

Kurzgutachten

*zu Verfassungsfragen einer Fusion der Landkreise
Göttingen, Northeim und Osterode auf freiwilliger Basis*

vorgelegt von

UNIVERSITÄTSPROFESSOR DR. HANS MICHAEL HEINIG
GEORG-AUGUST-UNIVERSITÄT GÖTTINGEN

Inhalt

A. Zum Hintergrund des Gutachtauftrags	1
I. Zukunftsvertrag und Entschuldungsfonds	2
II. Gutachten zur Kommunalstruktur in (Süd)Niedersachsen	3
III. Kommunalgebietsreformen und ihre gerichtliche Aufarbeitung	5
IV. Stellungnahme des niedersächsischen Innenministers gegenüber dem Landtag	6
V. Verfassungswidrigkeit als politisches Argument	7
B. Rechtliche Maßstäbe.....	8
I. Formelle Zuständigkeit des Landesgesetzgebers.....	8
II. Prozessuale und materielle Anforderungen an eine Kreisgebietsreform auf freiwilliger Grundlage	8
C. Aspekte einer verfassungsrechtlichen Bewertung der Fusion der Landkreise Göttingen, Northeim und Osterode	13
I. Hinreichender gemeinwohlrelevanter Anlass	13
II. Gemeinwohlrelevante Vorzüge einer Fusion der Landkreise Göttingen, Northeim und Osterode	14
III. Verfassungsrechtliche Anfragen durch Größe und Einwohnerzahl	15
IV. Leitbildtreue und Systemgerechtigkeit	19
V. Einbezug alternativer Handlungsoptionen	20
D. Zusammenfassung	21

Der Landkreis Göttingen, vertreten durch den Landrat, hat um die Erstellung eines rechtlichen Kurzgutachtens zu folgender Fragestellung gebeten:

„Würde die Vereinigung der Landkreise Göttingen, Northeim und Osterode am Harz auf freiwilliger Basis i.S.d. Zukunftsvertrages und des § 14a Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Buchst. a NFAG, welche einen neuen Landkreis mit 3.021 qkm Fläche und einer Einwohnerzahl von rund 459.000 Einwohnern (= Bevölkerungsvorausberechnung 2015 des LSKN) schüfe, dem Gemeinwohl i.S.d. Art. 59 Abs. 1 NV entgegenstehen? Wäre eine solche Vereinigung vielmehr aus Gründen des Gemeinwohls gerechtfertigt?“

Seitens des Landkreises wurde dazu einige Dokumenten vorlegt (Anlagen 1-3).

Zu der Gutachtensfrage nehme ich wie folgt Stellung:

A. Zum Hintergrund des Gutachtenauftrags

Hintergrund der Anfrage bilden Gespräche zwischen den Landkreisen Göttingen, Northeim und Osterode am Harz über eine Fusion der Landkreise. Den Gesprächen liegen verschiedene Überlegungen und Entwicklungen zugrunde. Im Kern geht es kurzfristig um den Zugang zu Mitteln aus dem Entschuldungsfonds nach § 14a NFAG. Mittelfristig geht es um die Frage, wie die Region Südniedersachsen kreisförmig geordnet werden soll, um leistungsfähige und bürgernahe Administrativstrukturen auf Kreisebene angesichts der zu erwartenden demographischen Veränderungen, angesichts der Erfordernisse einer kohärenten südniedersächsischen Raumpolitik und angesichts der Anforderungen an die Fachkräftestruktur im kommunalen Verwaltungsaufbau nach der Abschaffung der Mittelstufe (Bezirksregierungen) in Niedersachsen sicherzustellen.

I. Zukunftsvertrag und Entschuldungsfonds

Mit dem Zukunftsvertrag vom 17. Dezember 2009, einer gemeinsamen Erklärung der Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens und der Niedersächsischen Landesregierung zur Zukunftsfähigkeit der niedersächsischen Kommunen, hat die Landesregierung sich zu dem Ziel bekannt, die kommunale Ebene in ihrer Handlungsfähigkeit zu stärken. Insbesondere sollen Kommunen, „die trotz erheblicher Konsolidierungsbemühungen nicht in der Lage sind, einen Haushaltsausgleich herbeizuführen,“ eine Entschuldungshilfe in Form einer Teilbefreiung (bis zu 75 %) von den Lasten aufgelaufener Liquiditätskredite erhalten. „In den Genuss einer entsprechenden Hilfe sollen insbesondere diejenigen strukturschwachen Kommunen kommen, welche zum Zwecke der Haushaltskonsolidierung Fusionen mit anderen Gebietskörperschaften ... anstreben.“¹

Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Entschuldungshilfe sind näher konkretisiert in § 14a NFAG. Die Norm hat folgenden Wortlaut:

(1) ¹ Landkreise, Gemeinden, die nicht Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden sind, und Samtgemeinden können vom Land zur nachhaltigen Sicherung ihrer Leistungsfähigkeit Tilgungshilfen in Höhe von bis zu 75 vom Hundert ihrer bis zum 31. Dezember 2009 aufgenommenen Liquiditätskredite zu deren Rückzahlung sowie auf diesen Teil der Liquiditätskredite bezogene Zinshilfen erhalten, wenn

1. sie in ihrer Einwohnergrößenvergleichsgruppe über eine unterdurchschnittliche Steuereinkaufkraft verfügen,
2. ihre Schulden aus der Aufnahme von Liquiditätskrediten weit überdurchschnittlich sind,
3. sie trotz erheblicher Konsolidierungsbemühungen keinen Haushaltsausgleich erreichen und
4. sie
 - a) durch Beschluss ihrer zuständigen Organe den Wunsch nach einer Gebietsänderung durch Gesetz geäußert haben, die geeignet ist, zu einer wesentlichen Verbesserung ihrer Leistungsfähigkeit beizutragen, oder
 - b) mit einer entsprechenden Zins- und Tilgungshilfe ohne Gebietsänderung den Haushaltsausgleich wiederherstellen können.

² Gefährden Liquiditätskredite, die nach dem 31. Dezember 2009 wegen eines unabwiesbaren Be-

¹ Zukunftsvertrag, S. 4; abrufbar unter http://www.mi.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=14797&article_id=62967&psmand=33; Stand: 06. September 2012.

darfs aufgenommen worden sind, die in Satz 1 genannten Ziele, so kann das für Inneres zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem für Finanzen zuständigen Ministerium den Stichtag nach Satz 1 auf einen späteren Zeitpunkt, der nicht nach dem 31. Oktober 2010 liegen darf, festsetzen.

(2) ¹ Die Zins- und Tilgungshilfe ist von den kommunalen Körperschaften bis zum 31. März 2013 zu beantragen. ² In den Fällen des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 4 Buchst. a müssen die dort genannten Organbeschlüsse bis zu diesem Zeitpunkt dem für Inneres zuständigen Ministerium angezeigt worden sein. ³ Nach einer wirksamen Gebietsänderung geht der Anspruch auf Zins- und Tilgungshilfen auf die aus der Gebietsänderung hervorgegangene kommunale Körperschaft über.

(3) ¹ Über die Mittelvergabe entscheidet das für Inneres zuständige Ministerium im Benehmen mit den kommunalen Spitzenverbänden. ² Die Entscheidung nach Satz 1 bedarf der Umsetzung durch einen von dem für Inneres zuständigen Ministerium mit der jeweiligen kommunalen Körperschaft abzuschließenden Vertrag, in dem die vom Land zu gewährenden Leistungen und die von der kommunalen Körperschaft als Gegenleistung durchzuführenden Maßnahmen geregelt werden.

Die beteiligten Landkreise und die Landesregierung gehen davon aus, dass der Landkreis Osterode die Voraussetzungen des § 14a NFAG grundsätzlich erfüllt; der Anspruch auf Leistungen aus dem Entschuldungsfonds würde im Falle einer Fusion mit einem oder mehreren anderen Kreisen auf die neu entstandene Gebietskörperschaft übergehen (§ 14 Abs. 2 S. 3 NFAG).

II. Gutachten zur Kommunalstruktur in (Süd)Niedersachsen

Die Kommunalstrukturen in Niedersachsen, insbesondere in Südniedersachsen, sind Gegenstand mehrerer Gutachten des „Internationalen Instituts für Staats- und Europawissenschaften“ unter der Leitung des Kollegen Joachim Jens Hesse.² In den Gutachten wird den Landkreisen Northeim und Osterode nur eine eingeschränkte bzw. sehr bedingte Zukunftsfähigkeit bescheinigt.³ Die „Landkreise Northeim und Osterode am Harz“ gelten „aufgrund ihrer geringen Einwohnerzahlen und ihrer mangelnden sozioökonomischen, demographischen wie finanziellen Entwicklungsperspektive als

² J. J. Hesse, Kommunalstrukturen in Niedersachsen, 2010; *ders.*, Kommunalstrukturen in Niedersachsen. Erste Fortschreibung des im Juli 2010 vorgelegten „Grundgutachtens“, 2012; *ders.*, Kommunalstrukturen in Niedersachsen: eine teilregionale Untersuchung für den Raum Südniedersachsen (Göttingen, Northeim, Osterode am Harz), 2011 (jeweils abrufbar unter: <http://www.landkreis-goettingen.de/staticsite/staticsite.php?menuid=401&topmenu=399>; Stand: 4. September 2012).

³ J. J. Hesse, Kommunalstrukturen in Niedersachsen: eine teilregionale Untersuchung für den Raum Südniedersachsen (Göttingen, Northeim, Osterode am Harz), 2011, S. 175 ff. und öfter.

geschwächt.“⁴ Weiter heißt es: „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 Schrumpfungprozessen und strukturellen Umbrüchen sind vor allem die Landkreise Osterode und Northeim betroffen.“⁵ Ähnlich: „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.“⁶

Eine Lösung des strukturellen Problems könne nur unter Einbezug des Landkreises Göttingen erfolgen: „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.“⁷

Der Gutachter zeigt unterschiedliche Handlungsoptionen auf und wägt diese ab. Er optiert im Ergebnis für ein Stufenmodell mit der Perspektive einer die bisherigen Landkreise Göttingen, Northeim und Osterode übergreifenden Kreisstruktur.⁸ Die

⁴ J. J. Hesse, Kommunalstrukturen in Niedersachsen. Erste Fortschreibung des im Juli 2010 vorgelegten „Grundgutachtens“, 2012, S. 218.

⁵ J. J. Hesse, Kommunalstrukturen in Niedersachsen. Erste Fortschreibung des im Juli 2010 vorgelegten „Grundgutachtens“, 2012, S. 268.

⁶ J. J. Hesse, Kommunalstrukturen in Niedersachsen. Erste Fortschreibung des im Juli 2010 vorgelegten „Grundgutachtens“, 2012, S. 303.

⁷ J. J. Hesse, Kommunalstrukturen in Niedersachsen. Erste Fortschreibung des im Juli 2010 vorgelegten „Grundgutachtens“, 2012, S. 304.

⁸ J. J. Hesse, Kommunalstrukturen in Niedersachsen. Erste Fortschreibung des im Juli 2010 vorgelegten „Grundgutachtens“, 2012, S. 306.

Vor- und Nachteile einer solchen großen Lösung seien allerdings genau zu erwägen. In der Zusammenfassung der Ergebnisse heißt es dazu: „Ein solches Vorgehen hätte den Vorteil, die im Raum gegebenen Ressourcen nachhaltig bündeln und auf ein gemeinsames Ziel ausrichten zu können, wäre allerdings von dem Nachteil begleitet, eine sehr große und möglicherweise bürgerschafts- und beteiligungsfremde Einheit zu schaffen. ... Sollten die politischen Energien und der bürgerschaftliche Wille eine entsprechend ‚große Lösung‘ erlauben, wäre das für die ab 2013 erwartbare Kommunalreform des Landes ein wichtiges Signal.“⁹

III. Kommunalgebietsreformen und ihre gerichtliche Aufarbeitung

Seit 1949 hat es in der Bundesrepublik Deutschland zahlreiche kommunale Gebietsreformen gegeben.¹⁰ Die jetzige Gebietsgliederung auf Kreisebene in Niedersachsen ist wesentlich durch zwischen 1972 und 1978 erlassene Reformgesetze, insbesondere durch das Achte Gesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform geprägt. Vorbereitet wurde diese Reformgesetzgebung durch ein Gutachten der sog. „Weber-Kommission“, das 1969 vorgelegt wurde.¹¹

Soweit Gebietsreformen nicht auf freiwilliger Vereinbarung beruhen, sondern landesgesetzlich vorgegeben werden, münden sie zumeist in vor den zuständigen Landesverfassungsgerichten bzw. Staatsgerichtshöfen ausgetragenen Rechtsstreitigkeiten. So hatte der Niedersächsische Staatsgerichtshof auch über die Verfassungsmäßigkeit des Achten Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform zu entscheiden.¹² Es blieb die bislang einzige Entscheidung des Staatsgerichtshofs zu Verfassungsfragen einer landesgesetzlich aufgezwungenen Kreisgebietsreform.¹³ Die jüngere verfassungsgerichtliche Rechtsprechung aus anderen Bundesländern befasste sich insbesondere mit Gebietsreformen in den neuen Bundesländern, wo es unmittelbar im Zuge der Wiedervereinigung zur Etablierung kreisförmiger Selbstverwaltungsstruk-

⁹ J. J. Hesse, Kommunalstrukturen in Niedersachsen: eine teilregionale Untersuchung für den Raum Niedersachsen (Göttingen, Northeim, Osterode am Harz), Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse, 2011, S. 5; abrufbar unter http://www.internationalesinstitut.de/content/publikationen/Kommunalstrukturen_Suedniedersachsen_PK.pdf (Stand: 6. September 2012).

¹⁰ Vgl. im Überblick - auch für die Zeit davor - K. Waechter, in: V. Epping u.a. (Hrsg.), Hannoverischer Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, 2012, Art. 59 Rn. 1, 8 ff.

¹¹ Niedersächsischer Minister des Innern (Hrsg.): Gutachten der Sachverständigenkommission für die Verwaltungs- und Gebietsreform, 1969.

¹² Nds.StGH 2, 1 ff.

¹³ Von mittelbarer Relevanz ist für die Gutachtensfrage aus neuerer Zeit noch das Urteil des Nds.StGH vom 6. Dezember 2007, StGH 1/06, - juris = NdsVBl. 2008, 162 ff.; hierzu unten C.IV.

turen kam, die infolge der weiteren Erfahrungen und der prognostizierbaren Entwicklung alsbald Reformbedarf nach sich zog.¹⁴ Vielbeachtet sind in diesem Zusammenhang zwei Grundsatzentscheidungen des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern, das das Funktional- und Kreisstrukturreformgesetz vom 23. Mai 2006 als verfassungswidrig verwarf,¹⁵ die Neufassung in Form des Kreisstrukturgesetzes vom 12. Juli 2010 hingegen als verfassungskonform billigte.¹⁶

Soweit ersichtlich, hat es bislang in Deutschland keine freiwillig vollzogene Kreisgebietsreform infolge einer Fusionsvereinbarung der beteiligten Kreise gegeben. Entsprechend fehlt es auch an einschlägiger Rechtsprechung.

IV. Stellungnahme des niedersächsischen Innenministers gegenüber dem Landtag

Der niedersächsische Innenminister hat nach Medienmeldungen gelegentlich Bedenken an der Verfassungsmäßigkeit eines Zusammenschlusses der Landkreise Göttingen, Northeim und Osterode geäußert. Zuletzt wurden diese in der Antwort des Ministeriums für Inneres und Sport auf eine mündliche Anfrage der MdL Heiligenstadt, Hausmann und Schwarz deutlich.¹⁷ Dort heißt es, es bestünden „erhebliche Zweifel ..., ob die Bildung eines neuen Landkreises durch den Zusammenschluss der bisherigen Landkreise Göttingen, Northeim und Osterode am Harz verfassungsgemäß wäre. Diese verfassungsrechtlichen Bedenken ergeben sich zum einen daraus, dass eine kommunale Gebietskörperschaft mit rund 470 000 Einwohnern und ca. 3 000 km² Fläche gewichtige Nachteile für die bürgerschaftlich-demokratische Prägung kommunaler Selbstverwaltung mit sich brächte; diese würden aller Voraussicht nach nicht durch besondere Vorteile gerade dieses Zusammenschlusses unter Berücksichtigung der konkreten Ziele des betreffenden Neugliederungsgesetzes und alternativer Gestaltungsmöglichkeiten aufgewogen. Zum anderen widerspräche die Bildung eines derart großen Landkreises ohne entsprechende Gebietsstrukturveränderungen auch in

¹⁴ Vgl. etwa VerfGH S.-A., LKV 1995, 75 ff.; Sächs. VerfGH, NVwZ 2009, 39 ff.; Thür. VerfGH, NVwZ-RR 1997, 639 ff.

¹⁵ LVerfG M.-V., LKV 2007, 457 ff.; die Entscheidung wurde im rechtswissenschaftlichen Schrifttum kontrovers rezipiert; vgl. etwa *W. Erbguth*, DÖV 2008, 152 ff.; *B. Stüer*, DVBl. 2007, 1267 ff.; *H. P. Bull*, DVBl. 2008, 1 ff.; *V. Mehde*, NordÖR 2007, 331; *M. Scheffer*, LKV 2008, 158 ff.; *Hans Meyer*, NVwZ 2007, 1024 f.; im Lichte der Urteile vom 28. August 2011 (Nachweise in der nächsten Fn.) erscheinen etliche pointiert gefasste Aussagen in der Urteilsbegründung weit weniger problematisch.

¹⁶ LVerfG M.-V., Urteil vom 18.08.2011, Az. LVerfG 21/10 = BeckRS 2011, 53643. Siehe auch LVerfG M.-V., NVwZ-RR, 2011, 846 (Ls.); Urteil vom 18.08.2011, Az. LVerfG 23/10 = BeckRS 2011, 53645.

¹⁷ Anfrage LT-Dr. 16/4975, S. 9; Antwort des Ministeriums für Inneres und Sport, LT-Protokoll, 16. Wahlperiode, 144. Plenarsitzung am 20. Juli 2012, Anlage 13, S. 18772 ff.

anderen Landesteilen dem grundsätzlich fortgeltenden Leitbild der Gebietsreform der 1970er-Jahre (vgl. hierzu die bereits in der Vorbemerkung erwähnte Lüchow-Dannenberg-Entscheidung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs). Die Einwohnerzahl des neuen Landkreises würde nicht nur die diesbezüglichen Richtwerte der sogenannten Weber-Kommission (Gutachten von März 1969) und des Achten Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform, sondern auch die heutigen tatsächlichen Einwohnerzahlen der größten Landkreise in Niedersachsen deutlich übersteigen. Ein Vergleich mit der Region Hannover ist hierbei nicht zulässig. Deren Bildung im Jahr 2001 beruhte auf regionalen Besonderheiten des Raumes Hannover, die es so oder auch nur ähnlich im Raum Göttingen nicht gibt. Gegen eine mögliche Fusion des Landkreises Osterode am Harz mit nur einem seiner Nachbarlandkreise bestehen die vorgenannten verfassungsrechtlichen Bedenken nicht.“¹⁸

V. Verfassungswidrigkeit als politisches Argument

Kommunale Gebietsreformen sind traditionell ein politisch „vermintes“ Gelände. In den betroffenen Landkreisen werden Vorzüge und Nachteile einer Fusion kontrovers diskutiert. Ökonomische und administrativ-bürokratische Argumente sind im Für und Wider der einzelnen Handlungsoptionen abzuschätzen und die demokratische Integrationskraft bestehender Strukturen ist zu taxieren. Das gelingt selten sine ira et studio. In der Regel spielen in der Auseinandersetzung auch parteipolitische Gesichtspunkte (etwa die Abschätzung struktureller Mehrheiten in Kreistagen und bei Landratswahlen) eine Rolle.

In solchen politischen Konflikten wird das Verdikt der Verfassungswidrigkeit zu einem wichtigen Argument, zumal sich die politische Kultur der Bundesrepublik Deutschland daran gewöhnt hat, primär demokratisch zu entscheidende Fragen des Gemeinwesens in den Medien des Verfassungsrechts und den Institutionen der Verfassungsgerichtsbarkeit auszufechten.¹⁹ Doch vor vorschnellen Urteilen über die Verfassungsmäßigkeit oder Verfassungswidrigkeit einer Kreisgebietsreform auf freiwilliger Basis ist zu warnen: Zunächst erscheint es geboten, den verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab genauer darzulegen. Dabei ist insbesondere zu überlegen, welche verfassungsdogmatischen Argumentationsfiguren aus der einschlägigen Rechtspre-

¹⁸ Antwort des Ministeriums für Inneres und Sport, LT-Protokoll, 16. Wahlperiode, 144. Plenarsitzung am 20. Juli 2012, Anlage 13, S. 18773.

¹⁹ Vgl. etwa *M. Jestaedt* u.a., *Das entgrenzte Gericht*, 2011.

chung der Landesverfassungsgerichte zu durch den Landesgesetzgeber erzwungenen Kreisgebietsreformen auf freiwillige Fusionen übertragen werden können und an welchen Stellen möglicherweise durch die Freiwilligkeit Modifizierungen angebracht sind. Rechtsprechung und Rechtswissenschaft haben sich mit diesen Fragen bislang nicht oder nur ganz am Rande beschäftigt.²⁰ Doch erst auf der Grundlage einer genaueren Darlegung des Prüfungsmaßstabs lassen sich einige Aussagen zur verfassungsrechtlichen Bewertung der konkret ins Auge gefassten Kreisfusion machen.

B. Rechtliche Maßstäbe

Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine kommunale Gebietsreform sind Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 57, 59 NdsVerf. zu entnehmen. Einfachgesetzliche Regelungen finden sich in §§ 23 ff. NKomVG, die freilich bei einer Neuregelung durch Landesgesetz keine Bindungswirkung gegenüber dem Landesgesetzgeber entfalten können.²¹

I. Formelle Zuständigkeit des Landesgesetzgebers

Nach Art. 59 Abs. 1 NdsVerf können Landkreise durch Landesgesetz vereinigt werden. Anders als bei der Umgliederung von Gebietsteilen ist bei einer Fusion ein Landesgesetz zwingend erforderlich; das folgt mittelbar auch aus dem institutionellen Gesetzesvorbehalt, der sich aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsgebot ableitet. Grundlegende Entscheidungen über Schaffung und Ausgestaltung rechtlich selbständiger und von der Verfassung mit eigener Rechtsstellung ausgestatteter Verwaltungsträger sind dem demokratisch unmittelbar legitimierten Landesgesetzgeber vorbehalten.²²

II. Prozessuale und materielle Anforderungen an eine Kreisgebietsreform auf freiwilliger Grundlage

1. In materieller Hinsicht verlangt Art. 59 Abs. 1 NdsVerf. „Gründe des Gemeinwohls“. Der Begriff wird durch die Landesverfassung selbst nicht näher konkreti-

²⁰ Erste Ansätze bei *M. Wallerath*, DÖV 2011, 289 ff.

²¹ Siehe *K. Waechter*, in: V. Epping u.a. (Hrsg.), *Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung*, 2012, Art. 59 Rn. 48.

²² LVerfG M.-V., Urteil vom 18.08.2011, Az. LVerfG 21/10 = BeckRS 2011, 53643 m.w.N.

siert. Er ist aus sich heraus „wenig aussagekräftig“.²³ Gewisse Anhaltspunkte lassen sich dem Institut der Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 57 Abs. 1 Nds-Verf. in seiner weiteren verfassungsrechtlichen Einbettung entnehmen; daran knüpft der Landesgesetzgeber auch mit § 23 Abs. 3 NKomVG an. Dort heißt es: „Das Gebiet des Landkreises soll so bemessen sein, dass die Verbundenheit der Einwohnerinnen und Einwohner und die Verbundenheit des Landkreises mit den kreisangehörigen Gemeinden gewahrt und die Leistungsfähigkeit des Landkreises zur Erfüllung seiner Aufgaben gesichert ist.“ § 23 Abs. 3 NKomVG reflektiert das in der Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung selbst angelegte Spannungsverhältnis zwischen Verwaltungseffizienz und Bürgernähe,²⁴ das die Frage des Gebietszuschneits bestimmt:²⁵ Einerseits soll durch den Gebietszuschneit eine möglichst wirksame demokratisch-bürgerschaftliche Partizipation und Integration gesichert werden, andererseits ist die Leistungsfähigkeit der Kommunen im Interesse einer wirksamen und kostensparsamen Bewältigung der Verwaltungsaufgaben (insb. auf dem Bereich der sog. Daseinsvorsorge) ein beachtenswerter Teilgehalt.²⁶

2. Über die in der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie selbst angelegte Spannung von Effizienz und Bürgernähe hinaus gibt es zahlreiche weitere Gemeinwohlbelange, die der Gesetzgeber berücksichtigen darf. Ein Numerus clausus der Gemeinwohlgründe besteht von Verfassungs wegen nicht; der Gemeinwohlbegriff ist offen für die tatsächlichen Verhältnisse und ihre Wandlungen. Neben kommunalen dürfen auch Landesinteressen berücksichtigt werden. In der Rechtsprechung als beachtliche Gemeinwohlbelange anerkannt sind u.a. die Steigerung der Leistungsfähigkeit von Kommunen, die Effizienz der kommunalen Aufgabenwahrnehmung, die Sicherung der Solidität kommunaler Haushalte, Anpassungen an demographische Entwicklungen, raumordnende Belange, die Sicherung einer umfassenden Daseinsvorsorge in der Breite.²⁷

3. Wie das Erfordernis des „Gemeinwohls“ bei vom Landesgesetzgeber erzwungenen Kommunalgebietsreformen näher in Stellung zu bringen ist, lässt sich der lan-

²³ ThürVerfGH, NVwZ-RR 1997, 639 (641).

