

Anmerkungen zum Hesse-Gutachten über Südniedersachsen September 2011

Göttingen, 28. Oktober 2011

Zusammenfassende Bewertungen (Auswahl):

1. Seine Stärken hat das Gutachten in der Analyse, die von einem größeren Personenkreis erarbeitet wurde. Bei den Empfehlungen geht der Gutachter sehr behutsam vor – offenbar will er die Auftraggeber nicht verprellen. Kreative Ansätze und neue Ideen fehlen weitgehend.
2. Fusions- und Kooperationsrenditen entstehen aus Skaleneffekten, Verbundeffekten, Spezialisierungseffekten, Kongruenzvorteilen sowie Sekundärvorteile, (durch das Aufbrechen langfristiger vorhandener Strukturen). Eine Quantifizierung nimmt Hesse aus nachvollziehbaren Gründen nicht vor – der Gutachter hält aber Einsparungen von zehn Prozent der Ausgangskosten für realistisch. Er leitet diese Zahl aus den Erfahrungen mit vergleichbaren Fusionen und Neustrukturierungen der Vergangenheit ab (S. 287) ab.
3. Für Vor- und Nachteile der verschiedenen Fusions-Varianten lassen sich in dem Gutachten Belege finden. Zuweilen entsteht aber der Eindruck, dass die Empfehlungen des Gutachters insbesondere zur Zweistufigkeit der Fusionen nicht aus den einzelnen Untersuchungsergebnissen abgeleitet sind, sondern sich eher an der Einschätzung politischer Vorgaben der Auftraggeber orientieren. So lehnt der Gutachter eine Fusion der Landkreise Osterode und Goslar ab, spricht sich aber für eine ähnlich gelagerte Fusion der Landkreise Northeim und Osterode aus.
4. Bei den Verwaltungsaufgaben gibt es zahlreiche Felder, auf die Zusammenarbeit zwischen den Landkreisen ausgebaut werden kann, ohne dass dafür Fusionen erforderlich sind. Aber: Erfahrungen aus der Vergangenheit zeigen die engen Grenzen der Freiwilligkeit. So sieht der Gutachter angesichts der Entwicklung der Schülerzahlen einen hohen Abstimmungsbedarf bei der Schulentwicklung – die hier zu treffenden Entscheidungen bedürfen jedoch legitimer politischer Entscheidungen.
5. Obwohl der Gutachter die Grenzen der Freiwilligkeit selbst betont, schlägt er (S. 294) die Bildung einer neuen „Modellregion Südniedersachsen“ bzw. einer „Zukunftsinitiative Südniedersachsen“ vor. Einen vergleichbaren Vorschlag hat das NIW bereits vor Jahren gemacht. Die vorgeschlagene Aufgabenstellung für eine solche Initiative bleibt bei Hesse schwammig – zur möglichen Finanzierung macht er keine Angaben. Er geht auch nicht darauf ein, ob eine solche Initiative ein regionales Wachstumskonzept (etwa nach dem Vorbild der Projekt Region BS GmbH) bearbeiten sollte und in welchem Verhältnis sie zur IZH steht.
6. Hesse plädiert dafür, zunächst die Zusammenarbeit zwischen Stadt und Landkreis Göttingen zu stärken, bevor eine Fusion mit Osterode und Northeim erfolgen soll: Dies ist aber keine neue Aufgabenstellung – vielmehr widmen sich beide Partner ihr bereits seit Jahrzehnten.
7. Das Kapitel 4 besteht insbesondere aus einem Benchmarking zwischen den Landkreisen.
8. Widersprüchlich äußert sich der Gutachter auch zur Koexistenz von WRG und GWG (S. 242). Er geht nicht auf die grundsätzlichen Unterschiede zwischen einer Kreis-Wirtschaftsförderung und der Wirtschaftsförderung auf städtischer/gemeindlicher Ebene ein.
9. Hesse macht zudem keine Vorschläge zur Zusammenarbeit mit der Universität Göttingen und der HAWK sowie zum Ausbau des Wissens- und Technologietransfers. Auch fehlen Vorschläge zur Einbeziehung der „Gesundheitsregion Göttingen“.
10. Die Vorschläge zur Entwicklung der „Bildungsregion Göttingen“ (S. 240) sind unpräzise und wenig überzeugend.

Kernaussagen im Einzelnen:

Kap 1 und 2.

In seinen theoretischen Ausführungen beklagt Hesse die **mangelnden Reformbestrebungen** auf Bundesebene, lobt die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen und hebt die Bedeutung der durch den demographischen Wandel und die finanziellen Probleme der Kommunen vorangetriebenen Reformbewegungen in den Flächenländern hervor. Doch bei den Empfehlungen für Südniedersachsen verlässt ihn der Mut. Zwar hält er sowohl den Status Quo wie auch Optimierungen für nicht zukunftsfähig, - **doch zu einer Empfehlung für die Fusion der drei Landkreise kann er sich nicht durchringen.**

Hesse lobt die Abschaffung der Regierungspräsidien insbesondere mit dem Argument, dass ein „Überraschungseffekt“ genutzt worden sei, der langwierige Diskussionen und damit verbundene Widerstände zu überwinden half. Wichtig sei auch die „umfassende Wirkung“ gewesen. Zudem seien „Zeitvorteile“ entstanden (S. 27). Hesse räumt aber ein, dass sich das Land seit 2008 **mit der sich aus der Reformlogik ergebenden Folgeschritten schwer tue** (Fußnote s. 28).

Hesse zitiert aus einem Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern die Vorgabe, dass auch in vergrößerten Landkreisen eine ehrenamtliche Arbeit möglich und zumutbar sein müsse. Eine Vergrößerung der Fläche darf also nicht negativ auf die Bereitschaft der Bürger wirken, sich ehrenamtlich zu engagieren. Deshalb sollte in MV ein Landkreis nicht größer sein als 4.000 km². Im Fall einer Fusion der Landkreise Göttingen (1.117 km²), Northeim (1.267 km²) und Osterode am Harz (636 km²) würde demgegenüber ein 3.020 km² großer Landkreis entstehen. Hesse betont ferner, dass man mit Blick auf die Einwohnerzahl „meist zu Recht“ davon ausgehen könne, **„dass in den Landkreisen die Verwaltungskosten je Einwohner mit zunehmender Einwohnerzahl sinken“** (S. 31).

Für das am dünnsten besiedelte Flächenland MV gelten als untere Zielgröße 175.000 Einwohner im Jahr 2020. Im Fall einer Fusion zwischen Northeim (140.553) und Osterode am Harz (57.742) würde diese Mindestgröße im Jahr 2030 (Zahlen NBank, Bevölkerungs- und Haushaltsprognose des NIW 2011) nur um gut 20.000 Personen überschritten.

Hesse stellt heraus, dass es bundesweit erhebliche Unterschiede bei den **Einwohnerzahlen** der Landkreise gibt. Abseits des Sonderfalls Region Hannover hat der Kreis Recklinghausen 632.000, der Rhein-Neckar-Kreis 536.000 und der Main-Kinzig-Kreis 407.000 Einwohner. Der Landkreis Lüchow-Dannenberg hat nicht einmal 50.000 Einwohner.

