 1.000 Einwohner 2009 (30.6.)

- 327 und mehr (3)
- 250 bis unter 327 (3)
- 180 bis unter 250 (3)
- 150 bis unter 180 (2)
- 120 bis unter 150 (3)
- 90 bis unter 120 (3)
- unter 90 (2)



Einheits- und Samtgemeinden
(Verwaltungseinheiten)
im Landkreis Hildesheim



Von großem Interesse für die Intensität wirtschaftlicher und sozialer Verflechtungen muss auch das Einkaufsverhalten in Bezug auf "Einkäufe des täglichen Bedarfs" angesehen werden.

Insoweit spielt natürlich die Kreisstadt Hildesheim für das gesamte Kreisgebiet eine besondere und zum Teil eine zentrale Rolle. Vorliegend soll hierdurch jedoch primär nur das Einkaufsverhalten beleuchtet werden, soweit es sich im Südbereich bzw. Süd-West-Bereich des Landkreises abspielt und auf die dortigen Standortgemeinden bezogen ist.

Auch dabei wird ersichtlich, dass das Mittelzentrum Alfeld (Leine) als Anlaufort aus sämtlichen Nachbargemeinden deutlich im Vordergrund steht. Obendrein verdienen Gronau und Bad Salzdetfurth diesbezüglich Beachtung, wobei Gronau vornehmlich "auswärtige Einkäufer" aus Sibbesse und Duingen für sich reklamieren kann.

Die "auswärtigen Einkäufer" der Stadt Bad Salzdetfurth kommen vornehmlich (soweit die hier in Rede stehenden Kommunen angesprochen sind) aus Lamspringe und Sibbesse. Die Samtgemeinde Lamspringe – und hier insbesondere der zentrale Flecken Lamspringe – erhält bei den Einkäufen des täglichen Bedarfs einen erwähnenswerten Zuspruch aus Freden.

Hinsichtlich der Linienführung des ÖPNV ist deshalb die Beförderungsnachfrage in Bezug auf die Nutzung von Einkaufsmöglichkeiten neben der Schülerbeförderung und dem Erfordernis der Beförderung von Arbeitnehmern zu ihren Arbeitsstätten von erheblicher Bedeutung.

Dem wird dadurch Rechnung getragen, dass die für Einkäufe des täglichen Bedarfs maßgeblich in Anspruch genommenen Zielorte Alfeld (Leine), Gronau und Bad Salzdetfurth mit dem ÖPNV bzw. dem SPNV angemessen erreichbar sind.

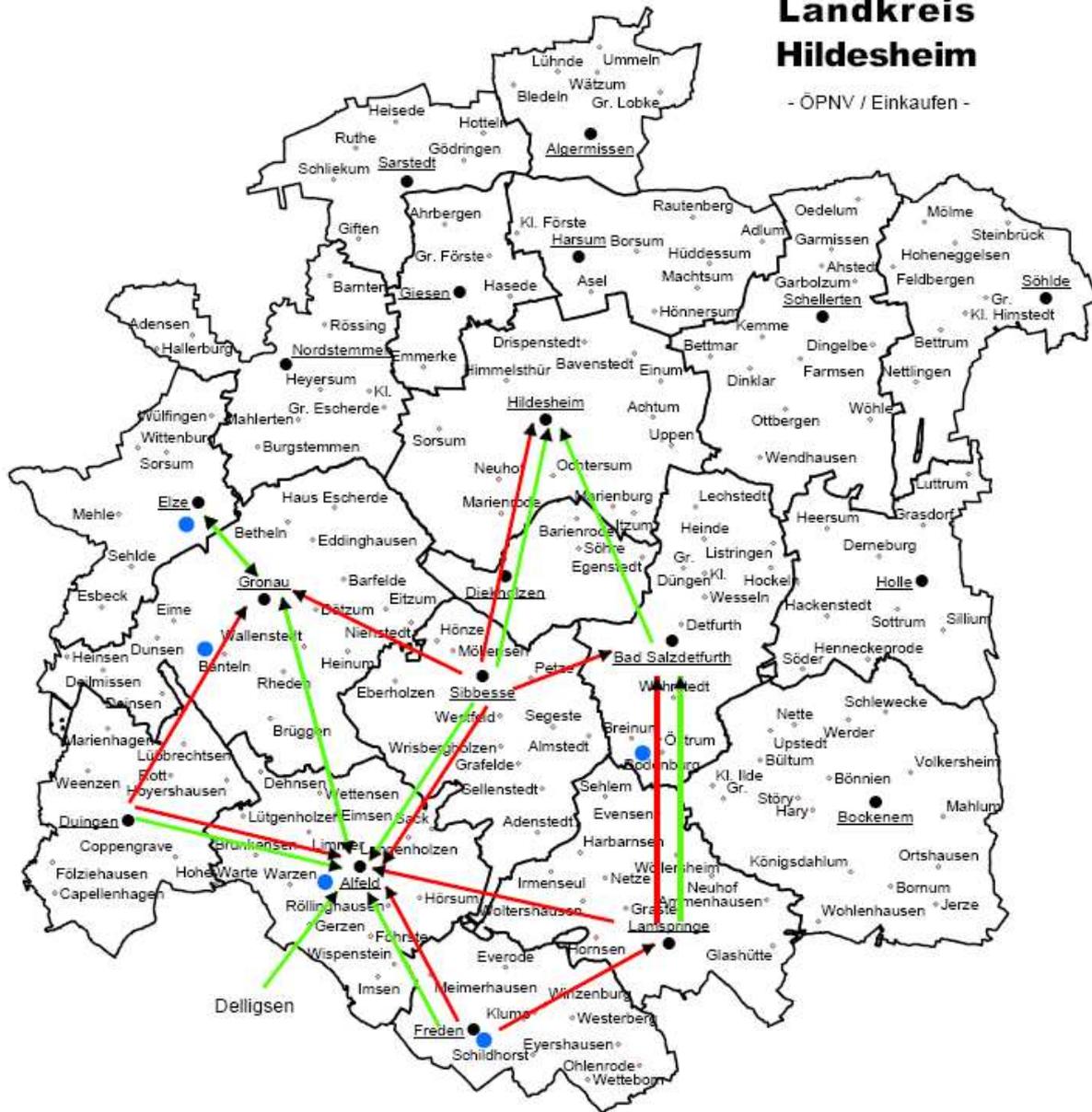
Darüber hinaus verfügen die Bahnhaltdepunkte Alfeld (Leine), Elze, Banteln, Freden und Bodenbug (Stadt Bad Salzdetfurth) über Park & Ride-Einrichtungen.