²⁴ BVerfGE 79, 127 (148); ThürVerfGH, NVwZ-RR 1997, 639 (641).

²⁵ Vgl. auch *Hubert Meyer*, in: P. Blum/B. Häusler/Hubert Meyer (Hrsg.), NKomVG – Kommentar, 2011, § 23 Rn. 11, 15 ff.; *J. Ipsen*, in: ders. (Hrsg.), NKomVG – Kommentar, 2011, § 23 Rn. 8 f.

²⁶ ThürVerfGH, NVwZ-RR 1997, 639 (641).

²⁷ *K. Waechter*, in: V. Epping u.a. (Hrsg.), Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, 2012, Art. 59 Rn. 56 m.w.N.

desverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung entnehmen.²⁸ Die verfassungsrechtlichen Vorgaben werden seitens der Rechtsprechung stark prozessbezogen entfaltet; sie weisen insoweit gewisse Parallelen zum Planungsrecht auf;²⁹ die materiellen Vorgaben werden eher schwach konturiert; das Verfassungsrecht sichert in der verfassungsgerichtlichen Deutung vor allem die Qualität der Informationsgewinnung und den Prozess der Entscheidungsfindung (Abschichtung von bestimmten Verfahrensanforderungen in mehrstufigen Entscheidungsverfahren; Anhörungspflichten; umfassende Datenerhebung etc.); materiell wird „bloß“ nach einer nachvollziehbaren Gewichtung der relevanten Belange gefragt.³⁰

a) Im Hinblick auf Art. 28 Abs. 2 GG ist allgemein anerkannt, dass die Norm keine individuelle Bestandsgarantie jeder einzelnen Kommune enthält, sondern nur eine institutionelle Schutzwirkung entfaltet.³¹ Nach ständiger Rechtsprechung gehört zum Kernbereich des Instituts der kommunalen Selbstverwaltung, der auch subjektiven Schutz gegenüber den betroffenen Kommunen entfaltet, dass Bestands- und Gebietsänderungen nur aus Gründen des öffentlichen Wohls und nur nach einer Anhörung der betroffenen Gebietskörperschaften erfolgen.³²

Die Konkretisierung des Gemeinwohlbegriffs ist, wie im Rahmen des Art. 59 Abs. 1 Nds.Verf. (der sich im Wortlaut an die zu Art. 28 Abs. 2 GG ergangene Rechtsprechung insoweit anlehnt), wesentlich Aufgabe des Gesetzgebers; verfassungsgerichtlich werden dessen Entscheidungen daraufhin überprüft, ob erhebliche Sachverhalte ermittelt und dem Gesetz zugrunde gelegt wurden, ob die von ihm angeführten Gemeinwohlgründe sowie die Vor- und Nachteile der gesetzlichen Regelung in die vorzunehmende Abwägung eingestellt wurden, ob der gesetzgeberische Eingriff in den überkommenen Gebietsbestand offenbar ungeeignet oder unnötig ist, um die von ihm verfolgten Ziele zu erreichen, bzw. ob er deutlich außer Verhältnis zu ihnen steht, ob das Willkürverbot eingehalten wurde und ob, sofern eine umfassendere Konzeption

²⁸ Siehe etwa Nachweise Fn. 14-16.

²⁹ K. Waechter, in: V. Epping u.a. (Hrsg.), *Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung*, 2012, Art. 59 Rn. 16.

³⁰ Vgl. im Überblick K. Waechter, in: V. Epping u.a. (Hrsg.), *Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung*, 2012, Art. 59 Rn. 14 ff.

³¹ Vgl. BVerfGE 50, 50 ff.

³² BVerfGE 86, 90 (107); 50, 195 (202).

für eine Neugliederung erstellt wurde, dem Gebot der Systemgerechtigkeit Genüge getan ist.³³

b) Soweit eine umfassendere Gebietsreform erfolgt, lassen sich typischerweise drei Stufen der gesetzgeberischen Entscheidung unterscheiden: die Entscheidung über das Ob (legitime Zielsetzung; hinreichender Anlass), die Entscheidung über das grundsätzliche Wie (Leitbilder und Leitlinien) sowie die Entscheidung über die konkrete Umsetzung. Die Rechtsprechung nutzt diese Stufenfolge zur Abschichtung von durch die Gerichte konkretisierten rechtlichen Anforderungen an den Entscheidungsprozess und das Entscheidungsergebnis; zugleich ist anerkannt, dass eine solche Mehrstufigkeit verfassungsrechtlich nicht zwingend erforderlich ist. Insbesondere kann der Gesetzgeber auch einen Einzelfall regeln, ohne vorher ein Leitbild aufzustellen.³⁴ Ein solches Vorgehen modifiziert aber die Anforderungen an die Abwägung.³⁵

c) Die skizzierte Rechtsprechung ist ersichtlich durch die „grundrechtsgeprägte“ Logik des „Eingriffs“ in eine verfassungsrechtliche geschützte Rechtsposition und seine Beschränkung durch das Prinzip der Verhältnismäßigkeit geprägt.³⁶ Die von der Rechtsprechung bislang aufgestellten Konkretisierungen der Gemeinwohlanforderungen an kommunale Gebietsreformen sind ganz wesentlich Ausfluss des Übermaßverbotes in Gestalt seiner rechtsstaatlichen Verankerung.

Es erscheint jedoch fraglich, ob diese Kriterien ohne weiteres auch auf freiwillige, in den Details unter den Betroffenen vertraglich abgestimmte Kommunalgebietsreformen übertragen werden können. Denn in einer solchen Konstellation fehlt es von vorneherein an einer die Rechtsprechung prägende Eingriffssituation. Eine freiwillig vollzogene Kreisfusion ist kein Eingriff in geschützte Autonomie, sondern Ausfluss dieser Autonomie.

Die Landesverfassung weist dem Landesgesetzgeber das Recht und die Pflicht zur Gemeinwohlnkretisierung im Zusammenhang mit der Fusionsentscheidung zu. Hierbei stehen ihm beachtliche Einschätzungsprärogativen und Gestaltungsspielräu-

³³ Siehe zuletzt LVerfG M.-V., Urteil vom 18.08.2011, Az. LVerfG 21/10 = BeckRS 2011, 53643 m.w.N.

³⁴ LVerfG Bbd., LKV 2002, 576 (577); K. Waechter, in: V. Epping u.a. (Hrsg.), Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, 2012, Art. 59 Rn. 16, 45 m.w.N.

³⁵ LVerfG M.-V., LKV 2007, 457 Ls. 7.

³⁶ K. Waechter, in: V. Epping u.a. (Hrsg.), Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, 2012, Art. 59 Rn. 16.

me zu. In diesem Rahmen wird der Gesetzgeber auch hinreichend zu berücksichtigen haben, dass das Begehren einer Kreisgebietsreform durch die Betroffenen selbst Ausdruck kommunaler Selbstverwaltung ist und entsprechenden verfassungsrechtlichen Schutz verdient. Die rechtsverbindliche Entscheidung über die Fusion von Kommunalgebieten als solche ist zwar durch die Landesverfassung dem Landesgesetzgeber vorbehalten; doch wenn nach ständiger Rechtsprechung erzwungene Eingriffe in den Gebietsbestand selbstverwaltungsrelevant sind, müssen es Fusionsbegehren konsequenterweise gleichfalls sein.

4. Aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie können sich auch Rechtspositionen der eine Gebietsfusion begehrenden Landkreise gegenüber dem Landesgesetzgeber ergeben; dieser darf über ein solches Begehren nicht nach bloßer politischer Opportunität entscheiden. Zu einem echten „Anspruch auf Fusion“ verdichtet sich diese Rechtsbeziehung jedoch erst, wenn die Fusion evident die einzige gemeinwohldienliche Lösung darstellen würde.³⁷

Das nähere verfassungsrechtliche Prüfprogramm des Gesetzgebers hat vom Gemeinwohlerfordernis nach Art. 59 Abs. 1 NdsVerf. auszugehen. Zur Konkretisierung lässt sich in gewissen Grenzen auch die Rechtsprechung bei erzwungenen Gebietsfusionen heranziehen: Zumindest wird der Landesgesetzgeber prüfen müssen, ob überhaupt ein hinreichender Anlass für eine Fusion vorliegt, welche Vor- und Nachteile die begehrte Fusion mit sich bringen würde und ob die einer solchen Einschätzung zugrunde liegenden Tatsachen umfassend erhoben und bei der Entscheidung in vertretbarer Weise berücksichtigt wurden. Dabei wird er auf mögliche Nachteile zu achten haben, die selbst von verfassungsrechtlicher Relevanz sind. Hierzu zählt insbesondere das Anliegen demokratisch-bürgerschaftlicher Partizipation und Integration durch die kommunalen Organisationsstrukturen. In diesem Rahmen können dann auch mögliche alternative Handlungsoptionen in den Blick genommen werden. Bei der vorzunehmenden Gesamtabwägung ist aber stets auch hinreichend zu berücksichtigen, dass von den zuständigen Organen getragene Fusionsbegehren selbst Ausdruck kommunaler Selbstverwaltung sind. Hier gilt: „Wenn der Neuzuschnitt von Gemeinde- oder Kreisgebieten notwendig ist, haben freiwillige Lösungen in Wahrnehmung

³⁷ Ähnlich K. Waechter, in: V. Epping u.a. (Hrsg.), *Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung*, 2012, Art. 59 Rn. 85. Damit korrespondiert, dass in § 36 Abs. 1 und 3 NStGHG ausdrücklich nur eine kommunale Verfassungsbeschwerde gegen ein Gebietsänderungsgesetz vorgesehen ist; ob eine kommunale Verfassungsbeschwerde mit dem Ziel, den Landesgesetzgeber zum Erlass eines Fusionsgesetzes zu zwingen, statthaft wäre, kann hier offen gelassen werden.

der als Teil der Selbstverwaltung geschützten Eigenverantwortlichkeit grundsätzlich Vorrang vor erzwungenen Lösungen.“³⁸

C. Aspekte einer verfassungsrechtlichen Bewertung der Fusion der Landkreise Göttingen, Northeim und Osterode

Vor dem Hintergrund der unter B. entfaltenen verfassungsrechtlichen Kriterien verbietet es sich, eine Vereinigung der Landkreise Göttingen, Northeim und Osterode von vorneherein als verfassungswidrig zu bewerten. Vielmehr ist eine abschließende verfassungsrechtliche Bewertung der ins Auge gefassten Fusion, folgt man dem oben aufgezeigten Prüfprogramm, noch gar nicht möglich.

Gegenwärtig gibt es starke Indikatoren dafür, dass von einer Fusion zahlreiche gemeinwohlfördernde Wirkungen ausgehen. Doch erst im Laufe weiterer Fusionsverhandlungen lässt sich absehen, welche Auswirkungen im Detail zu erwarten sind. Die Größe und Einwohnerzahl des neu entstehenden Landkreises geben Anlass zu einer genaueren Untersuchung der Auswirkungen einer Fusion auf die demokratisch-bürgerschaftliche Partizipation und Integration; in dieser Hinsicht mögliche negative Effekte müssten den zu erwartenden Vorteilen gegenübergestellt werden. Dann lassen sich auch noch einmal alternative Handlungsoptionen in den Blick nehmen.

Zum jetzigen Zeitpunkt kann man hingegen seriöser Weise nicht von „erheblichen verfassungsrechtlichen Zweifeln“ sprechen,³⁹ sondern bloß von weiterem tatsächlichem Klärungsbedarf, dessen Ergebnisse am Ende auch von Relevanz für die verfassungsrechtliche Bewertung des weiteren Beratungsprozesses sind.

I. Hinreichender gemeinwohlrelevanter Anlass

An einem hinreichenden Anlass für eine territoriale Neugliederung der Kreisebene in Südniedersachsen besteht kein Zweifel. Eine minutiöse Defizitanalyse bestehender

³⁸ K. Waechter, in: V. Epping u.a. (Hrsg.), *Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung*, 2012, Art. 59 Rn. 75.

³⁹ So aber Antwort des Ministeriums für Inneres und Sport, LT-Protokoll, 16. Wahlperiode, 144. Plenarsitzung am 20. Juli 2012, Anlage 13, S. 18773.

Strukturen ist nach der ständigen Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte nicht erforderlich.⁴⁰

Die vom Innenministerium und von den Landkreisen Northeim und Göttingen in Auftrag gegebenen Gutachten des Internationalen Instituts für Staats- und Europawissenschaften belegen den hinreichenden Anlass. Der Landkreis Osterode ist nach Auskunft des Innenministeriums aus eigener Kraft selbst im Falle einer Entschuldungshilfe nicht in Lage, dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt aufzustellen.⁴¹ Er ist auf eine Fusion geradezu angewiesen. Auch der Landkreis Northeim gilt als stabilisierungsbedürftig. Zur notleidenden Haushaltslage und wirtschaftlichen Struktur- schwäche tritt der zu erwartende demographische Wandel hinzu. Für Osterode und Northeim ist ein Verlust von ca. ¼ der Gebietspopulation prognostiziert. Vor diesem Hintergrund drängt sich die Frage nach dem angemessenen Organisationsrahmen für eine effektive Politikformulierung auf Kreisebene in Südniedersachsen geradezu auf.

II. Gemeinwohlrelevante Vorzüge einer Fusion der Landkreise Göttingen, Northeim und Osterode

Die genauen Folgen einer paktierten Kreisgebietsreform lassen sich erst benennen, wenn die vereinbarten Fusionsbedingungen feststehen. Doch zeichnen sich Potenziale einer Fusion zwischen den Landkreisen Göttingen, Northeim und Osterode ab, die von erheblicher Gemeinwohlrelevanz sind.

1. Nach Einschätzung des Landkreises Göttingen lassen sich durch Synergien Verwaltungskosten senken. Man rechnet mit Einsparungen von 4 % der Personalaufwendungen; mittelfristig wird ein Einsparpotential von 10 %, langfristig von 15 % der Personalaufwendungen infolge an die demographische Entwicklung angepasster Verwaltungsstrukturen gesehen. Zudem sieht man seitens des Landkreises Göttingen nach einer vollzogenen Fusion die Möglichkeit, einen Haushaltsausgleich mit einer im Landesdurchschnitt liegenden Kreisumlage zu herzustellen.⁴²

⁴⁰ K. Waechter, in: V. Epping u.a. (Hrsg.), *Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung*, 2012, Art. 59 Rn. 60 f. m.w.N.

⁴¹ Antwort des Ministeriums für Inneres und Sport, LT-Protokoll, 16. Wahlperiode, 144. Plenarsitzung am 20. Juli 2012, Anlage 13, S. 18773.

⁴² Antwort des Landrats vom 3. Mai 2012 zur Anfrage der CDU/FDP Gruppe im Kreistag vom 24. April 2012 (Anlage 1).

2. Eine Bewertung der jeweils bestehenden Fusionsoptionen durch den Regionalverband Südniedersachsen e.V. zeigt, dass etwa für den Landkreis Osterode überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls für eine große Fusionslösung mit den Landkreisen Göttingen und Northeim sprechen.⁴³ Eine Fusion mit dem Landkreis Goslar oder dem Landkreis Northeim alleine erscheint demgegenüber weniger attraktiv. Berücksichtigt wurden dabei näher aufgeschlüsselt die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit, die Leistungsfähigkeit der Verwaltung, die Raumverträglichkeit auf der Grundlage vorhandener Verflechtungen und das bürgerschaftliche Beteiligungspotential (Bürgernähe).

3. Eine Verflechtungsanalyse belegt, dass es einen hohen Grad der administrativen und politisch-publizistischen Verflechtung zwischen den Landkreisen Göttingen, Northeim und Osterode gibt, der die bestehenden Verflechtungen zu den jeweiligen anderen niedersächsischen Nachbarkreisen weit übertrifft.⁴⁴

4. Schließlich ist an die durch das Internationale Institut für Staats- und Europawissenschaften vorlegten Analysen zu erinnern, die gleichfalls Vorzüge einer „großen Lösung“ herausstreichen.⁴⁵

Auf den ersten Blick legt also das administrative Pragma, man könnte auch sagen: die sozialtechnologisch geschulte Vernunft, eine Fusion der Landkreise Göttingen, Northeim und Osterode nahe – auch im Vergleich der möglichen Alternativen.

III. Verfassungsrechtliche Anfragen durch Größe und Einwohnerzahl

Größe und Einwohnerzahl werfen freilich weitere verfassungsrechtliche Anfragen auf.

1. Gewisse Grenzen für Kreisgebietsfusionen folgen unmittelbar aus der Institutsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung, die sich nicht nur auf Gemeinden erstreckt, sondern auch das Institut des Kreises begründet. Daraus folgt bundesverfassungsrechtlich, dass ein Bundesland in Kreise gegliedert sein soll; es muss eine institutsgerechte Anzahl an Kreisen in jedem Land geben. Die Zahl genau zu bestimmen, gestaltet sich jedoch schwierig, weil es keine Formentypik für Kreise gibt, die einen

⁴³ G. Cassing, Regionalverband Südniedersachsen e.V., Online-Planspiel „Landkreis der Zukunft“: Bewertung der Fusionsoptionen in Südniedersachsen, vom 19. April 2012 (Anlage 2).

⁴⁴ Anlage 3.

⁴⁵ Siehe N. oben Fn. 2.

genauen Maßstab vorgibt. Eine Petrifizierung des Status quo wollten weder das Grundgesetz noch die Niedersächsische Landesverfassung bewirken. Ein denkbare Kriterium wäre, dass ein einzelner Kreis kein „bundes- und landespolitisches Gewicht haben“ soll. „Daher wäre eine Aufteilung des Landes in nur zwei Kreise ... nicht zulässig.“⁴⁶

Folgt man diesem Maßstab, wäre die Fusion der Landkreise Göttingen, Northeim und Osterode nicht berührt. Die kommunale Gliederung Niedersachsens in Kreise bliebe unangetastet – selbst wenn der fusionierte Landkreis als Vorbild für eine umfassende Kreisgebietsreform dienen würde.

2. Ernsthaftere Bedenken resultieren aus dem Gesichtspunkt der demokratisch-bürgerschaftlichen Partizipation. Die Verbundenheit der Bevölkerung in der kommunalen Körperschaft ist wesentliches Element der Demokratiefunktion der kommunalen Selbstverwaltung.⁴⁷ Überschaubarkeit und Bürgernähe sind deshalb für das Funktionieren eines Kreises als Selbstverwaltungseinrichtung von wichtiger Bedeutung. Das hat Relevanz für die Frage des Gebietszuschnitts. Die Aktivierung der Bürger für die Erledigung ihrer eigenen Angelegenheiten muss gewahrt bleiben; dementsprechend müssen „Kreise so gestaltet sein, dass es ihren Bürgern typischerweise möglich ist, nachhaltig und zumutbar ehrenamtliche Tätigkeit in den Vertretungskörperschaften, d.h. im Kreistag und seinen Ausschüssen zu entfalten. ... Auch erfordert die wirksame Wahrnehmung der Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion der Kreise, dass sich die Kreistagsmitglieder über die Verhältnisse auch in entfernter gelegenen Bereichen des Kreises in zumutbarer Weise eigene Kenntnisse verschaffen können.“⁴⁸

Daraus folgt freilich keine absolute Grenze für die Ausdehnung eines Kreisgebietes.⁴⁹ Der Schutz der demokratisch-bürgerschaftlichen Partizipation ist ein gewichtiger Abwägungsbelang, aber ihm kommt für sich betrachtet keine Vetoposition zu. Nach einer einschlägigen Untersuchung auf der Grundlage von Interviews mit Mandatsträgern und Bürgern sind „signifikante Selbstverwaltungseinbußen infolge grös-

⁴⁶ K. Waechter, in: V. Epping u.a. (Hrsg.), *Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung*, 2012, Art. 59 Rn. 51.

⁴⁷ Nds.StGH 2, 1 (144).

⁴⁸ LVerfG M.-V., Urteil vom 18.08.2011, Az. LVerfG 21/10 = BeckRS 2011, 53643 mit Verweis auf LVerfG M.-V., LKV 2007, 457 ff.

⁴⁹ Vgl. LVerfG M.-V., Urteil vom 18.08.2011, Az. LVerfG 21/10 = BeckRS 2011, 53643 mit Verweis auf H. P. Bull, *Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen einer Funktional-, Struktur- und möglichen Gebietsreform in Schleswig-Holstein*, Gutachten für die Staatskanzlei Schleswig-Holstein, 2007, S. 65 f.

rer Flächenausdehnung in den im Bundesgebiet vorhandenen Kreisen mit einer Größe zwischen unter 1.000 und bis zu 3.000 km² nicht feststellbar.“⁵⁰ Für die Annahme, „ein Gebiet ab 3000 km² sei „unter Selbstverwaltungsgesichtspunkten nicht mehr ... integrativ verwaltbar“,⁵¹ fehlt es nach Überzeugung des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern an einem belastbaren Beleg. Es verbietet sich jede schematische Vorgehensweise,⁵² weil die Erfolgsbedingungen demokratisch-bürgerschaftlicher Partizipation und Integration von einer Fülle an Faktoren abhängen und nicht isoliert von einer einzelnen Größe wie der Fläche oder der Einwohnerzahl abhängig gemacht werden können.

Aus der prognostizierten Einwohnerzahl (459.000 für 2015) einer aus den Landkreisen Göttingen, Northeim und Osterode fusionierten kommunalen Gebietskörperschaft lässt sich also ebenso wenig wie aus der Fläche (3.021 km²) der Rückschluss ziehen, das Gebilde sei im Hinblick auf die bürgerschaftlich-demokratische Dimension automatisch notleidend, zumal man im Blick haben muss, dass die Bundesrepublik Deutschland sowohl größere als auch einwohnerstärkere Landkreise kennt. In der Flächenausdehnung würde der neu gebildete Landkreis etwas größer als das Emsland (ca. 2880 km²) sein; hinsichtlich der Einwohnerzahl wäre der fusionierte Kreis deutlich größer als andere niedersächsische Landkreise (vgl. etwa Landkreis Osnabrück mit 356.000 Einwohnern), bewegte sich aber immer noch im bzw. deutlich unter dem Rahmen, der etwa in Nordrhein-Westfalen durchaus üblich ist (z.B. Kreis Mettmann 495.000 Einwohner; Kreis Wesel 468.000; Rhein-Sieg-Kreis 598.000). Anhaltspunkte dafür, dass das bürgerschaftliche Engagement in Landkreisen mit vergleichbarer Fläche oder Einwohnerzahl beeinträchtigt ist, sind nicht erkennbar.

Vor diesem Hintergrund ist es schlicht unzulässig, eine Korrelation von Fläche und Einwohnerzahl zu bilden und aus der unter dieser Perspektive sich ergebenden Stellung im einfachen Durchgriff Rückschlüsse für die verfassungsrechtliche Bewertung zu ziehen.

⁵⁰ LVerfG M.-V., Urteil vom 18.08.2011, Az. LVerfG 21/10 = BeckRS 2011, 53643 mit Verweis auf *J. J. Hesse*, Kreisgröße und kommunales Ehrenamt, 2008, S. 89 (die Studie ist abrufbar unter http://www.internationales-institut.de/content/publikationen/Kreise_MV_2008.pdf; Stand: 6. September 2012).

⁵¹ *B. Rothe*, Kreisgebietsreform und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen, 2004, S. 148.

⁵² LVerfG M.-V., Urteil vom 18.08.2011, Az. LVerfG 21/10 = BeckRS 2011, 53643 mit Verweis auf *B. Rothe*, Kreisgebietsreform und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen, 2004, S. 149, dort w.N.

Nochmals: Größe und Einwohnerzahl bilden im Hinblick auf den Gemeinwohlbelang der demokratisch-bürgerschaftlichen Partizipation und Integration keine fixen Grenzen für Fusionsentscheidungen, sondern beachtliche Positionen in der Gesamtabwägung.⁵³ Die bloße Betrachtung der Größe oder Einwohnerzahl erlaubt nach der Landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung auf keinen Fall einen Rückschluss auf die Verfassungswidrigkeit einer Gebietsreform.⁵⁴ Freilich wächst mit zunehmender Größe der Fläche und Einwohner der Bedarf, mögliche Auswirkungen auf die bürgerschaftlich-demokratische Funktion der Selbstverwaltung zu taxieren und ins Kalkül zu ziehen.

Andererseits erscheint es sinnvoll, die zukünftige demographische Entwicklung mit in den Blick zu nehmen. Eine Kreisreform sollte nach Möglichkeit längere Zeit Bestand haben; erzwungene Mehrfachneugliederungen sehen sich verfassungsrechtlich vor einem besonders hohen Begründungsbedarf gestellt.⁵⁵ In die Abwägung kann als ein legitimes Gemeinwohlziel auch eingestellt werden, dass die jetzt gefundene Lösung möglichst nachhaltig sein soll und ein erneuter Bedarf für eine Gebietsfusion in fünfzehn oder zwanzig Jahren nach Möglichkeit ausgeschlossen wird.