Wichtiges Thema ist für Hesse die erweiterte Kommunalisierung von Land wahrgenommener Aufgaben (S. 33). Voraussetzung sei jedoch, dass die Grundsätze einer zweckmäßigen, wirtschaftlichen, orts- und bürgernahen Verwaltung gewahrt blieben und dass die Aufgaben an alle Landkreise übertragen würden. Durch die Bündelung von Aufgaben sollen Synergie- und Skaleneffekte erzielt werden.

Bei einer Kreisstrukturreform muss die **Wirtschaftlichkeit der Verwaltung** als auch die **bürgerschaftlich-demokratische Entscheidungsfindung** berücksichtigt werden. Bei der Betrachtung

der Skalen- und Synergie muss der Aspekt der Remanenzkosten (Unterauslastung der Infrastruktur) berücksichtigt werden.

Hesse selbst hat in mehreren Bundesländern Untersuchungen zum Zusammenhang von Einwohnerzahlen und Effektivität der Kreisverwaltungen durchgeführt. Danach hat er **in keinem Fall** Hinweise darüber gefunden, dass Landkreise in Folge zu hoher Einwohnerzahlen nicht mehr effektiv arbeiten können. Es sei plausibel, anzunehmen, dass größere Kreisverwaltungen effektiver zu verwalten vermögen als kleinere. Einwohnerstärkere verursachen in der Regel geringere Verwaltungskosten je Einwohner als einwohnerschwächere (S. 35).

„Gebietsreformen stellen mithin nicht nur eine notwendige, die Selbstverwaltung in gewissem Umfange beeinträchtigende Maßnahme dar, sondern dürften auch stabilisierend wirken bzw. die Selbstverwaltungsfähigkeit in materieller wie funktionaler Sicht überhaupt erst wieder herstellen.“ (S. 36) Diese Einschätzung relativiert Hesse dann allerdings auf den Seiten 85f, wenn er behauptet: „Ab einer bestimmten Gebietskulisse werden diese positiven Effekte jedoch durch einen zunehmenden entwicklungs- und verteilungspolitischen Dissens (aufgrund verstärkter interner Widersprüche und Interessengegensätze) überlagert.“ Dort fährt er fort: „**Die Qualität der Verwaltungsorganisation** erhöht sich in größeren Einheiten vor allem aufgrund des steigenden Spezialisierungsgrades und damit des fachlichen wie technischen Wissens der Mitarbeiter, das für die Erfüllung bestimmter Aufgaben zwingend erforderlich ist.“

Der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen hat 2008 Leitlinien formuliert. Sie gehen davon aus, dass Landkreise mehr als 200.000 Einwohner und mehr als 3.000 km² umfassen sollten (S. 38). Zum Vergleich: Der Landkreis Emsland ist 2.882 km² groß.

In einem Urteil vom 18. August 2011 hat das Landesverfassungsgericht MV die Reform der Kreisstruktur unter Einbeziehung bisher kreisfreier Städte für verfassungskonform erachtet. Der Landtag sei befugt, die Strukturen nicht nur auf Gemeinde, sondern auch auf Kreisebene unter Einbeziehung der kreisfreien Städte grundlegend neu zu regeln (S. 45). Veränderungen des Gebietszuschnitts sind allerdings nur aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit und nach Anhörung der die Veränderung betreffenden Gebietskörperschaften zulässig – beides sei in MV erfüllt. Hesse erklärt. „Dieses Urteil ist insofern von Bedeutung, als damit Ansätzen zu einer Größerräumigkeit von Kreisstrukturen und zur Einkreisung vormals kreisfreier Städte eine weitere belastbare Basis geboten wird.“

Kap 3.

Bei den Bevölkerungszahlen differenziert Hesse nicht zwischen Stadt und Landkreis Göttingen – **vielmehr wird die Stadt Göttingen unter dem Landkreis subsumiert.** (S. 47ff)

In den Landkreisen Northeim und Osterode am Harz werden die kommunalpolitischen Herausforderungen an eine Sicherung der Daseinsvorsorge und eine etwaige Neuausrichtung der Siedlungsstrukturen nach Meinung Hesses gleichsam exemplarisch deutlich.

Hesse behauptet, dass die Aktivitäten der „Modellregion Südniedersachsen“ weitgehend erloschen seien (S. 50). Er geht aber nicht darauf ein, was die „Modellregion Südniedersachsen“ eigentlich

leisten sollte und worin das Scheitern besteht. Der Gutachter erwähnt nicht, dass die im Jahr 2006 im Rahmen der „Modellregion Südniedersachsen“ erarbeitete Regionale Entwicklungs-Strategie (RES) nach wie vor von Mitgliedern des Regionalverbandes (und offenbar auch der IHK) als Orientierungsrahmen genutzt wird. Zudem ist aus dem Prozess „Modellregion Südniedersachsen“ die erfolgreiche und anerkannte Initiative „Bildungsregion Göttingen“ hervorgegangen.

Zum Landkreis Göttingen führt Hesse aus: „Während sowohl Fehlbedarfe als auch das Volumen des jährlichen Schuldendienstes von 2007 bis 2010 rückläufig waren, wird mittelfristig bei beiden Indikatoren mit deutlichen Steigerungen gerechnet. Sowohl im Bereich der Zinsbelastung als auch bei den deckungs- und Soll-Fehlbetragsquoten erwies sich die finanzielle Situation des Landkreises in den vergangenen Jahren als stabilisierungsbedürftig ... Der Finanzmittelfehlbetrag des Finanzhaushalts addiert sich als Summe der Saldi aus laufender Verwaltungstätigkeit (-5,1 Mio. Euro) und Investitionstätigkeit (-8,0 Mio. Euro) auf mehr als 13 Mio. Euro. Für das Ende des laufenden Haushaltsjahres wird ein Finanzmittel-Fehlbedarf von insgesamt mehr als 65 Mio. Euro erwartet (S. 67f).“

Zur Stadt Göttingen führt Hesse aus: „Der urbane Raum zeichnet sich gegenüber dem restlichen Kreisgebiet durch eine deutlich höhere Bevölkerungsdichte sowie positivere demographische Entwicklungen aus.“ (S. 70)

Hesse beschreibt (S. 76) die Zusammenarbeit zwischen Stadt und Landkreis Göttingen beim Unterhalt gemeinsamer Einrichtungen und lobt: „Die Kooperation zwischen diesen beiden Gebietskörperschaften **ist erwartbar die umfänglichste im Raum Südniedersachsen** und umfasst einen Großteil der sich hierfür anbietenden Aufgabenfelder; gleichwohl verbleiben im Vergleich mit anderen Stadt-Umland-Konstellationen unausgeschöpfte Optimierungsbedarfe (vgl. die Analyse in Kap. 5)“ Es erschließt sich nicht, warum sich der Gutachter bei seinen Empfehlungen insbesondere mit dem Argument, Stadt und Landkreis Göttingen müssten erst einmal ihre Zusammenarbeit untereinander klären, für eine zweistufige Gebietsreform ausspricht.

