



# Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften

International Institute for Comparative Government and European Policy  
Institut International d'Institutions et de Politiques Européennes

Professor Dr. Dr. h.c. Joachim Jens Hesse\*

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

**Im Auftrag der Landkreise Northeim und Göttingen**

\* unter Mitarbeit von Stephan Vogel, Thomas Fehrmann, Antonia Ritter und Astrid Hellmanns

28. September 2011

**Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften**

---

Anschrift  
Behrenstraße 34  
D-10117 Berlin

Kommunikation  
Telefon +49 (0) 30.2061.399-0  
Telefax +49 (0) 30.2061.399-9

Internet  
Email  
Homepage

[post@internationales-institut.de](mailto:post@internationales-institut.de)  
[www.internationales-institut.de](http://www.internationales-institut.de)

## Vorwort

Die nachfolgenden Ausführungen stehen im Kontext einer größeren, vom Minister für Inneres und Sport des Landes Niedersachsen beauftragten Untersuchung mit dem Titel „Kommunalstrukturen in Niedersachsen“. Diese Untersuchung, die Mitte 2010 vorgelegt wurde und eine intensive öffentliche Diskussion nach sich zog, richtete sich auf eine Überprüfung der gegebenen Regierungs- und Verwaltungsorganisation des Landes und hier insbesondere der Kommunalstrukturen. Dabei ging es nicht nur um erkennbaren Anpassungsbedarf an sich schnell verändernde Rahmenbedingungen, sondern vor allem auch um jene als zunehmend „bedrohlich“ empfundenen demographischen und haushalterischen Entwicklungen, denen sich die Gebietskörperschaften gegenübersehen. Nachdem sich die niedersächsischen Reformbemühungen bisher auf den staatlichen Bereich richteten und dort mit der Abschaffung einer ganzen gebietskörperschaftlichen Ebene, der Bezirksregierungen, eine der im Vergleich der Flächenländer strukturell bedeutsamsten Reformen der vergangenen Jahre vollzogen wurde, konnte und kann die Landesregierung mit einigem Recht vortragen, dass es nun auch komplementärer Ansätze im kommunalen Bereich bedarf. Sie kommt damit, nicht zuletzt, auch ihrem Verfassungsauftrag nach.

Die umfassende Diskussion um die inzwischen als „Hesse-Gutachten“ deklarierte Untersuchung führte nach ihrer Vorlage zu zahlreichen Gesprächsrunden, Vorträgen und nachfassenden Erörterungen, die sich auf die Umsetzung der Empfehlungen konzentrierten. Dabei wurde deutlich, dass sich neben den Städten, Kreisen und Gemeinden auch Teilregionen des Landes von den vorgelegten Ergebnissen angesprochen fühlten und in der Folge das Gespräch mit dem Gutachter suchten. Vor allem über den Wolfsburger Oberbürgermeister ergab sich insofern ein intensiverer Kontakt, als die Ausführungen des Gutachtens zur sog. „Autoregion“ das besondere Interesse der politisch-administrativen Akteure und des Vorstands des VW-Konzerns fanden. Da die Erstellung eines Ergänzungs- und Vertiefungsgutachtens, das die Entwicklungsoptionen der (Teil-)Region Wolfsburg–Gifhorn–Helmstedt einer erweiterten Analyse zuführen sollte, auch in den beiden anderen Landkreisen Unterstützung fand, wurde ein entsprechender Untersuchungsauftrag an das Internationale Institut für Staats- und Europawissenschaften (ISE) in Berlin vergeben.

Die nachfolgenden Ausführungen dokumentieren die Ergebnisse einer *zweiten teilregionalen Untersuchung*, die sich diesmal auf *Südniedersachsen* richtet. Dabei ergibt sich eine Besonderheit insofern, als der Gutachter zunächst vom Landrat des Kreises Northeim angesprochen wurde, der sich – von seinem Kreis ausgehend – eine substanzielle Untersuchung der Handlungschancen Südniedersachsens erhoffte. In weitgehender Kooperation mit dem benachbarten Landkreis *Osterode am Harz* strebte man eine umfassende Beauftragung an, die zum einen die wiederum angrenzenden Kreise Goslar und Holzminden einbeziehen sollte und zum anderen eine Kooperation mit dem Landkreis Göttingen erlaubte. Aufgrund der erkennbaren strukturellen Unterschiede (und sich damit natürlich verbindender Interessenlagen) sowie parteipolitischer Differenzen wurde schließlich entschieden, zwei Gutachten zu vergeben. Die folgenden Ausführungen sind entsprechend geprägt: unterschieden wird zwischen den Entwicklungsoptionen für den Großraum Northeim–Osterode am Harz, gefolgt von denen für den Raum Göttingen. Im erstbenannten Fall kam es zu einer moderaten Zusatzbeauftragung, die auch eine

verstärkte Zusammenarbeit der Kreise Osterode a.H. und Goslar zum Gegenstand haben sollte, während eine ähnlich gelagerte Zusatzuntersuchung für den Raum Northeim–Holzminden keine Zustimmung in den angesprochenen Gremien fand. Für den Großraum Göttingen schließlich wurde die seitens des Landkreises vergebene Untersuchung durch einen moderaten Zusatzauftrag der Stadt Göttingen ergänzt, die eine Reihe spezifischer Fragen vom Gutachter beantwortet sehen wollte.

Die in dieser Ausdifferenzierung zutage tretenden Unterschiede beeinträchtigten die Arbeiten des Gutachters allerdings kaum. So wurde es möglich, umfassende Gespräche mit den Vertretern von Kreis-, Stadt- und gemeindlichen Verwaltungen zu führen, ergänzt um Kontakte mit Industrie- und Handels- sowie Handwerkskammern und einzelnen Verbänden. Im Ergebnis gelang es, die Untersuchung für Northeim–Osterode und die für Göttingen in den abschließenden Kapiteln zusammenzuführen, sie mithin in einen erweiterten regionalen Kontext zu stellen.

Die nachfolgenden Ausführungen dokumentieren die Ergebnisse der etwa viermonatigen Arbeiten. Sie richten sich zunächst auf den für die Teilregion wichtigen Kontext: die in Deutschland wie in Niedersachsen verfolgten Regierungs- und Verwaltungsreformen sowie deren Ergebnisse, bevor die Ausgangssituation des Untersuchungsraums im Rahmen der niedersächsischen Landes- und Kommunalentwicklung diskutiert wird. Dabei steht eine zunächst kleinräumige Datenanalyse im Vordergrund, die die kommunale Selbstverwaltung Südniedersachsens in einen Landesvergleich einzustellen sucht und aufgrund eines ungewöhnlich ausdifferenzierten Indikatorensatzes ein weit gefächertes „Bild“ der Kommunallandschaft zeichnet. Ergänzt um eine Reihe zukunftsorientierter Funktionsanalysen in ausgewählten Aufgabenfeldern mündet die Untersuchung schließlich in denkbare Handlungsoptionen, wobei für Northeim–Osterode wie Göttingen zwischen einer Optimierung des Status quo, einem nachhaltigen Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit sowie etwaigen Fusionsansätzen unterschieden wird. Der Gutachter entwickelt dabei ein Stufenmodell, das es den Verantwortlichen auf kommunaler wie Landesebene ermöglichen sollte, sich mit den Konsequenzen der einzelnen Handlungsoptionen vertraut zu machen und einen etwaigen Vollzug einzuleiten.

Im Ergebnis findet sich neben aufgabenspezifischen Vorschlägen zur Verbesserung des Status quo ein deutliches Plädoyer für eine nachhaltige Ausweitung der interkommunalen Zusammenarbeit – bis hin zu arbeitsteiligen Verfahren, die wiederum in Fusionsansätze münden könnten. Dabei würde zwischen einer „kleinen Lösung“, dem Zusammengehen von Northeim und Osterode am Harz, sowie einem größeren Ansatz unterschieden, der – etwa auf der Basis freiwilliger Zusammenschlüsse – eine noch weitergehendere Kooperation beinhaltet.

Dem Gutachter ist aufgrund seiner langjährigen Erfahrung mit Fragen der Regierungs- und Verwaltungsorganisation auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene durchaus bewusst, dass Verwaltungsreformen – und hier erst recht territoriale Veränderungen – ein durchaus „schwieriges Geschäft“ darstellen, mit dem nicht nur Kommunal-, sondern auch Landtagswahlen gewonnen oder verloren werden können. Gerade deshalb aber ist die Initiative der Kreise Northeim und Göttingen zu begrüßen, sich einem externen Begutachtungsprozess zu öffnen und den damit verbundenen kommunikativen Anforderungen zu stellen. Daher gilt mein Dank den primär beteiligten Landräten *Wickmann* und

*Schermann* sowie Herrn Landrat *Reuter* und Herrn Oberbürgermeister *Meyer*, die dem Gutachter die nachfolgende Untersuchung anvertrauten. Da es zudem über zahlreiche Vorträge gelang, auch die gemeindliche Ebene in den Untersuchungsprozess einzubeziehen und weitere Schlüsselvertreter der Region zu hören, ergibt sich die Chance, die im Folgenden erarbeiteten Handlungsempfehlungen nicht nur vorurteilslos zu prüfen, sondern sie auch in Reformschritte umzusetzen. Dies gilt nicht nur für Göttingen, Northeim und Osterode am Harz je für sich, sondern durchaus auch für ein erweitertes Zusammenwirken, sei es im Rahmen einer Fusion von Northeim und Osterode am Harz oder aber im Rahmen der von einer Reihe der Akteure angesprochenen „großen Lösung“. Dabei mag helfen, dass der Gutachter Größerräumigkeit nicht als Wert an sich sieht, sondern sie immer nur dann empfiehlt, wenn sich damit Leistungserhalt oder gar -verbesserung, ein kosteneffizienteres Verwaltungshandeln und schließlich die Gewährleistung bürgerschaftlicher Teilhabe verbinden. Die Voraussetzungen hierfür schätzt der Gutachter trotz erkennbarer Differenzen und gelegentlicher Polarisierungen als durchaus gegeben ein. Entscheidend dürfte sein, ob die Funktionsträger in der Region zu einem Gespräch finden, das das Miteinander betont und im Sinne eines funktional wirksamen *do ut des* nicht zwischen Siegern und Verlierern unterscheidet. Im Zentrum der Bemühungen sollte die mittel- und langfristige Entwicklung Südniedersachsens stehen, das hinter die allgemeine Landesentwicklung ein wenig zurückzufallen droht.

Mein Dank gilt nicht nur den Auftraggebern dieser Untersuchung, sondern auch den vielen Verwaltungsangehörigen, die uns in Göttingen, Northeim und Osterode zu intensiven Gesprächen zur Verfügung standen. Die vom ISE favorisierte Untersuchungsmethodik, gutachterliche Vorstellungen immer nur im Kontakt mit den Angesprochenen und potenziell Betroffenen zu erarbeiten, hat sich einmal mehr bewährt; ein Gutachten kann bekanntlich nur so „gut“ sein wie die in die Ausarbeitungen einfließenden Informationen. Darüber hinaus danke ich meinen Mitarbeitern in Berlin, hier vor allem *Stephan Vogel*, der auch an der Vorbereitung und Durchführung der Interviews beteiligt war, sowie *Thomas Fehrmann*, *Antonia Ritter* und *Astrid Hellmanns*, die bei der Auswertung des Materials und seiner Umsetzung in das Gutachten mitwirkten. Datenanalytisch hat sich die punktuelle Zusammenarbeit mit dem Niedersächsischen Institut für Wirtschaftsforschung (NIW), hier vertreten durch Herrn Professor *Jung*, weiter verstärkt; der Autor hofft, dass diese erfreuliche Zusammenarbeit im Rahmen künftiger Untersuchungen eine Vertiefung erfährt.

Berlin, im September 2011

*Joachim Jens Hesse*

## Inhalt

<b>Vorwort</b> .....	<b>2</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>8</b>
<b>1. Fragestellung, Untersuchungsansatz, Methodik</b> .....	<b>12</b>
<b>2. Der Kontext: Regierungs- und Verwaltungsreformen in Deutschland und Niedersachsen</b> .....	<b>18</b>
<b>3. Die Ausgangssituation: der Raum Südniedersachsen im Rahmen der Landes- und Kommunalverwaltung</b> .....	<b>47</b>
3.1 Der Regionale Kooperationsraum Südniedersachsen im Überblick .....	47
3.2 Strukturprofile der Gebietskörperschaften .....	50
3.2.1 Strukturprofil des Landkreises Northeim .....	50
3.2.2 Strukturprofil des Landkreises Osterode am Harz .....	56
3.2.3 Basisdaten zum Landkreis Goslar .....	61
3.2.4 Strukturprofil des Landkreises Göttingen .....	64
3.2.5 Strukturprofil der Stadt Göttingen .....	70
3.3 Interkommunale Zusammenarbeit im Untersuchungsraum .....	75
3.4 Regionalorganisationen im Raum: der Regionalverband Südniedersachsen und die SüdniedersachsenStiftung .....	77
<b>4. Kleinräumige Datenanalyse: die kommunale Selbstverwaltung Südniedersachsens im Landesvergleich</b> .....	<b>82</b>
4.1 Bevölkerungsbesatz und Raumkapazität .....	85
4.2 Sozioökonomische Verflechtungen in der Teilregion .....	100
4.3 Regionale Entwicklungsfähigkeit .....	118
4.4 Sozioökonomische und fiskalische Ausgleichsfähigkeit des Raums, Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse .....	145
4.5 Ortsnähe, Teilhabe/Ehrenamt und Identität .....	157
4.6 Zwischenergebnis: Stabilisierungs- und Handlungsbedarf .....	175
<b>5. Zukunftsorientierte Funktionsanalysen in ausgewählten Aufgabenfeldern</b> .....	<b>180</b>
5.1 Kategorien und Maßstäbe von Aufgabenanalysen sowie Reformoptionen .....	181
5.2 Kommunaler Aufgabenbestand und Auswahl der untersuchten Aufgabenfelder .....	183
5.3 Darstellung der gewählten Aufgabenfelder .....	188
5.3.1 Allgemeine Organisationsentwicklung .....	188
5.3.2 Arbeit und Soziales .....	190
5.3.3 Schulentwicklung .....	192
5.3.4 Jugendhilfe .....	192
5.3.5 Wirtschaftsentwicklung (inkl. Tourismus) .....	193
5.3.6 Infrastrukturentwicklung .....	193
5.3.7 Verkehrsentwicklung .....	194

5.3.8	Umweltentwicklung.....	194
5.3.9	Kulturentwicklung.....	194
5.3.10	Gesundheitsschutz und -aufsicht.....	194
5.3.11	Veterinärwesen und Lebensmittelüberwachung.....	199
5.4	Analyse ausgewählter Schlüsselaufgaben für die Landkreise Northeim, Osterode am Harz und (eingeschränkt) Goslar.....	206
5.4.1	Allgemeine Organisationsentwicklung.....	206
5.4.2	Arbeit und Soziales.....	214
5.4.3	Schulentwicklung.....	216
5.4.4	Jugendhilfe.....	217
5.4.5	Wirtschaftsentwicklung (inkl. Tourismus).....	218
5.4.6	Infrastrukturentwicklung.....	221
5.4.7	Verkehrsentwicklung.....	223
5.4.8	Umweltentwicklung.....	223
5.4.9	Kulturentwicklung.....	224
5.4.10	Gesundheitsschutz und -aufsicht.....	226
5.4.11	Veterinärwesen und Lebensmittelüberwachung.....	229
5.5	Analyse ausgewählter Schlüsselaufgaben für den Landkreis und die Stadt Göttingen.....	232
5.5.1	Allgemeine Organisationsentwicklung.....	232
5.5.2	Arbeit und Soziales.....	237
5.5.3	Schulentwicklung.....	238
5.5.4	Jugendhilfe.....	240
5.5.5	Wirtschaftsentwicklung (inkl. Tourismus).....	242
5.5.6	Infrastrukturentwicklung.....	244
5.5.7	Verkehrsentwicklung.....	246
5.5.8	Umweltentwicklung.....	247
5.5.9	Kulturentwicklung.....	248
5.5.10	Gesundheitsschutz und -aufsicht.....	250
5.5.11	Veterinärwesen und Lebensmittelüberwachung.....	251
<b>6.</b>	<b>Handlungsoptionen: der Fall Südniedersachsen.....</b>	<b>252</b>
6.1	Modelle der Stadt-Umland-Organisation: Bewertungskriterien und ihre Eignung für die (Teil-)Region Südniedersachsen.....	252
6.2	Optimierung des Status quo.....	259
6.2.1	Northeim/Osterode am Harz.....	260
6.2.2	Landkreis und Stadt Göttingen.....	261
6.3	Nachhaltige Ausweitung der interkommunalen Zusammenarbeit.....	261
6.3.1	Northeim/Osterode am Harz.....	274
6.3.2	Landkreis und Stadt Göttingen.....	275
6.4	Weitere Handlungsmöglichkeiten und Fusionsansätze.....	276
6.4.1	Northeim/Osterode am Harz.....	290
6.4.2	Verbesserung des Verhältnisses von Landkreis und Stadt Göttingen.....	291
6.4.3	„Große Lösung“?.....	293
6.5	Modellregion Südniedersachsen? Regionalorganisation <i>revisited</i> .....	294

6.6	Empfehlung des Gutachters: ein Stufenmodell.....	295
<b>7.</b>	<b>Anhang .....</b>	<b>298</b>
7.1	Aufgabenbestand und Aufgabendifferenzierung: ein empirisch-analytischer Rahmen.....	298
7.1.1	ISE-Systematik staatlicher und kommunaler Aufgabenbereiche.....	298
7.1.2	Kategorien der Aufgabenanalyse.....	309
7.1.2.1	Funktionale Aufgabendifferenzierung.....	309
7.1.2.2	Räumliche und strategische Aufgabenelemente.....	313
7.2	Modelle der Stadt-Umland-Organisation in der Bundesrepublik: eine Synopse .....	314
7.3	Ablaufplanung für Gemeindefusionen (weitgehend auch auf Kreisfusionen übertragbar).....	319
7.4	Übersichten zum Stand der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) im Raum Südniedersachsen .....	321
7.5	Pendleranalyse des NIW .....	334
7.6	Literatur- und Materialverzeichnis.....	362
7.7	Neuere Publikationen des ISE zur Regierungs- und Verwaltungsorganisation.....	367

## Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	an angegebenem Ort
a.H.	am Harz
Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
Abt.	Abteilung
abzgl.	abzüglich
AG	Aktiengesellschaft
ALLviN	Arbeitsgemeinschaft der Landschaften und Landschaftsverbände in Niedersachsen
AMD	Arbeitsmedizinischer Dienst
ANKA	Arbeitsgemeinschaft der niedersächsischen Kommunalarchive
ARGE	(Kommunale) Arbeitsgemeinschaft
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BAföG	Berufsausbildungsförderungsgesetz
Bay	Bayern
Bbg	Brandenburg
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BW	Baden-Württemberg
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union
d.h.	das heißt
ders.	derselbe
DGO	Deutsche Gemeindeordnung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
e.V.	eingetragener Verein
ebd.	ebenda
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
etc.	<i>et cetera</i>
EU	Europäische Union
EUR	Euro
f.	folgende
FB	Fachbereich
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	fortfolgende
GB	Geschäftsbereich
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
ggw.	gegenwärtig
GIS	Geoinformationssysteme
GIZ	Gründungs- und Innovationszentrum



GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GPO	Geschäftsprozessoptimierung
GWG	Gesellschaft für Wirtschaftsförderung und Stadtentwicklung Göttingen
He	Hessen
Hg.	Herausgeber
i.B.	im Bereich
i.d.F.v.	in der Fassung vom
i.H.v.	in Höhe von
i.T.	in Teilen
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinne
IHK	Industrie- und Handelskammer
IKZ	Interkommunale Zusammenarbeit
IMAK	Interministerieller Arbeitskreis
inkl.	inklusive
IP	Internet-Protokoll
ISE	Institut für Staats- und Europawissenschaften
IT	Informationstechnik
IuK	Informations- und Kommunikationstechnologie
JD	Jahresdurchschnitt
K	Kreise
Kap.	Kapitel
Kfz	Kraftfahrzeug
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KLR	Kosten-Leistungs-Rechnung
km	Kilometer
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
Kr.	Kreis
kreisfr. St.	kreisfreie Stadt
L	Land; <i>als stat. Bezugsgröße hier</i> : Gesamtheit der Gebietskörperschaften Niedersachsens
Landkr.	Landkreis
LAVES	Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit
LFGB	Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch
LK	Landkreis
LSA	Sachsen-Anhalt
LSKN	Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie (Niedersachsen)
LT-Drs.	Landtags-Drucksache
LV	Landesverfassung
LVerfG	Landesverfassungsgericht
M	Mittelzentrum
Mio.	Million, Millionen
ML	Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung
MS	Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NBank	Investitions- und Förderbank Niedersachsen
Nds	Niedersachsen
Nds. GVBl	Niedersächsisches Verordnungs- und Gesetzblatt

NEWIN	Netzwerk der Wirtschaftsförderer in Niedersachsen
NGO	Niedersächsische Gemeindeordnung
NGöGD	Niedersächsisches Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst
NIW	Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung
NLGA	Niedersächsisches Landesgesundheitsamt
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
NPM	New Public Management
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSM	Neues Steuerungsmodell
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques (Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
O	Oberzentrum
o.ä.	oder ähnliches
od.	oder
ÖPNV	Örtlicher Personennahverkehr
ÖPP	Öffentlich-Private Partnerschaft
rd.	rund
Rdn.	Randnummer
RES	Regionale Entwicklungsstrategie
RIP	Rheinland-Pfalz
RV	Regierungsvertretung
S	Städte
S.	Seite
Saar	Saarland
Sachs	Sachsen
SächsGemO	Sächsische Gemeindeordnung
SächsLKrO	Sächsische Landkreisordnung
SächsOVG	Sächsisches Oberverwaltungsgericht
SächsVBl	Sächsische Verwaltungsblätter
SächsVerf	Sächsische Verfassung
SAP	Systeme, Anwendungen und Produkte in der Datenverarbeitung (Firmenname)
SG	Samtgemeinde
SGB	Sozialgesetzbuch
SH	Schleswig-Holstein
sog.	sogenannte/r
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
Tab.	Tabelle
Thü	Thüringen
TK	Telekommunikation
u.a.	unter anderem
u.a.m.	und andere mehr
U18	unter 18-Jährige
Ü75	über 75-Jährige
UWG	Unabhängige Wählergemeinschaft

VerfGH	Verfassungsgerichtshof
Vf.	Verfahren
vgl.	vergleiche
VRWG	Gesetz zur Weiterentwicklung der Verwaltungsstrukturreform
VSN	Verkehrsverbund Südniedersachsen
VW	Volkswagen
WMG	Wolfsburg Marketing GmbH
WOB AG	Wolfsburg AG
WRG	Wirtschaftsförderung Region Göttingen
z.B.	zum Beispiel
ZEB	Zentrum für Erwachsenenbildung
ZGB	Zweckverband Großraum Braunschweig
ZSE	Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften
ZVSN	Zweckverband Verkehrsverbund Süd-Niedersachsen
zzgl.	zuzüglich

## 1 Fragestellung, Untersuchungsansatz, Methodik

Eine Untersuchung zur Entwicklung der niedersächsischen Kommunalstrukturen steht zunächst in einem *breiteren Kontext*, der über *Regierungs- und Verwaltungsreformen auf Bundes- und Länderebene* bis hin zu *Vorstellungen* reicht, *Niedersachsen unterhalb der Landesebene in Regionen zu unterteilen*, um über eine entsprechende Größerräumigkeit für Zukunftsaufgaben, eine zeitgemäße Leistungserbringung oder auch nur die Umstellung von Förderverfahren (etwa im Rahmen der Europäischen Union) besser gewappnet zu sein. So kommt es, etwa seitens der Opposition im Landtag, zu Erörterungen, acht bis zwölf „Regionen“ an die Stelle der in Niedersachsen sehr ausdifferenzierten Kreisstruktur zu setzen, ein Vorschlag, der allerdings nicht nur in Niedersachsen meist Oppositionsvorstellung bleibt; so forderte u.a. der ehemalige nordrhein-westfälische Ministerpräsident *Rüttgers* vor Landtagswahlen eine Regionalisierung seines Landes, die nach der Regierungsübernahme ein dann nicht weiter verfolgtes Desiderat blieb. Auch sollte man sich in solchen Diskussionen stärker als bislang erkennbar bewusst werden, dass mit der Forderung nach „verfassten Regionen“ eine neue Gebietskörperschaft gemeint ist, die das ohnehin „übermöblierte“ Verwaltungssystem der Bundesrepublik zusätzlich komplizieren und wohl auch in seiner Leistungsfähigkeit beeinträchtigen dürfte.