Für die Fusionsgespräche zwischen den Landkreisen Göttingen, Northeim und Osterode ist deshalb zu empfehlen, dem Gesichtspunkt der bürgerschaftlich-demokratischen Partizipation und Integration besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Im Falle einer positiven Entscheidung der berufenen Kreisorgane ist genau darzulegen, wieso eine kleinteiligere Lösung unter Abwägung aller Vor- und Nachteile, gerade auch unter Berücksichtigung der Zielsetzung örtlicher Verbundenheit, nicht gewählt wurde.

⁵³ LVerfG M.-V., Urteil vom 18.08.2011, Az. LVerfG 21/10 = BeckRS 2011, 53643; nicht anders M.-V., LKV 2007, 457 ff. Der erste Anlauf einer Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern scheiterte nicht an der absoluten Größe der neu gebildeten Kreise, sondern daran, dass die demokratisch-bürgerschaftliche Partizipations- und Integrationsfunktion schonendere Alternativen vom Gesetzgeber gar nicht in den Blick genommen wurden. Im rechtswissenschaftlichen Schrifttum wird der genaue Kontext der Entscheidung aus dem Jahr 2007 zuweilen nicht hinreichend in Rechnung gestellt und deshalb verfehlt weitreichende Schlussfolgerungen aus ihr gezogen; so etwa *Hubert Meyer*, in: P. Blum/B. Häusler/Hubert Meyer (Hrsg.), NKomVG – Kommentar, 2011, § 23 Rn. 22; auch *J. Ipsen*, in: ders. (Hrsg.), NKomVG – Kommentar, 2011, § 24 Rn. 5 („unverrückbare verfassungsrechtliche Grenzen“ aus „der Verbundenheit der Kreiseinwohner mit ihrem Gemeinwesen“).

⁵⁴ Ohne Benennung der besonderen Vorteile einer Fusion der Landkreise Göttingen, Northeim und Osterode lässt sich über die Verfassungswidrigkeit also keine sinnvolle Aussage machen; problematisch deshalb die pauschale Bewertung seitens des Ministeriums für Inneres und Sport, LT-Protokoll, 16. Wahlperiode, 144. Plenarsitzung am 20. Juli 2012, Anlage 13, S. 18773.

⁵⁵ *K. Waechter*, in: V. Epping u.a. (Hrsg.), Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, 2012, Art. 59 Rn. 84 m.w.N.

IV. Leitbildtreue und Systemgerechtigkeit

Soweit eine Kommunalgebietsreform den betroffenen Körperschaften vom Landesgesetzgeber einseitig auferlegt wird, kommen den Gesichtspunkten der Selbstbindung und des Vertrauensschutzes besondere Bedeutung zu. In der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung werden diese Aspekte unter den Stichworten Leitbildbindung und Systemgerechtigkeit verhandelt.⁵⁶ Normativ ist der hier entfaltete Schutz teils dem Gleichbehandlungsgebot (Art. 3 GG), teils dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 2, Art. 28 Abs. 1 GG), teils der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie zuzuordnen.

Mit seiner Entscheidung vom 06. Dezember 2007 zum Lüchow-Dannenberg-Gesetz hat der Niedersächsische Staatsgerichtshof entschieden, dass bei der verfassungsrechtlichen Überprüfung eines landesgesetzlichen Entzugs von Aufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungskreises von Gemeinden in der Verhältnismäßigkeitsprüfung nur leitbildgerechte Handlungsalternativen zu berücksichtigen sind.⁵⁷ Der Staatsgerichtshof geht in der Entscheidung davon aus, dass das in den 1970er Jahren entwickelte Leitbild der Samtgemeinde in Niedersachsen grundsätzlich weitergelte. Die Annahme ist schon deshalb zweifelhaft, weil der Gesetzgeber sehr bewusst die in § 71 Abs. 1 S. NGO a.F. vorgesehene Höchstgrenze für Mitgliedsgemeinden einer Samtgemeinde in das NKomVG nicht übernommen hat.⁵⁸ Folgt man gleichwohl dem Niedersächsischen Staatsgerichtshof, ist für die Kreisebene festzuhalten, dass der Landesgesetzgeber im Zuge der kommunalen Gebietsreform in den 1970er Jahren keine Höchststeinwohnerzahl ausgewiesen hat; im Rahmen der Verabschiedung des Achten Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform wurden 259.000 – 280.000 Einwohner als günstige Kreisgröße angesehen.⁵⁹

Selbst wenn man in Anlehnung an die jüngere Rechtsprechung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs diese Richtzahl immer noch für leitbildrelevant hält, wird man zu berücksichtigen haben, dass sich die tatsächlichen Verhältnisse, insb. die demographische Entwicklung, die Strukturprobleme im ländlichen Raum und die Haushaltssituation der Kommunen, erheblich verändert haben. Hierauf reagierte der

⁵⁶ K. Waechter, in: V. Epping u.a. (Hrsg.), *Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung*, 2012, Art. 59 Rn. 80 ff. m.N.

⁵⁷ Nds.StGH vom 6. Dezember 2007, StGH 1/06, Rn. 80 - juris = NdsVBl. 2008, 162 ff.

⁵⁸ K. Waechter, in: V. Epping u.a. (Hrsg.), *Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung*, 2012, Art. 59 Rn. 82.

⁵⁹ Vgl. *Niedersächsischer Minister des Innern* (Hrsg.): *Gutachten der Sachverständigenkommission für die Verwaltungs- und Gebietsreform*, Bd. 1, 1969, S. 195; LT-Dr. 8/1000, S. 38, 49.

Gesetzgeber u.a. durch die Setzung starker Fusionsanreize durch den Zukunftsvertrag bzw. § 14a NFAg. Dem Ansatz des Gesetzgebers liegt das auch verfassungsrechtlich bedeutsame Prinzip des Vorrangs von den Betroffenen selbst gewählter Strukturpassungen zugrunde. Durch das Freiwilligkeitsprinzip sollen passgenaue Lösungen für je verschiedene und sehr konkrete Bedarfslagen ermöglicht werden.

Vor diesem Hintergrund erscheint die Annahme, eine Fusion der Landkreise Göttingen, Northeim und Osterode auf freiwilliger Basis sei wegen eines Verstoßes gegen das Willkürverbot verfassungswidrig, eher fernliegend.⁶⁰ Die durch die Rechtsprechung dem Gesetzgeber abverlangte Leitbildtreue soll die kommunale Selbstverwaltung schützen und nicht zu einer Belastung und einem Hemmnis für die autonome Weiterentwicklung der Selbstverwaltungsträger werden. Deshalb greift vorliegend der Schutzzweck des Gebots der Systemgerechtigkeit gar nicht: Im Falle einer freiwilligen Gebietsfusion ist weder der Vertrauensschutz noch das Selbstverwaltungsrecht einer bereits leitbildgerechten Kommune berührt⁶¹ und im Hinblick auf das Gleichbehandlungsgebot stellt gerade die Freiwilligkeit einen beachtlichen Differenzierungsgrund dar. Der Landesgesetzgeber kann ein Leitbild aufheben und er kann kommunale Gebietsreformen auch ohne vorhergehenden Leitbildprozess vollziehen. Dann aber kann er auch nicht fusionswilligen Kommunen einen leitbildorientierten Bestandsschutz belassen und in einer längeren Experimentierphase für stabilisierungsbedürftige Kommunen passgenaue Lösungen durch das Setzen von Fusionsanreizen nach dem Freiwilligkeitsprinzip suchen.

Ein solches Vorgehen schont die kommunale Selbstverwaltung gerade und sucht die goldene Mitte zwischen Weiterentwicklung und Aufhebung eines vor 30 bis 40 Jahren entwickelten Leitbildes. Da den fusionsunwilligen Kommunen Vertrauensschutz gewährt wird, besteht unter dem Gesichtspunkt des Willkürverbotes auch kein Handlungsdruck, (leistungsfähige) kleinere Landkreise ohne Stabilisierungsbedarf zwangsweise einem neuen Leitbild anzupassen.

V. Einbezug alternativer Handlungsoptionen

⁶⁰ So aber wohl die Antwort des Ministeriums für Inneres und Sport, LT-Protokoll, 16. Wahlperiode, 144. Plenarsitzung am 20. Juli 2012, Anlage 13, S. 18773.

⁶¹ Vgl. auch R. Thiele, NKomVG – Kommentar, 2011, § 24 Tz. 1.

Vom Landesgesetzgeber erzwungene Kreisgebietsreformen müssen nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung verhältnismäßig, d.h. geeignet, erforderlich und angemessen sein. In der Verhältnismäßigkeitsprüfung sind alternative, die kommunale Selbstverwaltung möglichst schonende Handlungsoptionen von Verfassungen wegen zu prüfen.

Mangels gleichwertigem „Eingriff“ kann gleiches im Fall einer Fusion auf freiwilliger Basis nicht ohne weiteres gelten. Alternative Handlungsoptionen kommen hier vor allem in den Blick, wenn durch die Fusion Nachteile zu besorgen sind, die Rechtsgüter mit Verfassungsrang berühren. Im Fall einer Fusion der Landkreise Göttingen, Northeim und Osterode kann das, wie oben gesehen, im Hinblick auf die bürgerschaftlich-demokratische Partizipations- und Integrationsfunktion weder ausgeschlossen noch pauschal angenommen werden.

Die drei Landkreise können deshalb seitens des Landesgesetzgebers nicht einfach auf „alternative Gestaltungsmöglichkeiten“ verwiesen werden;⁶² sie haben aber ihrerseits im Rahmen der Entscheidungsfindung die Auswirkungen einer Fusion auf die bürgerschaftlich-demokratische Partizipations- und Integrationsfunktion des Kreises in den Blick zu nehmen und im Falle etwaiger negativer Auswirkungen diese mit den zu erwartenden Vorteilen in Abgleich zu bringen. Im Rahmen der dann vorzunehmenden Abwägung wären dann auch die Vorzüge und Nachteile alternativer Handlungsoptionen in Stellung zu bringen.

D. Zusammenfassung

1. Art. 59 NdsVerf erlaubt die Vereinigung von Landkreisen aus Gründen des Gemeinwohls. Der Gemeinwohlbegriff ist durch den Gesetzgeber nach Maßgabe verfassungsgerichtlich aufgestellter Vorgaben zu konkretisieren.

2. Eine Vereinigung aus Gründen der Stabilisierung und Sanierung kommunaler Haushalte, der Anpassung an die demographische Entwicklung und der verbesserten Möglichkeiten einer kohärenten räumlich-strukturellen Kommunalpolitik wäre von gewichtigen Gemeinwohlbelangen getragen.

⁶² So aber in der Tendenz die Antwort des Ministeriums für Inneres und Sport, LT-Protokoll, 16. Wahlperiode, 144. Plenarsitzung am 20. Juli 2012, Anlage 13, S. 18773.

3. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben an den Landesgesetzgeber variieren je nachdem, ob eine Vereinigung von kommunalen Gebietskörperschaften von diesen begehrt oder diese ihnen aufgezwungen wird.

4. Der Gesetzgeber hat bei der Entscheidung über eine Vereinigung von kommunalen Gebietskörperschaften Vor- und Nachteile angemessen gegenüberzustellen. Er hat im Falle einer Vereinigung auf freiwilliger Basis hinreichend zu berücksichtigen, dass das Fusionsbegehren Ausdruck kommunaler Selbstverwaltung ist.

5. Das verfassungsrechtliche Institut der kommunalen Selbstverwaltung schützt Effizienz wie Bürgernähe gleichermaßen. Negative Auswirkungen einer Kommunalgebietsreform auf die bürgerlich-demokratische Partizipations- und Integrationsfunktion der Kommunen sind bei der Fusionsentscheidung zu berücksichtigen. Aus der Verfassung lassen sich aber keine absoluten Höchstgrößen für Einwohnerzahl oder Fläche eines Kreises ableiten.

6. Orientiert sich der Landesgesetzgeber bei einer Kommunalgebietsreform an einem Leitbild, entfaltet dieses unter den Gesichtspunkten des Willkürverbots, des Vertrauensschutzes und der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie Schutzwirkungen zugunsten der betroffenen Kommunen. Im Falle einer freiwilligen Fusion ist der Schutzzweck nicht betroffen. Setzt der Gesetzgeber wie in Niedersachsen mit dem Zukunftsvertrag Anreize für freiwillige Fusionen zwecks Anpassung der Gebietsstruktur an seit der Leitbilderstellung teilweise erheblich veränderte Umstände (Strukturwandel und Schwäche in Teilen des ländlichen Raums, demographische Entwicklung, Stabilisierungsbedürftigkeit kommunaler Haushalte), stellt die Freiwilligkeit ein legitimes Differenzierungskriterium zwischen fusionswilligen und fusionsunwilligen Kommunen dar.

7. Zum jetzigen Zeitpunkt kann man im Hinblick auf eine Fusion der Landkreise Göttingen, Northeim und Osterode nicht von „erheblichen verfassungsrechtlichen Zweifeln“ (so aber das niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport) sprechen, sondern bloß von weiterem tatsächlichem Klärungsbedarf, dessen Ergebnisse am Ende auch von Relevanz für die verfassungsrechtliche Bewertung des weiteren Beratungsprozesses sind.

Johannes, der Jas Frieder König
11. September 2012

LANDKREIS GÖTTINGEN • 37070 Göttingen

 CDU/FDP Gruppe
 im Kreistag
 Landkreis Göttingen

- im Hause -

Stabsstelle Zentrale Steuerung

 Ansprechzeiten: Mo. - Do. 08.30 – 16.00 Uhr
 Fr. 08.30 – 12.30 Uhr

 Besuchszeiten: Mo. – Do. 9.00 – 12.00 Uhr
 Mo. - Do. 13.30 – 16.00 Uhr

Reinhäuser Landstraße 4

Auskunft erteilt: Herr Riethig
Telefon: (0551) 525 -567

eMail: Riethig.Marcel@landkreisgoettingen.de
Fax: (0551) 525 - 6567

Zimmer: 127

 Datum und Zeichen Ihres Schreibens
 24.04.2012

 Mein Zeichen
 01

 Göttingen
 03.05.2012

Antwort der Verwaltung zur Anfrage der CDU/FDP Gruppe vom 24.4.2012

Sehr geehrter Herr Dr. Noack,

der Kreistag hat am 29.2.2012 den Landrat beauftragt, mit den Landkreisen Northeim und Osterode am Harz sowie mit der Stadt Göttingen Verhandlungen aufzunehmen mit dem Ziel eine südniedersächsische Verwaltungseinheit mit der Stadt Göttingen als Kreisstadt zu schaffen.

Eine Fusion ist aus Sicht der Verwaltung ein geeignetes Mittel, um den Herausforderungen der Zukunft zu begegnen. Demografischer Wandel, die angespannte Haushaltslage der Kommunen sowie die Strukturveränderungen auf Seiten der Landesverwaltung bedingen eine Reform der Kommunalstrukturen, insbesondere in Südniedersachsen.

Die Kreisverwaltung hat die ihr vorliegenden Informationen zu den Fusionsgesprächen auf Grundlage des Kreistagesbeschlusses umfänglich veröffentlicht. Sie sind den Kreistagsabgeordneten überlassen worden, stehen den Medien zwecks Berichterstattung zur Verfügung und sind auch im Internetauftritt des Landkreises einsehbar.

Darüber hinaus steht die Verwaltung für die Beantwortung von Anfragen im Rahmen ihrer Möglichkeiten zur Verfügung. Vor diesem Hintergrund ist es bedauerlich, dass in den Medien über Zahlen aus einem CDU-Papier zu lesen war, die sich zum Teil als falsch dargestellt haben. Mit der Beantwortung dieser Anfrage werden diese Zahlen richtiggestellt.

Die vorausgeschickt beantwortete ich die Anfrage wie folgt:

1. Die Behauptung, der Hebesatz der Kreisumlage müsse steigen, ist eine rein hypothetische Annahme. Sie ist nicht belegbar. Bei einem gegenwärtigen strukturellen Fehlbetrag im Ergebnishaushalt 2012 von -12.322.700 Euro geht die Verwaltung davon aus, dass der Hebesatz ohne Fusion steigen muss. Die Kreisfusion bietet die Chance, eine langfristig leistungsfähige Gebietskörperschaft zu schaffen, die mit einer im Landesdurchschnitt liegenden Kreisumlage ausgeglichene Haushalte vorlegen kann. Eine Zusage dafür kann es selbstverständlich nicht geben, zumal die Vertretung der kreis-

Bitte beachten Sie die unterschiedlichen Ansprech- und Besuchszeiten der Fachämter der Kreisverwaltung. Nutzen Sie unser Angebot der Terminabsprache. Für Termine steht dabei ein zeitlicher Rahmen von 06.30 Uhr bis 19.30 Uhr (Mo.-Fr.) zur Verfügung.

Hausanschrift:
 Reinhäuser Landstraße 4
 37083 Göttingen

Auskunft (0551) 525 - 0
(Telefonzentrale)
 Mo. – Do. 07.30 – 16.30 Uhr
 Fr. 07.30 – 13.30 Uhr

Fax (0551) 525 – 588
eMail Info@LandkreisGoettingen.de
Internet: www.Landkreis-Goettingen.de

 Sparkasse Göttingen, Kto. 505 792 (BLZ 260 500 01)
 Kreis- u. Stadtparkasse Münden, Kto. 6510 (BLZ 260 514 50)
 Sparkasse Duderstadt, Kto. 121 962 (BLZ 260512 60)
 Postbank Hannover, Kto.45 35-304 (BLZ 250 100 30)

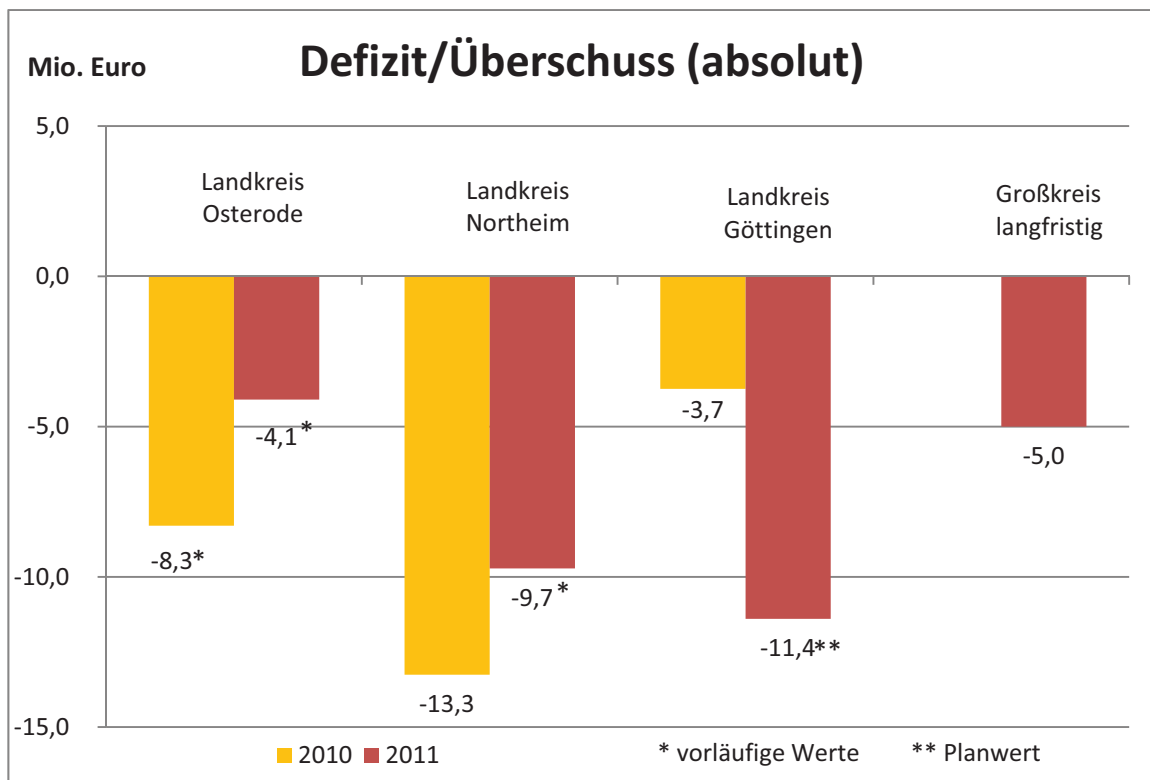
kommunalen Gebietskörperschaft im Rahmen ihres Budgetrechts über die Höhe der Kreisumlage zu entscheiden hat.

Hätte der Kreistag in den Jahren 2009, 2010 und 2011 eine Erhöhung der Kreisumlage von 50 Punkte auf 53 Punkte beschlossen, hätte dies die Städte und (Samt-) Gemeinden im Landkreis Göttingen finanziell mit insgesamt 18.951.343 Euro belastet.

2. Eine Kreisumlage wird erhoben, soweit die anderen Einnahmen eines Landkreises seinen Bedarf nicht decken (§ 15 Abs. 1 NFAG). Eine langfristig leistungsfähige Gebietskörperschaft hat das Potential, einen Haushaltsausgleich mit einer im Landesdurchschnitt liegenden Kreisumlage zu schaffen. Diesen Berechnungen liegen konservative Berechnungsannahmen zugrunde.

Die Fusion stellt eine Möglichkeit dar, durch vorhandene Synergien Verwaltungskosten zu senken und die Verwaltung trotz der demografischen Entwicklung effizient und leistungsstark für die Zukunft zu gestalten.

Die Entwicklung der Defizite der letzten 2 Jahre stellt sich wie folgt dar:



Eine neue Gebietskörperschaft hätte – ausgehend von den Defiziten der Jahre 2010 und 2011 – langfristig ein Defizit von circa 5 Millionen Euro (Berechnung: siehe Antwort 4). Bei der dieser Darstellung ist unberücksichtigt, dass ab 2014 die Entlastung im Bereich 4. Kapitel SGB XII zu 100 % erfolgt. Dies führt bei den drei Landkreisen zu zusätzlichen Einsparungen im zweistelligen Millionen-Bereich (10 Millionen Euro plus x).

Auf Grundlage dieser Zahlen kann davon ausgegangen werden, dass eine neue Gebietskörperschaft das Potential hat, bei Gewährung der Entschuldungshilfe langfristig einen Haushaltsausgleich mit einer im Landesdurchschnitt liegenden Kreisumlage zu schaffen.

3. Diese Zahl wurde in einem Gespräch mit dem Innenministerium am 27. März 2012 genannt. Sie stellt weder eine Zusage noch ein Angebot dar. Dies wurde auch nicht behauptet. Die Zahl ist die vom Innenministerium als Berechnungsgrundlage genannte Zahl für den Fall, dass eine neue Gebietskörperschaft die gesetzlichen Voraussetzungen des § 14a NFAG erfüllt. In diesem Fall können der neuen Gebietskörperschaft bis zu 75 Prozent ihrer Liquiditätskredite erlassen werden. Im vorliegenden Fall nannte das Innenministerium die Zahl 103 Millionen Euro als Höchstgrenze. Dabei sind aber weder innere Liquiditätskredite einbezogen noch solche, die nach dem 31.12.2009 bis zum 31.10.2010 aufgenommen wurden und gem. § 14a Abs. 1 Satz 2 NFAG berücksichtigt werden können, so dass die Verwaltung von einem höheren Maximalbetrag ausgeht.
4. Die Verwaltung rechnet mit Einsparungen im Personalbereich sowie Einsparungen im Bereich der Sachkosten und bei den Zinsen.

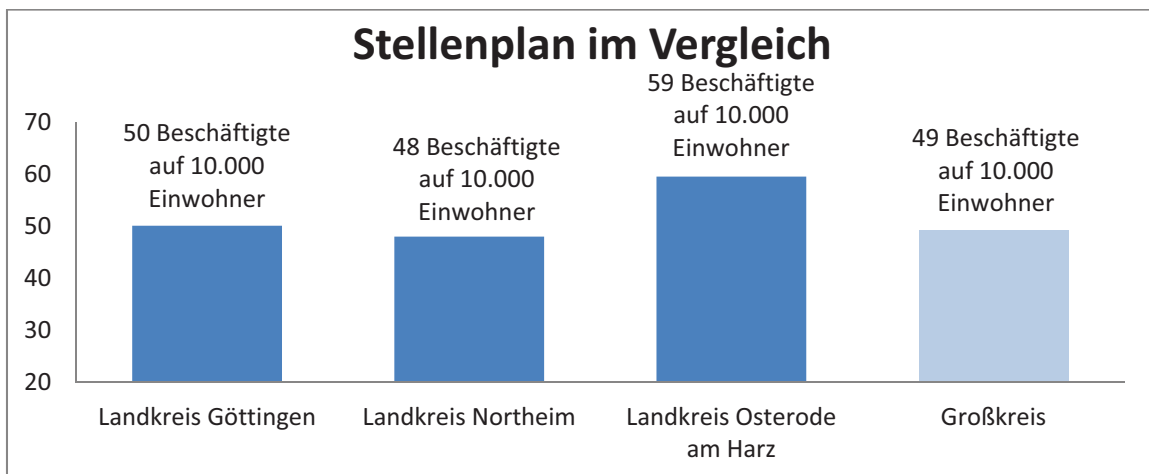
Jede Darstellung zur Entwicklung der Stellenpläne muss den bedeutenden Umstand berücksichtigen, dass die Stadt Göttingen in den Bereichen SGB II, SGB XII, SGB VIII und Schulen (ohne BBS) die Aufgaben für den Landkreis Göttingen wahrnimmt. Diese sind bei Betrachtung der Stellenpläne zwingend zu berücksichtigen.