Die Qualität der Zusammenarbeit innerhalb Südniedersachsens kommentiert Hesse wie folgt: „Im Ergebnis finden sich Ansätze einer regionalisierten Aufgabenwahrnehmung im Rahmen einer dichten, aber unverbundenen Netzwerkstruktur. Die unterschiedlichen Netzwerke agierten zunächst vielfach nebeneinander und konkurrierten auf unterschiedlichen Ebenen, inzwischen wird dem durch eine verstärkte Abstimmung und Arbeitsteilung zu begegnen versucht ... Die Akzeptanz wie Reformbereitschaft für stärker institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit **scheint in diesem Kontakt** gewachsen. So gab es seit 2005 zumindest eine Reihe von Bestrebungen, den Regionalverband zu einem Zweckverband für Regionalplanung und ggf. auch Regionalentwicklung fortzuentwickeln. Dies könnte einen wichtigen Ansatz zur Bündelung der teilregionalen Interessen darstellen. Auf der anderen Seiten finden sich auch Stimmen, die angesichts der erkennbaren wechselseitigen Blockadetendenzen von Regionalverband und Stiftung einer neuen, gesamthaft agierenden Regionalorganisation das Wort reden, um die ineffiziente Konkurrenz und begrenzte Produktivität der beiden bestehenden Einrichtungen zu überwinden.“ (S. 80f)

Kap 4.

Hesse befasst sich mit der Legitimation der Aufgabenwahrnehmung und führt aus: „Die Steuerungsfähigkeit einer Kommunalverwaltung hängt schließlich wesentlich von der Legitimation ihrer Aufgabenwahrnehmung ab. Hier drohen Steuerungsverluste etwa infolge eher indirekter Legitimationsformen im Rahmen der IKZ sowie aufgrund erweiterter Legitimationsspannen in großen gebietskörperschaftlichen Einheiten. Die **Kontrollfähigkeit** nimmt einerseits bei einer Auftrags- und Mitverwaltung und bei der Bildung übergemeindlicher und -kreislicher Einheiten ab, andererseits sind Kontrollverluste in großen Kommunen durch eine erweiterte Leitungsspanne zu erwarten.“ (S. 87)

Für Landkreise, die weniger als 150.000 Einwohner aufweisen, sieht Hesse unter Bezugnahme auf die Empfehlungen der Weber-Kommission grundsätzlich einen „hohen Stabilisierungsbedarf.“

Zur Gründung eines „Harzkreises“ schreibt Hesse: „Eine mögliche Fusion der Landkreise Osterode und Göttingen vereinte heute etwa 220.000 Einwohner, **wäre aber nur begrenzt zukunftsfähig**, da die Einwohnerzahl eines solchen ‚Harzkreises‘ angesichts der zu erwartenden dramatischen Bevölkerungsrückgänge in beiden Landkreisen im Jahr 2030 mit 164.000 nur noch geringfügig über dem empfohlenen Mindestmaß läge.“

Obwohl er auf S. 70f auf den besonderen Status der Stadt Göttingen eingegangen war, blendet Hesse auf S. 90 im ersten Teil seiner Empfehlungen diese Zusammenhänge aus, wenn er formuliert: „Der Landkreis Göttingen erscheint demgegenüber mit einer Einwohnerzahl von 258.000 **derzeit nicht stabilisierungsbedürftig**.“ Hesse fährt dann jedoch fort: „Ohne die einwohnerstarke Stadt Göttingen, die seit dem sog. Göttingen-Gesetz von 1964 weitgehend die Rechte und Pflichten einer kreisfreien Stadt besitzt, **wäre der Landkreis gleichwohl nur mit 137.000 Einwohnern besetzt**. Käme es zu einer vollständigen Fusion der drei Gebietskörperschaften Northeim, Osterode am Harz und Göttingen entstünde eine Verwaltungseinheit mit derzeit 474.000 Einwohnern (bzw. 437.000 Einwohnern im Jahr 2030). Damit avancierte sie zum elftgrößten deutschen und größten niedersächsischen Landkreis, was Fragen zur Gleichgewichtigkeit der Kreisverwaltungen im Land aufwerfen dürfte, angesichts mittelfristig zu erwartender weiterer teilräumlicher Gebietsreformen aber nicht zwangsläufig (uns vor allem nicht in längerfristiger Perspektive) abzulehnen ist. Eine kleinere, auf die Kreise Northeim und Osterode am Harz beschränkte Fusion schüfe hingegen einen Neukreis mit einer Einwohnerzahl von 216.000 (bzw. 163.000 im Jahr 2030), vergleichbar dem benannten Harzkreis“ Hier drängt sich die Frage auf, warum Hesse in seinem Plädoyer für ein zweistufiges Verfahren einer Fusion der Landkreise Northeim und Osterode am Harz das Wort redet, obwohl er dieses Zusammengehen selbst nicht für zukunftsfähig hält.

Hesse räumt (S. 92f) ein, dass es bei kommunalen Verwaltungseinheiten **keine optimale Betriebsgröße** gibt, wiederholt aber seine Einschätzung, dass größere Betriebseinheiten tendenziell effizienter arbeiten als kleine. Während der DLT bereits eine Größe von 2000 km² als problematisch ansieht (die drei fusionierten Landkreise in Südniedersachsen kämen auf 3.020 km²), propagieren Wissenschaftler größere Räume – allerdings hält beispielsweise Rothe eine Fläche von mehr als 3000 km² als nicht mehr integrativ verwaltbar an.

Das Leitbild des Gesetzgebers in Sachsen-Anhalt sieht eine Höchstgrenze von 2.500 km² vor, in Sachsen sind es 3.000 km². Hesse selbst spricht sich für eine Obergrenze von 2500 bis 3000 km² aus. Dem heutigen Landkreis Osterode z. B. attestiert Hesse beträchtliche Effizienz- und Wirtschaftlichkeitsreserven. Eine Fusion von Göttingen und Northeim qualifiziert Hesse als „nicht ausreichend groß“ (S. 96f). Hesse folgert (S. 99): „Eine Fusion der drei Landkreise ... bildete eine Gebietskulisse, die ... zumindest nach den Kriterien Bevölkerungsbesatz und Raumkapazität eine gerade noch akzeptable Größenordnung erreichte und einen ‚großen Fusionsansatz‘ ermöglichte“.

Hesse weist darauf hin, dass im Landkreis Göttingen 80 Prozent der Bürger ihren Arbeitsplatz innerhalb des Landkreises haben – auch hier differenziert er wieder nicht zwischen Stadt und Landkreis Göttingen. Im Landkreis Osterode am Harz liegt diese Quote bei 70 Prozent, im Landkreis Northeim bei 66 Prozent. Besonderen Handlungsbedarf sieht Hesse aus diesen Betrachtungen/Berechnungen heraus nicht. Hesse zitiert aus der aktuellen NIW-Untersuchung, die in den Landkreisen Göttingen/Northeim eine „miteinander sehr eng verflochtene Arbeitsmarktregion“ (S. 107) sieht. Der Landkreis Osterode weist zu Göttingen und Goslar etwa gleich starke Pendlerverflechtungen auf. Hesse: „Unter Einbeziehung der Aus- und Einpendlungen gegenüber dem Kreis Northeim ergibt sich **eine deutliche Verflechtung mit der Region Südniedersachsen**, die für die politisch-administrative Zuordnung zu diesem Raum spricht ... Die eher geringen Arbeitsmarktverflechtungen zwischen den Landkreisen Goslar und Osterode am Harz **rechtfertigen deren etwaige Fusion nicht.**“

