



Kommunalstrukturen in Niedersachsen: Eine teilregionale Untersuchung für den Raum Südniedersachsen (Göttingen, Northeim, Osterode am Harz)

Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse

Vorstellung und Pressekonferenz am 28. September 2011 in Göttingen

(1) Gutachtauftrag und Reichweite

Im Gefolge des vom Gutachter im Auftrag der Landesregierung erarbeiteten und Mitte 2010 vorgelegten Grundgutachtens „**Kommunalstrukturen in Niedersachsen**“ kam es auf Anregung der kommunalen Ebene zu drei teilregionalen **Ergänzungs- bzw. Vertiefungsstudien**: einer bereits vorliegenden Untersuchung für den Raum **Wolfsburg–Gifhorn–Helmstedt**, dem heute präsentierten Gutachten für den Raum **Südniedersachsen/Göttingen** und einer für Ende Oktober zu erwartenden Untersuchung, die sich auf die Region **Nordostniedersachsen** richtet. Der jetzt vorgelegte Bericht setzt sich aus der Zusammenführung zweier gesonderter Arbeiten **im Auftrag des Landkreises Northeim und des Landkreises Göttingen** zusammen, ergänzt um die Beantwortung von Zusatzfragen, die von den Landkreisen Osterode und Goslar sowie der Stadt Göttingen formuliert wurden. Nach Aufnahme der Arbeiten prüfte der Gutachter alle vorliegenden und ihm zugänglich gemachten themenspezifischen Unterlagen und Materialien, ergänzt um mehrwöchige Interviews mit Vertretern der Kreis-, Stadt- und Gemeindeverwaltungen sowie Zugänge zur Landesregierung, der Regierungsvertretung in Braunschweig und einzelnen Verbänden.

Im Ergebnis sieht der Gutachter **nicht nur Chancen**, sondern auch eine **wachsende Bereitschaft, sich auf Reformen einzulassen**, da vor allem die demographische und haushalterische Ausgangssituation der Gebietskörperschaften ein entsprechendes Handeln nahe legt. Die gleichwohl zögerliche Haltung einiger Akteure erklärt sich aus dem verständlichen Interesse, historisch gewachsene Territorialstrukturen – und mit ihnen Identitäten – nicht ohne Not verändern zu wollen. Andererseits wird deutlich, dass Reformen dann unabwendbar werden, wenn trotz der angebotenen Hilfen der Landesregierung mittelfristig keine nachhaltigen Handlungs- und Zukunftsperspektiven bestehen. Die **Verschuldung einzelner Akteure**, die **Überalterung der Bevölkerung** und zunehmende **Leistungseinbußen** addieren sich in einigen Fällen zu einem unabweisbaren Handlungsbedarf.

(2) Vorgehen des Gutachters: eine belastbare Basis

Im Ergebnis der Untersuchung für **Göttingen, Northeim und Osterode a.H.** ergibt sich, dass alle drei Kreise **aus sich selbst heraus zwar lebens-, aber nur eingeschränkt zukunftsfähig** sind. Während der Landkreis **Göttingen** aufgrund seines sich dynamisch entwickelnden Oberzentrums und innovativer Kreisarbeit über ein beträchtliches Entwicklungspotential verfügt, gilt dies nur eingeschränkt für den Kreis **Northeim** und nur noch sehr bedingt für den Kreis **Osterode**. Diese Aussagen verbinden sich mit einer ungewöhnlich **tiefgehenden Datenanalyse**, die der Gutachter für den Gesamttraum erarbeitete. Anhand von **mehr als 20 Bewertungskriterien und Indikatoren** gelang es, **die jeweilige Ausgangssituation und die Entwicklungschancen der Akteure** präzise zu erfassen. Im Zentrum standen dabei der Bevölkerungsbesatz und die Raumkapazität, die Verflechtungsprozesse im Raum, die ökonomische, demographische und haushalterische Entwicklungsfähigkeit, die sozialökonomische und fiskalische Ausgleichsfähigkeit sowie die bürgerschaftliche Teilhabe, Ortsnähe und Identität. Ergänzt um die Ergebnisse der umfangreichen Befragungen vor Ort, ergibt sich ein **quantitativer und qualitativer Analysestand**, der als **in jeder Hinsicht belastbar** gelten kann.