Stellenplan 2012	Landkreis Göttingen	Landkreis Northeim	Landkreis Osterode am Harz	Summe
Planstellen	872	664	457	1993
zzgl. Stellen Stadt Göttingen*	420			
Summe	1292	664	457	2413
Planstellen auf 10T Einwohner	50	48	59	...

* Aufgrund der Aufgabenwahrnehmung insbesondere in den Bereichen SGB II, SGB XII, SGB VIII und Schulen (ohne BBS) durch die Stadt Göttingen sind die entsprechenden Planstellen nicht im Stellenplan des LK Göttingen enthalten, so dass ein Vergleich nur unter Hinzurechnung der entsprechenden Stellen der Stadt Göttingen (vorsichtig geschätzt) sinnvoll ist.

Aufgrund einer vorsichtigen Schätzung kann angenommen werden, dass 1/3 der Personalaufwendungen in den Querschnittsbereichen und weitere 1/3 der Führungsstellen eingespart werden können. Auf Grundlage der Personalkostenstruktur ist von einer möglichen Einsparung von 4 % der Personalaufwendungen auszugehen.

Demnach ergibt sich folgende Darstellung der Stellenpläne:

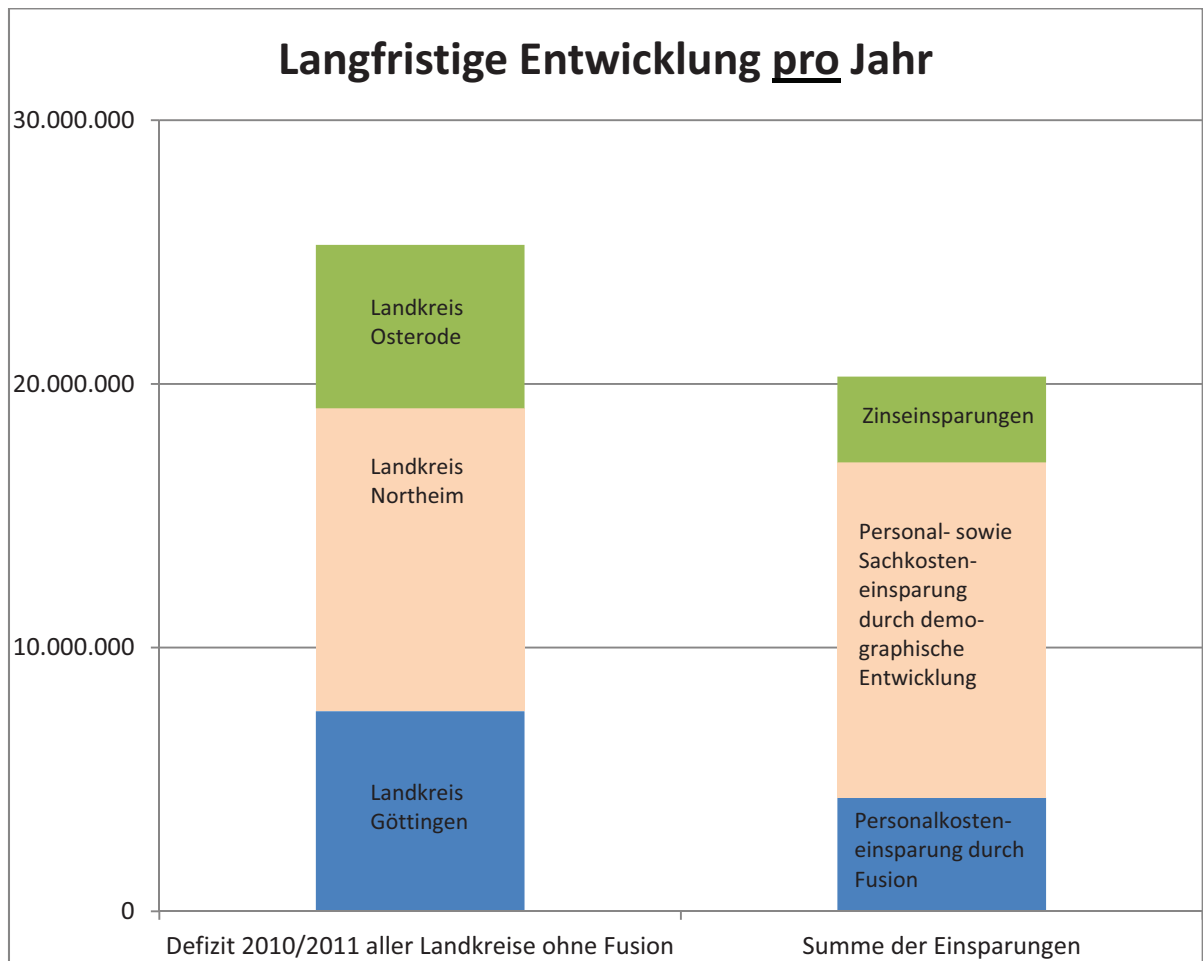


Entsprechend der Altersstruktur (insb. in Northeim in Osterode) kann im Wege der altersbedingten Fluktuation eine Personalkosteneinsparung voraussichtlich in den ersten 5 Jahren realisiert werden.

Ferner ist zu bedenken, dass aufgrund der demografischen Entwicklung auch die Personalkosten, die sich auf fallbezogene Sachbearbeitung beziehen, verringern können. Aufgrund des prognostizierten Einwohnerrückganges sind die in der nachfolgenden Darstellung ausgewiesenen Personalkosteneinsparungen ermittelt worden.

Unter Berücksichtigung der Personaleinsparungen durch Synergien im Falle einer Kreisfusion ergibt sich in der Summe demnach eine mittelfristige Personalkosteneinsparung von insgesamt rd. 10 % und langfristig von rd. 15 % pro Jahr. Das kann jedoch nur dann erreicht werden, wenn die Verwaltungseinheit groß genug ist, um die notwendige Spezialisierung und Qualität gewährleisten zu können. Bei sinkenden Einwohnerzahlen und damit auch sinkenden Fallzahlen kann ab einer gewissen Größe der Verwaltung (siehe Osterode) jedoch keine entsprechende Senkung der Personalkosten erzielt werden.

Bei dieser Betrachtung bleiben die fallbezogenen Transferleistungen unberücksichtigt, da davon auszugehen ist, dass die Erträge sich bei einem Einwohnerrückgang ebenfalls rückläufig entwickeln werden. Es ist davon auszugehen, dass dann die aufgabenspezifische Kostenerstattungen, Schlüsselzuweisungen und Kreisumlage ebenfalls sinken.



Bei der obigen Darstellung ist in dem kumulierten Defizit der drei Landkreise auf Basis der Daten 2010 und 2011 unberücksichtigt, dass ab 2014 die Entlastung im Bereich 4. Kapitel SGB XII zu 100 % erfolgt. Dies führt bei den drei Landkreisen zu zusätzlichen Einsparungen im zweistelligen Millionen-Bereich (10 Millionen Euro plus x).

Die Wirkung der Entschuldungshilfe darf nicht unterschätzt werden, weil es bei den gegenwärtig extrem geringen Zinssätzen für Kassenkredite nicht bleiben wird. Hinzu kommt, dass unter „Basel III“ mit Risikoaufschlägen für nicht entschuldete Landkreise gerechnet werden muss. Es ist daher mittelfristig davon auszugehen, dass die Zinsen für die kurzfristigen Liquiditätskredite auf einen vorsichtig geschätzten Prozentsatz von 2,5 % ansteigen werden.

Bei einer Annahme, dass die Entschuldungshilfe für die drei Landkreise sich auf insgesamt 103 Millionen Euro (lt. Innenministerium) beläuft, werden allein durch Zins- und Zinseszinsersparungen in 5 Jahren 13,5 Mio. Euro (kumuliert) weniger Aufwendungen entstehen. Nach 10 Jahren belaufen sich die kumulierten Einsparungen sogar auf 28,8 Millionen Euro.

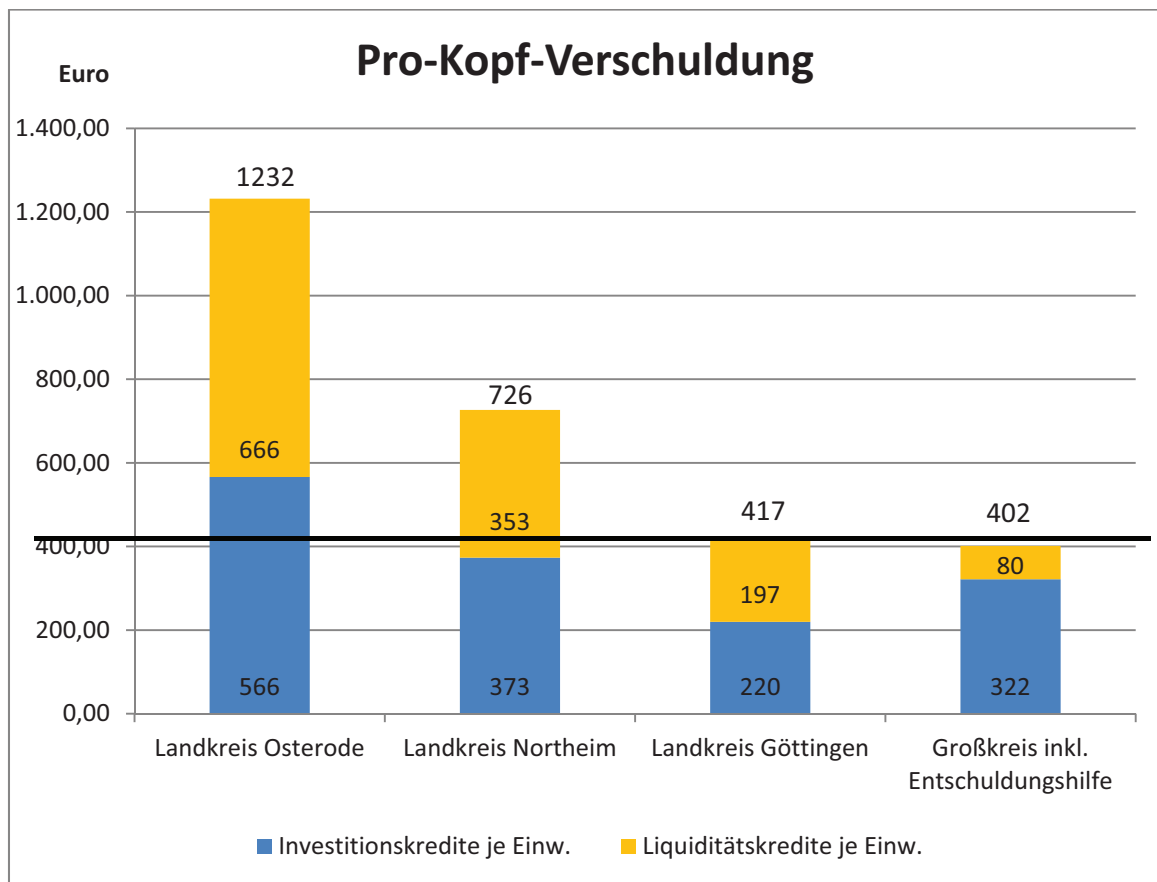
Das Niveau der freiwilligen Leistungen ist bei der Antragstellung zu bewerten. Die freiwilligen Leistungen übersteigen während der Laufzeit des Vertrages das bisherige Volumen nicht (prozentualer Anteil). Der Anteil der freiwilligen Leistungen liegt beim Landkreis Göttingen derzeit bei circa 1,3 Prozent. Laut Aussagen der Hauptverwaltungsbeamten vom 25.4.2012 liegen in den Landkreisen Northeim und Osterode die Anteile bei jeweils unter einem Prozent. Das Innenministerium (vertreten durch Dr. Fuchs) hat am 25.4.2012 bereits die Einschätzung vertreten, dass der Anteil der freiwilligen Leistungen bei einer fusionierten Gebietskörperschaft unproblematisch sei.

Im Übrigen liegt es im Budgetrecht der Vertretung zu entscheiden, bei welchen mittelfristigen Entwicklungszielen und Handlungsschwerpunkten eine neue Gebietskörperschaft Prioritäten setzen soll.

5. Diese Frage kann nicht beantwortet werden, da eine testierte Eröffnungsbilanz zum genannten Stichtag noch nicht vorliegt.
6. Aufgrund politischer Vorgaben wird es zu keinen fusionsbedingten Kündigungen kommen. Aufgrund der Altersstruktur der Mitarbeiterschaft in den drei Kreisverwaltungen werden betriebsbedingte Kündigungen nicht erforderlich sein, um die gewünschten Einsparungen im Personalbereich zu erzielen.

Die Entscheidungen über Haushalt und Stellenplan obliegen letztlich der Vertretung der neuen Gebietskörperschaft.

7. Siehe Antworten zu Nr. 4 und Nr. 6.
8. Die aktuelle Pro-Kopf-Verschuldung beträgt 417 Euro pro Einwohner. Die Verschuldung nach einer Fusion in einer neuen Gebietskörperschaft beträgt unter den genannten Annahmen 402 Euro pro Einwohner. Bei der Kreisfusion kann also von einer „Win-Win-Situation“ gesprochen werden.



- Die Kreisverwaltung informiert über den aktuellen Stand der Umsetzung des Kreistagsbeschlusses vom 29.2.2012 die Kreisgremien umfänglich. Im Internet (www.landkreisgoettingen.de) sowie über die Medien im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit werden entsprechende Informationen bereitgestellt. Die Herausgabe einer Informationsbroschüre ist in Planung. Die Erarbeitung weiterer Maßnahmen hat sich der Unterausschuss Gebiets- und Aufgabenstruktur in Südniedersachsen vorbehalten.
- Art und Umfang der Bürgerbeteiligung sind im Unterausschuss diskutiert worden. Sollte der Kreistag den Empfehlungen des Unterausschusses und des Kreisausschusses folgen, liegt es in der Kompetenz des Unterausschusses, weitere Empfehlungen für eine Bürgerbeteiligung zu erarbeiten.

Mit freundlichen Grüßen

Bernhard Reuter
Landrat

E: 24.04.12



CDU **FDP**

**CDU/FDP Gruppe
im Kreistag
Landkreis Göttingen**

**Landkreis Göttingen
Herrn Landrat Reuter
Reinhäuser Landsraße 5
37083 Göttingen**

Fraktionsbüro
Reinhäuser Landstraße 4
37083 Göttingen

Tel.: 0551 525 - 243
Fax: 0551 525 - 6243
E-Mail: cdu@landkreis-goettingen.de

Vorsitzender:
Dr. Harald Noack MdL

Sprechzeiten:
Di. 9:30 - 12:30 Uhr,
Do. 12:00 - 14:30 Uhr

Göttingen, 24. April 2012

Fragen an Landrat Reuter zur geplanten Kreisfusion

Die Verwaltung plant mit Hilfe der rot-grünen Kreistagsmehrheit den Landkreis Göttingen zu liquidieren und durch Fusion mit den Landkreisen Northeim und Osterode am Harz einen, in Niedersachsen einmaligen Großkreis, mit einer Fläche größer der des Saarlandes, entstehen zu lassen. Bezüglich der bevorstehenden Fusionsverhandlungen und den dazu von der Verwaltung scheinbarweise veröffentlichten Informationen ergeben sich für die CDU/FDP-Gruppe folgende Fragen, die als Anfragen zur Kreistagssitzung am 2. Mai 2012 gestellt werden:

1. Im Zusammenhang mit der Fusion wird häufig erwähnt, dass der Hebesatz der Kreisumlage in einem neuen Großkreis nicht auf dem Niveau von derzeit 50% im Landkreis Göttingen bleiben kann. Wie hoch wäre die finanzielle Mehrbelastung -gemessen am jeweiligen Steueraufkommen für die Jahre 2009, 2010 und 2011- der Städte und (Samt-)Gemeinden im Landkreis Göttingen gewesen, wenn der Hebesatz der Kreisumlage 53% steigt?

2. Wie kommt der Landkreis Göttingen, angesichts des kumulierten strukturellen Defizits der drei Landkreise Göttingen, Northeim und Osterode von über 40 Millionen zu der Behauptung, die Kreisumlage könnte in den Landkreisen Northeim und Osterode sinken (vgl. Präsentation des Landkreises Göttingen zur Kreisfusion, „Gespräch der Landkreise Göttingen und Osterode a.H. und der Stadt Göttingen“)? Welche Berechnungen liegen dieser Behauptung zu Grunde?

3. Im Unterausschuss Gebiets- und Aufgabenstruktur in Südniedersachsen wurde mitgeteilt, das Land Niedersachsen biete im Falle einer Kreisfusion 103 Millionen Euro Entschuldungshilfe an. Woher kommt diese Information und wie kommt die Zahl zu Stande? Das Niedersächsische Innenministerium hat dementiert, die Entschuldungshilfe sei bereits berechnet worden.

4. Eine Voraussetzung um die Entschuldungshilfe aus dem Zukunftsvertrag zu bekommen, ist der Nachweis eines langfristig ausgeglichenen Haushalts. Die Summe der strukturellen Defizite der Landkreise Göttingen, Northeim und Osterode a.H. betrug am 31.12.2009 über 40 Millionen Euro. Abzüglich der Zinsersparnis durch die Entschuldungshilfe müsste langfristig eine geschätzte Summe von über 30 Millionen eingespart werden.

Wo soll das Geld eingespart werden? Welchen Anteil an den Sparmaßnahmen hätten die Wirtschaftsförderung, der Straßenausbau, die Schulen, die kulturellen und sozialen Einrichtungen, die Vereine, Verbände und Feuerwehren im Landkreis Göttingen?

5. Zur Berechnung der Entschuldungshilfe wird das Vermögen (z.B. der Wert der landkreiseigenen Immobilien und Beteiligungen an Unternehmen) der Landkreise Göttingen, Northeim und Osterode a.H. mit den Schulden am 31.12.2009 verrechnet. Wie groß waren die Vermögenswerte des Landkreises Göttingen zum o.g. Stichtag?

6. Bei einer Fusion soll es nur Gewinner geben (vgl. Präsentation des Landkreises Göttingen zur Kreisfusion, „Gespräch der Landkreise Göttingen und Osterode a.H. und der Stadt Göttingen“, S. 12). Gleichzeitig wurden Einsparungen bei den Personalkosten angekündigt (vgl. ebenda). Wenn beide Versprechen eingehalten werden, darf es keine Entlassungen in den drei Kreishäusern geben. Wie sollen die Einsparungen im Personalbereich erzielt werden? Welcher Betrag soll beim Personal eingespart werden? Ab welchem Haushaltsjahr wirken sich die Einsparungen aus?

7. Bei einer Kreisfusion sollen durch Synergieeffekte Einsparungen von jährlich mindestens 20 Millionen Euro erzielt werden. Sollen in diesem Umfang Personalkosten gespart werden? Falls nein, in welchen Bereichen sollen die 20 Millionen Euro eingespart werden? Sind auch freiwillige Leistungen von den Einsparungen betroffen? Wenn ja, welche?

8. Wie hoch ist die aktuelle Pro-Kopf-Verschuldung (kurzfristige + langfristige Schulden) eines Einwohners des Landkreises Göttingen, bezogen auf den Kreishaushalt? Wie hoch ist diese Verschuldung in einem neuen Landkreis nachdem die Gesamtschulden der Landkreise Göttingen, Northeim und Osterode zusammengezogen und eine Entschuldungshilfe von angenommen 75 % der kurzfristigen Gesamtverschuldung abgezogen wurde?

9. Welche Maßnahmen trifft die Kreisverwaltung, um die Bevölkerung über die Vor- und Nachteile einer Kreisfusion zu informieren? Was kosten die Maßnahmen im Einzelnen? Wie soll sichergestellt werden, dass die Informationen auch bei den Bürgerinnen und Bürgern ankommen?

10. Sollen die Bürgerinnen und Bürger in die Entscheidungsfindung über eine Fusion eingebunden werden? Zu welchem Zeitpunkt soll das geschehen? Welche Instrumente der Bürgerbeteiligung sollen genutzt werden?



gez. Dr. Harald Noack MdL
Gruppenvorsitzender

Online-Planspiel „Landkreis der Zukunft“: Bewertung der Fusionsoptionen in Südniedersachsen

1. Nutzwertanalyse: Methode zur Variantenbewertung

Wie lässt sich eine frühzeitige Bürgerinformation und -partizipation bei einer so komplexen Frage wie der Fusion von Landkreisen methodisch angemessen gestalten? Als Instrument zur Bewertung von Varianten bietet sich die Nutzwertanalyse an. Sie benotet die relevanten Handlungsoptionen nach vereinbarten Kriterien hinsichtlich ihres erwarteten Erfüllungsgrades. Die Benotung erfolgt von 1 bis 10; wobei 1 für die geringste und 10 für die höchste Zielerfüllung vergeben wird. Die Kriterien werden so gewichtet, dass ihre Summe 100 ergibt; dabei müssen die Gewichte bei allen Varianten gleich bleiben. Der Nutzwert wird als Produkt von Note und Gewicht für die Kriterien und Varianten errechnet. Die einzelnen Nutzwerte können dann variantenspezifisch addiert werden. Der höchste Nutzwert zeigt so die beste Variante an.

Die Noten für die Zielerfüllung können objektiv ermittelt werden, wenn genaue Messvorschriften formuliert werden. Die Gewichtungen der Zielkriterien sind jedoch subjektiv und interessengebunden. Deshalb muss man sich bei einer begrenzten Beteiligengruppe (z.B. Politikgremium) „intersubjektiv“ auf eine gemeinsame Gewichtung verständigen. Für eine breitere Bürgerbeteiligung könnte die Nutzwertanalyse internetbasiert aufbereitet werden. Es könnte so ein „Online-Planspiel“ zur Bewertung zukunftsfähiger Landkreismodelle in Südniedersachsen entstehen. Aus einer möglichst großen Zahl individueller Nutzwertvoten könnte ein „Gesamtnutzen“ für die einzelnen Optionen errechnet werden. Für die politischen Gremien bietet das „Online-Planspiel“ bei einer ausreichenden Beteiligung eine transparente Entscheidungsbasis.

Zur Durchführung der Nutzwertanalyse müssen im Konsens der Beteiligten Vorarbeiten geleistet werden:

1. Festlegung der Varianten: Für die drei beteiligten Landkreise ergeben sich unterschiedliche Varianten, die zu entsprechend differenzierten Wertungstabellen führen. Im Landkreis Göttingen kommen eine große (Fusion GÖ-NOM-OHA), eine mittlere (Fusion GÖ-NOM) und eine kleine Lösung (GÖ ohne Fusion) in Frage. Im Landkreis Northeim stehen eine Dreier-Fusion (GÖ-NOM-OHA) und zwei Zweier-Fusionen (NOM-GÖ oder NOM-OHA) zur Auswahl. Ebenso kann der Landkreis Osterode a.H. zwischen einer großen (OHA-GÖ-NOM) und zwei kleineren Fusionen mit den Landkreisen Goslar (OHA-GS) oder Northeim (OHA-NOM) wählen. Für die Landkreise Northeim und Osterode steht eine Status-quo-Version wegen Unterschreitung der Leitgröße von 150.000 Einwohnern (vgl. Hesse-Gutachten) nicht zur Diskussion.
2. Bestimmung der Kriterien: In den beteiligten Landkreisen müssen einheitliche Kriterien verwandt werden. Vorgeschlagen wird ein Katalog, der sich an die Studie „Regionalisierung in Niedersachsen“ anlehnt (Cassing 2008; www.cassing-planung.de). Als Oberziele zur Vereinigung von Kreisen lassen sich folgende „Gründe des öffentlichen Wohls“ anführen: 1. Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit (Strukturpolitik), 2. Steigerung der Leistungsfähigkeit (Kommunalpolitik), 3. Gewährleistung der Raumverträglichkeit (Raumordnungspolitik) und 4. Sicherung der Bürgernähe (Demokratiepolitik). Diese Hauptkriterien müssen durch Teilkriterien so konkretisiert werden, dass die Zielerfüllung nachvollziehbar benotet werden kann.
3. Aufbereitung der Informationen: Die Benotung der Zielerfüllung erfordert objektive Merkmalsangaben der jeweiligen Variante hinsichtlich der einzelnen Kriterien (z.B. Einwohner- und Beschäftigtenzahlen, Flächen- und Erreichbarkeitsdaten, Personal- und Finanzzahlen). Diese müssen für alle Beteiligten zugänglich aufbereitet werden.