Die so bereits vorhandenen (und gegebenenfalls bei entsprechender Nachfrage noch auszubauenden) Linienführungen des ÖPNV und SPNV ermöglichen naturgemäß in gleicher Weise wie bei Einkäufen des täglichen Bedarfs das Erreichen von Zielen im Zusammenhang mit Freizeiteinrichtungen oder Einrichtungen der medizinischen Versorgung sowie öffentlicher Einrichtungen.

Eine zusammenfassende Übersicht zu dieser Thematik bietet die nachfolgende Karte, worin die ÖPNV-Relationen in Bezug auf die Nutzung zu Einkäufen des täglichen Bedarfs in vereinfachter Form festgehalten wurden.

Landkreis Hildesheim

- ÖPNV / Einkaufen -



Landkreis Hildesheim/OE 909
eigene Berechnungen
Stand: 04.01.2012

Von besonderer Bedeutung für das soziale Miteinander sind auch die schulischen Beziehungen.

Durch die in Niedersachsen mit Abschaffung der Orientierungsstufe vorgenommene Schulreform und durch die damit verbundene Einführung der "Oberschule" sowie durch die im Anschluss daran schulträgerschaftlich zu verantwortende Bildung weiterer Gesamtschulen (in Gronau und Bad Salzdetfurth) haben die Schülerströme allerdings teilweise eine neue Richtung erhalten.

Nach wie vor spielt auch hier die Kreisstadt Hildesheim – selbst bis in den Südbereich des Landkreises hinein und über die Kreisgrenzen hinweg – eine bedeutsame Rolle. Im Südbereich selbst steht das Mittelzentrum Alfeld (Leine) als Standort eines Gymnasiums, als Haupt- und Realschulstandort sowie als Standort einer Förderschule im Mittelpunkt. Hinzu kommt der Standort als berufsbildende Schule. Da Alfeld (Leine) jedoch über keine Oberschule verfügt, besuchen (einzelne) Schüler von dort den "Oberschulen-Verbund" Duingen/Delligsen.

Während Elze als weiterer innerkreislicher Gymnasialstandort sowie als Standort einer Förderschule hervorzuheben ist, ist es gleichermaßen erwähnenswert, dass für Schüler der Samtgemeinde Lamspringe auch der Gymnasialstandort Bad Gandersheim traditionsgemäß eine beachtliche Rolle spielt.

Ansonsten ist unverkennbar, dass die Gesamtschulen in Bad Salzdetfurth (vornehmlich gegenüber Lamspringe und Sibbesse und sogar gegenüber Alfeld/Leine und Freden) und Gronau (vornehmlich gegenüber Sibbesse, Elze, Duingen und Alfeld/Leine) entsprechende Anziehungskraft entwickeln. Bad Salzdetfurth ist obendrein als Förderschul-Standort zu erwähnen.

Da der Schulbesuch bei den Schülern, aber auch bei deren Eltern ein gewisses Maß an sozialer Identifikation auslöst und die neuerlich bewirkten (teilweise gravierenden) Veränderungen der Schullandschaft im Landkreis Hildesheim darauf durchaus Einfluss ausüben dürften, wird der Fortgang der Entwicklung aufzeigen müssen, in welchem Umfang die jetzt zu registrierenden Relationen zukünftig gegebenenfalls wieder "die Richtung ändern" oder sich verfestigen.

Alfeld (Leine) wird dabei als traditioneller Standort für ein breit gefächertes Schulangebot wahrscheinlich stabil bleiben. Die Gesamtschulen in Bad Salzdetfurth und Gronau werden ihre Anziehungskraft und die Nachhaltigkeit dieser Anziehungskraft – vor allem auch gegenüber dem Schulstandort Hildesheim – unter Beweis stellen müssen. Dass mit dem Status als Standort eines Schulangebots jedoch auch eine soziale Zentralität einhergeht und diese Zentralität mit dem Umfang des Angebotsspektrums an Gewicht gewinnt, wird nicht zu bestreiten sein.

Die nachfolgende Karte über Schulstandorte und Schülerströme soll die vorstehenden Ausführungen illustrieren.