Hesse betrachtet auch die Naturräume und attestiert den drei südniedersächsischen Landkreisen eine weitgehende Kongruenz zwischen Naturräume und Kreisstrukturen. Diese Kongruenz könne durch eine etwaige Fusion der Kreise noch erhöht werden (S. 111). In der Zusammenfassung (S. 118) schreibt Hesse: „Die naturräumliche Ausgangssituation erweist sich geradezu prädestiniert für die Generierung von Größenvorteilen in den Aufgabenbereichen Naturschutz und Tourismus, da nicht nur von vergleichbaren natürlichen Gegebenheiten auszugehen ist, sondern die Landkreise sich auch weitgehend über einen einzigen Naturraum erstrecken.“

Ein weiterer Aspekt liegt in der Bewertung der Außenbezüge mit Nachbarregionen. Bei den Landkreisen Northeim und Göttingen sieht Hesse mittleren Handlungsbedarf, beim Landkreis Osterode am Harz hohen Handlungsbedarf. Hesse (S. 114): „Hierbei könnten Northeim und Göttingen durch eine entsprechend verstärkte Kooperation ihr außenwirksames Gewicht erhöhen und die Bezüge nach Sachsen-Anhalt unter Einbezug Osterodes und Northeims ausbauen. Da kleinteilige Entwicklungen im Bereich der Außenbezüge einen hohen Kooperationsaufwand und erhebliche Transaktionskosten verursachen, bräuchte ein geschlossenes Vorgehen innerhalb des Raums einige, die Bestellung eines einzigen Verhandlungspartners **erhebliche Vorteile und Kosteneinsparungen.**“

Hesse betrachtet dann das **BIP je Einwohner** und stellt folgenden Zusammenhang fest: Je stärker eine Gebietskörperschaft gegenüber dem Landesdurchschnitt abfällt, desto eher stellt sich die Frage nach einem Zusammenschluss von Kommunen. Bei Göttingen und Osterode am Harz sieht er diesbezüglich keinen Handlungsbedarf, bei Northeim einen bedingten/mittleren Handlungsbedarf. Anders stellt sich die Situation bei der Betrachtung der **Arbeitslosenquoten** dar: Bei Göttingen und Northeim sieht Hesse einen bedingten/mittleren Handlungsbedarf, bei Osterode einen hohen Handlungsbedarf.

Hesse stellt auf Unterschiedlichkeiten bei der Bewertung von Städten und Gemeinden fest und formuliert dann etwas verquer: „Da Göttingen sich als zukunftsfähiger regionaler Wirtschaftsstandort abzeichnet und die ökonomischen Entwicklungsperspektiven für die Landkreise Osterode, Goslar und Northeim zumindest zweifelhaft erscheint, könnte eine prospektive Fusion deren Zurückfallen mindern (oder auch verhindern), doch bliebe zu berücksichtigen, dass Ausgleichswirkungen dieser Art nicht zu Lasten der Entwicklungsmöglichkeiten ihres Kerns (des Oberzentrums) gehen.“

Weiterer Untersuchungsaspekt ist die **demographische Entwicklungsfähigkeit**. Hier sieht Hesse für Northeim und Osterode, aber auch noch für Göttingen einen besonderen Handlungsbedarf. Hesse geht von einem leichten Bevölkerungszuwachs der Stadt Göttingen aus und attestiert (S. 130), „dass das übrige Kreisgebiet noch stärker hinter die Entwicklungsdynamik der Stadt zurückfallen wird.“ Hesse geht dann auf den demographischen Wandel in den anderen Landkreise ein und konstatiert: „Dieses demographische Entwicklungsszenario weist auf eine beträchtliche Eintrübung der weiteren Entwicklungsfähigkeit und einen erheblichen Stabilisierungsbedarf für den Gesamttraum und jede einzelne Gebietskörperschaft hin. Aufgrund der negativen Bevölkerungsentwicklung in allen Gebietskörperschaften erbrächte ein regionaler Zusammenschluss keinen Ausgleich, doch könnte eine fusionsbedingt höhere Bevölkerungszahl einer neuen Gebietskörperschaft **die bestehenden Einschnitte in die öffentliche Versorgung begrenzen**.“ Leider erläutert Hesse nicht genauer, was er mit dieser Aussage meint.

Hesse befasst sich zudem mit dem Rückgang der Zahl der Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren und attestiert allen südniedersächsischen Landkreisen einen hohen Handlungsbedarf. Insbesondere stelle sich das **Remanenzkostenproblem** bei sinkender Auslastung kommunaler Dienstleistungen. Hesse prognostiziert Veränderungen in der Ausstattung mit Kinderbetreuungs- und Schulangeboten.

Weiteres Prüfkriterium ist die Zunahme des Anteils der über 75-Jährigen an der Bevölkerung: Der Anteil steigt in Northeim und Osterode am Harz jeweils um rund 57 Prozent, in Göttingen sogar 66 Prozent. In Northeim und Osterode am Harz geht der Anteil der Jugendlichen drastisch zurück – während die Zahl der Hochbetagten nur mäßig steigt.

Bei der Betrachtung der finanziellen Ressourcen geht Hesse davon aus, dass ein hohes Defizit im Verwaltungshaushalt zur Einschränkung von Investitionen zur Verbesserung der Standortfaktoren beiträgt. Betrachtet man die Deckungsquoten so ergibt sich für Göttingen ein bedingter/mittlerer und für Northeim und Osterode am Harz ein besonderer Handlungsbedarf. Hesse: „Göttingen ist mit einer nur begrenzt Investitionen zulassender Deckungsquote von 104 Prozent mittlerer Handlungsbedarf zu attestieren, der Landkreis könnte somit **ebenfalls von einer engeren Zusammenarbeit profitieren**.“ Bei Betrachtung der Zinsquote ordnet Hesse den Landkreisen Göttingen und Northeim einen mittleren und dem Landkreis Osterode am Harz einen hohen Handlungsbedarf zu. Hesse kommt zu folgendem Schluss (S. 141): „Um die kommunale Handlungsfähigkeit im gesamten Untersuchungsraum zu sichern, erscheint die Erzielung von Kooperations- und/oder Fusionsrenditen unabdingbar.“

Bei Betrachtung der Saldi zwischen Einnahmen und Ausgaben sind bei den Städten und Gemeinden erhebliche Unterschiede festzustellen. Bei der Stadt Göttingen überstiegen 2009 die Ausgaben die Einnahmen um 25 Mio. Euro. Auffallend positiv steht die Stadt Osterode am Harz dar, die 2009 einen Finanzierungsüberschuss von 10 Mio. Euro erzielte.