Gleichwohl ist deutlich, dass sich *eine zu stark ausdifferenzierte Kommunalstruktur in Teilen überlebt* hat; nicht nur *demographische und haushalterische Verwerfungen*, sondern auch *Veränderungen von Informations- und Kommunikationsprozessen* stellen die Routinen dezentraler Politik infrage und setzen *das kommunale Verwaltungshandeln beträchtlichen Umorientierungen* aus. Während sich einiges davon als durchaus „modische“ Steuerungsdiskussion erwies und in der Einführung eines *New Public Management (NPM)* ihren neoliberalen Denken geschuldeten Höhepunkt fand, sind heute zahlreiche Ansätze erkennbar, die die nicht selten überbordende Komplexität des deutschen Verwaltungssystems – auch und gerade auf kommunaler Ebene – zu überdenken. In Niedersachsen tritt hinzu (vgl. hierzu unter Kap. 2), dass das *Land* seine diesbezüglichen „Hausarbeiten“ *weitgehend gemacht* hat, während die *kommunale Ebene* mit Blick auf unabwendbare Veränderungen *eher Abwehr- und Forderungsverhalten* dokumentiert. Diese Position durchzuhalten, erweist sich angesichts der unbestreitbar defizitären Ausgangssituation heute als schwierig, zumal das Land über eine Reihe von Förderungspolitiken Anreize bot (und bietet), auch die kommunale Ebene einer substanziellen Überprüfung zu unterziehen und dabei eine stabile Leistungserbringung mit kostengünstigeren Verfahren und einer Beibehaltung der bürgerschaftlichen Beteiligung zu verbinden. So findet sich *derzeit eine intensive Suche nach veränderten Organisationsstrukturen und zukunftsfähigen Verfahren*, die *unterhalb der Ebene*

**Untersuchung in  
breiterem Kontext**

**Anpassung von  
Kommunalstruk-  
turen aufgrund  
veränderter Rah-  
menbedingungen**

*struktureller Veränderungen zunächst über eine erweiterte interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) angestrebt* werden. Dabei dokumentieren die Reform- und Modernisierungsansätze in zahlreichen Flächenländern der Bundesrepublik, dass und inwieweit die Energien der Beteiligten reichen, wobei zwischen den Bemühungen der west- und der ostdeutschen Länder zu unterscheiden ist. Während es in den neuen Ländern eher um einen Rückbau nach 1989 zwar gut gemeinter, aber überdimensionierter Selbstverwaltungseinrichtungen ging (und geht), stehen im Westen des Landes eher Versuche zu einer Rationalitätssteigerung „im Bestand“ im Vordergrund.

Hinzu tritt das *Bemühen der Gebietskörperschaften*, nicht nur horizontal, sondern auch vertikal das öffentliche Handeln zu verbessern. So beginnt man trotz der Arbeit zweier Kommissionen zur Föderalismusreform derzeit erneut, die Routinen der föderalstaatlichen Willensbildung und Entscheidung zu thematisieren (nicht nur, aber vor allem im Bildungsbereich), sucht der bislang eher inaktive Bund seiner Ministerialorganisation eine zeitgemäße Gestalt zu geben und blickt man im Vergleich auf das Regierungs- und Verwaltungshandeln unitarischer Staatensysteme, um hieraus zeit- und ressourcenschonende Ansätze für das eigene Verwaltungshandeln auf Bundes- und Länderebene zu gewinnen. Im Ergebnis werden *Kommunikation, Kooperation und Koordination* (in dieser Reihenfolge) zu zentralen Stichworten der Diskussion, wobei freilich eher Absichtserklärungen oder Ankündigungspolitiken denn überzeugende Modernisierungsansätze erkennbar werden. Auch dies hat die Fragestellung der hier verfolgten Untersuchung geprägt.

Deren Untersuchungsansatz und Methodik erklärt sich aus dieser Zustandsbeschreibung. So würdigt der Gutachter im Folgenden zunächst die *bundesstaatlichen und niedersächsischen Reformbemühungen im Zeitablauf*, bevor er sich den Problemen der Teilregion Südniedersachsen zuwendet. Hier geht es dann zunächst um die *Aufarbeitung aller zugänglichen Primär- und Sekundärmaterialien*, die *Auswertung der sehr intensiven und ungewöhnlich ertragreichen Interviewphasen* schließt sich an. So wurde sowohl in Northeim und Osterode am Harz wie in Göttingen im Rahmen zahlreicher Gespräche mit den Verwaltungsvorständen/Dezernenten und Referenten eine meist sehr produktive Diskussion geführt, die immer von dem Versuch getragen war, zukunftsfähige Handlungsoptionen zu identifizieren und ggf. Vorstellungen zu deren Verwirklichung zu generieren. Da wo übereinstimmende Problemanalysen erkennbar waren, erleichterte dies die Diskussion etwaiger Handlungsoptionen; im Fall von Differenzen erwiesen sich diese meist als der heterogenen Ausgangssituation und spezifischen Verfahrensausprägungen geschuldet. Schnell wurde auch deutlich, dass die Kreise Northeim und Osterode *ab ovo* auf Veränderung drängten und sich in weiten Teilen bereits für eine Fusion aussprachen, während sich im Kreis Göttingen die Überlegungen eher

**Bundesstaatliche  
Bezüge**

**Untersuchungs-  
ansatz und  
Methodik**

auf eine Verbesserung des Status quo und auf einen Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit richteten.

Nach *Auswertung der während der zweiteiligen Interviewphase gewonnenen Erkenntnisse* und der *akribischen kleinräumigen Datenanalyse* wurde zudem ein *Vergleich mit der Ausgangssituation in anderen Flächenländern der Bundesrepublik* in die Untersuchung mit einbezogen. Dieser Vergleichsaspekt erwies sich als besonders sinnvoll, da sich in anderen Ländern zum einen durchaus vergleichbare Probleme stellen und zum anderen der Gutachter in den vergangenen Jahren in fast jedem Flächenland ähnliche Untersuchungen durchführen, im Ergebnis daher auf einem beträchtlichen Empiriebestand aufbauen konnte. Die Zusammenführung der Analyseebenen mündete schließlich in den vorliegenden Bericht, der wiederum *Empfehlungen* ausweist, *die über eine verbesserte Kooperation und eine ggf. schrittweise Größerräumigkeit die Handlungs- und Zukunftsfähigkeit der (Teil-)Region sicherstellen sollte.*

Analytisch nimmt die Untersuchung das auf, was sich im Rahmen der Staats- und Verwaltungswissenschaften an Erkenntnissen für die hier verfolgte Fragestellung findet. Dabei konnte der Gutachter von den bereits angesprochenen Arbeiten profitieren, die er nicht nur für die anderen Flächenländer, sondern auch für den Bund und im Rahmen der Europäischen Union durchführte.<sup>1</sup> Die entsprechenden empi-

**Vergleich mit anderen Flächenländern**

**Verbindung staats- und verwaltungstheoretischer Erkenntnis mit empirischen Zugängen**

<sup>1</sup> *Hesse, J.J.*: Regierungs- und Verwaltungsreform in Hessen (I), Wiesbaden/Berlin, 1997; *ders.*: Regierungs- und Verwaltungsreform in Brandenburg, Potsdam/Berlin, 1999a; *ders.*: Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf/Berlin, 1999b; *ders.*: Regierungs- und Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin/Berlin, 2000a; *ders.*: Regierungs- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, Mainz/Berlin, 2000b; *ders.*: Regierungs- und Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein, Kiel/Berlin, 2000c; *ders.*: Regierungs- und Verwaltungsreform in Sachsen-Anhalt, Magdeburg/Berlin, 2001; *ders.*: Regierungs- und Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, Stuttgart/Berlin, 2002a; *ders.*: Regierungs- und Verwaltungsreform in Bayern, München/Berlin, 2002b; *ders.*: Regierungs- und Verwaltungsreform in Hessen (II), Wiesbaden/Berlin, 2002c; *ders.*: Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Eine Zwischenbilanz und Bewertung von Regierungs- wie Oppositionsvorschlägen, Berlin, 2003; *ders.*: Niedersachsen: Staatliche Repräsentanz in den Regionen. Funktion, Aufgaben und Organisation von „Regierungsbüros“. Gutachten im Auftrag des Gesprächskreises Weser-Ems, Berlin, 2004a; *ders.*: Überprüfung der kommunalen Verwaltungsstrukturen im Saarland. Untersuchung im Auftrag des Saarländischen Ministeriums für Inneres und Sport, Berlin/Saarbrücken, 2004b; *ders.*: Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen. Zwischenbericht zur Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport, Berlin, 2005a; *ders.*: Modelle der Stadt-Umland-Organisation in der Bundesrepublik Deutschland, Untersuchung im Auftrag des Saarländischen Ministeriums für Inneres, Familie, Frauen und Sport, Berlin, 2005b; *ders.*: Reorganisation der Hauptstadtverwaltung. Funktional- und Verwaltungsstrukturreform in Berlin, Berlin, 2005c; *ders.*: Raumordnung und Landesentwicklung. Reformoptionen für ein tradiertes Politikfeld, Baden-Baden, 2006a; *ders.*: Regierungs- und Verwaltungsreform im internationalen Vergleich: der Fall Australien. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Berlin, 2006b; *ders.*: Regierungs- und Verwaltungsreform im internationalen Vergleich: der Fall Neuseeland. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Berlin, 2006c; *ders.*: Aufgabenkritik, Funktional- und Strukturreform in den Flächenländern. Das Beispiel Saarland, Berlin, 2007a; *ders.*: Strukturberichterstattung für die deutschen Gebietskörperschaften: Methodische Vorstudien. Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres, Sport und Integration, Berlin, 2008a; *ders.*: Verwaltung erfolgreich modernisieren. Das Beispiel einer Kreisgebietsreform, Baden-Baden,

risch-analytischen Ausarbeitungen finden sich in zahlreichen gesonderten Veröffentlichungen<sup>2</sup>, die dem interessierten Leser anempfohlen seien. Sie sollten deutlich machen, dass sich darin fast durchgehend ein Verständnis dokumentiert, das *aus der Konfrontation staats- und verwaltungstheoretischer Bemühungen mit den Empirien*, der Praxis unterschiedlicher gebietskörperschaftlicher Ebenen also, *Erkenntnisse zu gewinnen sucht*, die die *Handlungsorientierung explizit einbeziehen*, ja ihr eine gewisse prägende Dominanz verleihen. Der Autor, ohnehin kein Freund der überkommenen Unterscheidung von grundlagen- und anwendungsorientierter Forschung, sucht damit auch die zeitgenössischen Staats- und Verwaltungswissenschaften fortzuentwickeln, ein Ansatz, der sich über die multiplikativ wirkende

---

2008/2009; *ders.*: Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern: Zur Einkreisung bislang kreisfreier Städte. Untersuchung im Auftrag des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern. Berlin, 2009; *ders.*: Arbeits- und Sozialverwaltung im Bundesstaat. Notwendiger Wettbewerb im SGB II, Baden-Baden, 2009/2010; *ders.*: Kommunalstrukturen in Niedersachsen. Untersuchung im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Sport des Landes Niedersachsen, 2010a; *ders.*: Gutachterliche Stellungnahme zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Untersuchung im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, Berlin, 2010b; *ders.*: Kommunalstrukturen in Niedersachsen. Eine teilregionale Untersuchung für den Raum Wolfsburg-Gifhorn-Helmstedt, Berlin, 2011; *Hesse, J.J./Götz, A.*: Systematische Aufgabenkritik in der nordrhein-westfälischen Landesverwaltung. Auswertung der Aufgabenerhebung und Ansatzpunkte für die Neuordnung der Kompetenz- und Organisationsstrukturen, Berlin, 2004; *dies.*: Struktur- und Kommunalisierungsbenchmark. Systematischer Ländervergleich zur Aufbauorganisation und staatlich-kommunalen Zuständigkeitsverteilung, Berlin, 2005; *dies.*: Kooperation statt Fusion? Interkommunale Zusammenarbeit in den Flächenländern, Baden-Baden, 2006; *dies.*: Für eine zukunftsfähige Arbeits- und Sozialverwaltung. Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II („Hartz IV“), 2005-2007, Baden-Baden, 2007; *dies.*: Evaluation der Arbeit und Wirkungsweise der Niedersächsischen Regierungsvertretungen (2005-2008). Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres, Sport und Integration, Berlin, 2008a; *dies.*: Gesetz zur Weiterentwicklung der Verwaltungsstrukturreform (VRWG) in Baden-Württemberg. Gutachterliche Stellungnahme. Berlin, 2008b; *dies.*: Voraussetzungen der Selbstverwaltung. Zum Verhältnis von Ehrenamt und Gebietsgröße, Baden-Baden, 2008/2009; *dies.*: Der finanzielle Ertrag einer Verwaltungsreform. Methodische Grundlagen zur Ermittlung von Kooperations- und Fusionsrenditen, Baden-Baden, 2009a; *Hesse, J.J./Götz, A./Schubert, S.*: Reform der Hoheitsverwaltung. Das Beispiel der Finanzverwaltung in Baden-Württemberg, Baden-Baden, 2007.

<sup>2</sup> Über die in Fn. 1 benannten Gutachten hinaus sei verwiesen auf *Hesse, J.J.*: Wider den Hochmut und die Gleichgültigkeit: die Professionalisierung Europas als Zukunftsaufgabe, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE)* 3/4, 2005d, 620-649; *ders.*: Regierungs- und Verwaltungsreform als gesamtstaatliche Aufgabe, in: Henneke, H.G. (Hg.), *Kommunale Verwaltungsstrukturen der Zukunft*, Stuttgart u. a., 2006d, 141-188; *ders.*: Was soll und kann Verwaltungsreform? Der Fall Niedersachsen, in: *Niedersächsische Verwaltungsblätter*, 14/6, 2007b, 145-160; *ders.*: Der Bund in der Verantwortung: Plädoyer für eine nachhaltige Modernisierung von Regierung und Verwaltung, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE)* 5/1, 2007d, 99-111; *ders.*: Kleinsten gemeinsamer Nenner? Die Föderalismusreform II vor der Entscheidung, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE)* 6/2, 2008c, 193-203; *ders.*: Determinanten einer Reform der Verwaltungsorganisation, in: Ipsen, J. (Hg.), *Verwaltungsorganisation in Flächenstaaten*, Osnabrück, 2008d, 13-50; *Hesse, J.J./Grotz, F.*: Europa professionalisieren. Kompetenzordnung und institutionelle Reform im Rahmen der Europäischen Union, Berlin, 2005; *dies.*: „Flexibilisierung“ europäischer Politik als Weg aus der Krise? Verstärkte Zusammenarbeit, Offene Koordinierung und Grenzüberschreitende Regionalkooperation im Vergleich, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts (Neue Folge)* 54, 2006, 607-628; *Hesse, J.J./Götz, A.*: Staatsreform in Deutschland – das Beispiel der Länder, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE)* 4/2003 und folgende.; *dies.*: Mut zur Reform: „Hartz IV“ als Testfall für eine zukunftsfähige Arbeits- und Sozialordnung, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE)* 7/1, 2009b, 83-120.

„Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften“ (ZSE) sowie zwei wissenschaftliche Schriftenreihen<sup>3</sup> durchzusetzen scheint.

Schließlich sei erwähnt, dass im Ergebnis der mit Vertretern der Landesregierung und des kommunalen Bereichs im Vorfeld der Untersuchung geführten Gespräche die *nachfolgenden Ausführungen auch aufgabenanalytisch* insofern *ausgerichtet* sind, als von eher nur zusammenfassender Argumentation abgesehen wird. Dies folgt nicht nur der inzwischen hoffentlich *selbstverständlichen Logik*, nach der jedweder Reformansatz – nicht nur auf kommunaler Ebene – sich um eine Aufgabenkritik bemühen sollte, bevor Funktional- und Strukturreformen erörtert werden, sondern vor allem auch der *Ausgangssituation in Niedersachsen*, die zwar die benannten Strukturreformen auf Landesebene, bislang aber *noch keine dem komplementäre Funktionalreform* erkennen lässt. *Das der Landesregierung anzulasten* (wie seitens der kommunalen Spitzenverbände gelegentlich praktiziert), *erscheint allerdings fragwürdig*, da man sich im Rahmen des Innenministeriums seit längerem darum bemüht, eben diese funktionalreformerischen Erwägungen „auf den Weg zu bringen“, allerdings richtigerweise nicht über landesspezifische Vorgaben, sondern in Zusammenarbeit mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden. Dieser Prozess hat sich nach Kenntnis des Autors bislang als ausgesprochen „zäh“ und schwierig erwiesen, wobei man für gelegentlich erkennbare Blockadehaltungen der Spitzenverbände im Verfahren zwar Verständnis aufbringen, in der Sache aber doch Vorbehalte benennen sollte. Natürlich ist es Aufgabe von Spitzenverbänden, den „jeweiligen Bestand“ zu hüten, doch ist die Situation im kommunalen Bereich in Teilen derart defizitär, dass man dem erkennbaren Gestaltungsauftrag kaum entsprechen kann, wenn man sich hierauf gerichteten Diskussionen entzieht oder sie im Ergebnis gar „blockiert“. Die demographischen Ausgangsdaten sind bekannt und mittelfristig nicht umkehrbar, die jeweilige haushalterische Situation auch; die Verschuldung einzelner Gebietskörperschaften und die ubiquitär erkennbaren Kassenkredite sprechen eine deutliche Sprache.

Der Gutachter hat diesen *in Teilen diskussionswürdigen Stand der Aufgabendiskussion im Land* zum Anlass genommen, seinerseits tätig zu werden und vor allem im Rahmen des Kapitels 5 *Ausführungen zu ausgewählten Aufgabenfeldern* in die Untersuchung einzubeziehen. Die dabei vorgestellten Erörterungen basieren zum einen auf einer Auswertung der vorliegenden Literatur, zum anderen auf Erkenntnissen, die im Rahmen der vielen Interviews in Göttingen, Northeim und Osterode gewonnen wurden. Die *Analysen* sind allerdings *nur exemplarisch* zu verstehen, ihre Vollständigkeit verbietet sich im Rahmen dieser auf eine Bearbeitungszeit von

**Aufgabenanalytische Ebene**

**Ausstehende Funktionalreform im Land**

**Exemplarische Aufgabenanalysen des Gutachters**

<sup>3</sup> „Abhandlungen zur Staats- und Europawissenschaft“ (Duncker & Humblot-Verlag, Berlin) und „Staatsreform in Deutschland und Europa“ (Nomos-Verlag, Baden-Baden).



nur vier Monaten angelegten Untersuchung. Für weitergehende Analysen sei auf eine frühere Arbeit, die unseres Wissens erste landesweite Aufgabenkritik in der Bundesrepublik, verwiesen, ihren Erkenntnissen dürfte in Teilbereichen Modellcharakter zukommen.<sup>4</sup> Gleiches gilt im Übrigen für die erst anlaufende Diskussion um ein den Namen verdienendes *benchmarking*, für das das ISE bereits vor einigen Jahren methodische Vorstudien vorlegte und diese in inzwischen drei Mitgliedstaaten der Europäischen Union testen und weiterentwickeln konnte.<sup>5</sup>

Im Übrigen wird in den folgenden Ausführungen auch verfahrensbezogen insofern differenziert, als der *Prozess der Politikformulierung von dem des Vollzugs und einer sich anschließenden* (und vorab bedachten) *Wirkungsanalyse unterschieden* wird. Dass diese Phasen nicht immer sauber voneinander zu trennen sind, ist jedem bewusst, der politisch-administratives Handeln auf den gebietskörperschaftlichen Ebenen verfolgt; gleichwohl bietet sich diese Ausdifferenzierung ebenso an wie die *Unterscheidung zwischen Aufgaben-, Ressourcen- und Entscheidungsstrukturen*. Mit Blick auf die finanzielle Ausgangssituation und die sich damit wiederum verbindenden Handlungsmöglichkeiten wurden zudem die *Haushalte* der in diese Untersuchung einbezogenen Akteure *einer grundlegenden Überprüfung unterzogen*, auch finden sich *Ausführungen zu sog. Kooperations- und Fusionsrenditen*, die auf Arbeiten in anderen Ländern beruhen.<sup>6</sup> Beides sei dem Leser empfohlen, zumal hier in Teilbereichen *nolens volens* Neuland betreten wurde.