(3) Die Ausgangssituation: Stabilisierungs- und Handlungsbedarf, mangelnde regionale Orientierung

Zu dem sich daraus ergebenden **Stabilisierungs- und Handlungsbedarf** für die einzelnen Gebietskörperschaften tritt die **erkennbar geringe regionale Identität** im Untersuchungsraum. Obwohl Verflechtungsanalysen dies nahelegen, gelang es in den vergangenen Jahren kaum, den Raum Südniedersachsen gleichsam gesamthaft zu entwickeln. Die hierzu gebildeten Einrichtungen, der **Regionalverband Südniedersachsen** auf der einen und die **SüdniedersachsenStiftung** auf der anderen Seite, **blockierten sich** eher wechselseitig, die Bildung einer „**Modellregion Südniedersachsen**“ **scheiterte**. Zu den je spezifischen Stärken wie Schwächen der einzelnen Gebietskörperschaften tritt mithin ein **Defizit an größerräumigem Denken und Handeln**, ohne das die dem Raum zuzusprechende Entwicklungsdynamik sich nur unzureichend entfalten oder nur punktuell wirksam werden kann.

(4) Entwicklungsszenarien: drei Handlungsoptionen

Angesichts dieser Ausgangssituation prüfte der Gutachter drei **Entwicklungsoptionen**: eine **Optimierung des Status quo**, eine **nachhaltige Erweiterung der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ)** und etwaige **Optionen für eine Fusion** der Beteiligten. Während eine **Optimierung des Status quo nicht ausreichen** dürfte, den aufgezeigten Herausforderungen zu begegnen und erkennbare Defizite abzubauen, konnten diverse **unterausgeschöpfte Potentiale für eine erweiterte IKZ** identifiziert werden. Sie richten sich auf **Querschnittsaufgaben**, wie die Organisations-, Personal- und Ressourcenverwaltung, aber auch auf einzelne **Fach- und Sektorpolitiken**. Die detaillierten hierzu vorgelegten Handlungsansätze verdienen eine Überprüfung, auch und gerade im Vergleich mit anderen niedersächsischen Teilräumen und weiteren Flächenländern der Bundesrepublik. Eine **mögliche Fusion** einzelner Gebietskörperschaften erscheint angesichts dieser Ausgangssituation **durchaus angezeigt**, wobei zwischen einer „**kleinen Fusion**“, etwa der **zwischen Northeim und Osterode**, und einer „**großen Lösung**“ **unter Einschluss des Landkreises und der Stadt Göttingen** unterschieden

den werden kann. Letztere erwies sich im Kommunalwahlkampf als äußerst umstritten, gewinnt aufgrund der neuen Mehrheitsverhältnisse ggf. aber an Unterstützung.

(5) „Kleine Lösung“: Fusion der Landkreise Northeim und Osterode a.H.

Ein **Zusammengehen der Landkreise Northeim und Osterode bietet sich** angesichts der vorgelegten Aufgaben- und Funktionsanalysen **durchaus an**. Die bereits eingegangene Zusammenarbeit hat zu beträchtlichen **Verflechtungen** geführt, sowohl auf der Anbieter- wie der Nachfragerseite öffentlicher Leistungen. Hinzu tritt ein **gemeinsamer politischer Wille**, der in beiden Kreistagen erkennbar ist – bis hin zu einschlägigen Gremienbeschlüssen. Zwar fällt die gegebene Verflechtungsintensität zwischen den Kreisen Northeim und Göttingen noch intensiver aus, doch wird man bei einem Abwägungsprozess die Bereitschaft zu einem umfassenden Zusammenwirken als verfolgenswert einschätzen können; sie erfüllte zudem einen materiellen Bedarf. Allerdings sei hinzugefügt, dass sich **Teile der Osteroder Bevölkerung** durchaus als **Harz-zugehörig** empfinden und damit eine eher nach Norden orientierte Sichtweise favorisieren, die materiell mit Blick auf die gute Verkehrsanbindung, die gegebene Industriestruktur, den ausbaufähigen Tourismus und die **wachsende interkommunale Zusammenarbeit zwischen den Kreisen Goslar und Osterode** begründet werden kann. **Akzeptanzprobleme** für die angesprochene „kleine Lösung“ sind mithin **nicht auszuschließen**.

(6) Landkreis Göttingen: stabile Basis, innovatives Verwaltungshandeln, nur punktueller Regionalbezug