Während der **Schuldendienst** der Stadt Göttingen bei 3,1 Prozent liegt beträgt dieser Wert in Kalefeld 30 Prozent. Staufenberg und die Samtgemeinde Dransfeld kommen auf 18 bzw. 21 Prozent, Bad Grund, Bad Sachsa und Hattorf auf 21 bzw. je 15 Prozent. Hesse folgert: „Während die südniedersächsischen Kreise über eine vergleichsweise gute Ausstattung mit wirtschaftlichen Standortfaktoren verfügen ... dokumentiert die Bevölkerungs- und Ressourcenentwicklung einen hohen Handlungsbedarf. Mit Ausnahme Göttingens weisen die anderen Kreise über alle Indikatoren hinweg Entwicklungsdefizite auf, die dringender Beachtung bedürfen: Hier verstärken sich eine negative Beschäftigungsentwicklung, ein mit hoher Geschwindigkeit verlaufender demographischer Wandel und eine schwache Finanzkraft wechselseitig. Hinzu tritt, dass sich mit dem ablaufenden demographischen Wandel ein erhöhter Investitions- und Finanzbedarf verbindet, der wiederum die haushalterische Belastung ansteigen lässt und über einen Rückgang der erwerbsfähigen Bevölkerung die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zusätzlich gefährdet.“

Hesse betrachtet zudem das **zentralörtliche Versorgungssystem**: Gemeint ist die Quote der Einwohner eines Landkreises, die in einem Ober- bzw. einem Mittelzentrum wohnen. Zudem werden Fahrtzeiten zu dem nächstgelegenen Mittel- und Oberzentrum berücksichtigt. Göttingen und Northeim liegen dabei oberhalb des Landesschnittes, Osterode am Harz deutlich unterhalb.

Bei der **SGB-II-Quote** liegen Göttingen und Northeim im Mittelfeld (und damit etwa im Landesschnitt), während Osterode knapp vor dem Landkreis Goslar und der Region Hannover im, Landesschnitt weit unten liegt.

Bei Betrachtung der **kommunalen Steuereinnahmen** ergibt sich für den Landkreis Göttingen (wie immer mit Stadt Göttingen) kein bzw. ein geringer Handlungsbedarf, für Osterode am Harz und Northeim attestiert Hesse einen bedingten/mittleren Handlungsbedarf. Hesse interpretiert (S. 155): „Die gegenwärtige Gebietsstruktur erscheint danach nur begrenzt geeignet, sozioökonomischen und fiskalischen Ausgleichserfordernissen auf der Kreisstufe gerecht zu werden.“ Und weiter fasst er zusammen (S. 157): „Während die zentralörtliche Versorgung insgesamt gut ausfällt, liegt die kommunale Steuereinnahmekraft unterhalb des Landesdurchschnitts und ist der soziale Versorgungsaufwand deutlich erhöht. Von der Stadt Göttingen als Oberzentrum und Wissenschaftsstandort profitierend kann der Kreis Göttingen bei etwaigen Zusammenschlüssen Ausgleichspotenziale einbringen, was den übrigen drei Kreisen verwehrt ist. **Dies spricht für eine Fusion des Landkreises Göttingen mit den Kreisen Northeim und/oder Osterode am Harz.** Ein möglicher Zusammenschluss von Osterode und Goslar brächte hingegen keinen gegenseitigen Lastenausgleich.“

Hesse beleuchtet zudem intensiv die Möglichkeit politischer Teilhabe, die auch etwas mit räumlicher Nähe zu tun hat. Andererseits weist er darauf hin, dass eine politische Maßstabsvergrößerung zu einem erweiterten und somit demokratisch werthaltigeren Entscheidungsumfang führen kann. Wenn die Bildung von Zweckverbänden und eine erweiterte IKZ Fusionen ersetzen so kann damit ein Abbau demokratischer Entscheidungsstrukturen einhergehen.

Der Gutachter untersucht die **politische Integrationsfähigkeit** der Landkreise. Er stellt auf die Zahl der Bürger ab, die ein kommunalpolitisches Mandat auf Kreisebene anstreben. Der Landkreis Göttingen weist landesweit die höchsten Bewerberzahlen pro Mandat auf – aber auch in Osterode und Northeim ist ein überdurchschnittlich hohes Maß an kommunalpolitischem Engagement

erkennbar. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass mit steigender Einwohnerzahl die Zahl der Mandate nicht im selben Umfang zunimmt – damit nimmt die individuelle Erfolgswahrscheinlichkeit jedes Bewerbers ab. Hesse führt aus (S. 162): „Allerdings dürfte auch die Größe eines fusionierten Landkreises aus Osterode und Northeim die ehrenamtliche Tätigkeit nicht über Gebühr erschweren, prinzipiell gilt das auch für den Einbezug Göttingens.“

Beim Vergleich der durchschnittlichen Wahlbeteiligung 2006 und 2011 schneidet Northeim mit 57,7 Prozent besser ab als Osterode am Harz (55,8) und Göttingen (50,1). Einer überdurchschnittlich hohen Bewerberquote steht eine geringe Wahlbeteiligung gegenüber. Hesse leitet daraus weder Argumente für noch gegen Fusionen ab.

Bei der Ortsnähe unterscheidet Hesse zwischen **Kontakten, die eine physische Nähe** erfordern – wie etwa im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe – und Aufgaben, bei denen **IuK-Techniken** genutzt werden können. Bei physischen Kontakten hält Hesse Distanzen von 30 bis 50 Kilometern für zumutbar. Als kleiner Landkreis weist Osterode eine hohe Ortsnähe und damit einen extrem geringen Handlungsbedarf auf, Göttingen und Northeim liegen in diesem Vergleich im Mittelfeld. Hesse berücksichtigt dabei aber nicht die große Ost-West-Ausdehnung des Landkreises Osterode. Fazit (S. 167): „Die annähernd zentrale Lage der Stadt Göttingen innerhalb des territorialen Gefüges aus Göttingen, Osterode und Northeim würde bei einer Fusion **noch zumutbare Wegstrecken** für dort ggf. zentralisierte Verwaltungsleistungen ermöglichen. Ein Verlust an Ortsnähe wäre bei Fahrstrecken aus den Randlagen der Kreise jedoch unvermeidbar, weshalb der **Einrichtung von Außenstellen** bei Verwaltungstätigkeiten mit Publikumsverkehr eine erhöhte Bedeutung zukommt.“

Bei der Betrachtung historisch gewachsener Identitäten greift Hesse auf Darstellungen von Cassing über **Herrschaftsräume des 16. Jahrhunderts** sowie **Regierungs- und Verwaltungsbezirke** im 20. Jahrhundert zurück. Außerdem bezieht er die **Landschaften** ein. Göttingen weist danach eine mittlere Übereinstimmung mit den drei genannten Grundlagen auf. In Northeim und Osterode gibt es unter Bezug auf die Renaissance geringe Übereinstimmungen. Hesse (S. 173): „Für den gesamten Untersuchungsraum ergibt sich, dass einer erweiterten Kooperation und einer etwaigen Fusion der Landkreise Göttingen, Northeim und Osterode am Harz **eine beachtliche historische Zusammengehörigkeit** zugrunde läge.“

Das Zwischenfazit Hesses geht davon aus, dass bei der Gesamtschau die Indikatoren der Arbeitsplatzeigenversorgung und der Abdeckung des regionalen Arbeitsmarktes eine besondere Rolle spielen und deshalb doppelt gewichtet werden. Doppelt gewichtet wird auch das BIP pro Einwohner. Um über eine statische Betrachtung hinaus zu gelangen wird die prognostizierte Beschäftigtenentwicklung dreifach gewichtet. Hesse kommt zu dem Ergebnis, dass der Landkreis Göttingen sich durch eine alle Indikatoren überspannende **mittlere bis hohe gebietskörperschaftliche Eignung** auszeichnet – aber bei der Entwicklungs- und Integrationsfähigkeit Verbesserungspotenziale aufweist. Bei Handlungsbedarf des Landkreises Osterode **variiert bei allen Indikatoren am deutlichsten**. Der Landkreis Northeim weist mittlere bis hohe Handlungsbedarfe.