Landkreis Hildesheim

- Schule -



Legende

- Gemeindegrenzen
- Verwaltungssitz
- Ortschaft
- Oberschule
- Gesamtschule
- Haupt-/Realschule
- Gymnasium

N
1 : 220.000

Landkreis Hildesheim/OE 909
eigene Berechnungen
Stand: 04.01.2012

Schließlich ist für die Akzeptanz eines Lebens- und Wirtschaftsraums die verkehrliche Erschließung von beachtlicher Bedeutung.

Generell wird der Südbereich des Landkreises Hildesheim, also die Region des Leinetals und die Region zwischen Hildesheimer Wald und Sieben Bergen bzw. Sackwald, verkehrlich in Anpassung an die Topografie erschlossen.

Die Eisenbahnverbindung von Hannover nach Göttingen verläuft entlang des Leinetals und erschließt (südlich von Nordstemmen) die Haltepunkte Elze, Banteln (Samtgemeinde Gronau), Alfeld (Leine) und Freden. Insbesondere der Einsatz des Metronom als Nahverkehrsmittel gewährleistet die nahtlose Anbindung an die Landeshauptstadt Hannover im Norden und die Universitätsstadt Göttingen im Süden. Eine entsprechende, zeitlich akzeptable Anbindung jener Oberzentren aus den im Landkreis Hildesheim gelegenen Bahnhofpunkten des Leinetals bedeutet auch den entsprechenden Anschluss an das Fernverkehrsnetz der Bahn. Von daher verfügen die als Haltepunkte für den Eisenbahnverkehr genannten Orte wegen ihres Status als SPNV-Standort gegenüber Kommunen ohne SPNV-Anschluss auch generell über eine größere kommunale Attraktivität und Akzeptanz.

Im Haltepunkt Elze kreuzen die Nord-Süd- und die Ost-West-Schienentrassen. Mithin ist von den Bahnhofpunkten des Südkreises durch die nahtlose Umsteigemöglichkeit in Elze auch die Kreisstadt Hildesheim und damit der Fernverkehrsanschluss nach Berlin (ICE) zu erreichen.

Die übrige Region des Süd- und Westkreises muss – soweit das Feld nicht vollends dem Individualverkehr überlassen werden soll – mithin durch den ÖPNV (also per Bus) erschlossen werden, wobei die Abstimmung mit dem Bahnangebot neben der unmittelbaren Beförderungsleistung zu Arbeits- und Einkaufsstätten oder Schulen und anderen Infrastruktur-Einrichtungen (etwa freizeittlicher oder medizinischer Art) stehen sollte.

Aus der Region zwischen Sackwald und Hildesheimer Wald, also maßgeblich aus der Samtgemeinde Lamspringe, vollzieht sich (ebenso wie aus Teilen der Samtgemeinde Sibbesse) der ÖPNV durch Busanbindungen in Richtung Bodenburg

und Bad Salzdetfurth, von wo aus die Weiterfahrt mit der Lammetal-Bahn in Richtung Hildesheim (SPVN-Fernverkehrsstandort) und die Weiterfahrt in Richtung Hameln über Elze ermöglicht wird. Insoweit sind die (fünf) Bahnhaltepunkte innerhalb der Stadt Bad Salzdetfurth (vor allem auch Bodenburg) schon jetzt beispielgebend für eine umfassende Erschließung des ländlichen Raumes mit modernen Beförderungsmitteln.

Eine Intensivierung von Busverbindungen aus dem westlichen Bereich der Samtgemeinde Sibbesse bzw. dem östlichen Bereich der Samtgemeinde Gronau (Despetal) in Richtung Gronau bzw. zum Bahnhaltepunkt Elze ist bisher an unternehmerischen Wirtschaftlichkeitsüberlegungen gescheitert.