GÖ-NOM-OHA (Südniedersachsen)

Einwohner 2010: 477.856
 Einwohner 2020: 441.423
 Einwohner 2030: 407.551
 Fläche: 3.020,31 qkm
 Sozialvers. Beschäftigte (Wohnort): 149.571
 Sozialvers. Beschäftigte (Arbeitsort): 153.270
 Gemeinden (Verwaltungseinheiten): 30
 Kreistagsabgeordnete 2015 (253.162 Ew.): 72
 Kommunales Personal (Brutto-HPL): 7.082
 Kassenkredite (2010): 157,2 Mill. €

GÖ-NOM (Leinebergland)

Einwohner 2010: 399.389
 Einwohner 2020: 371.691
 Einwohner 2030: 346.618
 Fläche: 2.384,30 qkm
 Sozialvers. Beschäftigte (Wohnort): 125.954
 Sozialvers. Beschäftigte (Arbeitsort): 129.430
 Gemeinden (Verwaltungseinheiten): 23
 Kreistagsabgeordnete 2015 (385.576 Ew.): 68
 Kommunales Personal (Brutto-HPL): 5.658
 Kassenkredite (2010): 92,7 Mill. €

GÖ (ohne Fusion)

Einwohner 2010: 258.701
 Einwohner 2020: 247.716
 Einwohner 2030: 239.091
 Fläche: 1.117,23 qkm
 Sozialvers. Beschäftigte (Wohnort): 80.377
 Sozialvers. Beschäftigte (Arbeitsort): 90.315
 Gemeinden (Verwaltungseinheiten): 12
 Kreistagsabgeordnete 2015: (253.162 Ew.): 64
 Kommunales Personal (Brutto-HPL): 3.693
 Kassenkredite (2010): 33,7 Mill. €



Kreisreform Südniedersachsen – Fusionsoptionen Landkreis Göttingen



F485a 15.04.2012

Fusionskriterien (Gründe des öffentlichen Wohls)		GÖ-NOM-OHA (Südniedersachsen)			GÖ-NOM (Leinebergland)			GÖ (ohne Fusion)		
Hauptkriterien	Teilkriterien	Note *	Gewicht **	Nutzen ***	Note *	Gewicht **	Nutzen ***	Note *	Gewicht **	Nutzen ***
Wettbewerbsfähigkeit (Entwicklungspotenzial)	Eigenständigkeit des Arbeits- und Lebensraumes (Quotient SVB aAo zu SVB aWo > 1)									
	Übereinstimmung Landkreisgebiet mit Wirtschafts-/Arbeitsmarktraum (Koordinierte Strukturpolitik)									
	Standortraum für Hochqualifizierung (akademische Ausbildungsstätten)									
Leistungsfähigkeit (Verwaltungspotenzial)	Tragfähigkeit der Einwohnerbasis 2030 (Leitbild Mecklenburg-Vorp.: Einwohner 2020 > 175.000)									
	Einbeziehung von Kreiskooperationen in die Kreisverwaltung („Einräumigkeit der Verwaltung“)									
	Leistungskraft als Gemeindeverband (Mindestzahl an Gemeinde-Verwaltungseinheiten: > 15)									
Raumverträglichkeit (Verflechtungspotenzial)	Standortraum von ober- bzw. teiloberzentralen Dienstleistungen (z.B. Bundes- u. Landesbehörden)									
	Erreichbarkeit des Kreisentrums in 60 Pkw-Minuten (google-maps)									
Bürgernähe (Beteiligungspotenzial)	Beibehaltung Personalstandorte der Kreisverwaltung (Relation von zentral - dezentral)									
	Gewährleistung der Repräsentation durch Kreistagsabgeordnete (Einwohner / Abgeordnete 2015)									
	Kommunale Verwaltungsdichte (Flächenbezogene Personalstellen Gemeinden u. Gemeindeverbände)									
	Identifikationspotenzial durch kulturhistorische Zugehörigkeit									
Gesamtnutzen (Summe der Teilnutzen) für die Fusionsvarianten		---	100		---	100		---	100	

* Note: 0 - 10 (0 = Kriterium nicht erfüllt, 10 = Kriterium voll erfüllt); ** Gewicht (für alle Varianten gleich): 0 - 100 (0 = kein Gewicht, 100 = volles Gewicht); *** Nutzen = Note x Gewicht

Planspiel „Landkreis der Zukunft“ - Optionen Landkreis Göttingen



F480a 12.04.2012

NOM-GÖ-OHA (Süd-niedersachsen)

Einwohner 2010: 477.856
 Einwohner 2020: 441.423
 Einwohner 2030: 407.551
 Fläche: 3.020,30 qkm
 Sozialvers. Beschäftigte (Wohnort): 149.571
 Sozialvers. Beschäftigte (Arbeitsort): 153.270
 Gemeinden (Verwaltungseinheiten): 30
 Kreistagsabgeordnete 2015 (253.162 Ew.): 72
 Kommunales Personal (Brutto-HPL): 7.082
 Kassenkredite (2010): 157,2 Mill. €

NOM-GÖ (Leinebergland)

Einwohner 2010: 399.389
 Einwohner 2020: 371.691
 Einwohner 2030: 346.618
 Fläche: 2.384,30 qkm
 Sozialvers. Beschäftigte (Wohnort): 125.954
 Sozialvers. Beschäftigte (Arbeitsort): 129.430
 Gemeinden (Verwaltungseinheiten): 23
 Kreistagsabgeordnete 2015 (385.576 Ew.): 68
 Kommunales Personal (Brutto-HPL): 5.658
 Kassenkredite (2010): 92,7 Mill. €

NOM-OHA (Weser-Harz)

Einwohner 2010: 219.155
 Einwohner 2020: 193.707
 Einwohner 2030: 168.460
 Fläche: 1.903,07 qkm
 Sozialvers. Beschäftigte (Wohnort): 69.194
 Sozialvers. Beschäftigte (Arbeitsort): 62.955
 Gemeinden (Verwaltungseinheiten): 18
 Kreistagsabgeordnete 2015 (209.869 Ew.): 62
 Kommunales Personal (Brutto-HPL): 3.389
 Kassenkredite (2010): 123,5 Mill. €



Kreisreform Süd-niedersachsen – Fusionsoptionen Landkreis Northheim



F485b 15.04.2012

Fusionskriterien (Gründe des öffentlichen Wohls)		NOM-GÖ-OHA (Süd-niedersachsen)			NOM-GÖ (Leinebergland)			NOM-OHA (Weser-Harz)		
Hauptkriterien	Teilkriterien	Note *	Gewicht **	Nutzen ***	Note *	Gewicht **	Nutzen ***	Note *	Gewicht **	Nutzen ***
Wettbewerbsfähigkeit (Entwicklungspotenzial)	Eigenständigkeit des Arbeits- und Lebensraumes (Quotient SVB aAo zu SVB aWo > 1)									
	Übereinstimmung Landkreisgebiet mit Wirtschafts-/Arbeitsmarktraum (Koordinierte Strukturpolitik)									
	Standortraum für Hochqualifizierung (akademische Ausbildungsstätten)									
Leistungsfähigkeit (Verwaltungspotenzial)	Tragfähigkeit der Einwohnerbasis 2030 (Leitbild Mecklenburg-Vorp.: Einwohner 2020 > 175.000)									
	Einbeziehung von Kreiskooperationen in die Kreisverwaltung („Einräumigkeit der Verwaltung“)									
	Leistungskraft als Gemeindeverband (Mindestzahl an Gemeinde-Verwaltungseinheiten: > 15)									
Raumverträglichkeit (Verflechtungspotenzial)	Standortraum von ober- bzw. teiloberzentralen Dienstleistungen (z.B. Bundes- u. Landesbehörden)									
	Erreichbarkeit des Kreisentrums in 60 Pkw-Minuten (google-maps)									
Bürgernähe (Beteiligungspotenzial)	Beibehaltung Personalstandorte der Kreisverwaltung (Relation von zentral - dezentral)									
	Gewährleistung der Repräsentation durch Kreistagsabgeordnete (Einwohner / Abgeordnete 2015)									
	Kommunale Verwaltungsdichte (Flächenbezogene Personalstellen Gemeinden u. Gemeindeverbände)									
	Identifikationspotenzial durch kulturhistorische Zugehörigkeit									
Gesamtnutzen (Summe der Teilnutzen) für die Fusionsvarianten		---	100		---	100		---	100	

* Note: 0 - 10 (0 = Kriterium nicht erfüllt, 10 = Kriterium voll erfüllt); ** Gewicht (für alle Varianten gleich): 0 - 100 (0 = kein Gewicht, 100 = volles Gewicht); *** Nutzen = Note x Gewicht

Planspiel „Landkreis der Zukunft“ - Optionen Landkreis Northheim



F480b 12.04.2012

OHA-GÖ-NOM (Südniedersachsen)

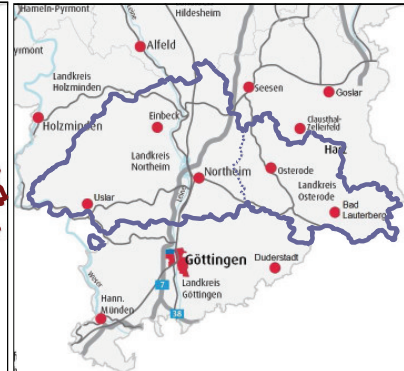
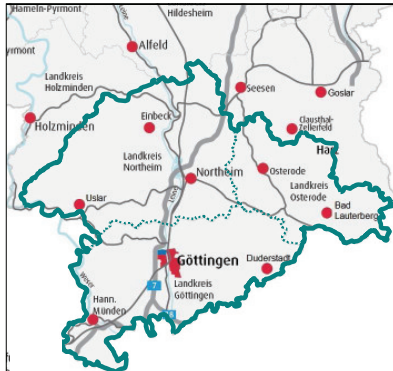
Einwohner 2010: 477.856
 Einwohner 2020: 441.423
 Einwohner 2030: 407.551
 Fläche: 3.020,30 qkm
 Sozialvers. Beschäftigte (Wohnort): 149.571
 Sozialvers. Beschäftigte (Arbeitsort): 153.270
 Gemeinden (Verwaltungseinheiten): 30
 Kreistagsabgeordnete 2015 (253.162 Ew.): 72
 Kommunales Personal (Brutto-HPL): 7.082
 Kassenkredite (2010): 157,2 Mill. €

OHA-GS (Westharz)

Einwohner 2010: 222.856
 Einwohner 2020: 196.895
 Einwohner 2030: 171.263
 Fläche: 1.601,30 qkm
 Sozialvers. Beschäftigte (Wohnort): 65.908
 Sozialvers. Beschäftigte (Arbeitsort): 64.888
 Gemeinden (Verwaltungseinheiten): 16
 Kreistagsabgeordnete 2015 (206.534 Ew.): 62
 Kommunales Personal (Brutto-HPL): 3.477
 Kassenkredite (2010): 150,0 Mill. €

OHA-NOM (Harz-Weser)

Einwohner 2010: 219.155
 Einwohner 2020: 193.707
 Einwohner 2030: 168.460
 Fläche: 1.903,07 qkm
 Sozialvers. Beschäftigte (Wohnort): 69.194
 Sozialvers. Beschäftigte (Arbeitsort): 62.955
 Gemeinden (Verwaltungseinheiten): 18
 Kreistagsabgeordnete 2015 (209.869 Ew.): 62
 Kommunales Personal (Brutto-HPL): 3.389
 Kassenkredite (2010): 123,5 Mill. €



Kreisreform Südniedersachsen – Fusionsoptionen Landkreis Osterode a.H.



F485c 15.04.2012

Fusionskriterien (Gründe des öffentlichen Wohls)		OHA-GÖ-NOM (Südniedersachsen)			OHA-GS (Westharz)			OHA-NOM (Harz-Weser)		
Hauptkriterien	Teilkriterien	Note *	Gewicht **	Nutzen ***	Note *	Gewicht **	Nutzen ***	Note *	Gewicht **	Nutzen ***
Wettbewerbsfähigkeit (Entwicklungspotenzial)	Eigenständigkeit des Arbeits- und Lebensraumes (Quotient SVB aAo zu SVB aWo > 1)	8	9	72	7	9	63	2	9	18
	Übereinstimmung Landkreisgebiet mit Wirtschafts-/Arbeitsmarktraum (Koordinierte Strukturpolitik)	9	10	90	9	10	90	3	10	30
	Standortraum für Hochqualifizierung (akademische Ausbildungsstätten)	8	6	48	8	6	48	1	6	6
Leistungsfähigkeit (Verwaltungspotenzial)	Tragfähigkeit der Einwohnerbasis 2030 (Leitbild Mecklenburg-Vorp.: Einwohner 2020 > 175.000)	9	8	72	5	8	40	5	8	40
	Einbeziehung von Kreiskooperationen in die Kreisverwaltung („Einräumigkeit der Verwaltung“)	10	10	100	8	10	80	3	10	30
	Leistungskraft als Gemeindeverband (Mindestzahl an Gemeinde-Verwaltungseinheiten: > 15)	9	7	63	6	7	42	6	7	42
Raumverträglichkeit (Verflechtungspotenzial)	Standortraum von ober- bzw. teiloberzentralen Dienstleistungen (z.B. Bundes- u. Landesbehörden)	9	8	72	6	8	48	3	8	24
	Erreichbarkeit des Kreisentrums in 60 Pkw-Minuten (google-maps)	7	9	63	6	9	54	8	9	72
	Beibehaltung Personalstandorte der Kreisverwaltung (Relation von zentral - dezentral)	4	8	32	8	8	64	8	8	64
Bürgernähe (Beteiligungspotenzial)	Gewährleistung der Repräsentation durch Kreistagsabgeordnete (Einwohner / Abgeordnete 2015)	4	9	36	8	9	72	8	9	72
	Kommunale Verdichtungen (Flächenbezogene Personalstellen Gemeinden u. Gemeindeverbände)	9	7	63	6	7	42	3	7	21
	Identifikationspotenzial durch kulturhistorische Zugehörigkeit	8	9	72	8	9	72	5	9	45
Gesamtnutzen (Summe der Teilnutzen) für die Fusionsvarianten		---	100	783	---	100	715	---	100	464

* Note: 1-10 (1 = Kriterium nicht erfüllt, 10 = Kriterium voll erfüllt); ** Gewicht (für alle Varianten gleich): 1 - 100 (1 = kein Gewicht, 100 = volles Gewicht); *** Nutzen = Note x Gewicht

Planspiel „Landkreis der Zukunft“ - Optionen Landkreis Osterode a.H.



F480c 12.04.2012

2. Anwendungsbeispiel: Optionen des Landkreises Osterode a.H.

Variantenbewertungen lassen sich sowohl quantitativ „beziffern“ als auch qualitativ „beschreiben“. Ein Beispiel wird hier für die Optionen des Landkreises Osterode dargestellt. Die verbale Bewertung unterscheidet nur grob nach drei Erfüllungsgraden: erfüllt (grün), teils erfüllt (gelb) oder nicht erfüllt (rot). Auch eine Gewichtung kann unterbleiben, d.h. alle Kriterien sind gleich gewichtig. Ergebnisse lassen sich durch Auszählen der vergebenen Benotungen darstellen. Als Hauptkriterien werden bewertet:


- **Wettbewerbsfähigkeit:** Ein entwicklungsfähiger Landkreis sollte einen ausgeglichenen Pendlersaldo haben, einen eigenständigen Wirtschaftsraum abbilden und eine Hochschule beherbergen.
- **Leistungsfähigkeit:** Eine leistungsfähige Kreisverwaltung benötigt eine Einwohnerbasis von mindestens 175.000 Einwohnern und eine Gemeindebasis von mindestens 15 Verwaltungseinheiten. Die Fusion soll bestehende Kooperationen einbeziehen.
- **Raumverträglichkeit:** Das Kreiszentrum sollte ein Ober- bzw. TeiOberzentrum sein. Die Personalstellen sollten nicht verlagert werden. Das Kreiszentrum sollte in 60 Pkw-Minuten erreichbar sein.
- **Bürgernähe:** Die Abgeordneten sollten eine überschaubare Einwohnerzahl repräsentieren. Ebenso sollte es eine hohe Verwaltungsdichte geben. Das Kreisgebiet sollte kulturhistorisch verbindend sein.

Die verbalen Benotungen lassen sich auch numerisch „übersetzen“. Dies wird am Beispiel der Optionsvarianten des Landkreises Osterode a.H. in der vorigen Tabelle deutlich. Hier wird die Punkteskala wie folgt gegliedert: Punkte 1 – 3: nicht erfüllt, Punkte 4 - 7: teils erfüllt, Punkte 8 - 10: erfüllt. Die Gewichtung für die einzelnen Kriterien wird sich zwischen 5 und 10 % bewegen, wenn man extreme Ausschläge vermeiden will. Maximal erreichbar ist ein Nutzwert von 1.000. Klassifiziert man die Ergebnisse der vorstehenden Beispieltabelle, so können 750 - 1.000 Punkte als ein „voll zukunftsfähiges“, 500 - 750 Punkte als ein „bedingt zukunftsfähiges“ und weniger als 500 Punkte als ein „kaum zukunftsfähiges“ Fusionsmodell interpretiert werden.

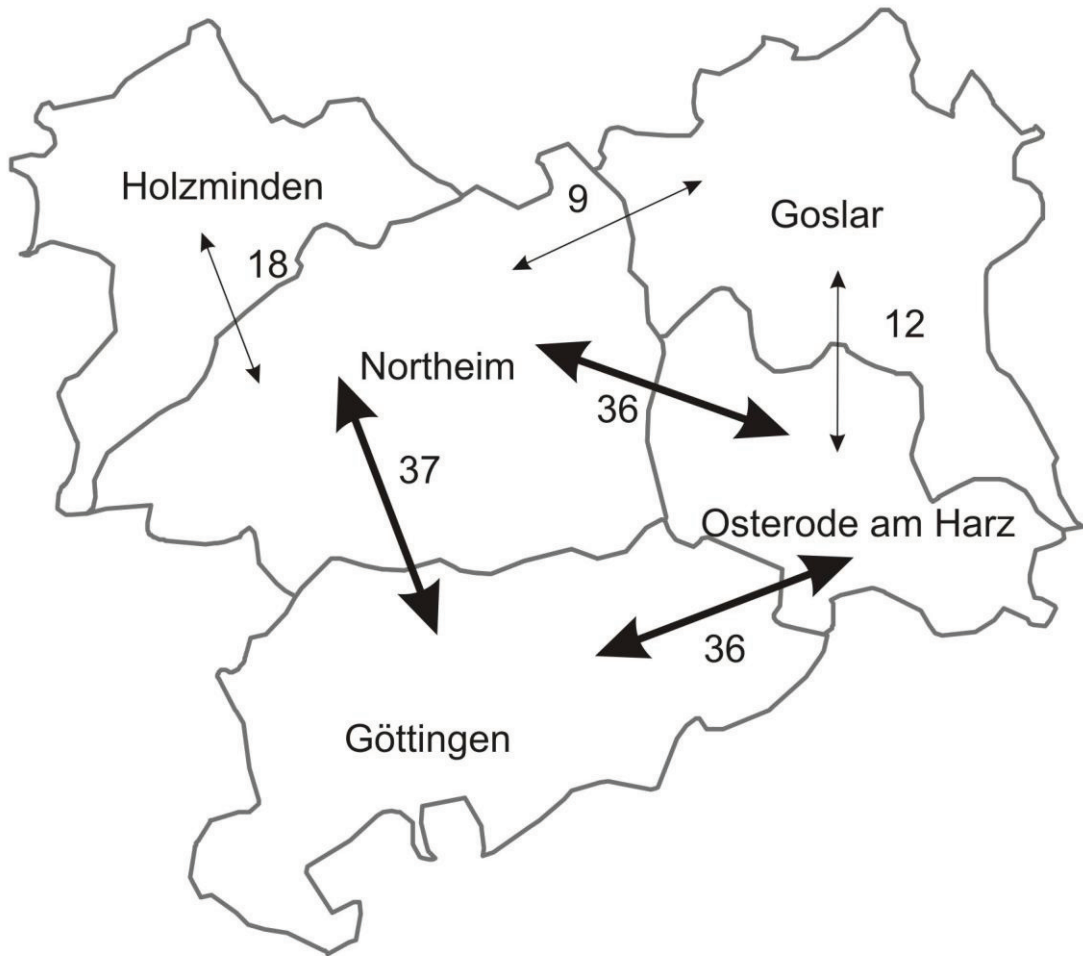
Fusionskriterien (Gründe des öffentlichen Wohls)		Fusionsvarianten des Landkreises Osterode a.H. (OHA)		
Hauptkriterien	Teilkriterien	OHA-GÖ-NOM (Süd-niedersachsen)	OHA-GS (Westharz)	OHA-NOM (Harz-Weser)
Wettbewerbsfähigkeit (Entwicklungspotenzial)	Eigenständigkeit des Arbeits- und Lebensraumes (Quotient SVB aAo zu SVB aWo > 1)	153.270 / 149.571 = 1,02 (geringfügig positiver Pendlersaldo)	64.888 / 65.908 = 0,98 (geringfügig negativer Pendlersaldo)	62.955 / 69.194 = 0,91 (erheblich negativer Pendlersaldo)
	Übereinstimmung Landkreisgebiet mit Wirtschafts-/Arbeitsmarkt (Koordinierte Strukturpolitik)	Übereinstimmung mit Arbeitsagenturbezirk Göttingen	Entsprechung Tourismusgebiet Westharz und Strukturförderraum „Initiative Zukunft Harz“	Kein kongruenter Wirtschafts-/Arbeitsmarkt
	Standortraum für Hochqualifizierung (akademische Ausbildungsstätten)	Standortraum der Universität Göttingen	Standortraum der Technischen Universität Clausthal	Kein Hochschulstandortraum
Leistungsfähigkeit (Verwaltungspotenzial)	Tragfähigkeit der Einwohnerbasis 2030 (Leitbild Mecklenburg-Vorp.: Einwohner 2020 > 175.000)	2010: 477.856 Einwohner 2020: 441.423 Einwohner 2030: 407.551 Einwohner	2010: 222.856 Einwohner 2020: 196.895 Einwohner 2030: 171.263 Einwohner	2010: 219.155 Einwohner 2020: 193.707 Einwohner 2030: 168.460 Einwohner
	Einbeziehung von Kreiskooperationen in die Kreisverwaltung („Einräumigkeit der Verwaltung“)	Einbeziehung von Abfall-ZV, ZVSN, KDS, Regionalverb., Landschaftsverb, SN-Stiftung, Jugendhilfe SN	Einbeziehung von Tourismus- und Strukturmanagement, Rettungsleitstelle, Technologietransfer	Keine Kooperationen
	Leistungskraft als Gemeindeverband (Mindestzahl an Gemeinde-Verwaltungseinheiten: > 15)	27 Gemeinde-Verwaltungseinheiten (Fusionen: Kreienssen, Kalefeld, Bodenfelde, Walkenried)	15 Gemeinde-Verwaltungseinheiten (Fusionen: St. Andreasberg, Walkenried)	15 Gemeinde-Verwaltungseinheiten (Fusionen: Kreienssen, Kalefeld, Bodenfelde, Walkenried)
Raumverträglichkeit (Verflechtungspotenzial)	Standortraum von ober- bzw. teiOberzentralen Dienstleistungen (z.B. Bundes- u. Landesbehörden)	Standortraum des Oberzentrums Göttingen	Standortraum des TeiOberzentrum Goslar (mit Bad Harzburg, Clausthal, Seesen)	Kein Standort von Ober- bzw. TeiOberzentrum
	Erreichbarkeit des Kreiszentrum in 60 Pkw-Minuten (google-maps)	Kreissitz Göttingen: 1 VE > 60 Min. Walkenried 57,6 km in 61 Minuten	Kreissitz Goslar: 2 VE > 60 Min. Walkenried : 50,3 km in 61 Minuten Bad Sachsa: 61,5 km in 64 Minuten	Kreissitz Northeim: 0 VE > 60 Min.
	Beibehaltung Personalstandorte der Kreisverwaltung (Relation von zentral - dezentral)	Kreissitz Göttingen - 1.960 Stellen: zentral 43 %, dezentral 57 %	Kreissitz Goslar - 1.092 Stellen: zentral 57 %, dezentral 43 %	Kreissitz Northeim - 1.119 Stellen: zentral 58 %, dezentral 42 %
Bürgernähe (Beteiligungspotenzial)	Gewährleistung der Repräsentation durch Kreistagsabgeordnete (Einwohner / Abgeordnete 2015)	Kreistag GÖ-NOM-OHA: 72 Abg. (eine Größenklasse fortgeschrieben) 459.696 / 72 = 6.385 Einw./Abg.	Kreistag GS-OHA: 62 Abgeordnete 209.869 / 62 = 3.385 Einw. Abg.	Kreistag NOM-OHA: 62 Abgeordnete 206.534 / 62 = 3.331 Einw./Abg.
	Kommunale Verwaltungsdichte (Flächenbezogene Personalstellen Gemeinden u. Gemeindeverbände)	7.082 / 3.020,30 = 2,34 KomSt / qkm	3.477 / 1.601,30 = 2,17 KomSt / qkm	3.389 / 1.903,07 = 1,78 KomSt / qkm
	Identifikationspotenzial durch kulturhistorische Zugehörigkeit	„Südhannover“ als südlicher Teil des ehem. Kurfürstentums/Königreichs bzw. Preußischer Provinz Hannover	„Kommunion Harz“ als gemeinsamer Verwaltungsraum der Fürstentümer Braunschweig und Hannover	Für Teilräume: „Fürstentum Grubenhagen“ mit Einbeck und Osterode

Kriterium erfüllt (hohes Fusions-Potenzial)
Kriterium teils erfüllt (mittleres Fusions-Pot.)
Kriterium nicht erfüllt (niedriges Fusions-Pot.)