Hesse (S. 178): „Für den Raum Südniedersachsen besteht mithin erkennbarer, wenn auch ungleichgewichtiger und asymmetrischer Handlungsbedarf. Aufgrund bevorstehender demographisch bedingter Verschiebungen ... bieten sich Formen einer nachhaltig erweiterten interkommunalen Kooperation und gebietskörperschaftliche Fusionen an.“

Kap 5

Im EDV-Bereich sieht der Gutachter erhebliches Kooperationspotenzial, das insbesondere von den Landkreisen Osterode und Northeim noch nicht ausreichend ausgeschöpft wurde. Der Landkreis Göttingen ging hier eigene Wege – und die Stadt Göttingen hat sich ein eigenes Portfolio an Softwareprogrammen zugelegt. Der KDS gelang es nur begrenzt, diesem Wildwuchs entgegenzuwirken.

Die Einrichtung eines gemeinsamen Call-Centers/einer einheitlichen Behördenrufnummer würde sich anbieten. Die GIS wurden bereits kooperativ weiterentwickelt.

Hesse hält die vom Kreistag in Northeim angelehnte Einrichtung einer gemeinsamen zentralen Einsatzleitstelle mit dem Landkreis Göttingen nach wie vor für richtig. In der zwischen Osterode und Goslar vereinbarten virtuellen Leitstelle sieht Hesse keine längerfristige Lösung.

Zentralisierungsmöglichkeiten sieht Hesse bei kreislichen Bußgeldstellen, sowie in den Bereichen Ausländerangelegenheiten, Führerscheinenwesen und bei der Aufsicht über Realverbände. Hesse kritisiert, dass es im Landkreis Northeim drei Zulassungsstellen gibt – auf Uslar müsse verzichtet werden.

Hesse schlägt die Einrichtung eines gemeinsamen Finanzzentrums vor – für die wenigen Finanzbereiche mit Publikumsverkehr sollten Außenstellen eingerichtet werden. Das Forderungsmanagement soll optimiert werden – ob ein gemeinsames Zinsmanagement sinnvoll ist, gilt als umstritten. Als sinnvoll gelten eine Fusion der **Rechnungsprüfungsämter** sowie eine verstärkte Kooperation in der **Personalentwicklung** sowie in der **Bezügeabrechnung** und der Personalsachbearbeitung.

Bei einer Fusion der drei Landkreise müsste eine Angleichung bei der **Arbeits- und Sozialverwaltung** erfolgen. Hesse präferiert das Modell der Optionskommune, lobt aber auch die Leistungsfähigkeit des Jobcenters Northeim.

Im Sozialbereich selbst sieht er kaum kooperationsbegründete Synergieeffekte. Die Orts- und Adressatennähe ist hier besonders wichtig.

Hesse schlägt vor, das Modell „**Kinder-Bildung-Zukunft**“ des Landkreises Osterode auf die anderen Landkreise zu übertragen. Die Beschäftigung einer Kinder- und Familienbeauftragten und die Ausrichtung von Kinder- und Familienkonferenzen hält Hesse zu beispielhaft.

Angesichts sinkender Schülerzahlen besteht nach Einschätzung Hesses ein fortlaufender Planungsbedarf im Bereich der **Schulentwicklung**. Insbesondere für die Berufsbildenden Schulen hält er eine Abstimmung, welche Angebote an welchen Standorten vorgehalten werden sollen, für empfehlenswert. Hesse hebt zudem den Auf- und Ausbau der Bildungsregion Göttingen hervor.

Hesse spricht sich (S. 219) für eine stärker **regionalisierte Wirtschaftsförderung** aus. Es müsse aber unterschieden werden zwischen Aufgaben, die gemeinsam zu lösen sind, und Aufgaben, die besondere Ortskenntnis und das Vertrauen der lokalen Akteure voraussetzen. Hesse: „Eine

Bündelung der Wirtschaftsförderung ist auch deshalb als verfolgenswert einzuschätzen, weil die Handlungsräume finanz- und strukturschwacher Kreise sich zunehmend verengen.“

Konkrete Vorschläge zum Thema Regionalplanung formuliert Hesse nicht. Er bemerkt lediglich, dass von zahlreichen Akteuren das Fehlen eines „**Regionalkonzepts**“ beklagt werde. Außerdem erwähnt Hesse, dass es Vorschläge zur Bildung eines Zweckverbands für Regionalplanung und Regionalentwicklung gegeben habe. Wenig präzise formuliert Hesse (S. 222) Hesse: „Der Planungs- und Abstimmungsbedarf im Raum, wie er in Teilen im Rahmen der Einzelhandelskooperation aufgenommen wurde, ist als offenkundig zu kennzeichnen, doch erscheinen ihm zu entsprechende Initiativen aufgrund befürchteter Steuerungsverluste für die Kreispolitik, ergänzt um die Sorge, dass kleinere Gemeinden oder periphere Räume im Rahmen einer Regionalplanung für den Raum nur unzureichend berücksichtigt würden, blockiert.“

Hesse (S. 223): "Der Bereich des **Klimaschutzes** dürfte für eine Übertragung auf die regionale Ebene prädestiniert sein, da kleinere Landkreise mit entsprechenden Aufgaben in der Regel eher überfordert sind und einzelne unabgestimmt handelnde Akteure Klimaschutzmaßnahmen nur begrenzt effektiv durchführen können."

Hesse (S. 225): „Bei einer möglichen Fusion der **Kreisvolkshochschulen** Südniedersachsens sprechen sich die Befragten dafür aus, ein Grundangebot in den Städten zu belassen und nur spezialisierte Angebote, etwa zur beruflichen Bildung, zu konzentrieren/zu zentralisieren ... Im Ergebnis traf eine mögliche Fusion der Kreisvolkshochschulen in den Interviews nur auf eine begrenzte Zustimmung, wobei vor allem auf die voraussichtlich 'geringen Personaleinsparungen' verwiesen wurde.“

Hesse (S. 226): „Durch eine gemeinsame Wahrnehmung kreislicher **Gesundheitsaufgaben** könnten lohnende Kooperations- und Fusionsrenditen erzielt werden. Diese ergeben sich vor allem aus der Reduzierung von Führungsanteilen, Größendegressionseffekten sowie der Tatsache, dass nur noch eine Verwaltungsstelle kommunale Gesundheitsberichte zu erstellen hätte.“