Mit Blick auf den **Landkreis Göttingen** ist zunächst zu konstatieren, dass er eine Reihe **bemerkenswerter Stärken** ausbildete und die sich mit der **dynamischen Entwicklung des wissenschaftlichen „Exzellenzstandortes“** Göttingen verbindenden Handlungschancen für **innovative Politiken** nutzte. Aus der verständlichen Abwehrhaltung einer großflächigen Fusion und einer damit möglicherweise einhergehenden Alimentierung von Northeim und Osterode gegenüber richteten sich die Kreispolitiken bislang eher „nach innen“, was in eine **erfolgreiche Konzentration** – allerdings **um den Preis einer weniger regionalen Ausrichtung** – mündete. Insofern war es verständlich, dass und wie sich die politischen Parteien im Wahlkampf positionierten, eine Haltung, die bei veränderten Mehrheitsverhältnissen jetzt der Überprüfung unterliegt. Sie sollte davon ausgehen, dass die multiplikativ wirkenden Stärken des Kreises nicht geschwächt, sondern ggf. in einen größeren territorialen Zusammenhang eingebracht werden sollten. Hierfür bieten sich unterschiedliche, im Gutachten diskutierte Ansätze an. Ziel müsste es sein, den **Verflechtungsbedarf bei der Infrastruktur- und Regionalentwicklung aufzunehmen** und positiv zu wenden, **ohne damit Umverteilungsprozesse einzuleiten**, die die starke Position der Kernstadt und ihres Umlands einschränken könnten.

(7) Für ein neues Stadt-Umland-Denken: Stärkung der Stadt Göttingen

Die **Entwicklung im Großraum Göttingen** ist in besonderer Weise **durch das Verhältnis zwischen der Stadt und dem Landkreis geprägt**. Hier wird zunächst deutlich, dass sich die mit dem sog. „Göttingen-Gesetz“ aus dem Jahr 1964 verbindenden Beschränkungen für die Stadt im Vergleich zu Wettbewerbern in anderen Teilräumen des Landes nicht bewährt haben.

Im Ergebnis sieht der Gutachter deshalb **Innovationspotential in Richtung eines veränderten Stadt-Umland-Verhältnisses** – bei Beibehaltung der Kreisangehörigkeit Göttingens. Die künftige Stellung und Funktion der Stadt sollte insofern verbessert werden, als die in Teilen ungeklärten Finanzbeziehungen zwischen der Stadt und dem Landkreis, samt der sich damit verbindenden kontinuierlichen Verhandlungen und einem dementsprechenden Konfliktpotential, einer Neuregelung zuzuführen wären. Es muss möglich sein, **das für den Raum unverzichtbare Oberzentrum Göttingen in seiner Entwicklungsfähigkeit zu stärken**, wovon wiederum auch der Kreis und der gemeindliche Bereich profitieren würden. Da unbestritten ist, dass die Stadt Göttingen als kreisfreie Stadt in beträchtlichem Umfang an zusätzlichen Erträgen aus der Finanzausgleichsmasse des Landes Niedersachsen partizipieren würde, wäre eine **eindeutige Regelung zur Verminderung der Kreisumlagepflicht bzw. zum Rückfluss der Kreisumlage** vorzusehen. Seitens der Stadt präferiert man, von der Pflicht zur Zahlung einer Kreisumlage gänzlich entbunden zu werden und stattdessen dem Landkreis Göttingen die Kosten für die Übernahme entsprechender Aufgaben und Aufwendungen auf Nachweis in Rechnung stellen zu können, doch käme dies einer Auflösung der Kreis-Stadt-Verbindungen gleich. Der Gutachter spricht sich daher für einen **Zwischenschritt** aus, der sich im Übrigen auch in anderen Stadt-Umland-Räumen des Landes anbietet; er wird hierzu entsprechende Vorstellungen im Rahmen der Fortschreibung des Grundgutachtens („Hesse-Gutachten“) im Januar kommenden Jahres unterbreiten. Darüber hinaus bietet es sich an, die in Teilen erkennbare **Konkurrenzsituation zwischen der Stadt und dem Kreis** bzw. ihren Verwaltungen **so weit als möglich aufzulösen**; hierzu zählt auch die **konsequente Vermeidung von Parallelstrukturen und Doppelarbeiten**. Schließlich erscheint es erwägenswert, sich bei einer Ausweitung der interkommunalen Zusammenarbeit verstärkt der Potentiale der leistungsstarken Stadtverwaltung zu versichern.