**Prozessorientierung**

---

<sup>4</sup> Hesse, a.a.O., 2007a.

<sup>5</sup> Ders., a.a.O., 2008a; der Test bezog sich auf das regionale und lokale Handeln im Vereinigten Königreich, den Niederlanden und Deutschland.

<sup>6</sup> Hesse/Götz, a.a.O., 2009a.

## 2 Der Kontext: Regierungs- und Verwaltungsreformen in Deutschland und Niedersachsen

Der bereits angesprochene Kontext der Bemühungen um erweiterte Entwicklungspotentiale in Südniedersachsen ist vor allem deshalb wichtig, weil damit zum einen eine gewisse *Relativierung der eigenen Bemühungen* („über den Tellerrand hinaus“), zum zweiten die *Möglichkeit eines grenzüberschreitenden Lernens* (horizontal wie vertikal) und zum dritten die *Beachtung komplementärer Entwicklungspolitiken auf anderen gebietskörperschaftlichen Ebenen* verbunden ist (was den Vernetzungsaspekt von Veränderungen auf den unterschiedlichen Ebenen des öffentlichen Handelns anspricht).

Vergleicht man die *verwaltungspolitischen Aktivitäten der deutschen Gebietskörperschaften*, so lassen sich unter dem Zwang knapper werdender Ressourcen seit den 1990er Jahren intensive Reformbemühungen zunächst der *Kommunen* und dann der meisten *Flächenländer* feststellen. Der *Bund* legte dagegen lange Zeit eine *deutliche Zurückhaltung* an den Tag, die erst allmählich der Erkenntnis wich, dass nicht nur der Politikformulierung im Rahmen des Föderalismus, sondern auch dem Vollzug und der operativen Interaktion der Gebietskörperschaften ein *gesteigertes Interesse* zukommen sollten. Zwar galt die stetige Überprüfung und Weiterentwicklung von Regierung und Verwaltung auch in früheren Jahren als „*Hausaufgabe der Politik*“, doch mündete dies eher selten in eine den Namen verdienende *Institutionenpflege*; sie stellt unverändert ein *Stiefkind der deutschen Staats- und Verwaltungspraxis* dar.<sup>7</sup> Das verdeutlichen im Gegensatz zur inflationären Proklamation von Reformen auch der eher seltene Gebrauch des Begriffs „*Verwaltungspolitik*“ und eine noch seltenere Verstetigung der entsprechenden Bemühungen, die zweifelsfrei Teil der politischen Führung sein sollten. Im Ergebnis wurden bundesseitig *institutionelle Anpassungsprozesse meist in Schüben* vollzogen und folgten eher zufälligen (oder überfälligen) Anlässen, materiellen Verwerfungen oder erkennbaren Vollzugsproblemen.

*Organisationsentwicklung in Staat und Verwaltung* ist deshalb zwar Teil der politischen Agenda, wird von den handelnden Akteuren aber *eher als temporäres Projekt* gesehen, dessen mangelnde Popularität im Bedarfsfall eine zügige Erledigung erfordert, kaum jedoch eine kontinuierliche Befassung mit ursächlicheren Fragen nach sich zieht. *Bürokratieabbau* oder „*Entbürokratisierung*“ als am häufigsten gebrauchte Topoi einer zeitgemäßen Reform-Rhetorik zielen dabei zwar auf Entlastung, sollen aber kein Störpotential für das Regierungsgeschäft entfalten und nicht zu einer das Staatshandeln permanent begleitenden Pflicht werden. Die von

**Einordnung des Untersuchungsraums in einen breiteren Kontext**

**Verwaltungspolitische Aktivitäten im Zeitablauf**

<sup>7</sup> Hesse, a.a.O., 2006d; ders., a.a.O., 2007d.

Thomas Ellwein und dem Autor eingeführte Chiffre vom „überforderten Staat“<sup>8</sup> suchte die Verfahren und Ergebnisse einer derart „ungepflegten“ Institutionenentwicklung zu charakterisieren. Dem lag die Einschätzung zugrunde, dass die Politik in den vergangenen Jahrzehnten die Verwaltung im Rahmen tradierter Strukturen und bewährter Routinen häufig weitgehend sich selbst überließ.

Zwar *veränderte sich diese Grundhaltung seit Beginn der 1990er Jahre*, doch wurde auch erkennbar, dass dies eben zunächst nur von den Kommunen ausging, im weiteren Verlauf die Länderverwaltungen erfasste und seit einigen Jahren nun auch auf Bundesebene zu etwas ernsthafteren Bemühungen um einen Bürokratieabbau führte.<sup>9</sup> Dabei haben sich die *finanziellen Restriktionen des Staates* fast durchgängig als *maßgeblich* erwiesen und erzeugt die für den deutschen Verwaltungsföderalismus charakteristische Finanz- und Aufgabenverteilung zwangsläufig Ungleichzeitigkeiten. Hinzu treten *veränderte Rahmenbedingungen* (von der Europäisierung und „Globalisierung“ über wachsende territoriale und soziale Disparitäten bis hin zu den Konsequenzen der demographischen Entwicklung), die *nicht nur eine effizienzorientierte, sondern auch eine qualitative Weiterentwicklung von Regierung und Verwaltung* nahe legen. So erklärt sich, dass in Verbindung mit alle gebietskörperschaftlichen Ebenen angehenden Projekten (Trägerschaftsfrage nach dem SGB II, Föderalismusreformen I und II) die Bereitschaft wächst, auch vertikale Bezüge der Verwaltungspolitik zu thematisieren und sie in die Handlungsprogramme der gebietskörperschaftlichen Ebenen zu integrieren.<sup>10</sup> Im Ergebnis rächt sich gleichwohl, dass der *Bund* bislang *von einer den Namen verdienenden Aufgabenkritik und einer nachhaltigeren Funktionalreform weitgehend abgesehen* hat. Hinzu tritt, dass die horizontale Interaktion, also das fehlende oder unzureichend koordinierte Zusammenwirken von Bundesressorts, als ein Dauerproblem verbleibt. Der Gutachter hat als Mitglied diverser Kommissionen und Sachverständigenengremien mehrfach auf entsprechende Versäumnisse und sich demgegenüber anbietende Handlungsoptionen verwiesen, ohne dass dem nennenswerte politische Aktivitäten folgten. So vergab man das Potential einer Verfahrens- und Wirkungsanalyse als Chance, nicht mehr zeitgemäßes Verwaltungshandeln auf der Bundesebene zu überprüfen, kam es zu jener Vernachlässigung struktureller Vorausset-

## Umdenken und Umbrüche

<sup>8</sup> Ellwein, T./Hesse, J.J.: Der überforderte Staat, Frankfurt a.M., 1997.

<sup>9</sup> Vgl. unter neueren Verlautbarungen hierzu den Kabinettsbeschluss vom 27.01.2010: Eckpunkte zum Bürokratieabbau und zur besseren Rechtsetzung in der 17. Legislaturperiode, [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_\\_\\_Anlagen/2010/2010-01-27-kabinettsbeschluss-buerokratieabbau.property=publicationFile.pdf](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/___Anlagen/2010/2010-01-27-kabinettsbeschluss-buerokratieabbau.property=publicationFile.pdf) sowie den jüngsten Jahresbericht der Bundesregierung zu diesem Themenbereich: *Die Bundesregierung: Bericht der Bundesregierung 2010 zur Anwendung des Standardkosten-Modells und zum Stand des Bürokratieabbaus*, Berlin, 2010, [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_\\_\\_Anlagen/2010/2010-12-15-jahresbericht-buerokratieabbau.property=publicationFile.pdf](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/___Anlagen/2010/2010-12-15-jahresbericht-buerokratieabbau.property=publicationFile.pdf).

<sup>10</sup> Hesse, a.a.O., 2007d.

zungen, die sich bis heute als beträchtliches Defizit erweist, und fehlt bislang jedweder Vergleich (nach innen wie nach außen, national wie international, horizontal wie vertikal) als methodischer Ansatz und letztlich auch politischer Erfolgsindikator. Berücksichtigt man darüber hinaus, dass die Aufarbeitung der Verschuldungsproblematik von weiteren Engpässen begleitet sein wird, eröffnet sich hier ein wenig erfreulicher Ausblick.

Kann somit das verwaltungspolitische Handeln der Bundesebene nur als deutlich verbesserungsbedürftig gewürdigt werden, findet sich auf der *Ebene der Flächenländer* eine inzwischen *an Dynamik gewinnende und sich in Teilen nahezu modellhaft entwickelnde Reformbewegung*. Sie nimmt sowohl *Impulse von unten* (etwa in Form der Weiterentwicklung des Haushaltswesens) als auch *von oben* (zunächst als Folge von bundesgesetzlichen Zuständigkeitslockerungen mit Blick auf eine erweiterte Reduzierung von Bürokratiekosten) auf. Im Mittelpunkt der Modernisierungsansätze stehen dabei vor allem eine *systematische Aufgabenüberprüfung* (*vulgo*: Aufgabenkritik), eine dem nachfolgende Funktionalreform sowie eine sich damit wiederum verbindende *Anpassung oder gar Neuordnung der staatlichen Verwaltungsorganisation*. Diese Ausrichtung erklärt sich aus der Position der Länder im Staatsaufbau, wonach sie wesentliche Teile des Vollzugs zu verantworten haben und daneben über sektoral beschränkte Gesetzgebungskompetenzen verfügen. In Anbetracht der sich verändernden, vor allem demographischen und haushalterischen Rahmenbedingungen befördert dies eine *kapazitätsbezogene Diskussion*, die das Erfordernis gegebener Zuständigkeiten, ihre sinnvolle Zuordnung sowie die damit verbundenen Einzugsbereiche und Ressourcen in den Blick nimmt. Anders als der Bund, dessen Aktivitäten sich bekanntlich auf Auswärtige Angelegenheiten sowie Sicherheits-, Ordnungs- und Verteilungspolitiken beziehen (*Makroebene*), und die Kommunen, die sich im örtlichen Kontext auf operative Vollzugsfragen konzentrieren (*Mikroebene*), richten sich die Reformbemühungen der Länder mit der vertikalen und horizontalen Ausgestaltung von Behördenstrukturen gleichsam auf die *Mesoebene* des Staatshandelns.

**Reformaktive  
Flächenländer**

Die benannten Reformmaßnahmen zielen meist auf eine *Vereinfachung des Organisationsbesatzes der unmittelbaren Landesverwaltung* durch Auflösung, Zusammenlegung und Ausgliederung (bzw. Verselbstständigung) von Einrichtungen. Obwohl dies zahlreiche Kommentatoren übersehen, ging und geht es dabei *neben den über Skaleneffekte und einen Aufgabenverzicht zu verwirklichenden Einsparungen* immer auch um eine *inhaltlich funktionale Neuausrichtung* von Regierung und Verwaltung. In *vertikaler* Hinsicht betrifft das insbesondere die Intensität der *Dienst-, Rechts- und Fachaufsicht*, die Erfordernisse verwaltungsgerichtlicher Vor- bzw. Widerspruchsverfahren sowie die bei Verzicht auf Zwischeninstanzen zunehmenden Gestaltungsmöglichkeiten der verbleibenden Verwaltungsebenen. Eine

**Schwerpunkte der  
Modernisierung**

*Straffung des Behördenaufbaus* führt hier regelmäßig zu einer „Hochzongung“ von Aufsichtsfunktionen und einer Erweiterung der Aufsichtsspannen, womit Kontrollkapazitäten begrenzt und Ermessensspielräume im Sinne dezentraler Durchführungsverantwortung aufgebaut werden. Gleichzeitig erhofft man sich vom *Verzicht auf Widerspruchsinstanzen* eine Verfahrensbeschleunigung und administrative Entlastung, mithin eine Entbürokratisierung des Verwaltungshandelns, während die Verringerung von Entscheidungsebenen das gegebene Organisationsinteresse begrenzt, mittels Vorgaben und Weisungen den jeweils nachgeordneten Vollzug zu konditionieren und auf diesem Wege die eigene Existenz zu begründen oder zu sichern. In *horizontaler* Perspektive geht es demgegenüber vor allem um eine *verbesserte fachliche Abstimmung und Bündelungsfähigkeit*, die die Bearbeitung komplexer Problemstellungen erleichtern soll. Hinzu tritt die dann meist erkennbar normativ geprägte Absicht, durch die Zusammenführung unterschiedlicher Entscheidungsbelange eine Abwägung strittiger Fragen zu befördern. Schließlich soll eine *zurückgenommene Ausdifferenzierung* die Zahl separater Fachstränge und das durch Spezialisierung beförderte Wachstum von Verwaltung beschränken. Insofern tragen alle der genannten *Konzentrationsmaßnahmen* dazu bei, Grundprinzipien einer „Neuen Steuerung“ im Verwaltungsalltag organisatorisch zu verankern und auf diese Weise den *Vollzug funktional zu modernisieren*. Der bislang geäußerte Vorwurf, Verwaltungsstrukturereformen seien zu einseitig ausgerichtet und würden sich als nicht nachhaltig erweisen, geht somit fehl.

Hinzu tritt die in den vergangenen Jahren professionalisierte und von den verantwortlichen Akteuren ernster genommene *Kritik der gegebenen Aufgaben*, wobei Niedersachsen, das Saarland, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und – sehr eingeschränkt – auch Nordrhein-Westfalen zu nennen sind. Die bereits angesprochene Grundierung von Funktional- wie Strukturereformen durch eine vorangehende Bestandsaufnahme und Überprüfung öffentlicher Zuständigkeiten zählt inzwischen fast zum Credo aller erkennbaren Verwaltungsereformen, wengleich deren *Ertrag* (in Form von Aufgabenverzicht, Aufgabenverlagerung oder Privatisierung) *von politischen Vorgaben und ihrer Durchsetzbarkeit abhängig* bleibt. Hierin dürfte denn auch ein wesentlicher Grund dafür liegen, dass das Junktim zwischen Aufgaben- und Organisationskritik bislang nur in Teilen verwirklicht wurde und sich Reformer häufig dem Vorwurf ausgesetzt sehen, aus einem Neuzuschnitt von Behörden unter Schöpfung technischer Synergien keine substanzielleren Entlastungen erreicht zu haben. Zwar ist zu konzedieren, dass ein Teil der staatlichen Modernisierungspolitiken der vergangenen Jahre nicht oder nur in Teilen auf einer systematischen Aufgabenüberprüfung basierten, mithin weitergehende Rationalitätsreserven aufgrund von Verzichtsmöglichkeiten ggf. ungenutzt blieben, doch stellt dies die *funktionalen Vorteile einer Konzentration von Verwaltungsein-*

**Unverzichtbare  
Aufgabenkritik**

heiten nicht in Frage. Hinzu kommt, dass gerade der Verzicht auf Verwaltungsebenen und separate Einrichtungen *Aufgabenwachstum begrenzt* und damit einen *Beitrag zu präventiver Aufgabenkritik* leistet. Diesbezüglich kann der Mehrheit der Bundesländer inzwischen ein entsprechendes Engagement bescheinigt werden.

Angesichts dieser Ausgangssituation erscheint es angemessen, unter Ausweis bislang vollzogener Maßnahmen und unter Zuhilfenahme von Beschlusslagen der Regierungen, Landtage und Parteien erkennbare *Tendenzen zu einer institutionellen Konvergenz* zu erfassen, um sie in einem zweiten Schritt zu konsistenten Reformmodellen zu verdichten. Hierzu schreibt das Internationale Institut für Staats- und Europawissenschaften (ISE) in Berlin seit Ende der 1990er Jahre einen Ländervergleich als Basis einer umfassenden, für die hier verfolgten Fragestellungen bereits verwirklichten *Strukturberichterstattung* fort, die eine Identifikation von vorherrschenden Modernisierungspolitiken und daraus abzuleitenden Idealtypen erlaubt. Als im Schrifttum und in der Staatspraxis akzeptierte Systematisierung haben sich dabei *drei Modelle* erwiesen: *konsequente Zweistufigkeit*, *konzentrierte Dreistufigkeit* und *Regionalisierung*. Die nachfolgende Übersicht fasst die jeweils wichtigsten Charakteristika zusammen und ordnet dem die gegenwärtigen verwaltungspolitischen Orientierungen der Flächenländer zu, soweit sie aus Regierungsverlautbarungen und konkreten Maßnahmen erkennbar werden.

#### Grundlegende Modelle der Länderorganisation

Abbildung 2-A: Modernisierungspolitiken auf Landesebene: drei Reformmodelle<sup>11</sup>

Status quo/Verwaltungsebenen	Konsequente Zweistufigkeit <sup>12</sup>	Konzentrierte Dreistufigkeit <sup>13</sup>	Regionalisierung
<b>Landesregierung</b> (Staatskanzleien/-ministerien, Fachministerien)	<i>Konzentration der Regierungsorganisation auf sechs bis acht Häuser</i> (Kern: Staatskanzlei/-ministerium, Innenministerium, Finanzministerium, Wirtschaftsministerium, Sozial-/Arbeitsministerium, Kultus-/Wissenschaftsministerium; Landwirtschafts-/Umweltministerium; Ergänzung: Justizministerium)		

<sup>11</sup> Zur Definition der angegebenen Organisations- und Behördentypen vgl. *Hesse/Götz*, a.a.O., 2003.

<sup>12</sup> Einbezogen wurden auch jene Länder, die mit dem Verzicht auf Mittelinstanzen einen grundsätzlich zweistufigen Verwaltungsaufbau realisiert haben, allerdings in Gestalt von Sonderbehörden derzeit noch in Teilbereichen drei Instanzen vorsehen.

<sup>13</sup> Hier einschließlich der Fälle Sachsen-Anhalt und Thüringen, die anstelle mehrerer Regierungspräsidien eine obere Bündelungsbehörde eingerichtet haben (Landesverwaltungsämter) sowie der Konstellation in Rheinland-Pfalz, wo mit der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (als obere Bündelungsbehörde) und den beiden Struktur- und Genehmigungsdirektionen (als regionale fachspezifische Mittelinstanzen) eine funktionale Differenzierung auf der Ebene der Mittel- bzw. Zwischeninstanzen vorgenommen wurde.

<b>Status quo/Verwaltungsebenen</b>	<b>Konsequente Zweistufigkeit<sup>12</sup></b>	<b>Konzentrierte Dreistufigkeit<sup>13</sup></b>	<b>Regionalisierung</b>
<b>Obere Verwaltung</b> (Landesoberbehörden, zentrale Landesämter/-betriebe)	<i>Beschränkung auf Assistenzeinheiten</i> (keine eigenen Instanzen)	<i>Rückführung</i> (Nur als Ausnahme Vorhalten von reinen Facheinrichtungen)	
<b>Mittlere Verwaltung</b> (Regierungspräsidien, fachliche Mittelinstanzen)	(---)	<i>Integration v. Aufgaben und Personal der oberen und unteren Verwaltung</i>	<i>Integration v. Aufgaben und Personal, Umwandlung in Regionalverbände</i>
<b>Untere Verwaltung</b> (untere Behörden und nachgeordnete Einrichtungen)	<i>Konzentration und weitestgehende Kommunalisierung</i>	<i>Auflösung durch Integration i. d. Mittelinstanzen und Kommunalisierung</i>	
<b>Kommunale Kreisstufe</b> (Landkreise, kreisfreie Städte bzw. Stadtkreise)	<i>Kapazitätssteigerung zwecks Aufgabenübernahme</i> (IKZ oder Gebietsreformen)	<i>Aufgabenübernahme je nach Kapazität</i> (IKZ als Erweiterung sowie ggf. Gebietsreformen)	
<b>Kreisangehörige Kommunen</b> (Städte, Gem., Ämter, Verb./Samtgem., Verwaltungsgem.)	<i>Kapazitätssteigerung zwecks Aufgabenübernahme</i> (IKZ, Gebietsreformen, Bildung von Einheitsgemeinden)		
<b>Länderbeispiele</b>	Bbg, MV, Nds, Saar, SH	Bay, BW, He, NRW, RIP, Sachs, LSA, Thü	keines

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

Lässt man das Modell der *Regionalisierung* außer Acht, das – wie angesprochen – meist aus der jeweiligen Opposition heraus favorisiert, bei einer späteren etwaigen Regierungsbeteiligung aber kaum verwirklicht wird, zielen die bislang vollzogenen und heute erkennbaren Reformvorhaben entweder auf eine *konsequente Zwei-* oder eine *konzentrierte Dreistufigkeit*. Deutlich wird dabei, dass die benannten Konzepte die Kommunen der Kreisstufe kompetenziell, funktional und strukturell einbeziehen. Mit Blick auf die Zuständigkeiten richtet sich das zunächst auf die Ausweitung des übertragenen Wirkungskreises (einschließlich von Konstellationen der Organleihe), die vor allem aus einer Verlagerung von Aufgaben (vormals) unterer Sonderbehörden resultiert. Hinzu treten funktional der Rückzug des Staates aus dem ortsnahen Vollzug und die verbesserte Koordinations- und Bündelungsfähigkeit in der Verantwortung von Städten und Kreisen. Darüber hinaus verbinden sich mit diesen Reformansätzen *aufbauorganisatorische Konsequenzen*, sofern eine Funktionalreform von der Vergrößerung oder Harmonisierung der gegebenen Kapazitäten und territorialen Größenordnungen der kommunalen Aufgabenträger

**Konsequente  
Zwei- und kon-  
zentrierte Dreistu-  
figkeit**

abhängig ist. Hierfür werden neben einer intensivierten *interkommunalen Zusammenarbeit* (IKZ) auch zunehmend *Gebietsreformen* diskutiert, da Kooperationen häufig monothematisch ausgerichtet sind, meist auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruhen und deshalb längerer Umsetzungsfristen bedürfen. Für den kreisangehörigen Raum ergeben sich daraus keine zwingenden Veränderungen im Kompetenz- und Organisationsbestand, allerdings schließen sich den Veränderungen im Verhältnis zwischen Landesebene und kommunaler Kreisstufe regelmäßig Diskussionen um eine erweiterte Vollzugszuständigkeit der Gemeinden an, was dann auch strukturelle Anpassungsleistungen erforderlich machen kann (etwa durch den Übergang von Ämtern, Verwaltungsgemeinschaften und Verbands- bzw. Samtgemeinden zu Einheitsgemeinden). Eine umfassende *Reorganisation der staatlichen Verwaltung* führt so notwendigerweise zu *Veränderungen im nachgeordneten Bereich*, die dort wiederum weitere Modernisierungsimpulse auslösen, etwa im Hinblick auf ein verbessertes Projektmanagement im Zuge komplexer Genehmigungsverfahren.