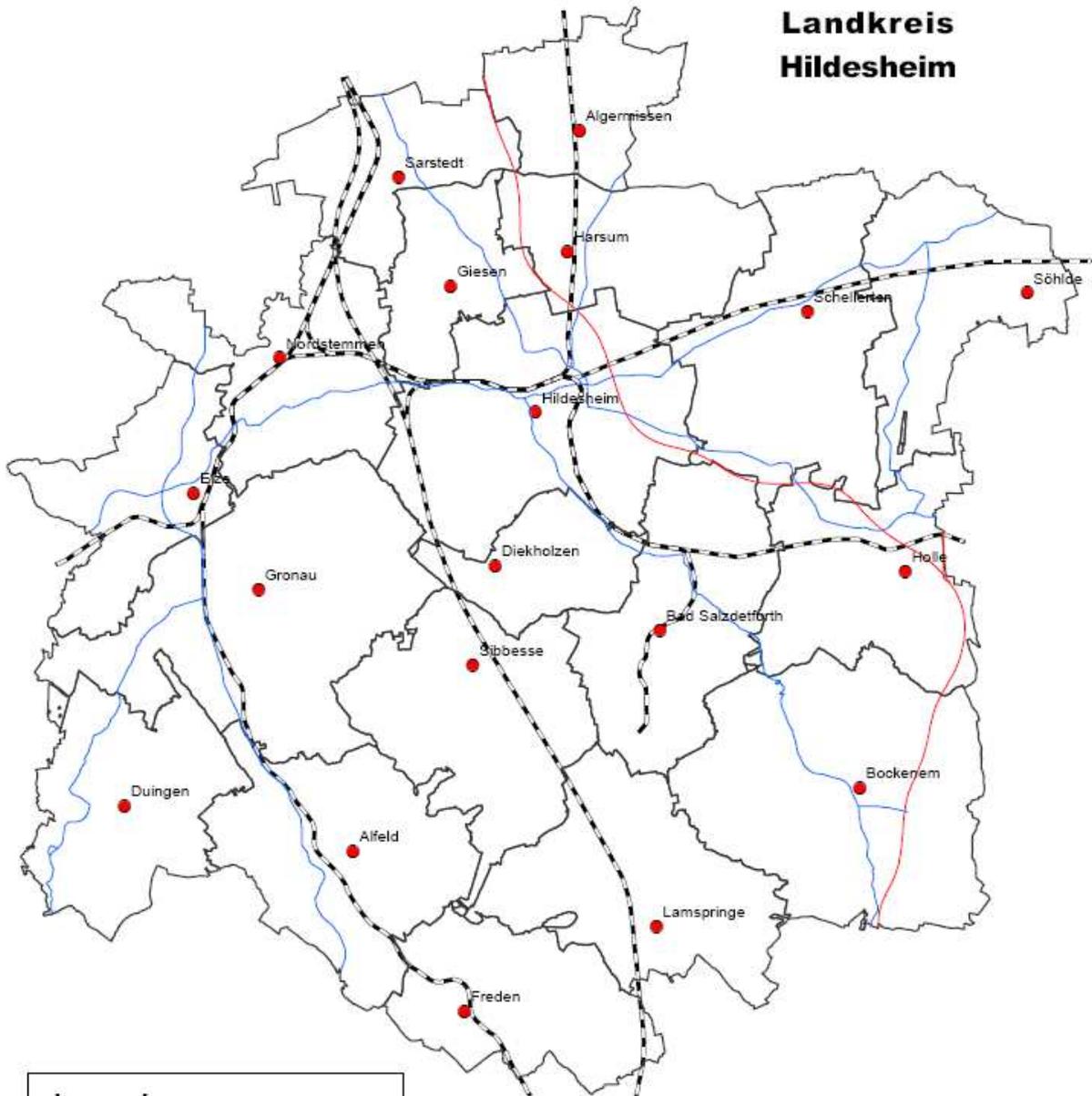
Hauptverkehrsader des Straßenverkehrs im südlichen und westlichen Landkreis ist die entlang des Leinetals verlaufende Bundesstraße 3, von wo aus (fast parallel zur Bahnstrecke) im Norden die Landeshauptstadt Hannover und im Süden die Universitätsstadt Göttingen erreicht werden können. Bemühungen wegen eines Ausbaus der B 3 sind gegenwärtig im Gange.

Um aus dem Leinetal zur Autobahn A 7 zu gelangen, muss in Richtung Süden der Weg zur Anschlussstelle Northeim gewählt werden; in Richtung Norden nach Hildesheim oder zur Hildesheimer Börde. Insoweit ergibt sich für die Samtgemeinde Lamspringe ein gewisser Standortvorteil, indem zur Anschlussstelle Rhüden (nach Süden) oder zur Anschlussstelle Bockenem (nach Norden) überschaubare Anfahrtswege zur Autobahn A 7 bestehen.

Abgesehen von der Bundesstraße 240 und der Bundesstraße 243 vollzieht sich die verkehrliche Erschließung des Südkreises ansonsten im wesentlichen über Landes- und Kreisstraßen. Insbesondere die Straßenverkehrs-Anbindung nach Westen (über den Hils), also in Richtung Holzminden, ist aufgrund der topografischen Gegebenheiten beschwerlich.

Nachstehende Karte skizziert die Verkehrsachsen des Landkreises Hildesheim auf Schiene und Straße.

Landkreis Hildesheim



Legende

-  Eisenbahn
-  Bundesautobahn
-  Bundesstraße
-  ORTSLAGEN1
-  Gemeindegrenzen


 1:220.000

Landkreis Hildesheim/OE 909
Stand: 04.01.2012

VII. Konsequenzen

Eine im Süden des Landkreises Hildesheim anzustrebende Veränderung der kommunalen Struktur ist allein schon deshalb sinnvoll und eigentlich zwingend geboten, weil auf diese Art und Weise für die in eine nahezu ausweglose Haushaltslage geratene Samtgemeinde Freden eine Entschuldungshilfe des Landes Niedersachsen nach Maßgabe des sogenannten "Zukunftsvertrages" herbeigeführt werden kann. Die insoweit erforderliche Nachhaltigkeit einer Reform ist nach Lage der Dinge nur zu bewerkstelligen, wenn die Samtgemeinde Freden mit einer oder mehreren anderen benachbarten Gebietskörperschaften fusioniert.

Im Hinblick auf die mit einer solchen Veränderung angestrebten Ziele, insbesondere im Hinblick auf die Herstellung einer stabilen Haushaltssituation, müsste eine neue Gebietskörperschaft entstehen, die folgende Parameter aufweist:

- Flächengröße bis 200 qkm
- mindestens 20.000 Einwohner
- akzeptable Gewerbe- und Dienstleistungsstruktur, auch öffentliche Einrichtungen
- geordnete Erschließung durch ÖPNV und SPNV
- zufriedenstellendes Schulangebot
- ausreichende und gut erreichbare Einkaufsmöglichkeiten
- gut erreichbare und qualifizierte medizinische Versorgung
- adäquates Angebot an Kultur- und Freizeiteinrichtungen.
- finanzielle Leistungsfähigkeit der neuen Kommune
- Sicherstellung der kommunalen Selbstverwaltung
- Sicherstellung des bürgerschaftlichen Engagements
- Wahrung örtlicher Gemeinschaft und heimatlicher Identität

Angesichts dieser (durchaus ehrgeizigen) Zielsetzungen rückt das Mittelzentrum Alfeld (Leine) in den Fokus der Betrachtung.