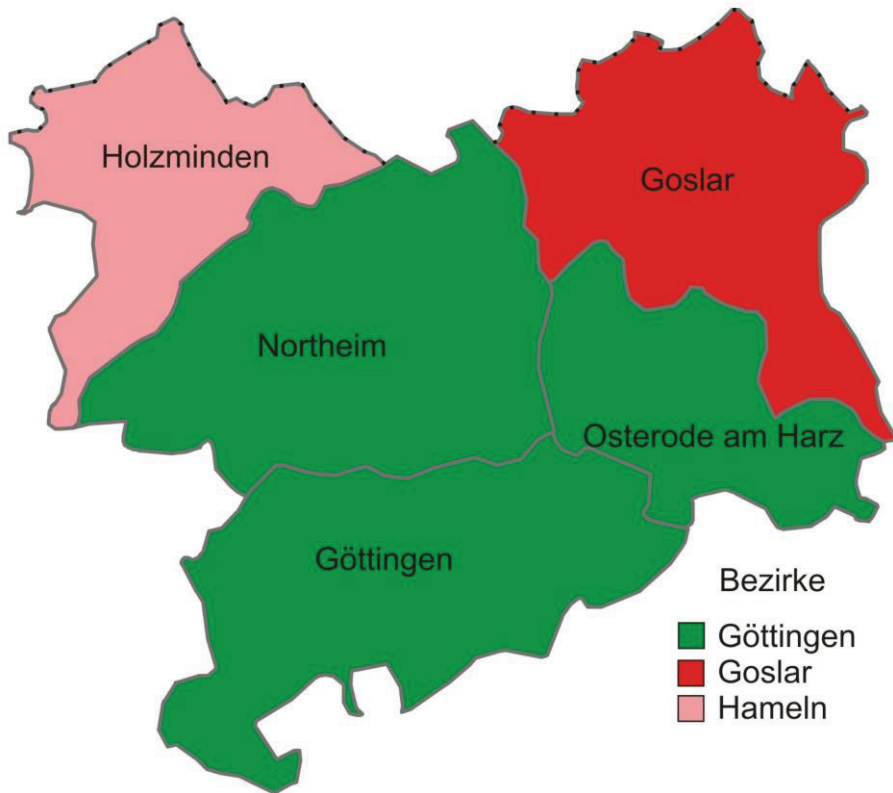
Bewertung Kreisfusion Süd-niedersachsen - Optionen des Lk Osterode a.H.


F480 12.03.2012

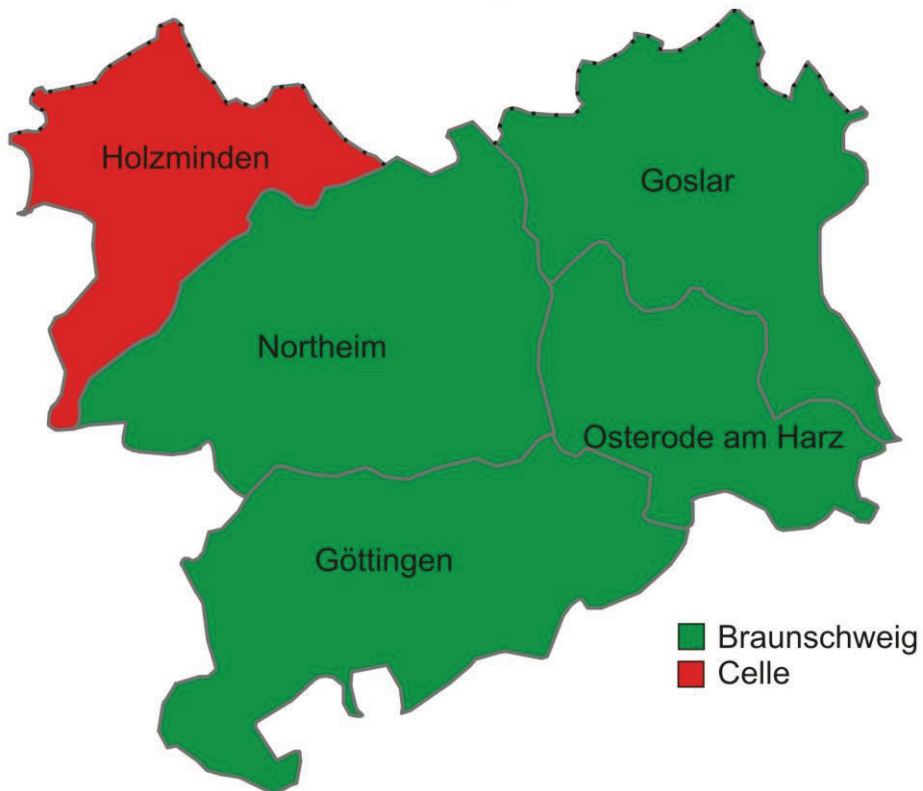
Verflechtungen (Auswahl)



Bundesagentur für Arbeit



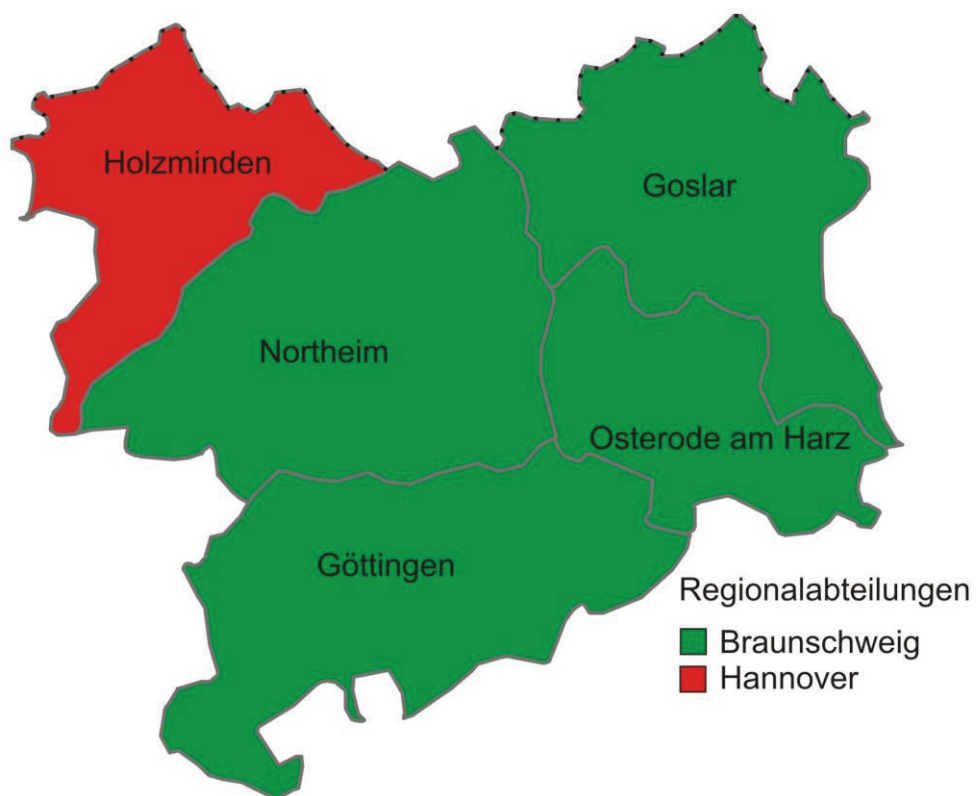
Oberlandesgerichte



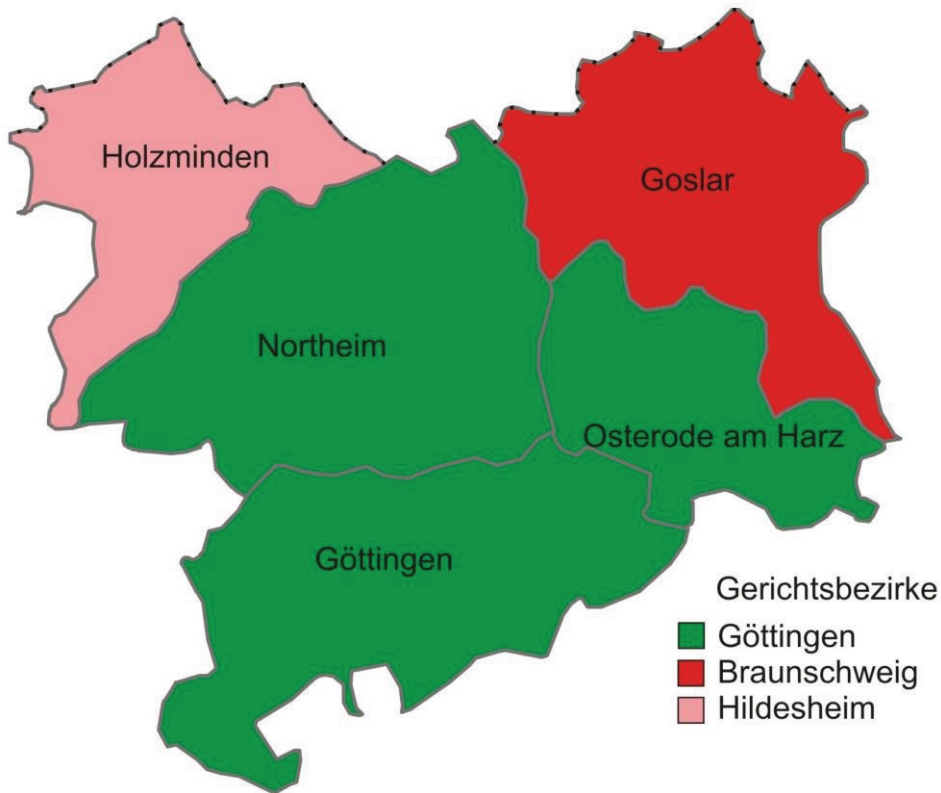
Arbeitsgerichte



Niedersächsische Landesschulbehörde



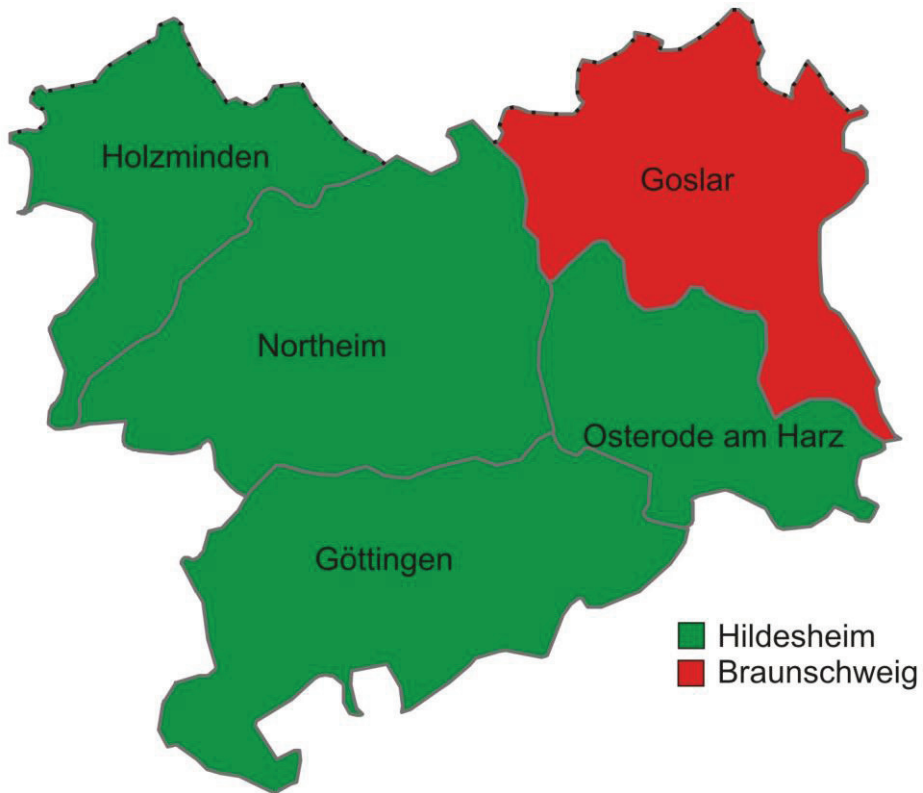
Landgerichte



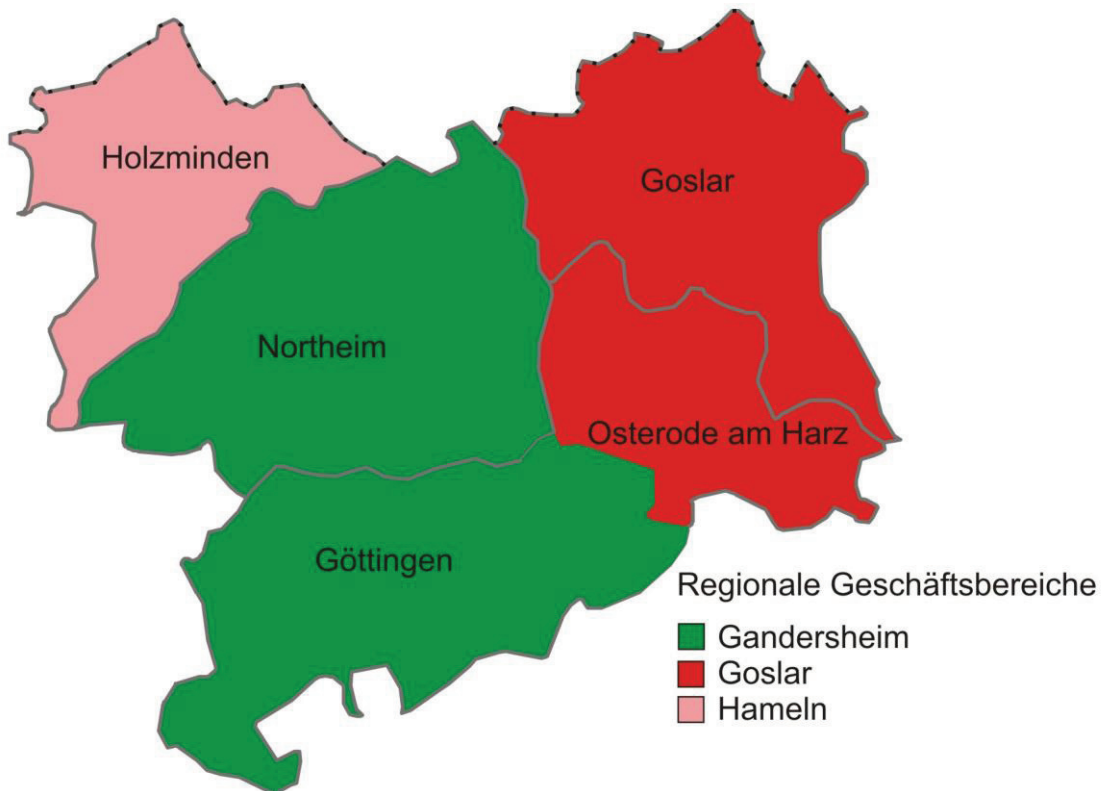
Polizei



Sozialgerichte



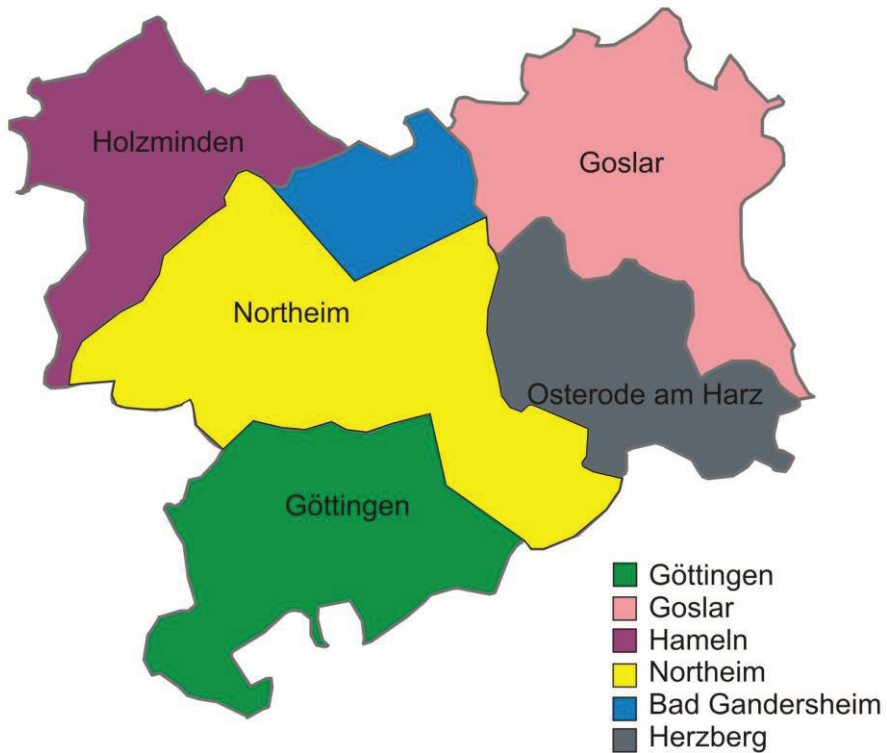
Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr



Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Niedersachsen



Finanzämter



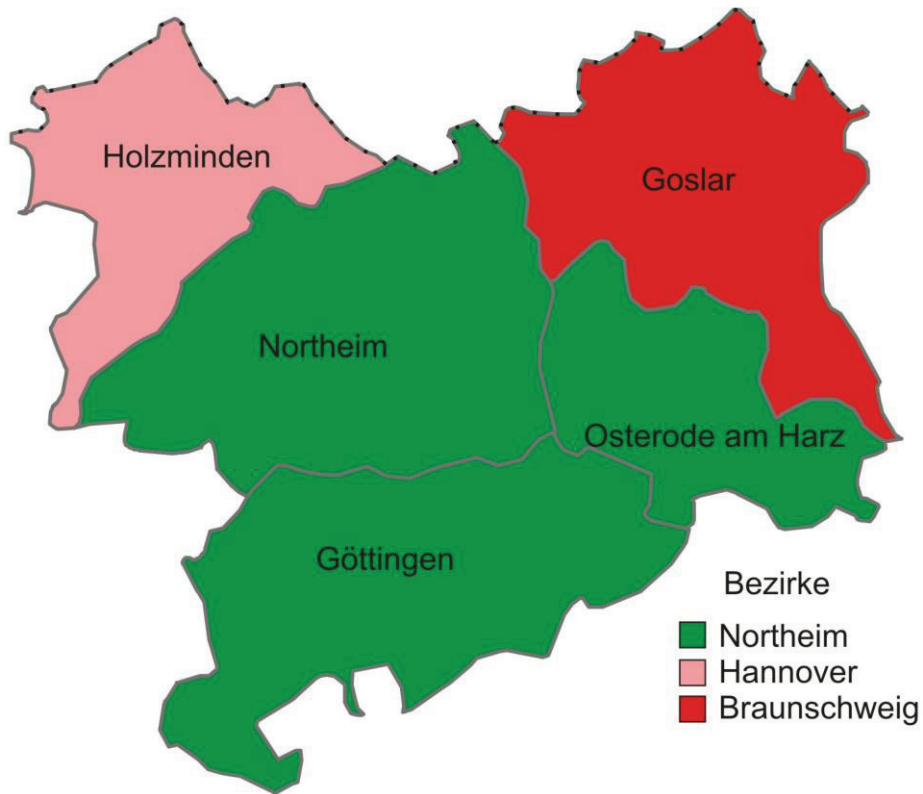
Abfallwirtschaft



Industrie- und Handelskammern



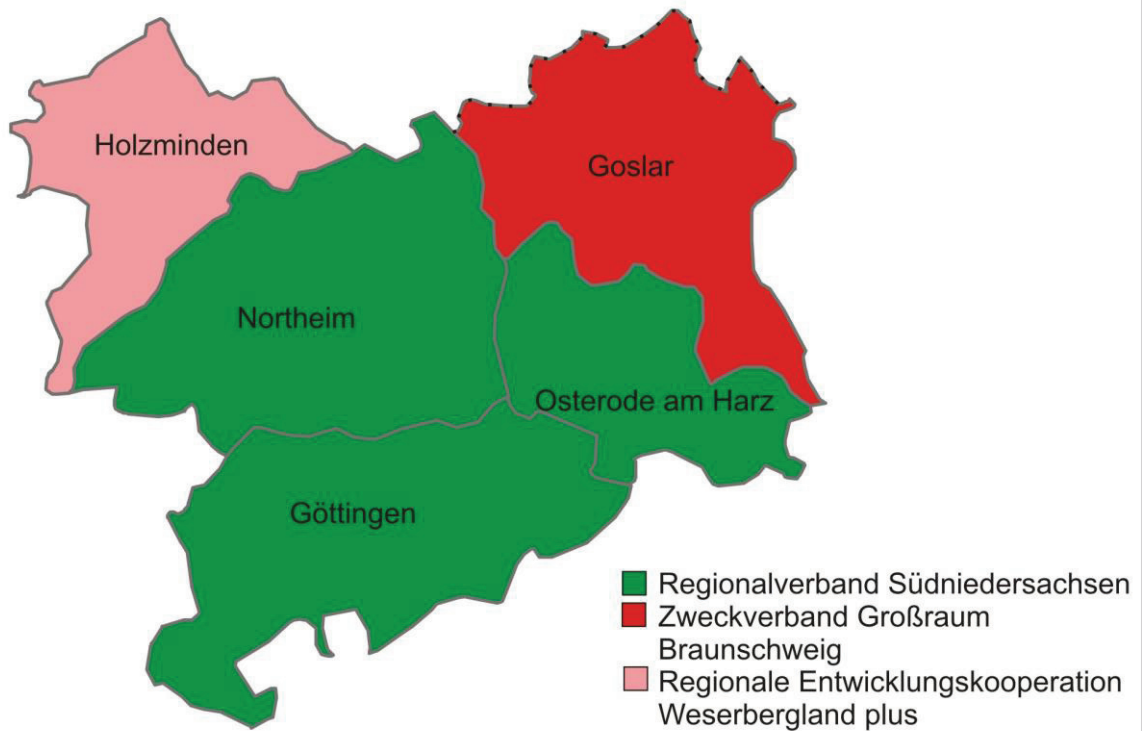
Landwirtschaftskammer Niedersachsen



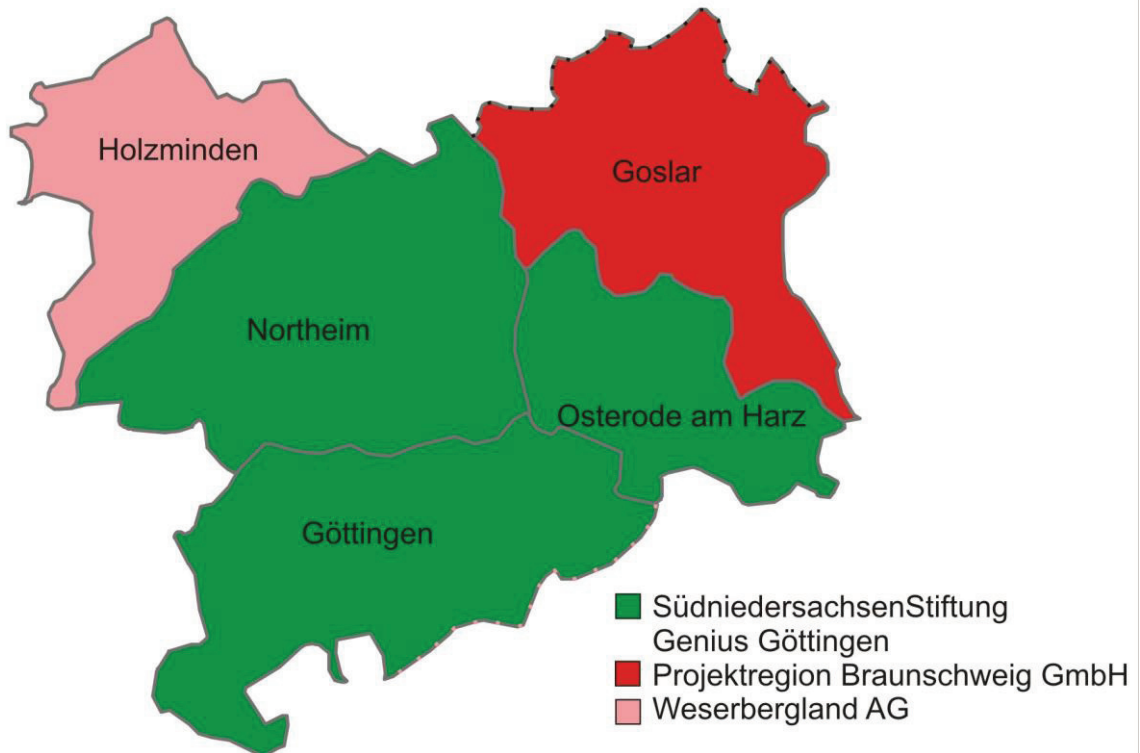
ÖPNV



Regionalentwicklung I



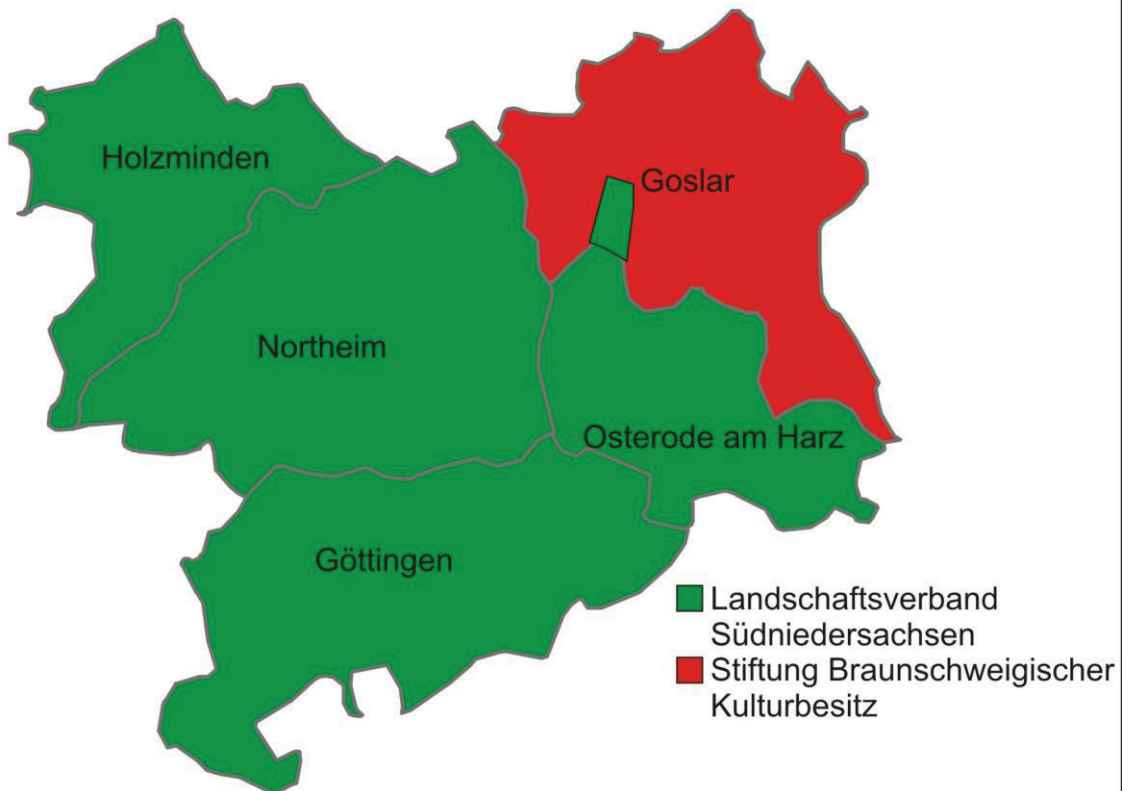
Regionale Wachstums-Konzepte und Wachstums-Kooperationen