Die geschilderten Reformansätze erzeugen erwartungsgemäß *politische Kontroversen*, da sie gewachsene Organisationsstrukturen, Traditionsbestände und Standortinteressen in Frage stellen. Das gilt bereits für die *Auflösung von Behörden* und verstärkt dann, wenn sich damit ein *Systemwechsel* verbindet. Insbesondere der *Übergang zur Zweistufigkeit* und ihr konsequenter Ausbau werfen eine Reihe organisatorischer Fragen auf, die die staatliche Repräsentanz und Koordinationsfähigkeit des Landes in der Fläche, die Begrenzung alter und neuer Sonderverwaltungen sowie die unterschiedliche Kapazität und Aufnahmefähigkeit der kommunalen Kreisstufe betreffen. Gegenwärtig sucht man den angesprochenen Problemen über eine *Neuordnung bzw. Verringerung von Geschäftsbereichen*, eine *Verbesserung der interministeriellen Koordination* (bis hin zu Verfahren der erweiterten Federführung und ressortübergreifenden Weisungsrechten) oder über eine *räumlich dislozierte Ministerialverwaltung* zu begegnen, etwa in Gestalt der niedersächsischen Regierungsvertretungen (oder der dezentralen Standorte der Gemeinsamen Landesplanung in Brandenburg). Hinzu tritt die *Konzentration verbleibender Sonderbehörden* auf der oberen und mittleren Ebene (Bildung staatlicher Gewerbeaufsichtsämter in Niedersachsen oder das Landesamt für Umwelt- und Arbeitsschutz im Saarland als Beispiele), die bereits angesprochene Förderung interkommunaler Kooperation, die gesetzliche Festlegung von Pflichtverbänden und Vor-Ort-Aufgaben sowie – dann als gleichsam *ultima ratio* – die Durchführung von Gebietsreformen.

Die nachfolgende Übersicht stellt den staatlichen und kommunalen Bereich betreffende Maßnahmen der sich an der Zweistufigkeit orientierenden Bundesländer gegenüber:

**Politische Kontroversen, Ansätze zum Systemwechsel**

**Optimierte Zweistufigkeit**



Abbildung 2-B: Aktuelle Reformmaßnahmen im Rahmen der Zweistufigkeit

Länder	Staatliche Verwaltung	Kommunale Kreisstufe
<i>Brandenburg</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gegenwärtig keine grundlegende Strukturreform nach erfolgter Konzentration von Sonderbehörden und Bildung formaler Verwaltungsregionen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Förderung interkommunaler Zusammenarbeit als Grundsatz</li> <li>– Derzeit keine Gebietsreform</li> </ul>
<i>Mecklenburg-Vorpommern</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Erfolgte parlamentarische Beschlüsse für eine grundlegende Verwaltungsreform: Konzentration von Sonderbehörden und umfangreiche Kommunalisierung unterer Sonderbehörden bereits umgesetzt, Inkrafttreten der Kommunalisierung von Aufgaben i.T. erst im Jahr 2012</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Jüngst durchgeführter Zusammenschluss von zwölf Landkreisen zu sechs Landkreisen und Einkreisung vier bislang kreisfreier Städte</li> </ul>
<i>Saarland</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gegenwärtig keine Strukturreform nach erfolgter Verringerung der Zahl der Ministerien und nachgeordneter Behörden und Einrichtungen sowie Konzentration von Sonderbehörden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Förderung interkommunaler Zusammenarbeit als Grundsatz</li> <li>– Erörterung etwaiger Gebietsreformen</li> </ul>
<i>Niedersachsen</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Überprüfung der Aufgaben und des Bestandes der als regionale Außenstellen der Ministerialverwaltung eingerichteten Regierungsvertretungen</li> <li>– Prüfung der Kommunalisierung von Aufgaben</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Förderung freiwilliger Zusammenschlüsse und interkommunaler Zusammenarbeit als ggw. präferierte Ansätze</li> <li>– Keine Gebietsreform in der laufenden Legislaturperiode</li> </ul>
<i>Schleswig-Holstein</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gegenwärtig keine grundlegende Strukturreform nach erfolgter Verringerung der Zahl der Ministerien und Konzentration von Sonderbehörden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Vereinbarung zur Erwirtschaftung von Effizienzrenditen (durch Fusionen, IKZ, Ablaufänderungen, etc.)</li> <li>– Förderung freiwilliger Gebietsveränderungen</li> <li>– Keine Gebietsreform „von oben“ in der laufenden Legislaturperiode</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis der ISE-Strukturberichtstattung.

Wendet man sich vor diesem Hintergrund den meist strittig diskutierten Fragen von *Gebietsreformen* zu, die neben dem Ziel einer erhöhten Effektivität und Wirtschaftlichkeit sowohl im Rahmen der Zwei- als auch der Dreistufigkeit einer erweiterten Delegation von Aufgaben dienen, sind gegenwärtig *vier Ansätze* zu erkennen, die in ihrer unterschiedlichen Intensität und Reichweite vor allem von der politisch-administrativen Durchsetzbarkeit abhängen: Optimierung des *Status quo*, selektive

**Komplementäre  
Gebietsreformen**

Gebietsreform, mittlere Gebietsreform und Bildung von Großkreisen; die nachfolgende Übersicht ordnet dem einzelne Länder zu:

Abbildung 2-C: Strukturentwicklung auf der kommunalen Kreisstufe

Optionen	Maßnahmen	Länder
<i>Optimierung des status quo</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Förderung von interkommunaler Zusammenarbeit, punktuelle Anpassungen</li> <li>– Begrenzte kapazitätsabhängige Funktionalreform</li> </ul>	BW, Bay, Bbg, He, NRW, Saar, RIP
<i>Selektive Gebietsreform</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Förderung von interkommunaler Zusammenarbeit, strukturelle Kooperation</li> <li>– Unterstützung freiwilliger Fusionen</li> </ul>	SH, Nds, Thü
<i>Mittlere Gebietsreform</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gesetzliche verfügte Zusammenschlüsse bis zu Größenordnungen von 300.000 Einw.</li> <li>– Ggf. Vorausschaltung einer Freiwilligkeitsphase</li> </ul>	LSA, Sachs
<i>Bildung von Großkreisen</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Bildung von Kreiseinheiten mit regionalen Größenordnungen (gemessen an Fläche und/oder Bevölkerung)</li> <li>– Umfassende Funktionalreform</li> </ul>	MV

Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis der ISE-Strukturberichtstattung.

Stärker als in den 1960er/1970er Jahren oder nach der Wende in den neuen Ländern geht es dabei primär um die *Bewältigung der finanziellen Krisensituation* zahlreicher Gebietskörperschaften. Hinzu treten *komplexere Aufgabenstellungen*, die sich mit einem qualitativen und quantitativen Wachstum öffentlicher Zuständigkeiten verbinden (SGB II und das Veterinärwesen als Beispiele). Dem *nachfolgende Strukturanpassungen* werden inzwischen kaum noch im Grundsatz bestritten und partiell auch in jenen Ländern erwogen, in denen die Haushaltslage gemessen am laufenden Defizit weniger dramatisch ausgeprägt ist als in anderen. Da jedoch Raumkapazität, Leistungs- und Entwicklungsfähigkeit sowie die landespolitischen Stabilitätsanforderungen *spezifische Lösungen für die einzelnen Länder* nahe legen, *scheidet die Festlegung allgemein gültiger Mindestgrößen für Bevölkerungszahl und Flächenumfang aus*. Damit freilich bestätigt sich die Schwierigkeit, entsprechende Vorgaben abstrakt bzw. „von außen“ formulieren zu wollen; ungeachtet des zunehmenden Reformdrucks bietet sich stattdessen eine realistische, konsens- oder zumindest mehrheitsfähige Modernisierungsstrategie an, um ein kostspieliges Scheitern und damit eine Verzögerung notwendiger Maßnahmen zu vermeiden.

#### Wandel der Aufgabenstruktur

Unter den *in diesem Kontext erfolgreichsten Flächenländern* ist vor allem auf *Baden-Württemberg* und *Niedersachsen* zu verweisen. Während *Baden-Württemberg* das Modell der konzentrierten Dreistufigkeit verfolgte und das mit der konsequenten *Eingliederung nahezu aller Sonderbehörden* (in die Regierungspräsidien oder die Kreisstufe) verband,<sup>14</sup> gelang *Niedersachsen* die in der Verwaltungsgeschichte der Nachkriegszeit wohl eindrucksvollste Reformleistung dadurch, dass man eine ganze gebietskörperschaftliche Ebene, die *Bezirksregierungen/Regierungspräsidien*, *abschaffte*.<sup>15</sup> *Niedersachsen* ist vor allem deshalb von hohem Interesse, als hier die einmalige Konstellation eines *Systemwechsels* (von der Drei- zur Zweistufigkeit) von einer besonderen seitens der Landesregierung gewählten Modernisierungsstrategie begleitet war. So vollzog man hier, ausgehend von politischen Festlegungen zu Beginn einer Legislaturperiode, in vergleichsweise kurzer Zeit eine umfassende *Reform „aus einem Guss“*, womit man sich erkennbar von der Ländermehrheit absetzte, die entweder ein Vorgehen in kleinen Schritten oder pragmatische Ansätze mit dem Fokus auf bestimmte, meist sektoral ausgerichtete Politiken präferierte. Die Abb. 2-D auf der folgenden Seite verdeutlicht eine entsprechende Zuordnung.

**Baden-Württemberg und Niedersachsen führend**

Der unbestreitbare *Vorteil des niedersächsischen Vorgehens* bestand vor allem in der umfassenden Wirkung, einem gewissen „Überraschungseffekt“, der langwierige Diskussionen und damit verbundene Widerstände zu überwinden half, sowie den mit diesem Prozess begründeten Zeitvorteilen. Als *Risiken* erwiesen sich dagegen die zum Teil erhebliche Gegenwehr und mögliche Systemmängel der neuen Organisation, die in vorübergehenden Umsetzungsproblemen oder Übergangskonstruktionen begründet liegen könnten – etwa mit Blick auf die noch nicht vollstän-

**Das niedersächsische Vorgehen**

<sup>14</sup> Vgl. Hesse, a.a.O., 2007b, 149.

<sup>15</sup> Dieser Erfolg sollte inzwischen aufgrund seiner auch empirisch eindeutigen Folgeeffekte unstrittig sein. Gleichwohl finden sich noch immer Äußerungen, die meist aus dem Kreis ehemaliger Angehöriger eben dieser Regierungspräsidien vorgetragen werden (vgl. u.a. Janssen, A.: Die Auflösung der staatlichen Organisationsstruktur durch die politischen Parteien. Eine verfassungsrechtliche Stellungnahme zur Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen, in: Die Verwaltung, 1/2010, 1-34) oder empirisch unzureichend informierten verwaltungswissenschaftlichen Analysen entstammen (Bogumil, J./Kottmann, S.: Verwaltungsstrukturenreform – die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen, Ibbenbüren, 2006). Eher skurril mutet ein Beitrag (Poeschel, J.: Guter Rat nicht nur für Niedersachsen und seine Verwaltungsreform?, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter, 2/2011, 33-46) an, der zwar vorgibt, in Kenntnis der einschlägigen Verfassungs-, Staats- und Verwaltungsliteratur zu argumentieren, dies in seinen Ausführungen aber nicht einlöst. Ohne erkennbare Würdigung der Praxis von Regierungs- und Verwaltungsreformen in den Flächenländern wird der Erfolg des niedersächsischen Reformprozesses in Abrede gestellt; auf empirische Nachweise verzichtet dieser Autor gänzlich, empirisch-analytisch ist er entsprechend uninformativ. Es verwundert, dass die Herausgeber der Niedersächsischen Verwaltungsblätter einen solchen Beitrag, erkennbar ungeprüft, veröffentlichen. Weitere Nachweise finden sich im Literaturverzeichnis.

dig hergestellte Zweistufigkeit.<sup>16</sup>

Abbildung 2-D: Umsetzung von Verwaltungsreformen im Vergleich

	<b>Politik der kleinen Schritte</b>	<b>Pragmatische Modernisierung</b>	<b>Reform aus einem Guss</b>
<i>Länder</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Bayern (bis 2005)</li> <li>– Brandenburg</li> <li>– Hessen</li> <li>– Sachsen (bis 2005/2006)</li> <li>– Schleswig-Holstein (bis 2005/2006)</li> <li>– Thüringen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Bayern (ab 2005/2006)</li> <li>– Nordrhein-Westfalen (ab 2000/2001)</li> <li>– Rheinland-Pfalz</li> <li>– Saarland (ab 2005)</li> <li>– Sachsen (ab 2006)</li> <li>– Sachsen-Anhalt</li> <li>– Schleswig-Holstein (ab 2005/2006)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Nordrhein-Westfalen (1998/1999)</li> <li>– Baden-Württemberg</li> <li>– Mecklenburg-Vorpommern</li> <li>– Niedersachsen</li> </ul>
<i>Vorteile</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Keine Beeinträchtigung der politischen Agenda</li> <li>– Geringes Blockaderisiko</li> <li>– Möglichkeit zu fortlaufender Anpassung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ausweis von Reformfähigkeit in Schwerpunktbereichen</li> <li>– Begrenzte Widerstände</li> <li>– Kontinuität</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Dokumentation besonderer Reformfähigkeit</li> <li>– Umfassende Wirkung</li> <li>– „Überraschungseffekt“</li> <li>– Kompakter Zeithorizont</li> </ul>
<i>Nachteile</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Langwieriger Prozess</li> <li>– Begrenzte und verzögerte Effekte</li> <li>– Kein Reputationsgewinn durch einen Reformerfolg</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Logische Brüche</li> <li>– Suboptimale Ergebnisse</li> <li>– Ggf. zu langer und nicht problemadäquater Lösungsprozess</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Zum Teil erhebliche interne und externe Widerstände</li> <li>– Systemeinschränkungen aufgrund prozessualer Mängel und etwaiger Übergangslösungen</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis der ISE-Strukturberichtstattung.

<sup>16</sup> Gleichwohl gelang es, logische Brüche oder punktuell Scheitern (wie im Fall Nordrhein-Westfalens bei der beabsichtigten Auflösung der Landschaftsverbände im Jahr 1998/99) zu vermeiden. Insofern bildet Niedersachsen das derzeit wohl interessanteste Beispiel einer den Namen verdienenden Regierungs- und Verwaltungsreform, das gleichsam grundsätzliche Fragen zur Kapazität und Reichweite von Modernisierungsansätzen zulässt. Hinzu kommt, dass entgegen zahlreichen Annahmen die Streichung einer ganzen Verwaltungsebene schnell zu spürbaren Haushaltsentlastungen führte und die allenthalben erwarteten nachteiligen Konsequenzen für die Handlungsfähigkeit von Regierung und Verwaltung weitgehend ausblieben. Allerdings fällt auch auf, dass sich das Land seit etwa 2008 mit sich aus der Reformlogik ergebenden Folgeschritten schwer tut; die mit dieser Untersuchung verfolgten Fragestellungen stehen in diesem Kontext.

### *Verwaltungsreformen auf kommunaler Ebene*

Erweist sich bereits bei diesem Blick auf die verwaltungspolitischen Bemühungen von Bund und Ländern, dass trotz (oder vielleicht gerade aufgrund) möglicher *Wechselwirkungen und Schnittstellen* von einer in Ansätzen erkennbaren Symmetrie zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen kaum ausgegangen werden kann, so setzt sich das mit Blick auf die kommunale Ebene fort. Dabei ist bedeutsam, dass – wie angesprochen – *Verwaltungsmodernisierung bis in die zweite Hälfte der 1990er Jahre ein fast ausschließlich kommunales Projekt* war. Anknüpfungspunkte für die Länder ergaben sich am ehesten im Rahmen der (auch aus dem Neuen Steuerungs-Modell [NSM] heraus begründbaren) Aufgabenkritik und Funktionalreform, wie sie nach den Gebietsanpassungen der 1960er und 1970er Jahre allenthalben gefordert, jedoch nicht ernsthaft in Angriff genommen wurden. Deshalb blieben entsprechende Impulse auch begrenzt und bemühten sich Städte, Gemeinden und Kreise zunächst um eine *funktionale Professionalisierung ihrer Binnenstruktur und Abläufe*, um auf diesem Weg ihre Haushalte zu entlasten. Sucht man diese Politiken zu bilanzieren, so kann den Akteuren und Einrichtungen vor Ort als Folge der NSM-Bewegung eine beträchtliche auch instrumentelle Fortentwicklung attestiert werden. Die stetige *Überprüfung gegebener Handlungsformen* gilt hier inzwischen als häufig selbstverständlicher Bestandteil politisch-administrativer Routinen. Daneben ermöglichten vor allem umfassende Privatisierungs- und Wettbewerbsansätze eine *Rückführung des Ausgaben- und Personalvolumens*. Gleichwohl vermochten es die wenigsten Kommunen, das Gesamtkonzept einer Neuen Steuerung auch tatsächlich flächendeckend zu vollziehen. Neben einer mangelnden Führungsunterstützung und der nach außen nur in Teilen sichtbaren Wirkungen ist dafür die häufig geringe Beachtung politischer Erfordernisse (etwa mit Blick auf die Wählerakzeptanz) verantwortlich zu machen. Im Ergebnis kam es oft zu *Insellösungen* und vermochte man es (jenseits regionaler „champions“ und einzelner „Sachstars“) nicht, Politik und Verwaltung gesamthaft „mitzunehmen“.

Umso mehr stellt sich heute die Frage, wie *weiterhin notwendige Reformen auf der kommunalen Ebene* durch eine verbesserte Rahmensetzung und Unterstützung seitens der Länder befördert werden könnten. Bislang haben etwa Experimentierklauseln oder eine Flexibilisierung von Standards Anpassungsleistungen zwar erleichtert, diese allerdings kaum motiviert oder gar materiell mitgestaltet. Übergreifende Diskussionszusammenhänge und Lernprozesse vollzogen sich nahezu ausschließlich über Vergleichsringe und erste Versuche zu einem *benchmarking*, die, meist von Dritten ausgelöst, von den Kommunen selbst zu tragen waren. Ursachen für diesen *Koordinationsverzicht* und *fehlenden Austausch* sind zunächst in der verfassungsrechtlich gegebenen Trennung zwischen dezentraler Selbstverwaltung und staatlicher Aufsicht zu suchen. Sie verbietet Eingriffe in die kommunale Orga-

**Die Kommunen  
als Vorreiter der  
Verwaltungsmodernisierung**

**Bestehender Reformbedarf**

nisationshoheit. Hinzu kommt die „rechtsstaateigentümliche Managementferne“ der Länder (*Banner*), die sich mit Blick auf ihre Einrichtungen und das Verhältnis zu den nachgeordneten Gebietskörperschaften in erster Linie als rahmensetzende und kontrollierende Instanzen verstehen.

Dies führt – wie in mehreren Untersuchungen vom Gutachter diagnostiziert – vor allem dazu, dass sich *staatliche Kommunalpolitik* in der Regel auf aufsichtsbezogene Ressortfunktionen der jeweiligen Innenministerien zurückzieht, während *übergreifende Fragen* allenfalls entwicklungsbezogen, *kaum aber mit Blick auf organisations- und verwaltungspolitische Gesichtspunkte bearbeitet* werden. Ebenso wie die auf Abgrenzung und vertikale Verteilungsfragen bedachten Politiken der kommunalen Spitzenverbände verhindert dies eine gemeinsame Modernisierungsagenda der Gebietskörperschaften. Schließlich fehlte der Verwaltungspolitik lange Zeit ein gemeinsames Thema, das für Staat und Kommunen gleichermaßen relevant gewesen wäre, zumindest aber seitens der Länder regulative Maßnahmen und inhaltliche Entscheidungen erforderlich gemacht hätte. Einen entsprechenden Ansatz könnte die *Modernisierung des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens* bieten, für das inzwischen die notwendigen gesetzlichen Regelungen in allen Flächenländern entweder bereits geschaffen wurden oder sich in Vorbereitung befinden. Hinzu tritt, dass sich auf der Landesebene eine erhöhte Bereitschaft nachweisen lässt, klassisch-bürokratisches Handeln durch zeitgemäßere Arbeitsformen und Haushaltsverfahren zu ergänzen – und dass damit jene Bemühungen erkennbar werden, die für eine stärkere auch vertikale Verzahnung von Modernisierungspolitiken erforderlich sind. Dabei gilt unverändert, dass systematischere Ansätze einer Aufgabenüberprüfung und Organisationskritik den Schwerpunkt staatlicher Aktivitäten bilden (sollten), um der funktionalen Modernisierung einen Rahmen zu geben. Dies wäre umso wichtiger, als nachfolgende Funktionalreformen auch die Diskussion um gegebene Gebietsstrukturen befördern. Neben finanziellen Sachzwängen und dem Erfordernis, komplexe Problemstellungen in größeren Zusammenhängen zu bewältigen, findet hier die erkennbare *Renaissance von Territorialreformen* ihre Begründung, die sich eben nicht mehr nur auf die neuen Bundesländer und vom demographischen Wandel besonders betroffene Regionen bezieht.