Hesse (S. 240) „Die vom Regionalverband Südniedersachsen initiierte **Bildungsregion Göttingen** wird in diesem Kontext als ein lohnenswerter Regionalisierungsansatz wahrgenommen, der allerdings der Konkretisierung bedarf, um kommunale Bildungsplanung zu ermöglichen; bislang gelten die Bemühungen als wenig praxistauglich. Zweifel bestehen auch an der gewählten Organisationsform, einem eingetragenen Verein. Die Schaffung einer eigenen Bildungsregion seitens des Landkreises Osterode am Harz bestätigt die prinzipielle Sinnhaftigkeit des Projekts, verdeutlicht zugleich aber die Unzufriedenheit mit der gegenwärtigen Umsetzung und deren Folgen in Form konkurrierender Projekte. Veränderungsbedarf für die Bildungsregion Göttingen nehmen nicht nur die beteiligten Landkreise wahr, sondern auch Vertreter des Regionalverbands.“

Hesse (S. 242): „Die Koexistenz der **beiden Wirtschaftsförderungsgesellschaften** Gesellschaft für Wirtschaftsförderung und Stadtentwicklung Göttingen (**GWG**) und Wirtschaftsförderung Region Göttingen (**WRG**) wird von den Beteiligten positiv bewertet. Es gäbe keine Reibungsverluste mehr, vielmehr bestünde ein produktiver Wettbewerb um unterschiedliche Klientelgruppen. Während die der Stadt Göttingen zugehörige GWG vor allem Gewerbeflächen vermarktet und Infrastrukturpolitik betreibt, leistet die WRG, die Wirtschaftsförderungsgesellschaft des Landkreises und seiner Städte und Gemeinden, klassische Wirtschaftsförderung (Einwerbung von Fördermitteln, Bestandssicherung, Vernetzung, Innovationsförderung, etc.). Einzelberatungen von Unternehmen im

Stadtgebiet nimmt dabei die GWG vor, die WRG beschränkt sich auf das übrige Kreisgebiet. Durch Absprachen zwischen Landrat und Oberbürgermeister wird auch dahingehend eine funktionale Arbeitsteilung angestrebt, dass sich etwa der Landkreis den Clustern Verpackung und Innovation widmet, während die Stadt den Logistikbereich fokussiert. ... Die derart beschriebene Koexistenz zweier Wirtschaftsförderungsgesellschaften in einem Landkreis, die im Gebiet der Stadt Göttingen überlappen und aufgrund der Ausstrahlung des Oberzentrums in das Kreisgebiet hinein wechselseitige spillover-Effekte kreieren, erscheint zunächst fragwürdig, liegt doch der Verdacht einer dysfunktionalen oder zumindest ineffektiven Parallelstruktur nahe. Auch der Argumentation, wonach die Fördergesellschaften einerseits unterschiedliche Kunden bedienen und andererseits in einem produktiven Wettbewerb zueinander stünden, wohnt eine Ambivalenz inne. Ob eine Aufgabenerledigung aus einer Hand nicht doch effektiver ausfiele, kann hier nicht abschließend geklärt werden, sollte aber jenseits von Bestandsdenken näher geprüft werden.“ Hesse geht dabei nicht darauf ein, **welche Auswirkungen eine Fusion von WRG und GWG** auf die Wirtschaftsförderaktivitäten **auf die Städte und Gemeinden** des Landkreises Göttingen hätte.

Hesse (S. 243): „Der **Zusammenarbeit mit der Wissenschaft** kommt für die Stadt, die demnächst fünf Max-Planck-Institute beherbergt, überragende Bedeutung zu. Dementsprechend stellt der Wissenstransfer für die Wirtschaftsförderung das wichtigste Ziel dar, die Bioenergiedörfer im Landkreis Göttingen als ein Beispiel benannt. Insgesamt gilt der **Wissenstransfer** allerdings als noch unausgeprägt, was auch dadurch begünstigt werden könnte, dass die angesprochenen Max-Planck-Institute der Grundlagenforschung gewidmet sind Neben den kreislichen Aktivitäten der Wirtschaftsförderung ist auch hier auf die in Kap. 3 dargestellten Kooperationen im Rahmen des Regionalverbandes (mit dem Schwerpunkt der Regionalentwicklung) und der Südniedersachsen-Stiftung (mit dem Fokus auf Wachstumsförderung) zu verweisen. Das Scheitern der „**Modellregion Südniedersachsen**“ geht wesentlich auf divergierende inhaltliche Schwerpunktsetzungen in der Region, erkennbaren parteipolitischen Dissens und eine nur unzureichende finanzielle Förderung des Landes zurück.“

Hesse (S. 243): „Diskussionswürdig erscheint im **Tourismusbereich** vor allem, dass im Landkreis Göttingen drei Tourismusgemeinschaften tätig sind, die von ihm finanziell unterstützt werden: der Heimat- und Verkehrsverband Eichsfeld, der Verkehrsverein Hann. Münden sowie der Fremdenverkehrsverein Göttingen, wobei letzterer als starker und autarker Akteur gilt.“

Viel Interpretationsspielraum, was damit denn nun gemeint ist, entsteht bei Hesse auf S. 245: „Angesichts der aufgezeigten defizitären **Regionalplanungsansätze** wurde von zahlreichen Gesprächspartnern empfohlen, hierfür einen ‘Neustart’ vorzusehen, wobei die Vertreter der Stadt Göttingen die Regionalplanung im Grundsatz für erwägenswert halten, deren Umsetzung aber als problematisch einschätzen.“

Was der Gutachter selbst meint bleibt auch in folgendem Satz unklar (S. 246): „Die **Bewältigung des demographischen Wandels** als Querschnittsaufgabe wurde seitens des Regionalverbandes begleitet, so im Rahmen des Projekts „Infrastruktur und demographischer Wandel“, doch finden sich auch Stimmen, die einen unveränderten Kooperationsbedarf zwischen Stadt und Landkreis Göttingen bei diesem Schlüsselthema sehen.“

Hesse (247): „Über die getrennte Aufgabenträgerschaft von Stadt und Landkreis Göttingen im **ÖPNV**, wonach die Stadt ein eigenes Verkehrsunternehmen unterhält, liegen keine negativen Erkenntnisse vor.“

Hesse (S. 259): „Unter den sich als Ergebnis dieser Untersuchung anbietenden Handlungsoptionen stellt die **Optimierung des Status** quo nicht nur eine gleichsam nachrichtlich einzubeziehende, materiell aber eher zu vernachlässigende Kategorie dar, sondern benennt eine angesichts des gegenwärtigen Entwicklungsstandes kurzfristig durchaus vertretbare Position. Zwar haben die

voranstehenden Analysen deutlich gemacht, dass es eher unwahrscheinlich ist, dass die beteiligten Akteure eine durchgehende Zukunftsperspektive für sich geltend machen können, doch steht außer Frage, dass jeder der angesprochenen Kreise für eine weitere Legislaturperiode – im Fall von Osterode am Harz freilich nur eingeschränkt – funktionsfähig bleiben kann.“

Hesse (S. 260): „Dabei fällt auf, dass es offenbar **parteilpolitische Divergenzen** bislang unmöglich machten, den Landkreis Göttingen in eine solche sich aus Verflechtungsanalysen sogar anbietende Kooperation einzubeziehen. Diese hätte zudem den Vorteil, die Verflechtungsbeziehungen projektspezifisch auszubauen, mit multiplikativer Wirkung für alle Beteiligten. Man geht deshalb wohl nicht fehl in der Annahme, dass das parteipolitisch ohnehin erwünschte und sich funktional anbietende Zusammengehen von Northeim und Osterode als gleichsam „erster Schritt“ zu einer größeren Lösung zu werten ist – **dann unter Einbezug des Kreises wie der Stadt Göttingen.**“