(8) Zukunftsinitiative Südniedersachsen

Mit Blick auf die **regionale Entwicklung fällt Südniedersachsen** erkennbar hinter andere Landesteile **zurück**, ein Defizit, das sich auch mit der unzureichenden Kooperationsbereitschaft der Akteure und einseitig agierenden Regionalorganisationen verbinden dürfte. Insofern erscheint es erwägenswert, die **bestehenden Einrichtungen**, den Regionalverband und die SüdniedersachsenStiftung, **entweder aufzulösen oder sie in eine neue, handlungsfähigere Einrichtung zu überführen**. Der Gutachter hat hierzu eine Reihe möglicher Organisationsformen geprüft, kommt angesichts des erkennbaren Nachholbedarfs der Region letztlich aber doch zu einer öffentlich-rechtlichen Lösung, etwa über die **Bildung eines Zweckverbandes**. Nach den diskussionswürdigen Leistungen entsprechender Einrichtungen in anderen Landesteilen wäre allerdings sicherzustellen, dass die von diesem Verband wahrzunehmenden **Aufgaben eindeutig definiert** sind und sich dies **mit konkreten, d.h. materiell und zeitlich „einklagbaren“ Zielvereinbarungen** verbindet. Darüber hinaus wäre sicherzustellen, über den **Einbezug des Landes** der Vollzugsorientierung entsprechender Arbeiten ein stärkeres Gewicht als bislang einzuräumen. Nur so dürfte es möglich sein, den vor allem von der Stadt Göttingen und ihren wissenschaftlich-technischen Einrichtungen ausgehenden multiplikativen Wirkungen zu entsprechen und sie im Rahmen einer funktional erweiterten Stadt-Umland-Verflechtung wirksam werden zu lassen. Ggf. wäre auch zu erörtern, eine gesonderte Initiative zu vereinbaren, die medienwirksam als **„Zukunftsinitiative Südniedersachsen“** bezeichnet werden könnte und auf regionale, nationale und internationale Märkte zielte. Eine entsprechend **konzertierte Aktion** erscheint geeignet, die **Identität im und für den Raum zu**

stärken und die Aufmerksamkeit einer breiteren Öffentlichkeit auf die Potentiale Südniedersachsens zu richten.

(9) „Große Lösung?“ Ein Stufenmodell

Die **nach der Kommunalwahl 2011 erkennbaren Mehrheitsverhältnisse** lassen erwarten, dass über den neugewählten Göttinger Landrat vergleichsweise zügig **auf eine „große Fusion“ hin gearbeitet** wird, die das Zusammengehen von Northeim und Osterode um den Kreis und die Stadt Göttingen ergänzt. 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. Der **Gutachter tendiert** im Ergebnis **zu einem Stufenmodell**, das ausgehend von der **Fusion zwischen Northeim und Osterode** und einer **Klärung/Verbesserung des Verhältnisses von Stadt und Kreis Göttingen** zunächst an jenen **„Hausarbeiten“** ansetzt, die sich für den Raum anbieten. Dies gilt für den **Ausgleich regionaler Disparitäten** wie die **Schaffung jener „regionalen Klammer“**, von der bereits die Rede war. Ob und wann dann der **„Sprung“ in die Großräumigkeit** gemacht werden kann und sollte, muss offenbleiben und wäre **letztlich von den Erfolgen der politisch Handelnden in der jetzt laufenden Legislaturperiode abhängig**. 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. Zu beachten bleibt in diesem Kontext auch, dass nach der neuesten Rechtsprechung von Landesverfassungsgerichten (etwa der Entscheidung des LVerfGs Mecklenburg-Vorpommern zur Zulässigkeit von Großkreisen und zur Einkreisung vormals kreisfreier Städte) der Aspekt einer sog. **Mehrfachneugliederung** zu beachten ist. Er könnte dem aufgezeigten stufenweisen Verfahren entgegenstehen, doch glaubt der Gutachter, dass die besondere Ausgangssituation in Südniedersachsen dies zu rechtfertigen vermag. Hinzu treten der unabweisbare Handlungsbedarf, die in weiten Teilen überzeugende Verflechtungsanalyse und, nicht zuletzt, der parteipolitische Gestaltungswille, sofern er, auch über eine etwaige Bürgerbefragung, gestützt wird.

(10) Plädoyer für ein parteienübergreifendes Handeln

Dem Gutachter ist bewusst, dass von politischer Seite verschiedentlich die **Forderung nach einer „verfassten Region“**, auch für Südniedersachsen, erhoben wird. Er verweist deshalb einmal mehr darauf, dass dies die **Schaffung einer neuen gebietskörperschaftlichen Ebene** bedeuten würde, die in dem ohnehin überkomplexen Verwaltungssystem Deutschlands keine wirklich verfolgenswerte Strategie darstellen dürfte, sie zudem – sollte damit eine Abschaffung der Kreisebene verbunden sein – an Verfassungsgrenzen stieße. Insofern erscheint es **eher angezeigt, Kreisstrukturen zu vergrößern, um deren Leistungsfähigkeit zu stärken, kostenmindernde Synergieeffekte auszulösen und dabei die bürgerschaftliche Beteiligung und die Bereitschaft zum Ehrenamt zu bewahren**. Dies ist keine einfache, aber eine machbare Aufgabe. Es müsste **im Interesse aller politischen Parteien** sein, sich dem zuzuwenden und **in einer solchen Schlüsselfrage der Landesentwicklung ggf. zusammen zu arbeiten**. Eine entsprechende Mitgestaltung künftiger Territorialstrukturen bietet sich an, auch vor dem Hintergrund von Erfahrungen in anderen Flächenländern.