Im Übrigen erweist sich, dass in der Diskussion um kommunale Verwaltungsstrukturen insofern (im Rahmen breiterer Ziele) ein Konsens erkennbar wird, als man der *Schaffung nachhaltig tragfähiger und effizienter Verwaltungsstrukturen* sowie dem *Erhalt und der Stärkung der ehrenamtlich ausgeübten kommunalen Selbstverwaltung* meist im Rahmen von „Zielen“, „Leitbildern“ oder anderen *Absichtserklärungen nachzufolgen sucht*. Häufig verbindet sich das dann auch mit konkreten (aber kaum verallgemeinerungsfähigen) Zielgrößen, die sich meist auf die Flächenausdehnung und die Einwohnerzahl von Kreisen richten. So wird etwa im *Fall*

**Organisations- und verwaltungspolitische Defizite**

**Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens**

**Ziele, Leitbilder, Absichtserklärungen**

*Mecklenburg-Vorpommerns* ausgeführt, dass es nach einer Entscheidung des dortigen Landesverfassungsgerichts<sup>17</sup> zwar nicht möglich ist, eine konkrete Größe zu entwickeln, bei der aus verfassungsrechtlichen Gründen die Flächengrenze von Landkreisen liegt. Allerdings sind mit Blick auf das Kriterium der Überschaubarkeit von Kreisen durch ehrenamtliche Mandatsträger und die Erreichbarkeit der Kreisverwaltung durch die Landesverfassung Grenzen gesetzt. Auch in vergrößerten Landkreisen muss ehrenamtliche Tätigkeit möglich und zumutbar sein. Eine Vergrößerung der Fläche darf mithin nicht negativ auf die Bereitschaft der Bürger wirken, sich ehrenamtlich zu engagieren. Unter Berücksichtigung dieser Voraussetzungen sowie mit Blick auf die Überschaubarkeit und die Kenntnis regionaler Belange wurde in diesem Fall die Zielgröße der Landkreisfläche als „4000 km<sup>2</sup> in der Regel nicht überschreitend“ gekennzeichnet. Mit Blick auf die Einwohnerzahl geht man dagegen meist zu Recht davon aus, dass in den Landkreisen die Verwaltungskosten je Einwohner mit zunehmender Einwohnerzahl sinken. In der Konsequenz und vor allem unter Berücksichtigung der Tatsache, dass es sich bei Mecklenburg-Vorpommern um das am dünnsten besiedelte Flächenland der Bundesrepublik handelt, wird die abstrakte untere Zielgröße für die Einwohnerzahl der Kreise deshalb dort auf der Basis der für das Jahr 2020 prognostizierten Bevölkerungsdaten auf 175.000 Einwohner festgelegt. Zusätzlich benannte Kriterien, wie die Bemessung der Leistungsfähigkeit der Kreisverwaltungen, sichern diese Zielvorstellungen.<sup>18</sup>

Erneut sei daran erinnert, dass es sich bei diesen Fragen immer auch empfiehlt, einen *Ländervergleich* in die Analyse einzubeziehen. Die nachfolgende Aufstellung bildet die *deutschen Landkreise* länderspezifisch *nach Bevölkerungszahl und Fläche* ab:

#### Ländervergleich

*Tabelle 2-E: Die deutschen Landkreise im Vergleich: Bevölkerung der Landkreise (zum 31.12.2009)*

Bundesland	Durchschnittliche Bevölkerung	Bevölkerungsreichster Landkreis	Bevölkerungsärmster Landkreis
1. Nordrhein-Westfalen	339.164	632.535 (Kr. Recklinghaus.)	139.666 (Kr. Olpe)
2. Sachsen	288.973	372.390 (Erzgebirgskr.)	208.661 (Kr. Nordsachsen)

<sup>17</sup> Vgl. LVerfG MV 9-17/06; zu einer nachfolgenden Entscheidung des Landesverfassungsgerichts vgl. am Ende dieses Kapitels.

<sup>18</sup> Vgl. hierzu auch u.a. *Hesse, a.a.O., 2009.*

Bundesland	Durchschnittliche Bevölkerung	Bevölkerungsreichster Landkreis	Bevölkerungsärmster Landkreis
3. Baden-Württemberg	250.062	536.281 (Rhein-Neckar-Kr.)	109.028 (Hohenlohekr.)
4. Hessen	221.698	407.022 (Main-Kinzig-Kr.)	97.502 (Odenwaldkr.)
5. Schleswig-Holstein	201.685	302.430 (Kr. Pinneberg)	133.370 (Kr. Steinburg)
6. Niedersachsen	182.238	1.130.262 (Region Hannover)	49.699 (Kr. Lüchow-Dann.)
7. Saarland	170.431	333.469 (Stadtverb. Saarbr.)	91.161 (Kr. St. Wendel)
8. Sachsen-Anhalt	164.152	234.690 (Kr. Harz)	90.471 (Altmarkkr. Salz.)
9. Brandenburg	151.597	204.594 (Kr. Potsd. Mittelm.)	83.086 (Kr. Prignitz)
10. Bayern	125.630	319.573 (Kr. München)	68.286 (Kr. Lichtenf.)
11. Rheinland-Pfalz	124.635	211.079 (Kr. Mayen-Kobl.)	61.789 (Kr. Vulkaneifel)
12. Thüringen	99.648	138.857 (Kr. Gotha)	60.560 (Kr. Sonneberg)
13. Mecklenburg-Vorpommern	94.416	123.528 (Kr. Ludwigslust)	65.210 (Kr. Müritz)

Quelle: Eigene Berechnung nach *Statistische Ämter des Bundes und der Länder*: Regionaldatenbank.  
Anmerkung: Die Werte zum 31.12.2009 stellen die aktuellsten verfügbaren Aggregatdaten dar. Interessierten Lesern seien darüber hinaus die den Statistischen Datenbanken der Länder entnehmbaren Angaben zum 31.12.2010 empfohlen.

*Tabelle 2-F: Die deutschen Landkreise im Vergleich: Fläche der Landkreise in km<sup>2</sup> (zum 31.12.2009)*

Bundesland	Durchschnittliche Fläche	Größter Landkreis	Kleinster Landkreis
1. Brandenburg	2.054	3.058 (Kr. Uckermark)	1.217 (Kr. Oberspr.-Laus.)
2. Mecklenburg-Vorpommern	1.888	2.517 (Kr. Ludwigslust)	977 (Kr. Rügen)
3. Sachsen-Anhalt	1.806	2.423 (Kr. Stendal)	1.413 (Burgenlandkr.)
4. Sachsen	1.757	2.391 (Kr. Bautzen)	949 (Kr. Zwickau)
5. Schleswig-Holstein	1.394	2.186 (Kr. Rends.-Eckenf.)	664 (Kr. Pinneberg)
6. Niedersachsen	1.224	2.882 (Kr. Emsland)	535 (Kr. Peine)



Bundesland	Durchschnittliche Fläche	Größter Landkreis	Kleinster Landkreis
7. Baden-Württemberg	986	1.851 (Ortenaukr.)	519 (Kr. Tübingen)
8. Nordrhein-Westfalen	957	1.959 (Hochsauerlandkr.)	407 (Kr. Mettmann)
9. Hessen	971	1.849 (Kr. Wald.-Frank.)	222 (Main-Taunus-Kr.)
10. Bayern	964	1.972 (Kr. Ansbach)	308 (Kr. Fürth)
11. Thüringen	903	1.305 (Wartburgkr.)	433 (Kr. Sonneberg)
12. Rheinland-Pfalz	783	1.626 (Eifelkreis Bitb-Pr.)	305 (Rhein-Pfalz-Kr.)
13. Saarland	428	555 (Kr. Merz.-Wadern)	249 (Kr. Neunkirchen)

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

Anmerkung: Die Werte zum 31.12.2009 stellen die aktuellsten verfügbaren Aggregatdaten dar. Interessierten Lesern seien darüber hinaus die den Statistischen Datenbanken der Länder entnehmbaren Angaben zum 31.12.2010 empfohlen.

In Anerkennung der funktional-empirischen Verbindungen zwischen Kreisgebietsreform und Funktionalreform sprechen sich die politischen Akteure im Übrigen meist für eine *erweiterte Kommunalisierung bislang vom Land wahrgenommener Aufgaben* aus. Voraussetzung hierfür sollte es sein, dass die *Kreisverwaltungen* nach den Grundsätzen einer zweckmäßigen, wirtschaftlichen, orts- und bürgernahe Verwaltung die am meisten geeigneten Verwaltungsträger für die Wahrnehmung der jeweiligen Aufgaben sind. Durch den Abbau von Doppelzuständigkeiten und die Bündelung von Aufgaben sollten hier *Synergie- und Skaleneffekte* erzeugt werden. Dabei sei bei der Neuordnung von Landkreisen zu berücksichtigen, dass die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung und die fachliche Kompetenz weiter gewährleistet sind. Zur Sicherung transparenter Strukturen sollten Landesaufgaben zudem auf alle Landkreise übertragen werden.

Mit Blick auf die meist kritischen *Stadt-Umland-Beziehungen* verweisen entsprechende Ansätze vor allem auf die intensiven Verflechtungsbeziehungen zwischen den kreisfreien Städten und den Nachbar-Landkreisen sowie den im Umland liegenden Gemeinden. Dabei findet sich dann freilich nicht selten eine Situation, nach der diese Verflechtungsräume durch zahlreiche Verwaltungsgrenzen durchschnitteten sind, so dass *Verwaltungsräume oft nicht mit den Verflechtungsräumen übereinstimmen*. Die vielschichtigen gegenseitigen Abhängigkeiten und Konkurrenzen beeinträchtigen dabei die Kooperation, zumal einzelne Ordnungs- und Vertei-

**Erweiterte Kommunalisierung**

**Problematische Stadt-Umland-Beziehungen**

lungsprobleme die Zuständigkeit von Verwaltungsträgern übersteigen. Dies abzubauen, sei das Ziel veränderter Stadt-Umland-Beziehungen.

In der Konsequenz wird es für erforderlich gehalten, das Verhältnis zwischen kreisfreien Städten und ihrem Umland sowohl auf der Ebene *Stadt-Landkreis* als auch auf der Ebene *Stadt-Umlandgemeinde bei Bedarf strukturell neu zu regeln*. Unter den *Maßnahmen* wird dann meist unterschieden zwischen:

- einer Verstärkung der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ),
- einer Anpassung der finanziellen Ausgleichsregelungen sowie
- Eingemeindungsprozessen.

Die *interkommunale Zusammenarbeit* wird dabei als ein im Vergleich zu Eingemeindungen das Recht auf kommunale Selbstverwaltung schonenderes Mittel in Betracht gezogen, während Eingemeindungen dann zulässig sind, wenn sie sich aus Gründen des öffentlichen Wohls als geeignet bzw. erforderlich erweisen. Allerdings wird ein Eingriff in den Gebietsstand einer Gemeinde meist eben nur als *ultima ratio* bezeichnet. Ob schließlich durch eine Änderung und Anpassung der bestehenden finanziellen Ausgleichsregelungen zur Entspannung der bestehenden Probleme beigetragen werden kann, ist im Einzelfall zu überprüfen.

Dass an solche Überlegungen beträchtliche *verfassungsrechtliche Anforderungen*<sup>19</sup> zu stellen sind, ist den Beteiligten wohl bewusst, die neue Rechtsprechung wird in konkretere Überlegungen meist umfassend einbezogen. Dies gilt vor allem für jenen erweiterten *Einschätzungs- und Bewertungsspielraum*, der dem Gesetzgeber durch den Verfassungsgerichtshof des Freistaates Bayern<sup>20</sup> bei der *Bestimmung des öffentlichen Wohls* zugesprochen wurde. Entscheidend ist dabei, dass das öffentliche Wohl nicht rein kommunal bezogen ist und sein kann. Der Gesetzgeber hat vielmehr die Interessen der betroffenen Gebietskörperschaften ebenso wie die des Landes, überörtliche Gründe wie örtliche Belange, Interessen der Bürgerinnen und Bürger wie die der Wirtschaft in seine Überlegungen einzubeziehen. Auch wird mit Recht darauf verwiesen, dass eine *Kreisstrukturreform die kommunale Selbstverwaltung* mit dem ihr nach der Verfassung zukommenden Gewicht in besonderer Weise *in den jeweiligen Abwägungsprozess* einzubeziehen hat. Dabei müssen ihre beiden wesentlichen *Merkmale* in den Blick genommen werden: Weder darf die *Wirtschaftlichkeit* der Verwaltung noch die *bürgerschaftlich-demokratische Entscheidungsfindung* einseitig in den Vordergrund gestellt werden, ohne dass die jeweils andere Komponente hinreichend berücksichtigt ist. Dies schließt allerdings nicht aus, dass der Gesetzgeber sich etwa zu Lasten bürgerschaftlicher Mitwirkung

**Interkommunale  
Zusammenarbeit**

**Verfassungsrecht-  
liche Anforderun-  
gen**

<sup>19</sup> Vgl. dazu Hesse, a.a.O., 2010a, 366ff.

<sup>20</sup> BayVerfGH BayVBl 1981, 143.

für eine wirtschaftlich sinnvolle Lösung entscheidet. Schließlich wird ausgeführt, dass dem *Status einer Gemeinde als „kreisfreie Stadt“* als solchem *keine unmittelbare verfassungsrechtliche Bedeutung* zukommt. Der Verlust der Kreisfreiheit lässt den gemeindlichen Charakter und das Gebiet der eingekreisten Städte unberührt. Anders als die Landkreise werden eingekreiste Städte hier nicht aufgelöst, sondern bleiben selbständige Gemeinden mit dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung.

Etwaige konkretere Formen sind mithin sorgfältig zu begründen, wobei die meist als „tragende Elemente“ bezeichnete *Schaffung nachhaltig tragfähiger und effizienter Verwaltungsstrukturen* sowie der *Erhalt und die Stärkung der ehrenamtlich ausgeübten kommunalen Selbstverwaltung* durchaus funktional zu erweitern sind; hier geht es um die Ergänzung der Kriterien *Flächenausdehnung und Einwohnerzahl*, wobei vor allem materielle, d.h. aufgabenbezogene Gründe eine Rolle spielen sollten. Im Übrigen ist auf *Skalen- oder Skalierungseffekte* zu verweisen, die auf positive Kostenwirkungen bei vergrößerten Handlungseinheiten zielen. In diesem Kontext spielen auch *Remanenzkosten* eine Rolle, also Kosten, die durch die Unterauslastung einer auf eine bestimmte Nutzerzahl ausgelegten Infrastruktur durch Bevölkerungsrückgang entstehen. Dieser Befund deckt sich mit Erkenntnissen des Gutachters aus zahlreichen weiteren in den Flächenländern der Bundesrepublik durchgeführten Arbeiten der vergangenen Jahre. Einmal mehr erweist es sich in diesem Kontext als hilfreich, gerade den *Vergleich* in die Überlegungen mit einzu beziehen. Danach haben die in Tab. 2-E aufgeführten Durchschnittswerte etwa für die Länder Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, das Saarland und Schleswig-Holstein beträchtliche Einwohnerzahlen ausgewiesen, wobei für keines dieser Länder Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die dortigen Landkreise in Folge zu hoher Einwohnerzahlen nicht mehr effektiv arbeiten könnten. Obwohl eine ausreichende Zahl von empirischen Belegen fehlt, ist es mithin durchaus plausibel, anzunehmen, dass *größere Kreisverwaltungen effizienter zu verwalten vermögen als kleinere und einwohnerstärkere in der Regel geringere Verwaltungskosten je Einwohner verursachen als einwohnerschwächere*.

Entscheidend könnte zudem eine wichtige *analytische Erweiterung* bei der Beurteilung der Wesensmerkmale kommunaler Selbstverwaltung sein. Hier weist die vom Gutachter in einem anderen Kontext vorgestellte *Differenzierung zwischen normativ-institutioneller, materieller und funktionaler Selbstverwaltungsdimension*<sup>21</sup> darauf hin, dass die in einem bestimmten Rahmen erweiterten Kreisstrukturen eben nicht nur als eine Belastung der Ehrenamtlichkeit und bürgerschaftlichen Teilhabe zu begreifen sind, sondern ebenso als Beitrag zur materiellen Absicherung funda-

**Begründungs-  
zwänge**

**Differenzierung  
des Selbstverwal-  
tungsverständnis-  
ses**

<sup>21</sup> Hesse/Götz, a.a.O., 2008/2009.

mentaler Selbstverwaltungsrechte, die diese Vertretungskörperschaften ausüben haben. Aufgrund von Befragungen in einer Reihe von Flächenländern kann als gesichert gelten, dass unbeschadet der normativen Anforderungen an eine bürgerschaftlich-demokratische Teilhabe die materiellen Grundlagen einer entsprechenden Entscheidungsfindung in den Vertretungskörperschaften zunehmend erodieren und im Rahmen der Landkreise nicht immer mehr gegeben sind, mithin das *Schutzgut kommunaler Selbstverwaltung bei einem Nichttätigwerden des Gesetzgebers bedroht* ist. Aus dieser Sicht stößt das Vorhaben einer Kreisgebietsreform nicht nur auf normativ begründete Schranken, sondern könnte durchaus auch der Sicherung vitaler Selbstverwaltung im Sinne ihres verfassungsrechtlich gebotenen Gehalts dienen. Hinzu treten jene Handlungsmöglichkeiten, die den Kreisen im Rahmen von Funktionalreformen zuwachsen, auch wenn es sich dabei nicht um Kompetenzverlagerungen in den eigenen Wirkungskreis handelt. *Gebietsreformen* stellen mithin nicht nur eine notwendige, die Selbstverwaltung in gewissem Umfang beeinträchtigende Maßnahme dar, sondern dürften auch stabilisierend wirken bzw. die *Selbstverwaltungsfähigkeit in materieller wie funktionaler Sicht überhaupt erst wieder herstellen*. Deutlich größere Gebietseinheiten könnten sich also als sinnvoll erweisen und sind gerade bei größeren Bevölkerungsverlusten und haushalterischen Verwerfungen durchaus vertretbar, zumal regionale Arbeitsteilungen bereits heute feststellbar sind.

Darüber hinaus findet sich in der Diskussion eine interessante Variante insofern, als gelegentlich auch *Stadtkreisbildungen* empfohlen werden, die freilich eher in dicht besiedelten und prosperierenden ländlichen Räumen greifen dürften und zudem vorliegenden „Leitbildern“ widersprechen, nach denen die Schaffung leistungsfähiger und langfristig tragfähiger Kommunalstrukturen im ganzen Land vorzusehen seien.<sup>22</sup> Allerdings gibt es gute Gründe, diese Diskussion ggf. wieder aufzunehmen, etwa mit Blick auf die vom Gutachter bereits für den Raum Wolfsburg–Gifhorn–Helmstedt vorgestellte Reformperspektive, die auch für etwaige Lösungen in Südniedersachsen und Nordostniedersachsen von Bedeutung sein könnte; dies gilt insbesondere dann, wenn sich damit etwa ein Entwicklungsmodell entwickeln ließe, das nicht nur eine zeitgemäße Lösung von Stadt-Umland-Problemen, sondern auch den in Niedersachsen erkennbaren „Flickenteppich“ von entsprechenden Strukturmerkmalen auflösen könnte.

Angesichts dieses Standes der Diskussion bietet es sich an, auch jene *Maßstäbe zur Beurteilung von Einkreisungen* vorzustellen, die in der Fachöffentlichkeit wie in der Rechtsprechung erkennbar sind. Hier ist zunächst der *Beschluss des Verfas-*

**Bildung von  
Stadtkreisen**

**Einkreisungen**

---

<sup>22</sup> Siehe hierzu Hesse, a.a.O., 2004b.

*sungsgerichtshofs des Freistaates Sachsen* aus dem Jahr 2008 vom Bedeutung, der sich mit einem Antrag der kreisfreien Stadt Plauen auf kommunale Normenkontrolle gegen Bestimmungen des Gesetzes zur Neugliederung des Gebiets der Landkreise des Freistaates Sachsen vom 29.01.2008 befasste, in dem ihre Kreisfreiheit aufgehoben und sie mit den Gemeinden des bisherigen Kreisgebiets zu einem neu zu bildenden Kreis vereint wurde. Dieser Antrag wurde seitens des Verfassungsgerichtshofs verworfen, wobei einige der diskutierten Maßstäbe auch für andere Flächenländer von Bedeutung sind.

So hieß es zu den *Zielen der Neugliederung*: „Die Struktur der Neugliederung auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte strebt das Ziel einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und eine bürgerfreundliche Verwaltung an, indem der Aufgabenbestand durch Kommunalisierung deutlich erweitert und zugleich die Leistungsfähigkeit der kreiskommunalen Ebene erhöht und die grundlegende Voraussetzung geschaffen wird, im Sinne der kreislichen Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion vor Ort besser auf die sich ändernden Rahmenbedingungen reagieren zu können. Es geht zudem um eine nachhaltige Verbesserung der Effizienz des öffentlichen Verwaltungshandelns wie um eine Steigerung der Wirtschaftlichkeit der Landkreise.“<sup>23</sup> Diese und die kreisfreien Städte sollen in die Lage versetzt werden, ohne Qualitätsverlust bei den übertragenen Aufgaben größere finanzielle Handlungsfreiräume erwirtschaften zu können. Die Kosten öffentlicher Dienstleistungen sollen vermindert und Synergieeffekte genutzt werden. Die Hoffnung geht dahin, dass die Landkreise und kreisfreien Städte sich verstärkt als Impulsgeber für eine ausgewogene soziale, wirtschaftliche und kulturelle Entwicklung erweisen. Sie sollen insbesondere vermehrt dazu beitragen,

#### **Ziele einer Neugliederung**

- eine umfassende und ausgewogene Entwicklung aller Landesteile zu gewährleisten,
- strukturelle Unterschiede zwischen den Landkreisen sowie zwischen den Landkreisen und kreisfreien Städten besser ausgleichen zu können,
- flexibler auf Schwankungen und externe Einflüsse reagieren zu können,
- eine hohe Stabilität im länderübergreifenden Wettbewerb, insbesondere auch mit Blick auf die neu beigetretenen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, zu erreichen,
- die Standortverteilung weitgehend in eigener Verantwortung zu planen und umzusetzen,
- Verwaltungskosten einzusparen sowie

---

<sup>23</sup> Urteil des Verfassungsgerichtshofes des Freistaates Sachsen vom 25. September 2008, Vf. 54-VIII-08, 4.