Hesse (S. 264): „Aufgrund der angesprochenen kommunalen Finanzsituation und des in seinem denkbaren Umfang zwar erheblichen, bislang aber unter der Bedingung absoluter Freiwilligkeit eben nur in Teilen realisierten **Kooperationspotentials** hielt und hält der Gutachter eine **aktivere Rolle des Staates für durchaus geboten**. Sie ließe sich mit dem Prinzip **staatlich geförderter und begleiteter Freiwilligkeit** umschreiben und fände ihre Grenze dort, wo es jeder einzelnen Gebietskörperschaft überlassen bleiben muss, souverän über das Eingehen von Kooperationen zu entscheiden, diese also ohne Gefährdung ihrer Eigenständigkeit und ihres bisherigen Wirkungskreises auch auszuschlagen. Damit würden gesetzlich verfügte Verbände oder Zusammenschlüsse weitgehend ausgeklammert.“

Hesse (S. 280): „Die **Eingliederung kreisfreier Städte** in die sie umgebenden oder an diese angrenzenden Gemeindeverbände bildet einen sowohl strukturell und fiskalisch als auch normativ und politisch außerordentlich lohnenden Neugliederungsansatz. Auf diese Weise werden typische Stadt-Umland-Probleme, insbesondere der materielle Ausgleich zwischen Kernstadt und ländlichem Raum verbessert, indem Sozillasten fortan gemeinsam getragen werden und der solcherart vergrößerte Kreis Zentrum und Peripherie gleichermaßen in seine Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen einbezieht. Der Erhalt der gebietskörperschaftlichen Einheit der vormals kreisfreien Stadt bei gleichzeitig eintretenden materiellen Vorteilen erhöht die Zustimmungsfähigkeit im Zentralen Ort. Verwaltungsökonomisch führt die Neugliederung zunächst mit Blick auf die kreiskommunalen Aufgaben zu Vorteilen (durch die gemeinsame Erledigung auf der neuen Kreisebene), wohingegen die städtischen Funktionen nur im Rahmen der üblichen Interkommunalen Zusammenarbeit und damit unabhängig von der Aufgabe des Status der Kreisfreiheit effizienter bearbeitet werden können.“

Hesse (S. 288): „In einer **Zwischenzusammenfassung** für den Untersuchungsraum Südniedersachsen ergibt sich aus all dem, dass sich zunächst zahlreiche Ansätze für eine nachhaltig erweiterte interkommunale Kooperation anbieten, die bereits bestehenden Bemühungen mithin beträchtlich ausgeweitet werden könnten. Diese unterhalb von Fusionsprozessen angesiedelten Konzentrationsprozesse lassen **vielfältige Bündelungsmöglichkeiten** erkennen, bis hin zu einer erweiterten Arbeitsteilung, von der nicht nur das jeweilige Oberzentrum, im vorliegenden Fall also die Stadt Göttingen, profitieren sollte. Denkbar sind auch punktuelle Zentralisierungsprozesse zugunsten der Kreise, zumindest in Aufgabenfeldern, die weniger publikumsintensive Kontakte mit sich bringen. Gleichwohl bleibt zu bedenken, dass man sich bei allen erkennbaren Potentialen der Grenzen erweiterter Kooperation bewusst sein sollte ...“

Hesse (S. 288): „In Abwägung der unterschiedlichen Handlungsoptionen kommt der Gutachter gleichwohl zu dem Schluss, dass die Stadt Göttingen trotz vielfältiger positiver Entwicklungen hin zu einer gewissen Eigenständigkeit **kreisangehörig bleiben sollte**. Er hält eine konsequente Trennung zwischen der Stadt und ihrem Umland für kein zukunftsfähiges Modell der Lösung von Stadt-Umland-Problemen, sondern präferiert aufgrund der in fast allen Flächenländern der Bundesrepublik gemachten Erfahrungen eher ein punktuell und projektorientiertes Miteinander, um die in einem

größeren Raum gegebenen Handlungsmöglichkeiten zu nutzen Auch ist anzuerkennen, dass die (vor allem finanzielle) Stellung der Stadt Göttingen einer Verbesserung und mit ihr einer eigenständigeren Wirkungsmöglichkeit bedarf, sodass vorgeschlagen wird, den Status der Stadt unterhalb der Kreisfreiheit zu stärken – bis hin zu ihrer Position im Finanzausgleich. So ist zu erwägen, die **Finanzbeziehungen** zwischen der Stadt und dem Landkreis, samt der sich damit verbindenden kontinuierlichen Verhandlungen und einem dementsprechenden Konfliktpotential, einer **Neuregelung** zuzuführen. Es sollte möglich sein, das für den Raum unverzichtbare Oberzentrum in seiner Entwicklungsfähigkeit zu stärken, wovon wiederum der Kreis und der gemeindliche Bereich profitieren würden.“

Hesse (S. 294): Im Übrigen verbleibt bei dem vom Gutachter vertretenen Modell eine Leerstelle: die **Wahrnehmung regionaler Aufgaben**. Sie obliegt in Südniedersachsen, wie aufgezeigt, zwei Einrichtungen, dem Regionalverband und der Südniedersachsen- Stiftung. Wie bereits im Grundgutachten ausgeführt ist für das Wirken beider Einrichtungen zu beklagen, dass sie den an sie gesetzten Erwartungen nicht gerecht wurden und nur in Ansätzen die erwartete „regionale Klammer“ im Raum bilden. Zu den nur wenig überzeugenden Leistungen beider Einrichtungen trat eine **erkennbare Polarisierung**, die zum einen parteipolitisch geprägt erschien, zum anderen die Schnittstelle zwischen dem öffentlichen und dem privatwirtschaftlichen Bereich eher schärfte als sie zu überwinden. Im Ergebnis schlägt der Gutachter vor, beide Einrichtungen entweder aufzulösen oder sie in einer neuen Einrichtung aufgehen zu lassen, die eine den Namen verdienende **„Modellregion Südniedersachsen“** tragen könnte. Mit Blick auf die Aufgaben geht es um großflächige Infrastrukturen, die Wirtschaftsförderung (unter Einschluss eines Tourismuskonzeptes) sowie sich mit dem Standort Göttingen verbindende wissenschafts- und bildungspolitische Innovationen, während sich bei der Rechtsform zwar die Einrichtung eines Zweckverbandes anbietet ... Darüber hinaus wäre sicherzustellen, über den Einbezug des Landes der Vollzugsorientierung entsprechender Arbeiten ein stärkeres Gewicht als bislang einzuräumen. Nur so dürfte es möglich sein, den vor allem von der Stadt Göttingen und ihren wissenschaftlich-technischen Einrichtungen ausgehenden multiplikativen Potentialen zu entsprechen und sie im Rahmen einer funktional erweiterten Stadt- Umland-Verflechtung wirksam werden zu lassen. 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 scheint zudem angezeigt, die Identität im und für den Raum zu stärken und die Aufmerksamkeit einer breiteren Öffentlichkeit auf die Potentiale Südniedersachsens zu richten.“