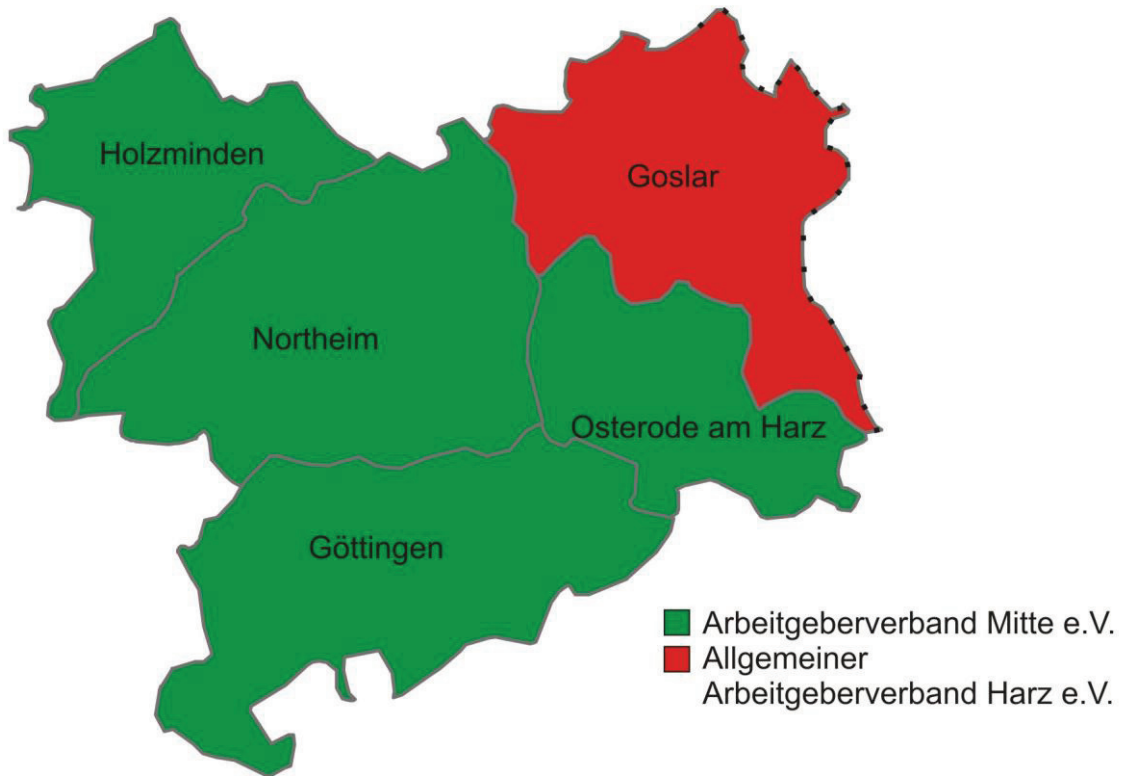
Regionalentwicklung II



Kulturförderung



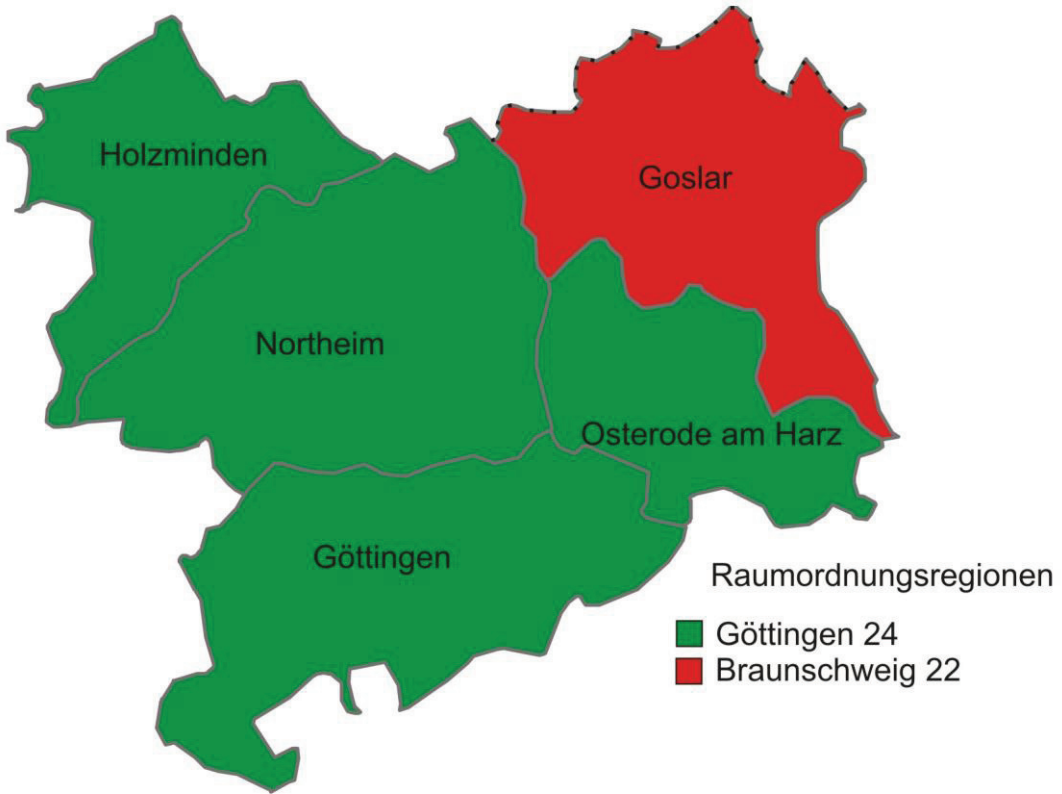
Arbeitgeberverbände



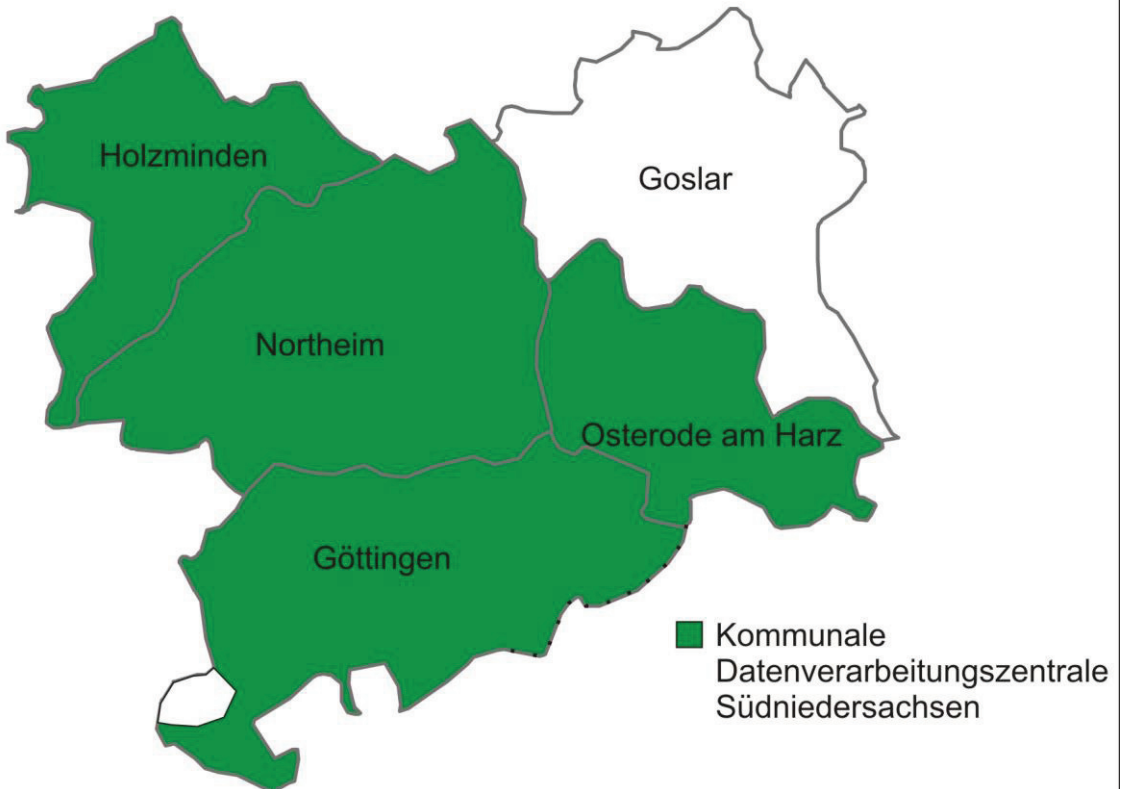
Kreishandwerkerschaften



Bundesraumordnung



Kommunale Datenverarbeitung



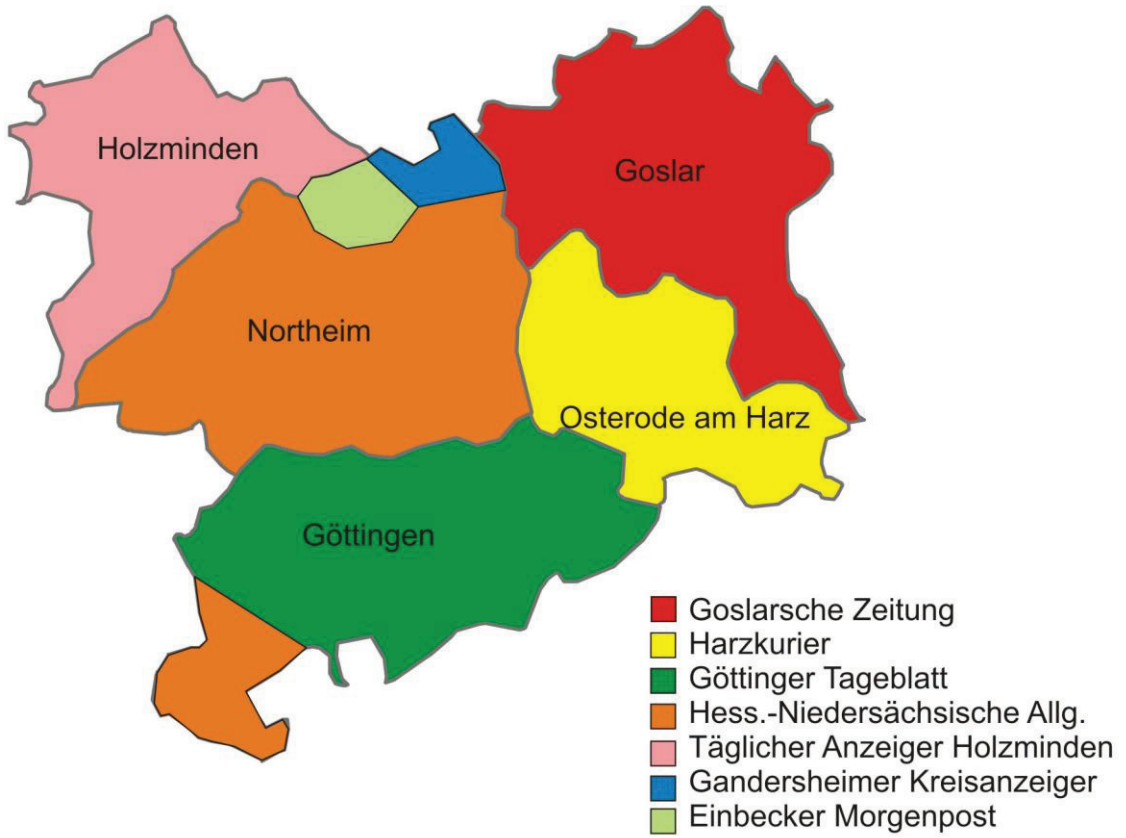
Staatlich-kommunale Kooperation in der Bildungspolitik



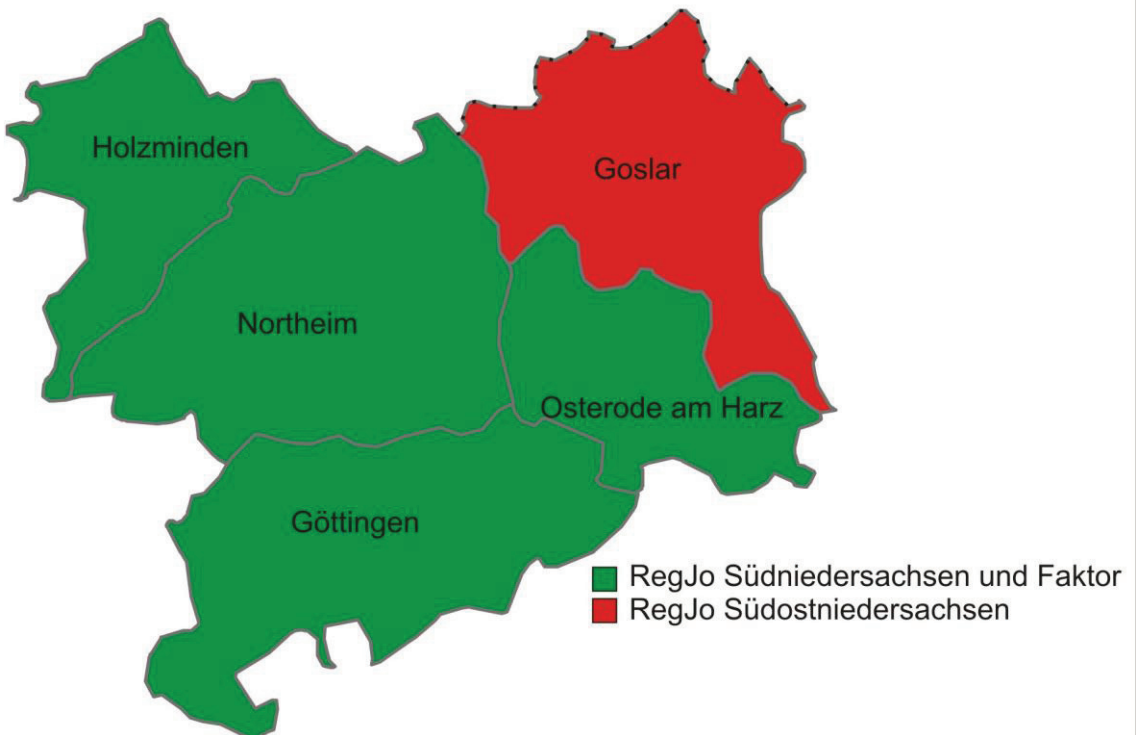
Öffentlich-private Zusammenarbeit in der Gesundheitswirtschaft und im Gesundheitswesen