- die Einheit von Ökonomie, Ökologie und Sozialem innerhalb des Landkreises zu sichern.

Auf dieser Zielebene kommt es dann zum *Ausweis spezifischer Leitlinien*, die sich durch die Übertragung erweiterter Aufgaben auf die Schaffung einer weitgehend ausgewogenen und längerfristigen Gesamtstruktur richten, wobei als Zielgrößen für die kreiskommunale Verwaltungsebene in diesem Fall mehr als 200.000 Einwohner und eine Flächengröße von in der Regel 3.000 km<sup>2</sup> vorgegeben wurden.

**Leitlinien der Reform**

Bei der Beurteilung des vorgelegten Antrags auf kommunale Normenkontrolle wies auch die *Sächsische Staatsregierung* zunächst darauf hin, dass *Gebietsänderungen nur aus Gründen des Gemeinwohls und nach einer Anhörung* erfolgen dürften. Die erstrebte Zukunftssicherung der Verwaltungsstrukturen stelle ein legitimes Ziel gesetzgeberischen Handelns dar, zudem käme dem *Gesetzgeber* mit Blick auf die zu erreichenden Einsparpotentiale eine *Einschätzungsprärogative* zu, zumal die Gesetzesbegründung ausdrücklich den Prognosezeitraum thematisiere. Ein weiteres Warten auf konkretere Daten sei nicht zumutbar, da ansonsten wertvolle Zeit verloren gehen könne. Schließlich stehe dem *Gesetzgeber* ein *Spielraum* bei der Beurteilung der Frage zu, ob verschiedene Modelle gleichermaßen zur Verfolgung der gesetzgeberischen Ziele geeignet seien; auch sei das auf eine kommunale Gebietsreform gerichtete *Verfahren ergebnisoffen zu führen*, woraus jedoch nicht folge, dass der Gesetzgeber alle theoretisch denkbaren Entscheidungsalternativen behandeln müsse. Angesichts dieser Ausgangssituation kam der *Sächsische Verfassungsgerichtshof* zu folgenden *über den Fall beträchtlich hinausgehenden Einschätzungen*:

**Prüfmaßstäbe**

„Der Verlust der Kreisfreiheit lässt den gemeindlichen Charakter und das Gebiet der kreisfreien Stadt unberührt, da die Organisationsform ausschließlich gemeindlich geprägt ist. Die unmittelbaren Wirkungen der angegebenen Regelungen beschränken sich deshalb darauf, dass die kreisfreie Stadt künftig nicht mehr für die Erfüllung der den kreisfreien Städten übertragenen Pflichtaufgaben nach Weisung sowie der überörtlichen Aufgaben der Selbstverwaltung zuständig ist.

Der Verlust der Kreisfreiheit greift allerdings in die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 82 Abs. 2 SächsVerf ein (...). Die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung sichert den Trägern kommunaler Selbstverwaltung innerhalb ihrer Zuständigkeit einen alle ihre Angelegenheiten umfassenden Aufgabenbereich sowie die Befugnis zur eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte. Sie garantiert zudem die Existenz der Gemeinde- und Kreisebene als Institutionen. Dieser Schutz erstreckt sich aber nicht auf die spezifische Organisationsform der kreisfreien Stadt. Deren Bestandteil wird in der Sächsischen Verfassung weder ausdrücklich gefordert noch institutionell vorausgesetzt. Vielmehr ist die kreisfreie Stadt verfassungsrechtlich Gemeinde (...) und lediglich (...) einfach-rechtlich als untere Ver-

waltungsbehörde im Sinne bundes- und landesrechtlicher Vorschriften ausgestaltet (...).

Dessen ungeachtet berührt die Einkreisung die Antragstellerin in einer Intensität, die mit Blick auf die Selbstverwaltungsgarantie einer besonderen Rechtfertigung bedarf (...). Mittelbar gehen mit der Einkreisung erhebliche Auswirkungen im Bereich der Finanzen, der Personalwirtschaft und der demokratischen Legitimation der Aufgabenerfüllung einher. In finanzieller Hinsicht hat der Statusverlust insbesondere auf die Einnahmen aus dem Finanzausgleich gewichtigen Einfluss. Der Antragstellerin bisher zustehende Geldmittel (...) entfallen oder vermindern sich. Selbst wenn insoweit höhere Zuweisungen an den neu zu bildenden Vogtlandkreis erfolgen sollten, könnte doch die Antragstellerin nicht mehr über deren Verwendung entscheiden. Des Weiteren führt die Einkreisung dazu, dass die Antragstellerin wegen des geringeren Personalbedarfs arbeits- und dienstrechtliche Maßnahmen ergreifen muss. Auch beeinflusst der Verlust der Kreisfreiheit die Rechtsstellung verschiedener Gemeindeorgane (vgl. § 51 Abs. 4, § 55 Abs. 1 SächsGemO). Die Antragstellerin ist darüber hinaus in ihrem Gebiet künftig nicht mehr einzige Trägerin der kommunalen Selbstverwaltung, sondern hat diese mit dem neu zu bildenden Vogtlandkreis zu teilen. Dies wirkt auf die Intensität der kommunalen Selbstverwaltung zumindest insoweit ein, als ihre Bürger und sonstigen Wahlberechtigten nicht mehr ausschließlich die Organe der kommunalen Selbstverwaltung bestimmen. Nunmehr kommt diese Befugnis hinsichtlich der dem Landkreis zugewiesenen Selbstverwaltungsangelegenheiten den Bürgern und sonstigen Wahlberechtigten des neu zu bildenden Vogtlandkreises zu. Zumindest tendenziell wird hierdurch auch die von der Antragstellerin auf ihre Einwohner ausgehende identitätsstiftende Wirkung reduziert. Schließlich können sich aus der Einkreisung – bislang auszuschließende – Zuständigkeitskonflikte zwischen der Antragstellerin und dem künftigen Vogtlandkreis ergeben, die strukturell geeignet sind, die kommunale Selbstverwaltung zu schwächen.

Unmittelbar führt die Einkreisung zu einer Aufgabenverlagerung von der Antragstellerin auf den künftigen Vogtlandkreis, also einer Kompetenzverschiebung zwischen zwei Selbstverwaltungsträgern. Diese erfasst nicht nur jene Aufgaben, die der Kreisfreien Stadt als untere Verwaltungsbehörde (vgl. § 3 Abs. 3 SächsGemO), also von der staatlichen Ebene, zugewiesen sind. Vielmehr geht die Antragstellerin infolge ihrer Einkreisung auch solcher – bis dahin gemeindlicher – Selbstverwaltungsangelegenheiten verlustig, die innerhalb eines Kreisgebietes gemäß § 2 Abs. 1 SächsLKrO vom Landkreis wahrgenommen werden. Jedenfalls Letzteres stellt einen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie dar.

Welche Anforderungen angesichts der dargelegten Auswirkungen an die Verfassungsmäßigkeit der Einkreisung im Einzelnen zu stellen sind (vgl. BVerfG NVwZ

**Gefährdete  
Selbstverwal-  
tungsgarantie**

1982, 95; VerfGH NRW, Urteil vom 7. November 1975 – 64/74 – juris Rn. 34 ff.), bedarf keiner Entscheidung. Die angegriffenen Regelungen sind nämlich selbst dann mit der Sächsischen Verfassung vereinbar, wenn sie an den prozeduralen und materiellen Erfordernissen einer Gebietsreform – und damit an den denkmöglichst strengsten Maßstäben – gemessen werden:

Hiernach hat der Einkreisung eine Anhörung der betroffenen Kreisfreien Stadt voranzugehen. Bei einer Gebietsänderung ermöglicht die Anhörung den betroffenen Gemeinden, ihre Sicht in einer für sie wesentlichen Frage zur Geltung zu bringen. Darüber hinaus trägt die Anhörung dazu bei, dass der Gesetzgeber eine umfassende und zuverlässige Kenntnis von allen abwägungserheblichen Belangen rechtlicher und tatsächlicher Art erlangt (SächsVerfGH JbSächsOVG 2, 61 [71 f.]; JbSächsOVG 2, 110 [120]; JbSächsOVG 7, 31 [40]; JbSächsOVG 7, 51 [59]; SächsVBl. 1999, 236 [238]). Materiell gehört zum Inhalt des verfassungsrechtlich gewährleisteten Kernbereichs des Selbstverwaltungsrechts auch, dass Verlagerungen von Aufgaben mit relevantem örtlichen Bezug nur aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit zulässig sind (Sächs-VerfGH JbSächsOVG 7, 51 [60]; vgl. BVerfGE 79, 127 [153]; 107, 1 [21]).

#### **Anhörung der Betroffenen**

Der Gesetzgeber hat zunächst den unbestimmten Begriff des Gemeinwohls innerhalb der ihm durch die Sächsische Verfassung gezogenen Grenzen zu konkretisieren. Dabei bedarf es umso gewichtigerer gesetzgeberischer Ziele, je intensiver auf den kommunalen Aufgabenbestand eingewirkt wird.

Bindet der Gesetzgeber die Einkreisung in ein umfassendes Neugliederungsvorhaben ein, müssen darüber hinaus die Grundsätze und Leitlinien der Gebietsreform für sich den verfassungsrechtlichen Wertungen entsprechen und dem allgemeinen Wohl dienen. Dazu gehört insbesondere, dass die angelegten Kriterien zu keiner offensichtlich fehlerhaften Bewertung anderer Formen kommunaler Aufgabenerledigung führen.

Die Verfassung gebietet des Weiteren, dass das Ergebnis der Abwägung den Geboten der Systemgerechtigkeit und der kommunalen Gleichbehandlung genügt (SächsVerfGH JbSächsOVG 7, 31 [41]; 7, 51 [61]) und dass Abweichungen von den aufgestellten Grundsätzen und Leitlinien gerechtfertigt sind (vgl. BVerfGE 50, 50 [53]).

Ob darüber hinaus bei einer Einkreisung die Gründe des Gemeinwohls ihre Basis in der institutionellen Garantie der Selbstverwaltung haben müssen (vgl. hierzu: SächsVerfGH JbSächsOVG 7, 17 [23 f.]; SächsVBl. 1997, 79 [80]), kann dahinstehen. Wie nachstehend näher dargelegt wird, werden die angegriffenen Regelungen nämlich selbst solchen Anforderungen gerecht.



Allein dem demokratisch legitimierten Gesetzgeber kommt es zu, die relevanten Belange im Einzelnen zu gewichten und zu bewerten sowie die Vor- und Nachteile von Handlungsalternativen in die Abwägung einzustellen (SächsVerfGH JbSächsOVG 3, 107 [117]; st. Rspr.).

Diesen dem Landtag gesetzten verfassungsrechtlichen Vorgaben korrespondiert die Kontrollkompetenz des Verfassungsgerichtshofs, der die Entscheidungsspielräume des Gesetzgebers zu respektieren hat.

Auf der ersten Stufe prüft der Verfassungsgerichtshof nur, ob – im Lichte der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie – verfassungsrechtlich legitime Reformziele verwirklicht werden sollen (SächsVerfGH JbSächsOVG 3, 107 [116]; JbSächsOVG 7, 17 [24]). Die vom Sächsischen Landtag als Ordnungsrahmen aufgestellten Grundsätze und Leitlinien hat der Verfassungsgerichtshof daran zu messen, ob sich aufdrängende Gemeinwohlaspekte übersehen wurden, ob die den Grundsätzen zugrunde liegenden Erkenntnisse offensichtlich unzutreffend sind sowie ob die Grundsätze offensichtlich ungeeignet sind, um das Reformziel zu verwirklichen (SächsVerfGH JbSächsOVG 7, 17 [24]). Die einzelne Neugliederungsmaßnahme hat der Verfassungsgerichtshof darauf zu kontrollieren, ob der Sächsische Landtag den für seine Regelung erheblichen Sachverhalt vollständig ermittelt und berücksichtigt sowie die Gemeinwohlgründe und die Vor- und Nachteile der Alternativen in die Abwägung eingestellt hat (SächsVerfGH JbSächsOVG 7, 17 [24]; BVerfGE 50, 50 [51]).

Im Übrigen beschränkt sich die Kontrolle darauf, ob die Ziele, Wertungen und Prognosen des Gesetzgebers offensichtlich und eindeutig widerlegbar sind oder den Prinzipien der verfassungsrechtlichen Ordnung widersprechen (vgl. SächsVerfGH SächsVBl. 1997, 79 [80]), ob der Gesetzgeber das von ihm geschaffene Konzept in einer dem verfassungsrechtlichen Gebot der Systemgerechtigkeit genügenden Weise umgesetzt hat (vgl. SächsVerfGH JbSächsOVG 3, 107 [119]) und ob das Abwägungsergebnis zu den verfolgten Zielen deutlich außer Verhältnis steht oder von willkürlichen Gesichtspunkten oder Differenzierungen beeinflusst ist (vgl. BVerfGE 86, 90 [109]). Hierbei hat sich der Verfassungsgerichtshof an der Gesetzesbegründung zu orientieren, aus der die für den Abwägungsprozess und sein Ergebnis relevanten Gesichtspunkte erkennbar sein müssen.<sup>24</sup>

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

---

<sup>24</sup> Urteil des Verfassungsgerichtshofes des Freistaates Sachsen vom 25. September 2008, Vf. 19-VIII-08 (HS) und 20-VIII-08 (e. A), 15-19.

Wie bereits für die Kreise ausgewiesen, empfiehlt sich im Übrigen auch für den *gemeindlichen Bereich* ein erweiterter Vergleich. Wie unterschiedlich dabei schon die Gemeindegrößen im Ländervergleich ausfallen, machen die Übersichten auf den folgenden Seiten deutlich (Tab. 2-G und 2-H).

**Landesvergleich  
der Gemeinde-  
größen**

Im Übrigen ist für den Gesamtkontext der hier verfolgten Fragestellungen natürlich auch das mit Spannung erwartete *Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern*<sup>25</sup> anzusprechen, das im August dieses Jahres erging und sich auf das Gesetz zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen für die Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Kreisstrukturgesetz) vom 12. Juli 2010 (GVObI. M-V 2010, S. 366) richtete. Die Beschwerdeführer umfassten zum einen die Hansestädte Wismar und Greifswald, zwei der sechs kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern, die sich mit ihrer Verfassungsbeschwerde gegen die mit dem Kreisstrukturgesetz beschlossene Reform wandten, nach der sie ihre Kreisfreiheit verlieren sollten. Zum zweiten entschied das Landesverfassungsgericht über Verfassungsbeschwerden der Landkreise Ludwigslust, Müritz, Ostvorpommern, Rügen und Uecker-Randow gegen das ihre Auflösung bewirkende Gesetz. Das angefochtene Kreisstrukturgesetz enthielt zunächst das Gesetz zur Neuordnung der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern, nach dem mit Ablauf des 3. September 2011 die bisherigen zwölf Landkreise aufgelöst werden sollten. Aus ihnen wurden mit Wirkung vom 4. September 2011 inzwischen sechs neue Kreise gebildet, in die von den kreisfreien Städten die Hansestädte Greifswald, Stralsund und Wismar sowie die Stadt Neubrandenburg unter Aufhebung ihrer Kreisfreiheit mit dem neu geschaffenen Status als Große Kreisangehörige Stadt eingegliedert wurden, während die Hansestadt Rostock und die Landeshauptstadt Schwerin kreisfrei blieben.

**Prägendes Urteil  
des Landesverfas-  
sungsgerichts  
Mecklenburg-  
Vorpommern**

Diese Verfassungsbeschwerden wurden zurückgewiesen. Dabei lassen sich die Ausführungen des Gerichts exemplarisch anhand des Urteils zur Einkreisung der Stadt Wismar wie folgt zusammenfassen:<sup>26</sup> Die kommunale Verfassungsbeschwerde ist mit ihrem Hauptantrag unbegründet. Die vom Gesetzgeber ins Werk gesetzte umfassende Reform der Kreisstruktur unter Einbeziehung bisher kreisfreier Städte hält einer verfassungsgerichtlichen Prüfung stand. Die Beschwerdeführerin wird insbesondere nicht in ihrem Recht auf Selbstverwaltung aus Art. 72 Abs. 1 Satz 1 LV verletzt. Der Landtag ist befugt, in Ausübung seiner gesetzgebenden Gewalt, die sich auch auf die Organisation, Zuständigkeiten und Verfahren der öffentlichen Verwaltung erstreckt, die Strukturen nicht nur auf Gemeinde-, sondern auch

**Abweisung der  
kommunalen  
Verfassungsbe-  
schwerden**

<sup>25</sup> *Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern*: Urteil 21/10 vom 18. August 2011; *dass.*: Urteil 23/10 vom 18. August 2011.

<sup>26</sup> a.a.O., 23/10.

Tabelle 2-G: Gemeindegrößen im Ländervergleich (zum Stand 31.12.2008)

Gemeinden mit ... bis unter ... Einwohner	Absolute Anzahl der Gemeinden (links) und Bevölkerungsanteil, kumuliert in Prozent (rechts)													
	Baden- Württemberg		Bayern		Brandenburg		Hessen		Mecklenburg- Vorpommern		Niedersachsen		Nordrhein- Westfalen	
	Zahl	Bev.	Zahl	Bev.	Zahl	Bev.	Zahl	Bev.	Zahl	Bev.	Zahl	Bev.	Zahl	Bev.
unter 100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
100 - 200	7	0,0	-	-	-	-	-	-	43	0,4	-	-	-	-
200 - 500	30	0,1	2	0,0	11	0,2	-	-	272	6,3	33	0,2	-	-
500 - 1.000	46	0,4	134	0,9	132	4,0	1	0,0	287	18,4	203	2,2	-	-
1.000 - 2.000	106	2,0	598	7,9	79	8,5	10	0,3	118	28,0	268	7,0	-	-
2.000 - 3.000	162	5,7	367	15,1	31	11,6	29	1,6	39	33,9	104	10,2	-	-
3.000 - 5.000	239	14,4	409	27,8	43	18,5	75	6,5	40	43,3	87	14,5	3	0,1
5.000 - 10.000	271	31,8	330	45,9	52	34,3	144	23,4	25	53,2	123	25,9	51	2,4
10.000 - 20.000	148	50,3	152	62,8	44	57,9	108	47,8	15	64,5	112	44,8	125	12,5
20.000 - 50.000	78	72,7	47	73,9	24	84,7	47	69,3	4	71,6	73	71,5	141	36,8
50.000 - 100.000	13	81,1	9	78,3	2	90,0	7	77,1	4	88,0	12	80,7	47	54,7
100.000 - 200.000	5	86,9	5	83,2	2	100	3	84,6	-	-	6	90,4	14	65,8
200.000 - 500.000	3	94,5	1	85,3	-	-	1	89,2	1	100	1	93,5	11	84,6
500.000 und mehr	1	100	2	100	-	-	1	100	-	-	1	100	4	100
insgesamt	1.109	100	2.056	100	420	100	426	100	849	100	1.024	100	396	100
Bevölkerungsdichte*	301		177		86		288		72		167		528	

Tabelle 2-H: Gemeindegrößen im Ländervergleich (zum 31.12.2008) (Forts.)

Gemeinden mit ... bis unter ... Einwohner	Absolute Anzahl der Gemeinden (links) und Bevölkerungsanteil, kumuliert in Prozent (rechts)													
	Rheinland-Pfalz		Saarland		Sachsen		Sachsen-Anhalt		Schleswig-Holstein		Thüringen			
	Zahl	Bev.	Zahl	Bev.	Zahl	Bev.	Zahl	Bev.	Zahl	Bev.	Zahl	Bev.		
unter 100	136	0,2	-	-	-	-	6	0,0	48	0,1	20	0,1		
100 - 200	237	1,1	-	-	-	91	0,6	91	0,6	80	0,7			
200 - 500	662	6,7	-	-	1	0,0	332	5,3	291	4,1	287	5,0		
500 - 1.000	575	16,9	-	-	9	0,2	277	13,4	294	11,7	229	12,2		
1.000 - 2.000	360	29,3	-	-	107	4,0	154	22,5	182	20,4	132	20,1		
2.000 - 3.000	125	36,8	-	-	101	10,0	49	27,5	70	26,3	66	27,5		
3.000 - 5.000	88	45,1	-	-	118	21,1	27	31,8	45	32,3	77	39,6		
5.000 - 10.000	77	58,5	12	9,1	91	35,9	38	43,9	45	43,7	35	49,6		
10.000 - 20.000	25	67,4	29	51,0	42	50,2	17	53,5	33	60,5	12	57,1		
20.000 - 50.000	13	78,3	10	82,9	21	64,5	18	76,9	15	75,7	17	79,2		
50.000 - 100.000	4	85,7	-	-	3	69,7	1	80,6	3	84,1	1	82,1		
100.000 - 200.000	4	100	1	100	-	-	-	-	-	-	2	91,1		
200.000 - 500.000	-	-	-	-	1	75,5	2	100	2	100	1	100		
500.000 und mehr	-	-	-	-	2	100	-	-	-	-	-	-		
insgesamt	2.306	100	52	100	496	100	1.012	100	1.119	100	959	100		
Bevölkerungsdichte*	204		404		229		118		180		142			

Anmerkung: \* In Einwohner je km<sup>2</sup>. Die Intervalle, in denen die Medianwerte der Verteilungen liegen, sind hellgrau schattiert. Quelle: Eigene Berechnungen nach *Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch 2010 für die Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden, 2010, 40f.

auf Kreisebene – unter Einbeziehung der kreisfreien Städte – grundlegend neu zu regeln. Zwar wird für die Auflösung und Neubildung von Kreisen eine gesetzliche Regelung nicht ausdrücklich von der Verfassung, sondern nur einfachgesetzlich gefordert. Jedoch ergibt sich die Notwendigkeit eines Gesetzes daraus, dass es sich um eine grundlegende Entscheidung über die Ausgestaltung rechtlich selbstständiger und von der Verfassung mit eigener Rechtsstellung ausgestatteter Verwaltungsträger handelt, die dem Parlament vorbehalten bleiben muss. Gleiches gilt für die Aufhebung der Kreisfreiheit einer bisher kreisfreien Stadt und deren Statusumwandlung in eine Große Kreisangehörige Stadt, zumal dieser Status in Mecklenburg-Vorpommern in Zusammenhang mit der Kreisstrukturreform erstmals geschaffen wurde.

Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass die kommunale Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 GG den Ländern als Strukturprinzip ihres Verwaltungsaufbaus vorgegeben und von ihnen zu gewährleisten ist. Als institutionelle Garantie bedarf sie der Ausgestaltung durch den Gesetzgeber, der ihrem Gewicht Rechnung tragen muss, wenn er von seiner Gestaltungskompetenz Gebrauch macht.

Auch wenn die Kreise keine Zweckschöpfungen des Gesetzgebers mit im Vergleich zu den Gemeinden „schwächerer Selbstverwaltungsgarantie“ sind, sondern die Selbstverwaltung der Gemeinden und Kreise als kommunale Selbstverwaltung eine Einheit bilden, gilt auch für sie, dass Gebietsänderungen den verfassungsrechtlich geschützten Kernbereich im Grundsatz nicht beeinträchtigen. Art. 72 Abs. 1 Satz 2 LV enthält zu ihren Gunsten lediglich eine objektive Garantie der Kreisebene als Institution, den einzelnen Landkreis als solchen oder dessen konkreten Gebietsbestand sichert die Vorschrift nicht.

Darüber hinaus führte das Gericht aus, dass ein Landkreis gegenüber seiner Auflösung und/oder der Neuordnung von Kreisgebieten nicht ohne Schutz ist. So gehört zum verfassungsrechtlich gewährleisteten Kernbereich der kreiskommunalen Selbstverwaltung auch, dass Veränderungen des Gebietszuschnitts nur aus Gründen des *Wohls der Allgemeinheit* und *nach Anhörung* der die Veränderung betreffenden Gebietskörperschaften zulässig sind; beides wird für die beanstandeten Neugliederungsmaßnahmen bejaht. Gleicherweise ist auch im Fall einer Einkreisung die Anwendung dieser verfassungsrechtlichen Maßstäbe für Gebietsänderungen geboten, weil kreisfreie Städte neben ihren Aufgaben als Gemeinden in ihrem Gebiet alle Aufgaben erfüllen, die den Landkreisen obliegen.

Darüber hinaus wird die angegriffene Kreisstrukturreform unter Berücksichtigung der nur eingeschränkten Kontrolldichte den an ein solches Reformvorhaben zu stellenden prozeduralen und materiellen Anforderungen gerecht. So hat der Gesetzgeber bei seiner grundlegenden Strukturreform der Kreisebene auch den Status

**Lediglich objektiver Schutz der Kreisebene insgesamt**

**Bestätigung etablierter gerichtlicher Prüfungsmaßstäbe**

**Einhaltung verfahrensbezogener und inhaltlicher Anforderungen**

der kreisfreien Städte auf den Prüfstand gestellt und ist zu der Lösung gelangt, die vier der bisher sechs kreisfreien Städte in Form der Einkreisung in die Gesamtlösung einzubeziehen, ohne deren kommunales Selbstverwaltungsrecht in verfassungswidriger Weise zu beeinträchtigen.

Da sich zudem kein Verstoß gegen den *Grundsatz der Systemgerechtigkeit* findet, kommt das Gericht in Anerkennung der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers zu seiner Zurückweisung der Klage. Weder wurden schon nach dem dem Gesetzgebungsverfahren zugrunde gelegten Leitbild und den Leitlinien kommunale Gebietskörperschaften geschaffen, die – vor allem in Hinblick auf den Richtwert für die künftigen Flächenausdehnungen – den strukturellen Anforderungen an Kreise generell nicht mehr gerecht würden, noch sieht das Landesverfassungsgericht bei den schließlich gewählten Gebietszuschnitten die Überschaubarkeit unter dem Aspekt der Bürgernähe und Identifikation in einer Weise in Frage gestellt, die dazu führte, den neugebildeten Landkreisen die Eigenschaft von Kreisen abzusprechen.

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. Natürlich ist zu beachten, dass in den deutschen Flächenländern die jeweils spezifischen Ausgangsbedingungen zu berücksichtigen sind (dies gilt hier in besonderer Weise für die demographischen Probleme Mecklenburg-Vorpommerns), doch wird die bislang meist routinemäßige Abwehr einer Vergrößerung kreiskommunaler Einheiten künftig erschwert. Dies gilt auch für die hier zur Diskussion stehenden Reformen der niedersächsischen Kommunalstruktur.

**Wahrung der Systemgerechtigkeit, des kreislichen Gehalts und der Überschaubarkeit**

**Kontextspezifische rechtliche Absicherung größerer Kommunalstrukturen**

### 3 Die Ausgangssituation: der Raum Südniedersachsen im Rahmen der Landes- und Kommunalverwaltung

Im Folgenden wird der Raum Göttingen–Northeim–Osterode a. H. in Anlehnung an die Ausführungen im sog. „Grundgutachten“<sup>1</sup> zunächst als *teilregionaler Kooperationsraum* vorgestellt (Kap. 3.1), um ihn über kurz gefasste *Strukturprofile* der beteiligten Gebietskörperschaften dann intern auszudifferenzieren, wobei die jeweiligen territorialen, politischen und administrativen Rahmenbedingungen sowie die haushalterische und personelle Ausgangssituation im Zentrum stehen (Kap. 3.2). Dem folgt ein erster Blick auf die bestehenden Formen der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) zwischen den Gebietskörperschaften, die wiederum deren Zugehörigkeit zum teilregionalen Kooperationsraum Südniedersachsen dokumentieren und rechtfertigen (Kap. 3.3). Der Hinweis auf die beiden für den Großraum Göttingen erkennbaren Regionalorganisationen, den Regionalverband Südniedersachsen und die SüdniedersachsenStiftung, beschließt das Kapitel (3.4).

#### 3.1 Der Regionale Kooperationsraum Südniedersachsen im Überblick

Die Ausführungen im Grundgutachten folgten der Logik, die Kommunalstrukturen Niedersachsens und mögliche Handlungsoptionen auf der Basis der gegebenen Leistungserbringung, der bestehenden interkommunalen Zusammenarbeit und erkennbarer räumlicher Verflechtungen zu untersuchen.<sup>2</sup> Dabei wurde Zentral- und Südniedersachsen als einer von fünf übergreifenden *Regionalen Kooperationsräumen* identifiziert. Diese funktionale Einteilung des Landes auf der Makroebene wurde in einem zweiten Schritt durch den Ausweis der jeweiligen *Binnenstruktur* konkretisiert (vgl. Abb. 3.1-A), wobei für Zentral- und Südniedersachsen vier teilregionale Kooperationsräume (gleichsam auf der Mesoebene) unterschieden wurden: der Erweiterte Wirtschaftsraum Hannover sowie die Regionen Braunschweig, Weserbergland und Göttingen.

Die *Region Göttingen/Südniedersachsen* vereint auf einem Gebietsstand von 3.020 km<sup>2</sup> rund 474.000 Einwohner, davon 121.000 im Oberzentrum Göttingen. Zwischen den drei Landkreisen besteht ein deutliches Größengefälle: Göttingen mit 258.000 Einwohnern stehen die bevölkerungsarmen Landkreise Northeim mit 139.000 und Osterode a. H. mit 77.000 Einwohnern gegenüber; im Falle Osterodes am Harz tritt die Kleinräumigkeit des Kreises (636 km<sup>2</sup>) hinzu. *Die Region gilt insgesamt als strukturschwach*. Sie ist auch aus der Sicht der Bundesraumordnung ein Raum mit erheblichem „Stabilisierungsbedarf“, der wesentlich durch einen *anhal-*

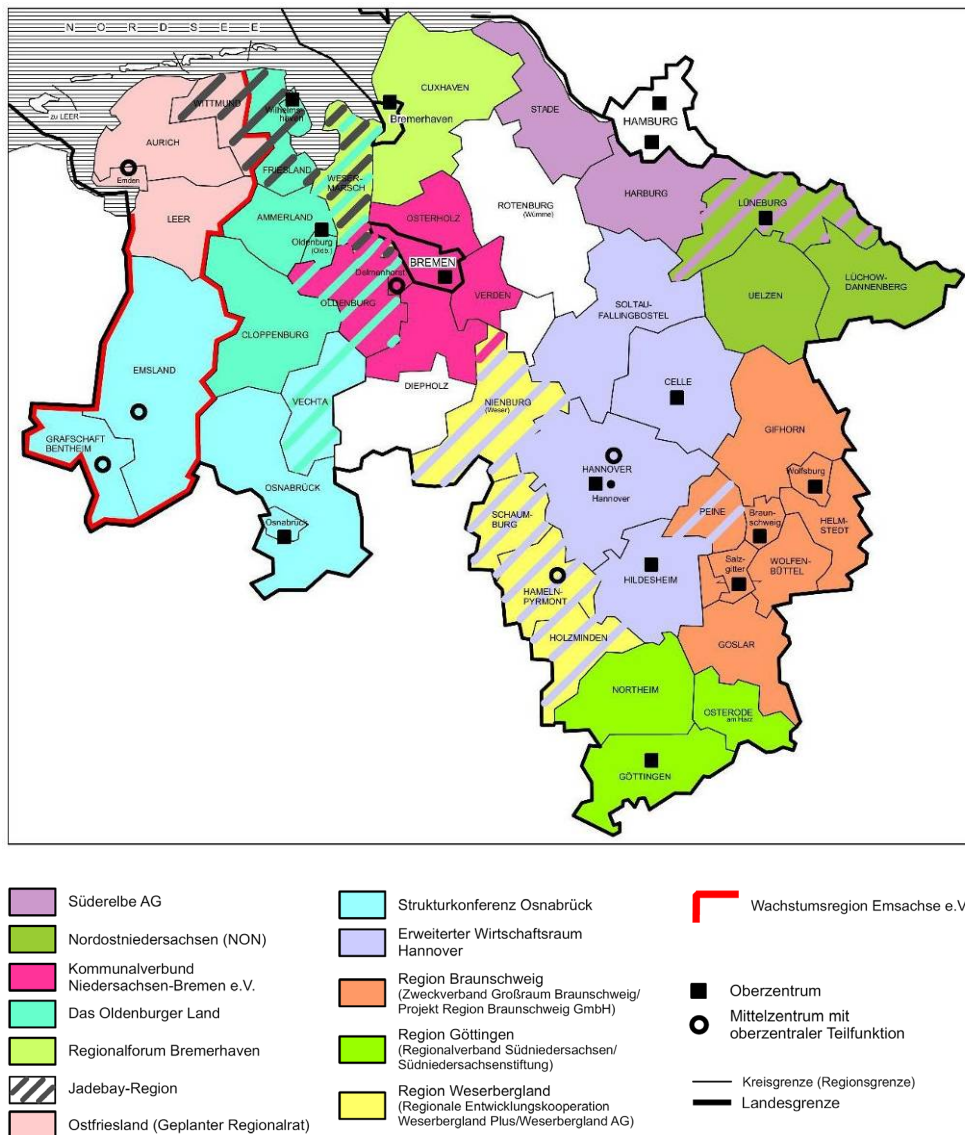
**Kooperations-  
räume in Nieder-  
sachsen**

**Sozioökonomische  
Rahmen-  
bedingungen**

<sup>1</sup> Hesse, a.a.O., 2010a.

<sup>2</sup> a.a.O.

Abbildung 3.1-A: Regionale Kooperationsräume Niedersachsens (Mesoebene)



Quelle: Eigene Darstellung, Stand: September 2011.

tenden demographischen und ökonomischen Strukturwandel bestimmt wird.<sup>3</sup> Von gravierenden Schrumpfungsprozessen und strukturellen Umbrüchen sind vor allem die Landkreise Osterode am Harz und Northeim betroffen. Dort werden die *kommunalpolitischen Herausforderungen an eine Sicherung der Daseinsvorsorge* und eine etwaige *Neuausrichtung der Siedlungsstrukturen* gleichsam exemplarisch deutlich. Vorliegenden Prognosen zufolge sind im Zeitraum von 2010 bis 2030 Bevölkerungsabnahmen für den Landkreis Northeim um 22,7% und für den Kreis Osterode um 21,2% zu erwarten. Im Fall Osterodes tritt eine hohe Arbeitslosenquote hinzu; auch Northeim und Göttingen liegen diesbezüglich über dem Kreis-

<sup>3</sup> Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, Berlin, 2006.



durchschnitt. Dem korrespondieren hohe, für Osterode sogar die landesweit dritthöchste SGB II-Quote(n). Bei den kommunalen Finanzen schließlich ist mit Ausnahme des Landkreises Göttingen auf eine eher geringe Steuereinnahmekraft sowie niedrige allgemeine Deckungs- und hohe Zinsquoten, erneut vor allem im Kreis Osterode, zu verweisen. Zentraler regionaler Akteur im Raum ist seit 1992 der im Wesentlichen kommunal getragene *Regionalverband Südniedersachsen e.V.* mit Sitz in Göttingen. Daneben etablierte sich im Jahr 2004 die *SüdniedersachsenStiftung* etabliert, die wirtschafts- und unternehmensbezogen ausgerichtet ist und insbesondere als Träger einer *seitens des Landeswirtschaftsministeriums unterstützten Wachstumsinitiative* agiert. Beide Regionalorganisationen werden in Kap. 3.4 kurz skizziert.

Auf der Grundlage eines Beschlusses eines Interministeriellen Arbeitskreises (IMAK) erhielt die Region Südniedersachsen 2005 „als ländliche Region mit besonderem Handlungsbedarf“ zudem den Status einer *Modellregion* zum Aufbau einer Entwicklungspartnerschaft mit dem Land Niedersachsen (Projektleitung: RV Braunschweig). Ziel war es, über einen gemeinsamen Lenkungsausschuss die Initiativen der Modellregion und die Wachstumsinitiative zu einer Südniedersachseninitiative zusammenzuführen. Nach der Auflösung des IMAK sind die *Aktivitäten*

**Modellregion /  
IMAK**

*Abbildung 3.1-B: Die Teilregion Göttingen–Northeim–Osterode a.H. mit den anliegenden Landkreisen Goslar und Holzminden*



Quelle: *Regionalverband Südniedersachsen*, 2011.

im Rahmen der Modellregion allerdings weitgehend erloschen. Der politische Dissens zwischen den großen politischen Parteien gilt als wesentliche Ursache für das Scheitern der Modellregion.

### 3.2 Strukturprofile der Gebietskörperschaften

Im Folgenden sollen die *Profile* der gebietskörperschaftlichen Akteure, also vor allem der Landkreise Göttingen, Northeim und Osterode a. H. sowie der Stadt Göttingen anhand vergleichbarer Kategorien *summarisch skizziert werden*; eine kürzere Darstellung informiert zudem über den angrenzenden Landkreis Goslar. Da die Aufgabenverteilung und -wahrnehmung unter Kap. 5 einer genaueren Betrachtung unterzogen wird, konzentriert sich die Darstellung auf die *naturräumlichen Rahmenbedingungen*, die *Bevölkerungsstruktur und -entwicklung*, die *Verwaltungsgliederung*, die *administrativen Organisationsstrukturen* sowie die *haushalterischen* und *personellen Ressourcen* der benannten Gebietskörperschaften. Asymmetrien bei der Auswahl der Bewertungskriterien sind das Resultat spezifischer Besonderheiten der untersuchten Teilregion, die *vier durchaus heterogene Landkreise* und *eine kreisangehörige Stadt mit kommunalrechtlichem Sonderstatus* umfasst. Der darin begründeten exponierten Stellung der Stadt Göttingen wird über den partiellen Einbezug der gemeindlichen Ebene und der damit verbundenen Aufgaben- und Haushaltsstrukturen Rechnung getragen. Eine vergleichende Betrachtung der Verwaltungsorganisation und der demographischen Rahmenbedingungen der Stadt Göttingen ist aufgrund dieser Asymmetrie allerdings nur eingeschränkt möglich; zu einer ausführlichen komparativen Analyse wird auf das sich anschließende Kap. 4 verwiesen.

Indikatoren

#### 3.2.1 Strukturprofil des Landkreises Northeim

Das etwa 1.270 km<sup>2</sup> umfassende Kreisgebiet Northeims grenzt im Süden an den Kreis Göttingen sowie den hessischen Kreis Kassel und den nordrhein-westfälischen Kreis Höxter, im Westen an den Landkreis Holzminden, im Norden an den Landkreis Hildesheim und im Osten an die Landkreise Goslar und Osterode am Harz. Eine kleine Exklave (Fürstenhagen, zur Stadt Uslar gehörend) findet sich im Grenzgebiet der Landkreise Göttingen und Kassel. Der Kreis Northeim ist landschaftlich durch Mittelgebirgszüge geprägt und erstreckt sich über Teile des Weserberglands und einige westliche Ausläufer des Harzes. Eine Besonderheit stellt die gemeindefreie Gebirgslandschaft Solling im Westen des Kreises dar. Das Leinetal verbindet die beiden Mittelzentren des Kreises, Einbeck und Northeim. Der namensgebende Sitz der Kreisverwaltung ist zudem über die Bundesautobahn 7

Tabelle 3.2.1-A: Kreisgebiet, Bevölkerungsstruktur und -entwicklung

Kreisgebiet (km <sup>2</sup> )	1.267,07
Bevölkerungsdichte (Einwohner / km <sup>2</sup> )	109,7
Einwohnerzahl	
1939	105.113
1961	159.805
1987	147.554
2000	151.112
2005	146.690
2010	139.060
2030	107.527
Bevölkerungswachstum (1987–2010)	– 5,7 %
Bevölkerungswachstum (2010–2030)	– 22,7 %
Altersstruktur 2010	
0 – 15 Jahre	13,0 %
15 – 65 Jahre	63,3 %
> 65 Jahre	23,7 %

Anmerkungen: Einwohnerzahlen für 1939, 1961 und 1987 beruhen auf Volkszählungen, für 2000, 2005 und 2010 auf der Bevölkerungsfortschreibung des LSKN, für 2030 auf der Bevölkerungsvorausberechnung des LSKN. Quelle: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen: Online-Datenbank, Tabellen K1010013, K1000014, Z2020251, K1000121, 2011.

und die Bahntrasse Hamburg-Hannover-Fulda-Würzburg an das Oberzentrum Göttingen angebunden.

Der Landkreis ist mit knapp 110 Ew./km<sup>2</sup> unterdurchschnittlich dicht bevölkert, zumal die Zahl der Einwohner seit Jahrzehnten sinkt. Wurden 1961 noch knapp 160.000 Kreisbewohner gezählt, so sank dieser Wert bis 2010 bereits um etwa 20.000; ein weiterer Rückgang i.H.v. knapp 23 % wird bis 2030 erwartet. Während der Anteil der Kinder und Jugendlichen im Alter von unter 15 Jahren mit 13 % der Kreisbevölkerung vergleichsweise positiv ausfällt, zeigt sich mit Blick auf die Gruppe der über 65-Jährigen ein deutliches demographisches Gefälle, knapp ein Viertel der Bevölkerung gehört dieser Altersgruppe an.

Das Kreisgebiet gliedert sich in 12 Einheitsgemeinden, darunter die sechs Städte Bad Gandersheim, Dassel, Einbeck, Hardegsen, Moringen und Northeim. Die Städte Einbeck und Northeim verfügen über den Status einer „Selbständigen Gemeinde“, sie stellen zudem die einzigen Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern dar. Die Hälfte der kreisangehörigen Gemeinden fällt in die Größenklasse von 5.000 bis 10.000 Einwohner; keine Gemeinde verfügt über weniger als 3.000 Ein-

**Sinkende  
Einwohnerzahl**

wohner. Das benannte gemeindefreie und unbewohnte Gebiet Solling umfasst mehr als ein Zehntel der Fläche des Landkreises.

Der Kreistag des Landkreises Northeim setzt sich aus 50 Mitgliedern zusammen. Bei den Kommunalwahlen im Jahr 2011 wurde die SPD mit knapp 43 % der abgegebenen Stimmen stärkste Kraft und stellt mit 21 Sitzen die größte Fraktion. Weiterhin sind die CDU, die Grünen, die FDP, eine Wählergruppe und die Linke im Kreistag vertreten. Die Fraktionen von SPD und FDP bildeten bislang eine Stimmgemeinschaft. Landrat ist *Michael Wickmann* (SPD).

*Tabelle 3.2.1-B: Verwaltungseinheiten und Gemeindegrößenklassen*

Zahl der Verwaltungseinheiten	
Einheitsgemeinden	12
Samtgemeinden	–
In Samtgemeinden zusammengeschlossene Gemeinden	–
Gemeindegrößenklassen	
< 1.000 Einwohner	–
1.000 – 1.999 Einwohner	–
2.000 – 2.999 Einwohner	–
3.000 – 4.999 Einwohner	1
5.000 – 9.999 Einwohner	6
10.000 – 19.999 Einwohner	3
20.000 – 49.999 Einwohner	2
> 50.000 Einwohner	–

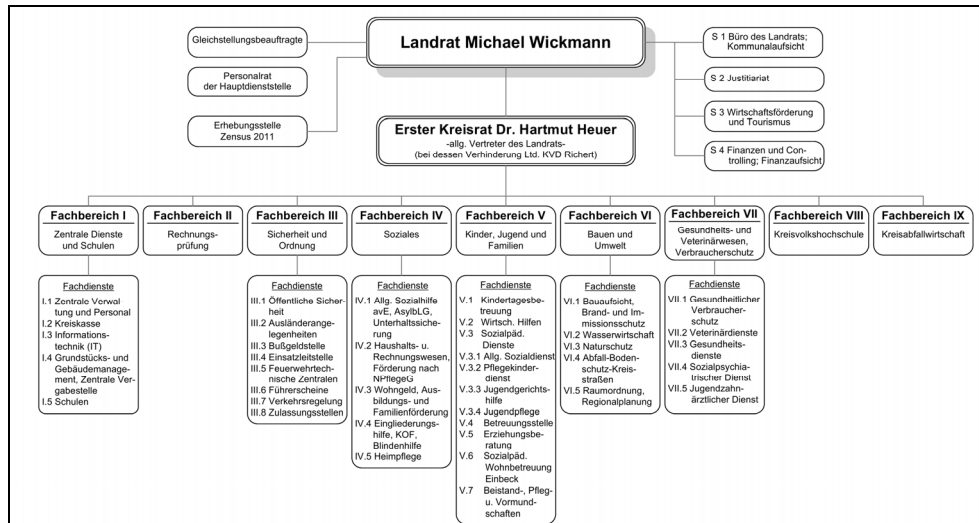
Quellen: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen: Online-Datenbank, Tabelle K1000014, 2011.