Die Stadt Alfeld (Leine) hat bereits in ihrem derzeitigen Zuschnitt sämtliche Einrichtungen der Daseinsvorsorge in öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Form im strukturellen Angebot. Die verkehrliche Erschließung ist aufgrund der

Schiienenanbindung im Hinblick auf den SPNV zufriedenstellend. In Bezug auf den ÖPNV gilt dies in gleicher Weise, wobei es erwähnenswert ist, dass sogar ein Stadtverkehr vorgehalten wird. Lediglich der Individualverkehr hat den Nachteil in Kauf zu nehmen, dass bis zur nächsten Autobahnanbindung eine größere Wegstrecke zurückzulegen ist.

Die nach wie vor zentrale und dominierende Funktion der Stadt Alfeld (Leine) für den Südbereich des Landkreises Hildesheim ergibt sich auch aus der Zahl der in Alfeld (Leine) beschäftigten sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer und insoweit im Hinblick auf den Umstand, dass aus dem benachbarten Umland ein bemerkenswerter Einpendlerüberschuss zu registrieren ist.

Die Stadt Alfeld befindet sich im Hinblick auf eine Verbindung mit Nachbargemeinden zu einer einheitlichen Gebietskörperschaft jedoch nicht nur in anbietender Funktion.

Vielmehr hängt die Verwaltungskraft (d.h. die Aufgabenzuständigkeit) und dem folgend die Ausstrahlungswirkung der Stadt auch davon ab, dass sie sich gemäß § 14 Abs. 3 NKomVG den Status der "selbständigen Gemeinde" erhalten kann. Hierzu aber bedarf es im Regelfall einer Einwohnerzahl von mindestens 30.000.

Durch eine Fusion mit der Samtgemeinde Freden allein ist dies nicht zu bewerkstelligen. Von daher sollte der Blick auch in Richtung der Samtgemeinde Duingen gerichtet werden, zumal die Samtgemeinde Duingen (zumindest ganz überwiegend) dem Wirtschafts- und Sozialraum Alfeld (Leine) zuzuordnen ist (so auch StGH, aaO. S. 618 f.). Da die Haushaltssituation der Samtgemeinde Duingen als "kritisch" betrachtet werden muss, kann – angesichts schwindender Einwohnerzahlen – wohl schon in einem überschaubaren Zeitraum die notwendige Wirtschaftlichkeit der Verwaltung vermutlich nicht mehr ohne weiteres gewährleistet werden. Auch eine den zeitgemäßen Erfordernissen entsprechende Infrastruktur dürfte angesichts der Haushaltslage problemlos nicht mehr aufrecht zu erhalten sein. Deshalb sollte auch in Duingen über ein kommunales Miteinander mit der Stadt Alfeld (Leine) und darüber hinaus dann auch mit der Samtgemeinde Freden unbedingt nachgedacht werden.

Eine Verschmelzung dieser Gebietskörperschaften sollte zur Bildung einer Einheitsgemeinde führen, weil diese Organisationsform die größte Gewähr für wirtschaftliches Verwaltungshandeln und nachhaltige Bereitstellung einer auskömmlichen Infrastruktur bietet.

Im Hinblick auf die so denkbare Veränderung des gebietskörperschaftlichen Zuschnitts im Südbereich des Landkreises unter Dominanz der Stadt Alfeld (Leine) muss zumindest der guten Ordnung halber der Blick auch über die Kreisgrenze nach Delligsen gerichtet werden.

Schon im Hinblick auf das Erfordernis gut nachbarschaftlicher Beziehungen zum Landkreis Holzminden soll ein solcher Exkurs allerdings keineswegs als eine Art Expansionsanspruch verstanden werden.

Hinzuweisen ist jedoch auf die Entscheidung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes vom 14.02.1979, worin das Gericht der Problematik der Samtgemeinde Duingen und der Gemeinde Delligsen breiten Raum widmet (vgl. StGH aaO. S. 618 f.).

Der Staatsgerichtshof stellt fest, dass sowohl die Samtgemeinde Duingen als auch der Flecken Delligsen zum Nahbereich der Stadt Alfeld (Leine) gehören und der Gesetzgeber entgegen seiner sonstigen allgemeinen Zielsetzung eine Zuordnung beider Kommunen zum Landkreis Hildesheim nicht vorgenommen hat, obwohl nur auf diese Weise eine Identität zwischen Kreisgebiet und Lebens- und Wirtschaftsraum entstanden wäre. Während die Herauslösung Duingens aus dem Nahbereich Alfeld (Leine) und mithin aus dem neu gebildeten Landkreis Hildesheim als gesetzgeberische Ermessensüberschreitung gewertet wurde, wurde die Eingliederung Delligsens in den Landkreis Holzminden – trotz eindeutiger Zuordnung zum Lebens- und Wirtschaftsraum Alfeld (Leine) – deshalb noch als rechtlich hinnehmbar und mithin vom gesetzgeberischen Ermessen her noch als gedeckt angesehen, weil Delligsen dem früheren Landkreis Alfeld (Leine) gebietlich nicht zugeordnet war und eine Zuordnung zum neuen Landkreis Hildesheim für den neugeschaffenen Landkreis Holzminden einen weiteren Einwohnerverlust von 13 % bedeutet hätte. Bei einem Verlust Delligsens hätte sich zum Entscheidungszeitpunkt

für den Landkreis Holzminden die Existenzfrage gestellt. Die im Falle der Gemeinde Delligsen vorzunehmende gesetzgeberische Abwägung wurde seitens des Staatsgerichtshofs deshalb als noch akzeptabel gewertet.