Tageszeitungen



Regionalmagazine



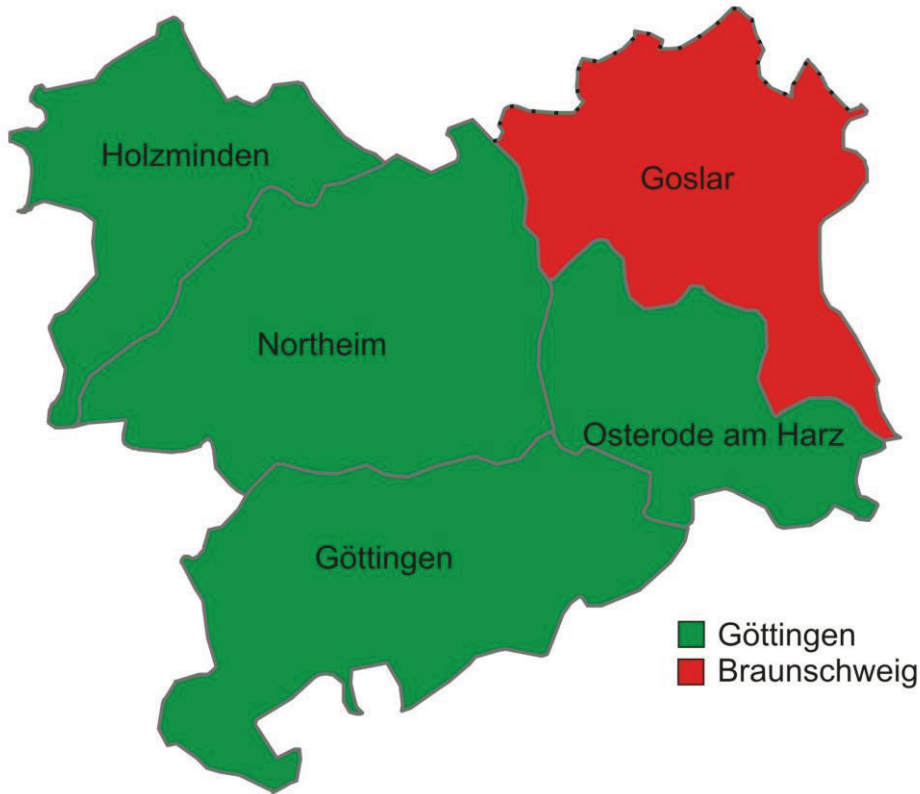
Stadtradio Göttingen



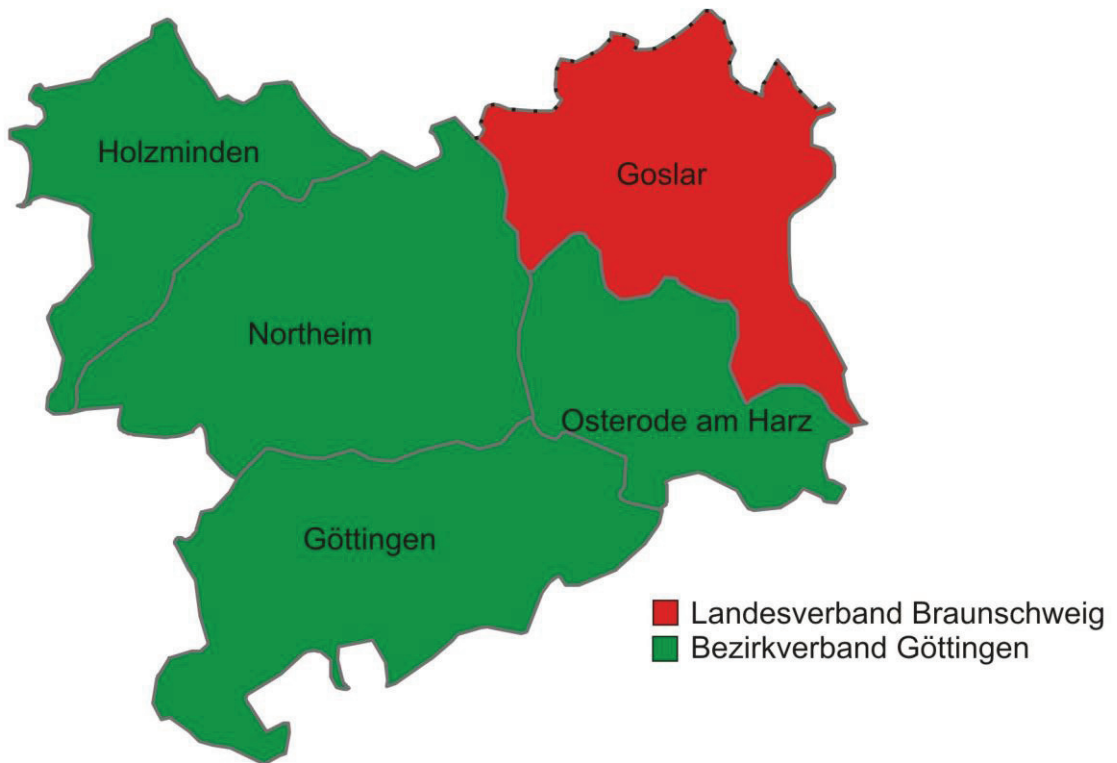
NDR Hörfunk



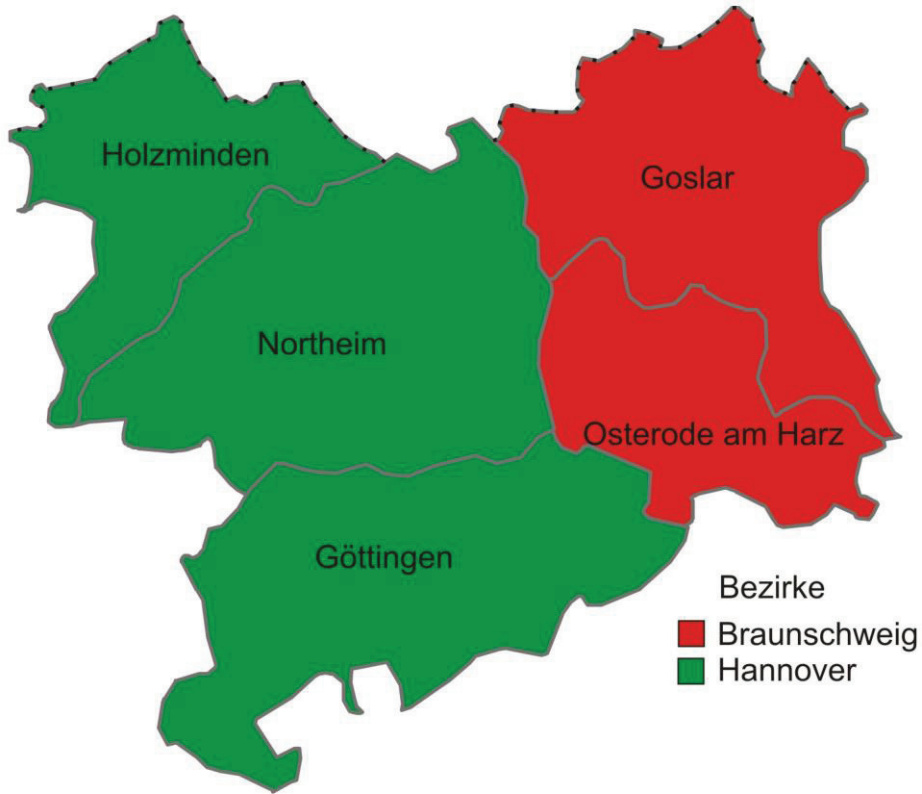
Radio ffn, Antenne und Radio 21



CDU



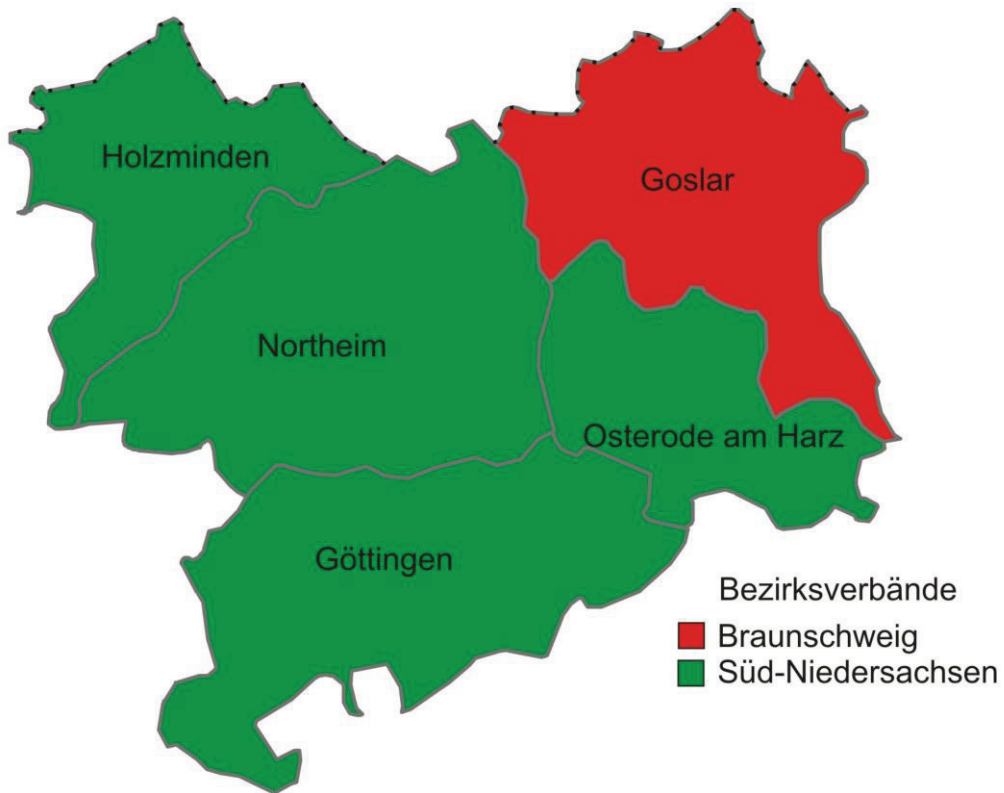
SPD



Bündnis 90/Die Grünen



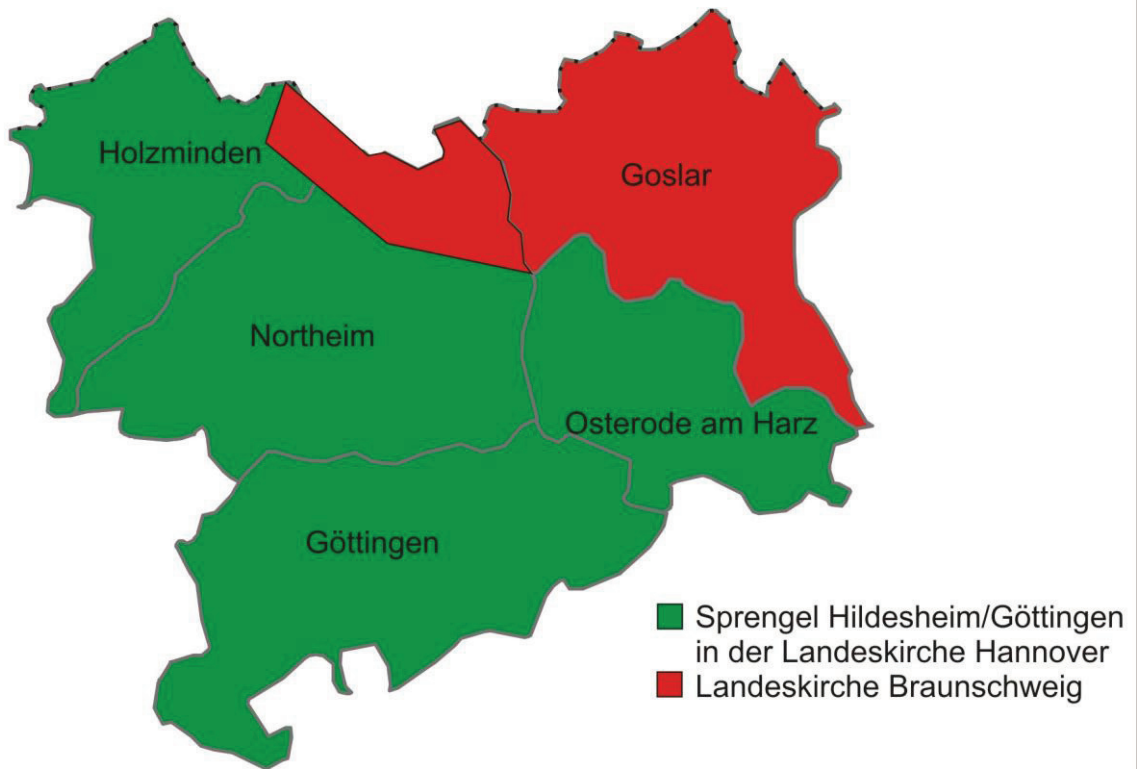
FDP



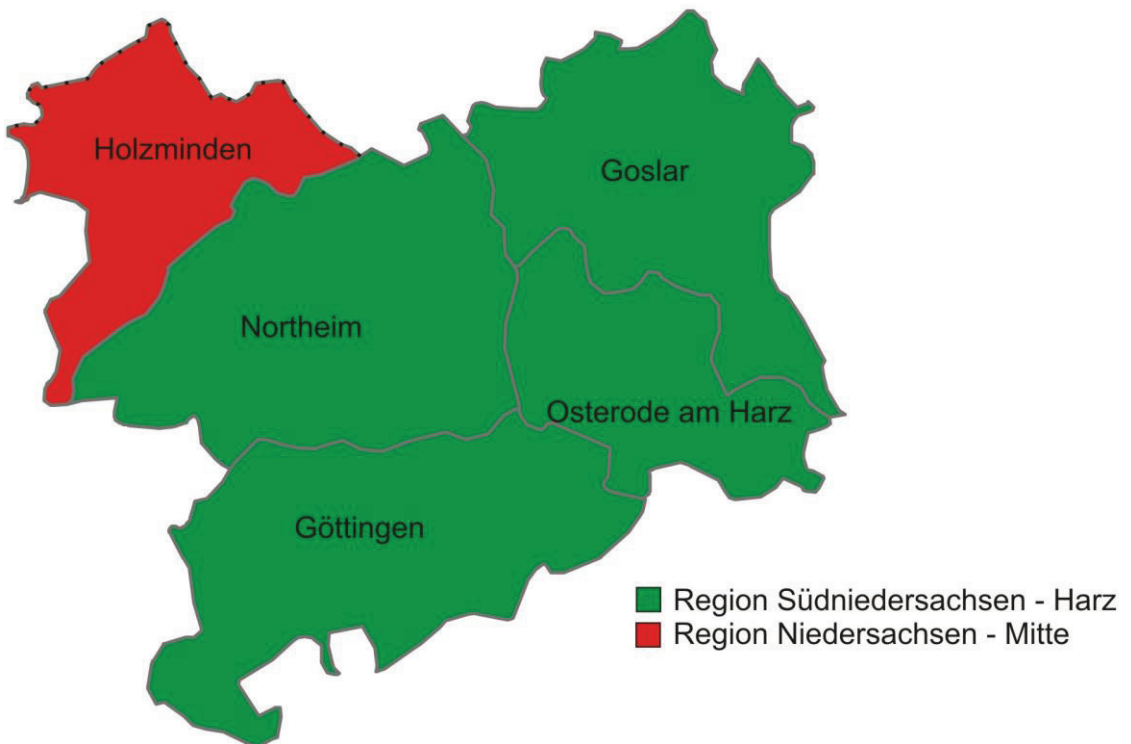
Kath. Kirche



ev.-lutherische Kirche



DGB



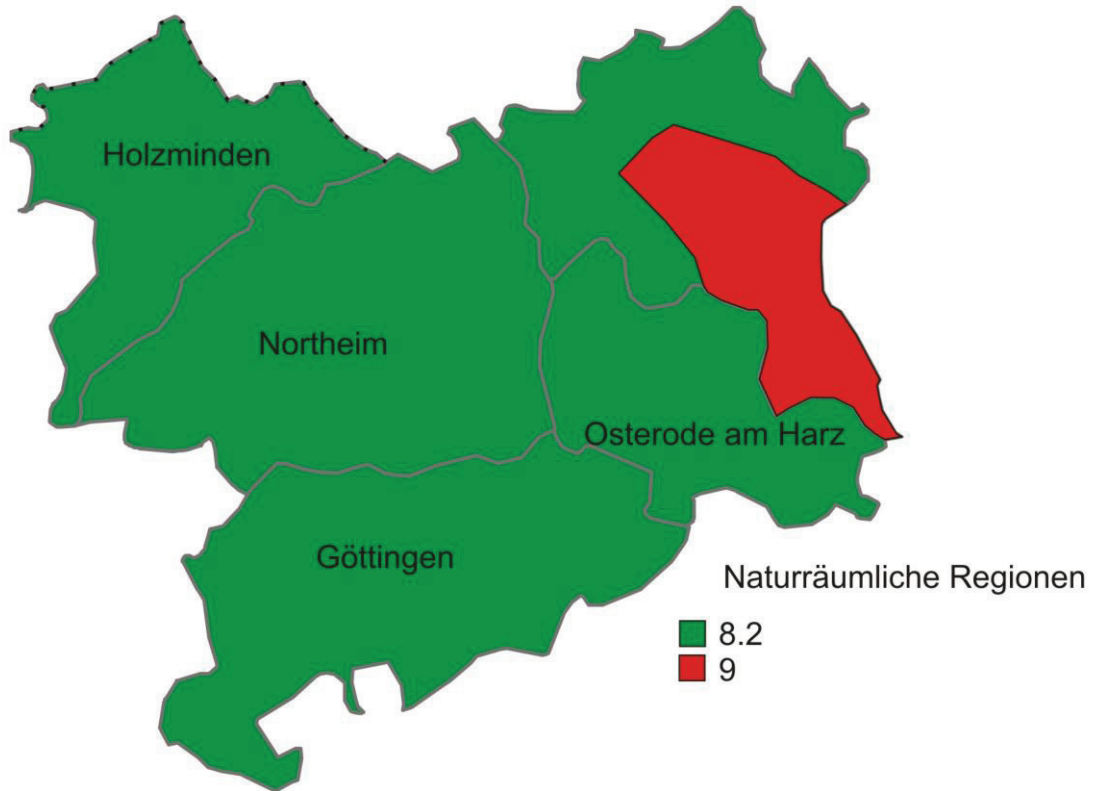
Feuerwehr



Niedersächsische Landgesellschaft (NLG)



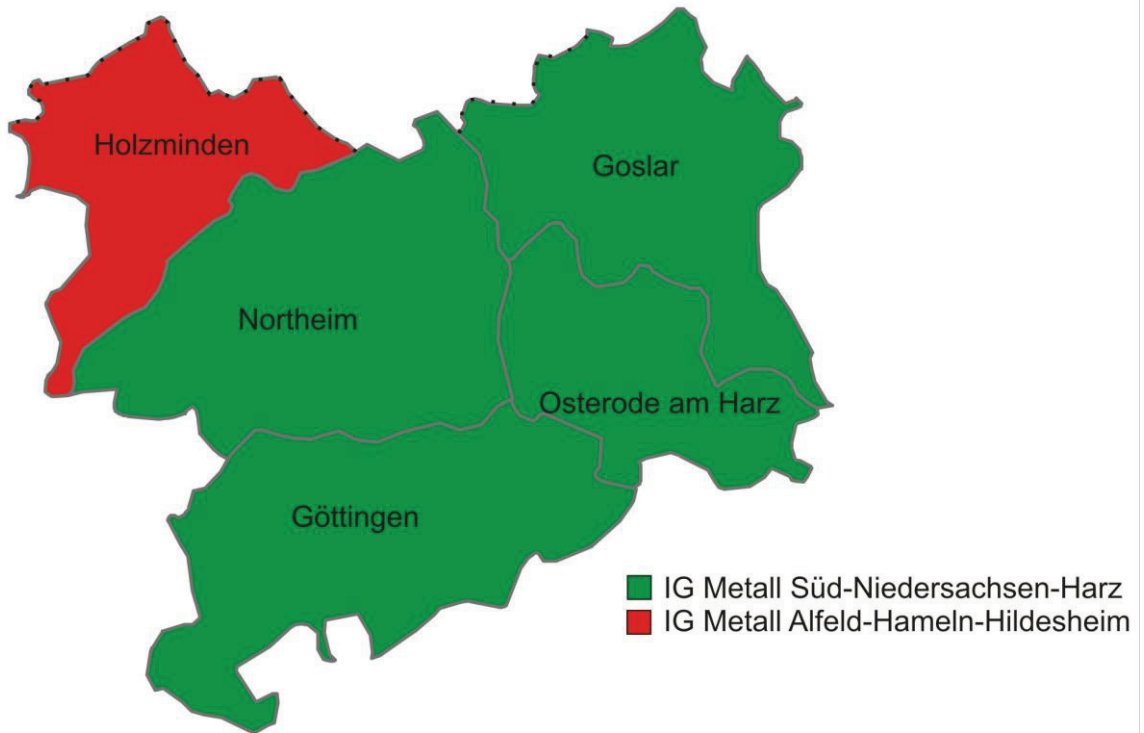
Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft,
Küsten- und Naturschutz (NLWKN)



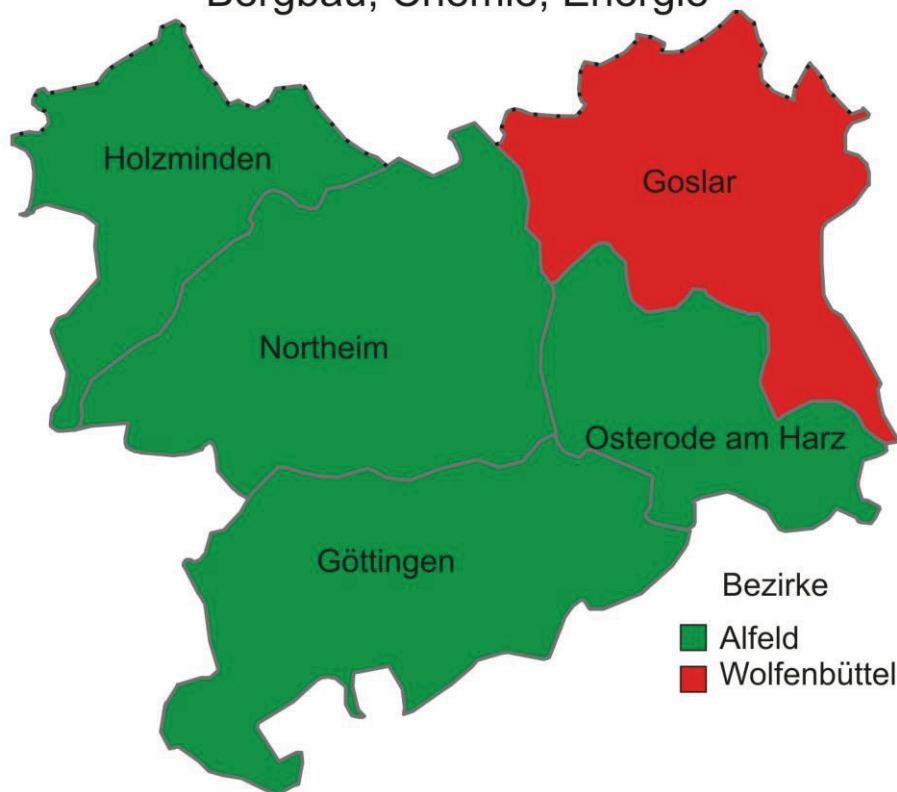
Landvolk



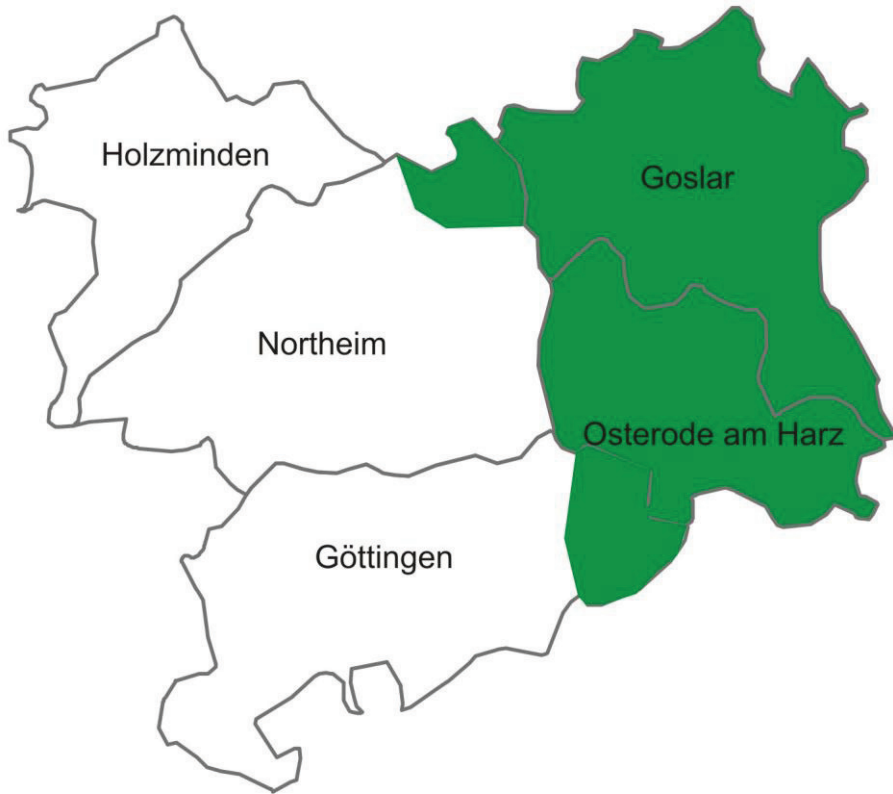
IG Metall



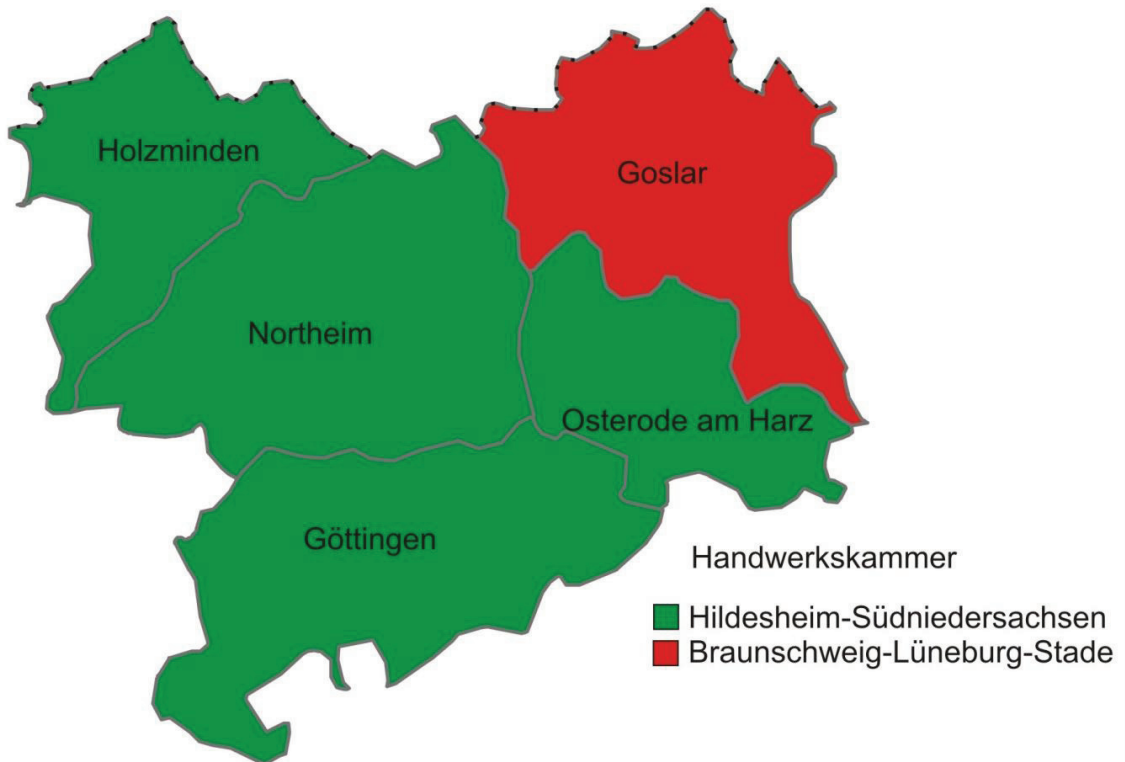
Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie



Harzer Tourismus-Verband (HTV)



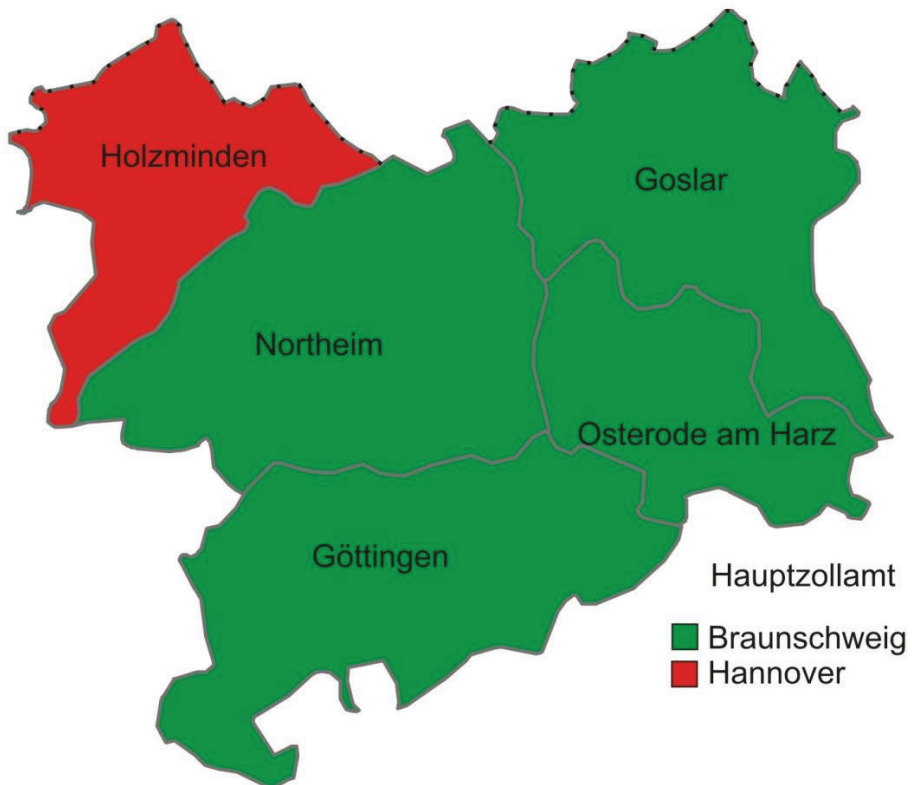
Handwerkskammern



Jugendhilfe Südniedersachsen e.V.



Hauptzollämter der Bundesfinanzdirektion Mitte



	GÖ	NOM	OHA	GS	HOL
Bundes- und Landesbehörden					
Bundesagentur für Arbeit	Green	Green	Green	Red	Pink
Oberlandesgerichte	Green	Green	Green	Green	Pink
Arbeitsgerichte	Green	Green	Green	Red	Pink
Niedersächsische Landesschulbehörde	Green	Green	Green	Green	Pink
Landgerichte	Green	Green	Green	Red	Pink
Polizei	Green	Green	Green	Red	Green
Sozialgerichte	Green	Green	Green	Red	Green
Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr	Green	Green	Red	Red	Pink
Landesamt Geoinformation und Landentwicklung Niedersachsen	Green	Green	Green	Red	Pink
Finanzämter	Green	Yellow	Orange	Red	Pink
Verbände und Kammern					
Abfallwirtschaft	Green	Green	Green	Red	Pink
Industrie- und Handelskammer	Green	Green	Green	Red	Green
Landwirtschaftskammer Niedersachsen	Green	Green	Green	Red	Pink
ÖPNV	Green	Green	Green	Red	Green
Regionalentwicklung I	Green	Green	Green	Red	Pink
Regionale Wachstums-Konzepte und Wachstums-Kooperationen	Green	Green	Green	Red	Pink
Regionalentwicklung II	Green	Green	Green	Green	Green
Kulturförderung	Green	Green	Green	Red	Green
Arbeitgeberverbände	Green	Green	Green	Green	Green
Kreishandwerkerschaften	Green	Yellow	Orange	Red	Pink
kommunale Kooperationen					
Bundesraumordnung	Green	Green	Green	Red	Green
Kommunale Datenverarbeitung	Green	Green	Green	Red	Green
Staatlich-kommunale Kooperation in der Bildungspolitik	Green	Green	Green	Green	Green
Gesundheitswirtschaft und im Gesundheitswesen	Green	Green	Green	Green	Green
Medien					
Göttinger Tageblatt	Green	Green	Green	Green	Green
Hess./Niedersächsische Allgemeine	Green	Yellow	Green	Green	Green
Harzkurier	Green	Green	Orange	Green	Green
Goslarsche Zeitung	Green	Green	Green	Red	Green
Täglicher Anzeiger Holzminden	Green	Green	Green	Green	Pink
Gandersheimer Kreisanzeiger	Green	Yellow	Green	Green	Green
Einbecker Morgenpost	Green	Yellow	Green	Green	Green
Regionalmagazine	Green	Green	Green	Green	Green
Stadtradio Göttingen	Green	Green	Green	Green	Green
Radio NDR	Green	Green	Green	Green	Green
Radio ffn	Green	Green	Green	Red	Green
Antenne	Green	Green	Green	Red	Green
Radio 21	Green	Green	Green	Red	Green
sonstige					
CDU	Green	Green	Green	Red	Green
SPD	Green	Green	Red	Red	Green
Bündnis 90/Die Grünen	Green	Yellow	Orange	Red	Pink
FDP	Green	Green	Green	Red	Green
Katholische Kirche	Green	Green	Green	Green	Green
Ev.-luth. Kirche	Green	Green	Green	Red	Green

DGB					
Feuerwehr					
Niedersächsische Landgesellschaft NLG					
NLWKN Naturräume					
Landvolk					
IG Metall					
Industrie-Gewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie					
Harzer Tourismus-Verband					
Handwerkskammern					
Jugendhilfe Südniedersachsen e.V.					
Hauptzollämter der Bundesfinanzdirektion Mitte					