Eine Betrachtung der vom Staatsgerichtshof seinerzeit angestellten Erwägungen im Hinblick auf die gegenwärtigen sachverhaltlichen Umstände wäre im Einzelnen dann anzustellen, wenn die konkrete Veranlassung hierzu besteht.

Zusammengefasst bedeutet all dies für den Südbereich des Landkreises Hildesheim, also für den das Mittelzentrum Alfeld (Leine) umgebenden Bereich, dass die Stadt Alfeld (Leine), die Samtgemeinde Freden und die Samtgemeinde Duingen umgehend Gespräche mit dem Ziel einer Fusion als Einheitsgemeinde aufnehmen sollten. Eine Einbeziehung der Gemeinde Delligsen stellt insoweit eine (rechtlich und tatsächlich gebotene) Option dar, wobei die nachbarschaftliche Situation zum Landkreis Holzminden die entsprechende Rücksichtnahme erfordert und somit von vornherein die kommunikative Einbeziehung des Landkreises Holzminden und der Gemeinde Delligsen gebietet.

Zur umgehenden Sicherung der Entschuldungshilfe (7,35 Mio. Euro) zugunsten der Samtgemeinde Freden wäre als erster Schritt die Fusion der Stadt Alfeld (Leine) und der Samtgemeinde Freden anzustreben. Bei zügigem Engagement der Beteiligten wäre die gesetzliche Absicherung dessen noch in der gegenwärtigen Legislaturperiode des Niedersächsischen Landtages erreichbar. Dies allerdings setzte die kommunale Einigung bis zur Sommerpause 2012 voraus. Die Einbeziehung der Samtgemeinde Duingen sollte alsbald geprüft werden, wobei für die Duingen auch eine Option in Richtung Gronau und Elze denkbar ist. Im Hinblick auf die Gemeinde Delligsen ist die weitere Entwicklung abzuwarten, wobei auf jeden Fall der Dialog mit der Gemeinde Delligsen und dem Landkreis Holzminden aufgenommen werden sollte.

Speziell für die Samtgemeinde Freden sollte eine anderweitige Orientierung als diejenige zur Stadt Alfeld (Leine) nicht in Frage kommen. Die Einwohnersituation der benachbarten Samtgemeinden Lamspringe und Sibbesse führte bei einem Verbund mit Freden lediglich dazu, dass sich eine Einwohnerzahl von etwa 16.000 ergäbe. Da

die Siedlungsstruktur und die sonstige Infrastruktur (Daseinsvorsorgeeinrichtungen sowie Handel und Gewerbe usw.) lediglich dem ländlichen Gebietscharakter angepasst sind, können vom Verbund der drei Samtgemeinden keine neuen Impulse ausgehen. Eine zu Gunsten der Samtgemeinde Freden gezahlte Entschuldungshilfe dürfte von daher nicht zur nachhaltigen Haushaltsstabilität führen, so dass auch mit einem aus eigener Kraft herbeigeführten Ausbau der Infrastruktur nicht gerechnet werden kann. Schon der kontinuierliche Erhalt der vorhandenen Infrastruktur dürfte sehr bald (trotz Entschuldungshilfe) auf Schwierigkeiten stoßen. Dass durch eine gegenwärtige (im Laufe der Zeit aber vermutlich weiter schwindende) Einwohnerzahl von etwa 16.000 auch die notwendige Wirtschaftlichkeit der Verwaltung nachhaltig nicht gewährleistet werden kann, sei der Vollständigkeit halber erwähnt.

Eine denkbare (und wohl auch gebotene) Fusion der Stadt Alfeld (Leine) mit den Samtgemeinden Freden sowie Optionen bezüglich Duingen und der Gemeinde Delligsen bliebe jedoch kein in sich abgeschlossener Vorgang mit Solitärcharakter.

Allein die Tatsache der Bildung einer neuen Einheitsgemeinde mit einer im letzten Schritt möglichen Einwohnerzahl von deutlich über 30.000 führte naturgemäß zu Auswirkungen auf das kommunale Umfeld. Dies umso mehr, als sämtliche Umlandkommunen aufgrund ihrer Haushaltssituation und aufgrund rückläufiger Einwohnerzahlen ebenfalls zu anderen Organisationsformen finden müssen, wenn das Gebot wirtschaftlichen Verwaltungshandelns und das Gebot der Schaffung einer bürgergerechten Infrastruktur nicht nach und nach verloren gehen soll. Mithin sollte auch das Bestreben der Umlandgemeinden dahin gehen, gebietliche Zuschnitte zu erreichen, die in einer Einwohnerzahl von 20.000 münden, soweit diese neu geschaffenen Territorien jeweils als einheitlicher und überschaubarer Lebens- und Wirtschaftsraum angesehen werden können. Der weitere Schritt zum Status der selbständigen Gemeinde mit 30.000 Einwohnern und eine damit einhergehende Ausweitung kommunaler Zuständigkeiten wäre dann anzustreben, wenn die jeweils konkreten Gegebenheiten das zuließen oder gar erforderten.

Solche Ziele sind aber nicht durch bloße Addition benachbarter Flächen und die damit verbundene Addition der auf diesen Arealen lebenden Einwohner zu erreichen. Das mit gebietlichen Änderungen anzustrebende Ziel der Schaffung haushaltsmäßig

und strukturell stabiler Lebens- und Wirtschaftsräume wird in der hier angedachten Größenordnung (Einwohnerzahl: 20.000 und gegebenenfalls darüber) erfolversprechend nur dadurch zu erreichen sein, dass eine Anbindung an bereits vorhandene größere kommunale Einheiten stattfindet, soweit diese von vornherein ein Mindestmaß an vorhandener Infrastruktur bieten.

Da solche kommunalen Strukturen am besten dadurch zu schaffen sein dürften, dass im ersten Schritt vor Ort selbst Überlegungen hinsichtlich einer gebietlichen Neugliederung angestellt werden, sollte – zumindest im übrigen Bereich des früheren Landkreises Alfeld (Leine) – mit der Diskussion hierüber sobald wie möglich begonnen werden. Bei einer mit hoher Wahrscheinlichkeit nach der Landtagswahl des Jahres 2013 einsetzenden landesweiten Diskussion um eine kommunale Verwaltungs- und Gebietsreform wäre auf diese Art und Weise ein meinungsbildender Vorsprung herauszuholen, der letztlich mit hoher Wahrscheinlichkeit auf das gesetzgeberische Handeln Einfluss nehmen dürfte.

Ansatzpunkte für diese Diskussion dürften darin zu erblicken sein, dass mit der nordöstlich an den früheren Landkreis Alfeld (Leine) angrenzenden Stadt Bad Salzdetfurth und mit der Samtgemeinde Gronau im Nordwesten einer (neu aufgestellten) selbständigen Stadt Alfeld (Leine) kommunale Einheiten vorhanden sind, die sich für eine Anbindung nachbarschaftlicher Gebiete förmlich anbieten. Dies gilt dann vor allem für diejenigen Kommunen, die bereits jetzt von ihren Einwohnerzahlen her und vor allem im Hinblick auf einen diesbezüglich weiter zu erwartenden Negativtrend große Schwierigkeiten haben bzw. alsbald bekommen werden, ihre kommunalen Aufgaben noch auf wirtschaftliche Art und Weise erfüllen zu können. Die bereits gegenwärtig auftretenden Haushaltsfehlbedarfe und der Umfang des Erfordernisses, zunehmend Kassenkredite aufnehmen zu müssen, sollten ein hinreichendes Warnsignal sein.

Bevor jene Kommunen "in das Räderwerk einer landesweiten Gebietsreform" geraten und dann nur noch begrenzte Einflussnahmemöglichkeiten bestehen, sollte umgehend schon jetzt miteinander darüber gesprochen werden, wie die Lebens- bzw. Überlebensfähigkeit der engeren heimatlichen Gemeinschaft im Verbund, also mit gegenseitiger Unterstützung vor Ort, gesichert werden kann.

Im bürgerschaftlichen Interesse dürfte ein verantwortungsvolles Vorgehen sich dabei an der schon 1979 vom Staatsgerichtshof aufgestellten Maxime zu orientieren haben, wonach die einen Lebens- und Wirtschaftsraum ausmachenden Verflechtungen höher zu bewerten sind als eine schon vorhandene gebietliche Identität.

An dieser Stelle und zu diesem Zeitpunkt soll von hieraus darauf verzichtet werden, an Samtgemeinden oder Gemeinden weitere ganz konkrete Hinweise zu geben, wie eine (von hieraus allerdings empfohlene) Anbindung an die größeren Einheiten Bad Salzdetfurth und Gronau vonstatten gehen könnte oder sollte. Der kommunale Zusammenhalt innerhalb des Landkreises Hildesheim und das gegenseitige Vertrauen dürften groß genug sein, solche Gespräche von sich aus zu initiieren, wobei der Landkreis seine Unterstützung bzw. Moderation ausdrücklich anbietet.

Lediglich im Hinblick auf den westlichen Bereich des Landkreises sei darauf hingewiesen, dass eine Verbindung der Samtgemeinde Gronau mit der Stadt Elze eine sinnvolle und in jeder Hinsicht beachtliche Bündelung der Infrastruktur darstellen könnte und ein solcher kommunaler Zuschnitt (gegebenenfalls durch weitere gebietliche Ergänzungen) sogar den Status der selbständigen Gemeinde in den Bereich des Möglichen rückte.

Inwieweit ein solches Bestreben auch im Hinblick auf die Stadt Bad Salzdetfurth erfolgreich sein könnte, hängt von den diesbezüglich gemeinsam mit der Nachbarschaft anzustellenden Überlegungen ab. Da solche Überlegungen nicht auf unmittelbare Nachbarn aus dem "Altkreis Alfeld (Leine)", also etwa Sibbesse und Lamspringe, beschränkt wären, sondern daraus ein "Übergreifen" auf den nördlichen und östlichen Bereich des Landkreises Hildesheim folgte, würde die gegenwärtig vorrangig nur dem Südbereich des Landkreises geltende Diskussion überstrapaziert, wenn von hieraus und an dieser Stelle entsprechende Anregungen ergingen. Der Dialog sollte im gemeindlichen Miteinander jedoch schon jetzt auf jeden Fall geführt werden. Auch insoweit stände der Landkreis unterstützend zur Verfügung, wenn dies gewünscht wird.

VIII. Ausblick

Die anzustrebende Bildung größerer gemeindlicher Einheiten im Süd- und Südwestbereich des Landkreises und der möglicherweise nach der Landtagswahl des Jahres 2013 entstehende gesetzgeberische Druck sollten auch dazu führen, dass die hier noch nicht angesprochenen Städte und Gemeinden der nördlichen und östlichen Kreisregion in eigene Überlegungen und partnerschaftliche Gespräche eintreten. Dies könnte im Einzelfall auch im Nordbereich des Landkreises zu kreisübergreifenden Überlegungen führen, soweit das Land Niedersachsen zu einer Neuordnung von Landkreisen käme oder bestehende Landkreise untereinander die Neuordnung anstreben.

Im Hinblick auf die hier vertretene Maxime, wonach Einheiten von 20.000 Einwohner anzustreben wären, käme im Nordbereich des Landkreises dem Mittelzentrum Sarstedt naturgemäß eine zentrale Bedeutung zu. Auch diesbezüglich wären Überlegungen zumindest statthaft, ob sich in der Umgebung des Mittelzentrums Sarstedt Verbindungen mit Sarstedt anbieten, die gegebenenfalls sogar zum Status der selbständigen Gemeinde führten.

Schließlich darf nicht verkannt werden, dass es sich bei dem Status der selbständigen Gemeinde eben nicht nur um eine symbolische bzw. Prestige heischende Größe handelt, sondern damit ein erweiterter Aufgabenbereich verbunden ist, der der jeweiligen Kommune einen qualitativ beachtlichen Standard der Aufgabenwahrnehmung verleiht. Dies führte nicht nur zu einer beachtlichen Stärkung der Verwaltungskraft, sondern hat auch eine ganz erhebliche Qualitätssteigerung in Bezug auf jene Art und Weise zum Inhalt, wie die jeweilige Kommune als solche von ihrer direkten Umgebung und sogar darüber hinaus dann wahrgenommen wird. Ein durch die gebietliche Zusammenfassung verschiedener Territorien möglicherweise empfundener Identitätsverlust wird durch den durch die Stärkung der Verwaltungskraft erreichten Prestigegewinn und das im kommunalen Wettbewerb dann erlangte Gewicht mit Sicherheit mehr als ausgeglichen.

Im Hinblick auf die Gesamtsituation des Landkreises Hildesheim bezüglich perspektivischer Strukturveränderungen soll aber auch nicht unterschlagen werden,

dass an der Ostgrenze des Landkreises sicherlich Probleme auftreten dürften, die nur durch besonders intensive Gespräche und gegenseitige, von partnerschaftlichem Geist getragene Überlegungen gemeistert werden können. Der Grund hierfür liegt darin, dass die Gemeinden Söhlde, Schellerten und Holle im Verbund nicht über eine so spezifische Siedlungsdichte verfügen, dass eine Zentralität vorhanden wäre, die den Kern einer neuen kommunalen Verbindung darstellen könnte. Die Stadt Bockenem nimmt diesbezüglich noch eine Sonderrolle ein. Im Zuge einer Gesamtlösung wird jedoch auch zu dieser Problematik ein Ergebnis zu finden sein, das eine breite Akzeptanz erfährt.

IX. Thesen

1. Im Landkreis Hildesheim ist eine gebietliche Veränderung auf Gemeindeebene notwendig. Die unmittelbare Ursache hierfür ist die finanzielle und demografische Situation, insbesondere im Südbereich des Landkreises. Besonderer Handlungsbedarf besteht in Bezug auf die Situation der Samtgemeinde Freden.
2. Zur umgehenden Sicherung einer für die Samtgemeinde Freden bereitstehenden Entschuldungshilfe des Landes in Höhe von 7,35 Mio. Euro erscheint die Fusion der Samtgemeinde Freden mit der Stadt Alfeld (Leine) im ersten Schritt erstrebenswert und darüber hinaus gegebenenfalls mit der Samtgemeinde Duingen im weiteren Schritt denkbar. Als Teil des Lebens- und Wirtschaftsraums Alfeld (Leine) sollte diesbezüglich auch die Gemeinde Delligsen in der Diskussion bleiben.
3. Eine Veränderung der gebietlichen Strukturen des Südkreises führt zu Auswirkungen auf die Nachbarbereiche innerhalb des Landkreises Hildesheim und dürfte das gesamte Kreisgebiet erfassen. Von daher sollten generell und umgehend kommunale Überlegungen angestellt werden, um allein landesseitig initiiertem gesetzgeberischen Handeln zuvorzukommen oder um zumindest darauf Einfluss nehmen zu können.
4. Soziale und wirtschaftliche Verflechtungen und das Ziel kommunaler Haushaltsstabilität sind stärker zu gewichten, als das Streben nach Erhalt bisheriger räumlicher Gegebenheiten. Dabei vorzunehmende Veränderungen gemeindlicher Zuschnitte sind im Rahmen von Flächengrößen zwischen 150 und 200 qkm tolerabel. Die Einwohnerzahl neu strukturierter Gemeinden sollte perspektivisch 20.000 nicht unterschreiten.
5. Gebietliche Veränderungen mit dem Ziel der Schaffung stabiler Lebens- und Wirtschaftsräume sind dann erfolgversprechend, wenn eine Anbindung

an bereits vorhandene größere kommunale Einheiten stattfindet, soweit dort ein akzeptables Maß an Infrastruktur vorhanden ist.

6. Es ist legitim, bei neuen gemeindlichen Zuschnitten den Status der selbständigen Gemeinde (§ 14 NKomVG) anzustreben, um dadurch eine Kompetenzausweitung vor Ort und ein größeres kommunales Gewicht zu erlangen.