*Tabelle 3.2.1-C: Zusammensetzung des kommunalen Vertretungsorgans (2011-16)*

Partei/Wählergruppe	Stimmenanteil	Sitze	Wahlbeteiligung
CDU	33,0 %	17	56,6 %
SPD	42,9 %	21	
Grüne	9,9 %	5	
FDP	6,4 %	3	
Linke	2,6 %	1	
Wählergruppen	4,8 %	3	
Sonstige	0,4 %	0	

Quellen: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen: Kommunalwahlen 2011, Ergebnis der Kreistagswahlen, 2011.

Abbildung 3.2.1-D: Kreisverwaltung Northeim - Organisationsstruktur



Quelle: Landkreis Northeim, Stand: 01.07.2011.

Tabelle 3.2.1-E: Stellenplan

Zahl der Stellen im Haushaltsplan	641,1
Davon Beamte	118,0

Quelle: Landkreis Northeim: Haushaltsplan 2011.

Tabelle 3.2.1-F: Übersicht - Haushaltsdaten (Kreisebene, in Euro)

<b>Ergebnishaushalt</b>	
Erträge	166.625.200
Aufwendungen	185.360.200
<b>Finanzhaushalt</b>	
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-16.705.800
Saldo aus Investitionstätigkeit	-6.320.300
Finanzierungsmittel-Überschuss/Fehlbetrag	-23.026.100
Saldo aus Finanzierungstätigkeit	2.852.300
Zahlungsmittelbestand	-20.173.800
Schlüsselzuweisungen	29.058.500
Kreisumlage	49.543.000

Anmerkungen: Gem. Haushaltsansätzen für 2011; Quelle: Landkreis Northeim: Haushaltsplan 2011.

Die Kreisverwaltung unterliegt keiner Gliederung in Dezernate und ist direkt dem Landrat oder dem Ersten Kreisrat zugeordnet. Neun Fachbereiche zeichnen für die Aufgabengebiete Zentrale Dienste und Schulen, Rechnungsprüfung, Sicherheit und Ordnung, Soziales, Kinder, Jugend und Familien, Bauen und Umwelt, Gesundheit und Veterinärwesen, Verbraucherschutz sowie für die Kreisvolkshochschule und

die Kreisabfallwirtschaft verantwortlich. Die Gleichstellungsbeauftragte, die Erhebungsstelle für den Zensus 2011, das Justitiariat, das Referat für Wirtschaftsförderung und Tourismus sowie die Finanzaufsicht sind dem Landrat beigeordnet. Der Stellenplan des Kreises weist 641,1 Stellen, darunter 118 Beamte aus.

Der Ergebnishaushalt für 2011 sieht ein negatives (ordentliches) Ergebnis von mehr als 18 Mio. Euro vor; dies entspricht einem Fehlbetrag von mehr als 10 % der geplanten Aufwendungen. Personalaufwendungen, Versorgungs- und Transferleistungen summieren sich auf mehr als 73 % der Ausgaben. Der Finanzmittelfehlbetrag des Finanzhaushalts beläuft sich als Summe der Saldi aus laufender Verwaltungstätigkeit (-16,7 Mio. Euro) und Investitionstätigkeit (-6,3 Mio. Euro) auf mehr als 23 Mio. Euro.

**Strukturelle  
Defizite**

Die benannten Zahlen verweisen auf einen längerfristigen Trend, nach dem der Haushalt durch ein umfangreiches strukturelles Defizit geprägt ist. Während die Schlüsselzuweisungen im Jahr 2011 wieder anstiegen, verzeichnete die Kreisumlage zwischen 2009 und 2011 einen Einbruch um knapp 8 Mio. Euro. Für 2011 und 2012 wird ein Anwachsen des Schuldenstands um etwa 12 bzw. 17 Mio. Euro erwartet; der voraussichtliche Gesamtschuldenbetrag zum 31.12.2012 summiert sich auf knapp 90 Mio. Euro. Die Soll-Fehlbetrags-, Deckungs- und Zinsquoten entwickeln sich entsprechend negativ.

*Tabelle 3.2.1-G: Ergebnishaushalt (Kreisebene, in Euro)*

Erträge	
Steuern und Abgaben	1.606.500
Zuwendungen / allg. Umlagen	92.429.100
Auflösungserträge	5.449.300
Sonst. Transfererträge	5.578.000
Öffentlich-rechtliche Entgelte	2.904.900
Privatrechtliche Entgelte	8.311.800
Kostenerstattungen/-umlagen	45.684.800
Zinsen/sonst. Finanzerträge	2.004.600
Sonstige ordentliche Erträge	2.656.200
<i>Summe</i>	<i>166.625.200</i>
Aufwendungen	
Aktives Personal	35.314.600
Sach-/Dienstleistungen	24.378.400
Abschreibungen	6.926.700
Zinsen/ähnliche Aufwendungen	5.029.700
Transferaufwendungen	76.233.900
Sonstige ord. Aufwendungen	37.476.900
<i>Summe</i>	<i>185.360.200</i>
<b>Ordentliches Ergebnis</b>	<b>-18.735.000</b>

Anmerkungen: Gem. Haushaltsansätzen für 2011; Quelle: *Landkreis Northeim*: Haushaltsplan 2011.

Tabelle 3.2.1-H: Finanzhaushalt (Kreisebene, in Euro)

<b>Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit</b>	
Steuern/ähnliche Abgaben	1.606.500
Zuwendungen/allg. Umlagen	92.429.100
Sonst. Transfereinzahlungen	5.578.000
Öffentlich-rechtliche Entgelte	2.904.900
Privatrechtliche Entgelte	8.325.800
Kostenerstattungen/-umlagen	45.684.800
Zinsen/ähnl. Einzahlungen	319.600
Einz. aus Veräußerung geringwertigen Vermögens	–
Sonstige haushaltswirksame Einzahlungen	1.957.600
<i>Summe</i>	<i>158.806.300</i>
<b>Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit</b>	
Auszahlungen f. aktives Personal	33.804.800
Auszahlungen f. Versorgung	–
Auszahlungen f. Sach- & Dienstl.; gering. Verm.	24.373.400
Zinsen/ähnlich Auszahlungen	5.029.700
Transferauszahlungen	76.233.900
Sonstige haushaltswirksame Auszahlungen	36.070.300
<i>Summe</i>	<i>175.512.100</i>
<b>Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit</b>	<b>-16.705.800</b>
<b>Einzahlungen aus Investitionstätigkeit</b>	
Zuwendungen aus Investitionstätigkeit	2.458.900
Beiträge/ähnl. Entgelte f. Investitionstätigkeit	–
Veräußerung von Sachvermögen	30.000
Finanzvermögensanlagen	588.800
Sonstige Investitionstätigkeit	–
<i>Summe</i>	<i>3.077.700</i>
<b>Auszahlungen aus Investitionstätigkeit</b>	
Erwerb von Grundstücken/Gebäuden	45.000
Baumaßnahmen	3.837.000
Erwerb von beweglichem Sachvermögen	1.968.100
Erwerb von Finanzvermögensanlagen	–
Aktivierbare Zuwendungen	3.547.900
Sonstige Investitionstätigkeit	–
<i>Summe</i>	<i>9.398.000</i>
<b>Saldo aus Investitionstätigkeit</b>	<b>-6.320.300</b>
<b>Finanzmittel-Überschuss/-fehlbetrag</b>	<b>-23.026.100</b>
Einzahlungen aus Finanzierungstätigkeit (Kredite f. Inv. o.ä.)	6.062.300
Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit (Tilgung v. Inv. o.ä.)	3.210.000
<b>Saldo aus Finanzierungstätigkeit</b>	<b>2.852.300</b>
<b>Finanzmittelbestand</b>	<b>-20.173.800</b>
<b>Jahresendbestand an Zahlungsmitteln</b>	<b>-20.173.800</b>

Anmerkungen: Gem. Haushaltsansätzen für 2011; Quelle: Landkreis Northeim: Haushaltsplan 2011.

### 3.2.2 Strukturprofil des Landkreises Osterode am Harz

Das Kreisgebiet umfasst, wie aufgezeigt, 636 km<sup>2</sup> und erstreckt sich vom Landkreis Northeim im Westen bis an die thüringischen Kreise Nordhausen und Eichsfeld sowie in Nord-Süd-Richtung vom Landkreis Göttingen bis zum Landkreis Goslar. Das Gebiet ist geographisch durch die Südharzer Mittelgebirgslandschaft geprägt, die sich auch touristisch als bedeutsam erweist. Als ehemaliges Zonenrandgebiet ist der Kreis nur eingeschränkt infrastrukturell entwickelt. So verläuft auf seinem Gebiet keine Bundesautobahn (allerdings erstreckt sich die A7 nur wenige Kilometer westlich der Kreisgrenze) und verfügt er über keine überregional bedeutsame Anbindung an den Schienenverkehr.

Tabelle 3.2.2-A: Kreisgebiet, Bevölkerungsstruktur und -entwicklung

Kreisgebiet (km <sup>2</sup> )	636,01
Bevölkerungsdichte (Einwohner / km <sup>2</sup> )	121,6
Einwohnerzahl	
1939	61.830
1961	94.619
1987	87.111
2000	85.451
2005	81.916
2010	77.328
2030	60.933
Bevölkerungswachstum (1987-2010)	- 11,2 %
Bevölkerungswachstum (2010-2030)	- 21,2 %
Altersstruktur 2010	
0 – 15 Jahre	12,1 %
15 – 65 Jahre	61,3 %
> 65 Jahre	26,6 %

Anmerkungen: Einwohnerzahlen für 1939, 1961 und 1987 beruhen auf Volkszählungen, für 2000, 2005 und 2010 auf der Bevölkerungsfortschreibung des LSKN, für 2030 auf der Bevölkerungsvorausberechnung des LSKN. Quelle: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen: Online-Datenbank, Tabellen K1010013, K1000014, Z2020251, K1000121, 2011.

Die Bevölkerung von gegenwärtig etwa 77.000 Einwohnern unterliegt seit Jahrzehnten einem deutlichen Rückgang; während 1961 noch mehr als 94.000 Einwohner gezählt wurden, wird für 2030 nur noch eine Zahl von knapp unter 61.000 prognostiziert. Dies entspricht einem Verlust von mehr als einem Fünftel im Zeitraum von 2010 bis 2030. Zudem sind mehr als 25 % der Bevölkerung über 65 Jahre alt. Die Bevölkerungsdichte liegt mit 121,6 Ew./km<sup>2</sup> zwar unter dem Bundes-

**Deutliche demographische Herausforderungen**



durchschnitt, doch ist auf die statistische Verzerrung durch den Einbezug des unbewohnten und gemeindefreien Gebiets Harz zu verweisen; die Bevölkerungsdichte in den bewohnten Teilen des Kreises fällt mithin deutlich höher aus.

Neben dem benannten gemeindefreien Gebiet Harz, das mehr als 40 % des Territoriums einnimmt, gliedert sich der Landkreis Osterode in vier Einheitsgemeinden und drei Samtgemeinden, die wiederum aus insgesamt 12 Mitgliedsgemeinden bestehen. Lediglich drei Gemeinden weisen mehr als 10.000 Einwohner auf; die Hälfte der Gemeinden fällt in die Größenklasse zwischen 1.000 und 2.000 Einwohnern. Lediglich die „Selbständige Gemeinde“ Stadt Osterode zählt mehr als 20.000 Einwohner.

*Tabelle 3.2.2-B: Verwaltungseinheiten und Gemeindegrößenklassen*

Zahl der Verwaltungseinheiten	
Einheitsgemeinden	4
Samtgemeinden	3
In Samtgemeinden zusammengeschlossene Gemeinden	12
Gemeindegrößenklassen	
< 1.000 Einwohner	1
1.000 – 1.999 Einwohner	8
2.000 – 2.999 Einwohner	2
3.000 – 4.999 Einwohner	1
5.000 – 9.999 Einwohner	1
10.000 – 19.999 Einwohner	2
20.000 – 49.999 Einwohner	1
> 50.000 Einwohner	–

Quellen: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen: Online-Datenbank, Tabelle K1000014, 2011.

Der Kreistag konstituiert sich aus 42 Mitgliedern und dem Landrat als stimmberechtigtem Mitglied. Mit 19 Mandaten stellt die SPD auch nach der Wahl 2011 die stärkste Fraktion; außerdem sind die CDU, die Grünen, die FDP, die Linke, eine Wählergemeinschaft und die NPD im Kreistag vertreten. Landrat war bislang *Bernhard Reuter* (SPD), der jedoch bei der Kommunalwahl 2011 zum Hauptverwaltungsbeamten des benachbarten Landkreises Göttingen gewählt wurde.

#### Neuer Kreistag

Die Kreisverwaltung gliedert sich in vier Fachbereiche, die direkt dem Ersten Kreisrat unterstehen: Innere Dienste (I), Ordnung/Naturschutz und Abfall (II), Jugend und Soziales (III) sowie Bauen und Gewässerschutz (IV). Dem Fachbereich I unterstehen die Binnenverwaltung (Kreistag, IuK-Technung, Personal) sowie die

Tabelle 3.2.2-C: Zusammensetzung des kommunalen Vertretungsorgans (2011–16)

Partei/Wählergruppe	Stimmenanteil	Sitze	Wahlbeteiligung
CDU	33,5 %	14	56,6 %
SPD	45,4 %	19	
Grüne	10,4 %	4	
FDP	3,9 %	2	
Linke	2,6 %	1	
Wählergruppen	2,0 %	1	
Sonstige	2,3 %	1	

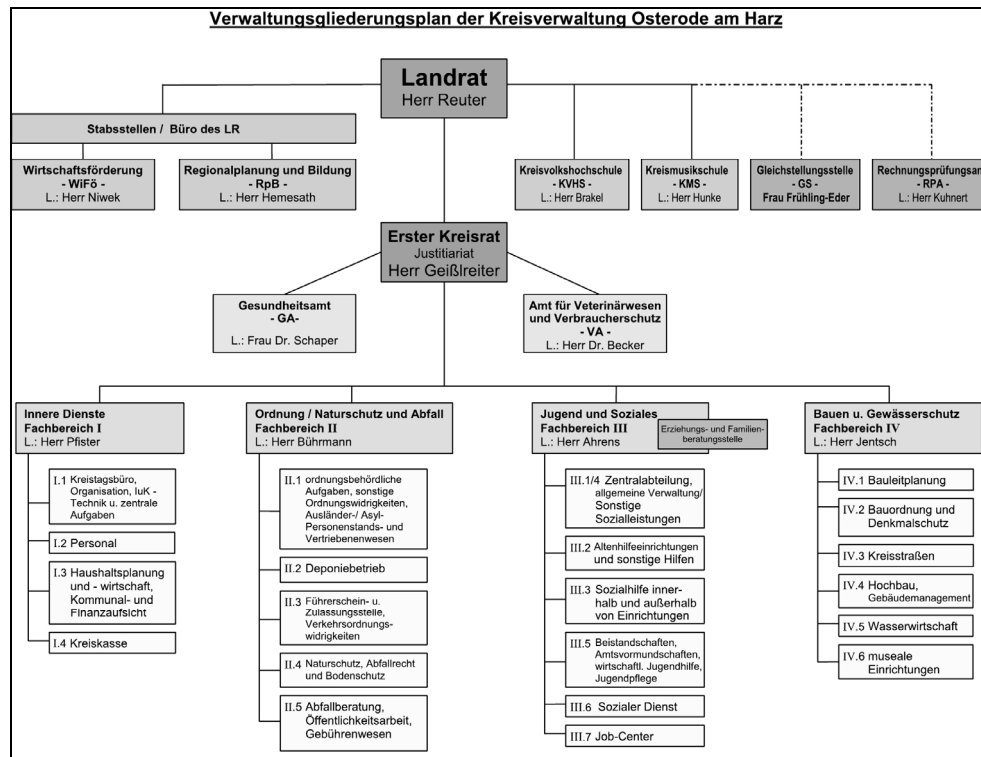
Quellen: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen: Kommunalwahlen 2011, Ergebnis der Kreistagswahlen, 2011.

Haushaltsplanung, die Kommunalaufsicht und die Kreiskasse. Fachbereich II umfasst fünf Verwaltungseinheiten für ordnungsbehördliche, ausländer- und personenstandsrechtliche Aufgaben, den Deponiebetrieb, Verkehrsangelegenheiten, Naturschutz, Abfallrecht und Bodenschutz sowie schließlich die Bereiche Abfallberatung, Gebührenwesen und Öffentlichkeitsarbeit. Im Fachbereich III gruppieren sich eine Zentralabteilung sowie Einheiten zur Verwaltung der Altenhilfe, der Sozialhilfe, der Jugendhilfe und Amtsvormundschaften, der Sozialdienste und des Jobcenters. Die Arbeit des Fachbereich IV richtet sich auf die Bauleitplanung, die Bauordnung, den Hochbau, das Kreisstraßenwesen, die Wasserwirtschaft sowie die Verwaltung musealer Einrichtungen. Eine Reihe weiterer Verwaltungseinheiten sind direkt dem Landrat beigeordnet. Die Kreisverwaltung verfügt über eine Personalausstattung von 465,6 Stellen, darunter 77,5 Beamte.

Das Haushaltsdefizit für das Jahr 2011 beläuft sich auf etwa 11,4 Mio. Euro, was einer Steigerung um 800.000 Euro gegenüber dem Vorjahr entspricht. Mittelfristig ist mit einem fortgesetzten Schuldenwachstum zu rechnen, sodass für das Jahr 2014 ein Schuldenstand von mehr als 100 Mio. Euro prognostiziert wird. Insbesondere bei den Deckungs- und Zinsquoten weist der Landkreis Osterode deutliche Defizite auf; auch die Soll-Fehlbetragsquote entwickelt sich erkennbar unterdurchschnittlich.

**Fortgesetztes  
Schuldenwachstum**

Abbildung 3.2.2-D: Kreisverwaltung Osterode a. H. - Organisationsstruktur



Quelle: Landkreis Osterode a.H., zuletzt abgerufen im September 2011; als indirekte Konsequenz der Kommunalwahl 2011 ist ein Wechsel im Amt des Landrats geplant.

Tabelle 3.2.2-E: Stellenplan

Zahl der Stellen im Haushaltsplan	465,6
Davon Beamte	77,5

Quelle: Landkreis Osterode am Harz: Haushaltsplan 2011.

Tabelle 3.2.2-F: Übersicht – Haushaltsdaten (Kreisebene, in Euro)

<b>Ergebnishaushalt</b>	
Erträge	146.723.700
Aufwendungen	158.157.400
<b>Finanzhaushalt</b>	
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	- 7.170.300
Saldo aus Investitionstätigkeit	- 6.403.900
Finanzierungsmittel-Überschuss/Fehlbetrag	-13.574.200
Saldo aus Finanzierungstätigkeit	2.221.400
Zahlungsmittelbestand	-11.352.800
Schlüsselzuweisungen	17.617.000
Kreisumlage	30.073.000

Anmerkungen: Gem. Haushaltsansätzen für 2011; Quelle: Landkreis Osterode: Haushaltsplan 2011.

Im Detail stehen im Ansatz für den Ergebnishaushalt 2011 Erträge i.H.v. knapp 147 Mio. Euro Aufwendungen von mehr als 158 Mio. Euro gegenüber. Der skizzierte Fehlbetrag addiert sich auf mehr als 7 % der Gesamtaufwendungen, Personalkosten und Transferleistungen auf mehr als 73 % der Ausgaben. Der Finanzmittelfehlbetrag des Finanzhaushalts beläuft sich als Summe der Saldi aus laufenden Verwaltungstätigkeit (–7,2 Mio. Euro) und Investitionstätigkeit (–6,4 Mio. Euro) sogar auf mehr als 13 Mio. Euro.

Tabelle 3.2.2-G: Ergebnishaushalt (Kreisebene, in Euro)

Erträge	
Steuern und Abgaben	778.000
Zuwendungen / allg. Umlagen	91.991.800
Auflösungserträge	2.566.400
Sonst. Transfererträge	3.113.600
Öffentlich-rechtliche Entgelte	19.766.000
Privatrechtliche Entgelte	944.400
Kostenerstattungen/-umlagen	24.498.300
Zinsen/sonst. Finanzerträge	240.100
Sonstige ordentliche Erträge	2.825.100
<i>Summe</i>	<i>146.723.700</i>
Aufwendungen	
Aktives Personal	25.602.900
Sach-/Dienstleistungen	224.400
Abschreibungen	23.782.900
Zinsen/ähnliche Aufwendungen	3.627.000
Transferaufwendungen	90.851.800
Sonstige ord. Aufwendungen	8.375.100
<i>Summe</i>	<i>158.157.400</i>
<b>Ergebnis (= ordentliches Ergebnis)</b>	<b>-11.433.700</b>

Anmerkungen: Gem. Haushaltsansätzen für 2011; Quelle: Landkreis Osterode: Haushaltsplan 2011.

Tabelle 3.2.2-H: Finanzhaushalt (Kreisebene, in Euro)

Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	
Steuern/ähnliche Abgaben	778.000
Zuwendungen/allg. Umlagen	91.993.800
Sonst. Transfereinzahlungen	3.113.600
Öffentlich-rechtliche Entgelte	19.766.000
Privatrechtliche Entgelte	944.400
Kostenerstattungen/-umlagen	24.498.300
Zinsen/ähnl. Einzahlungen	240.100
Einz. aus Veräußerung geringwertigen Vermögens	–
Sonstige haushaltswirksame Einzahlungen	2.344.500
<i>Summe</i>	<i>143.678.700</i>
Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	
Auszahlungen f. aktives Personal	24.713.600
Auszahlungen f. Versorgung	224.400
Auszahlungen f. Sach- & Dienstl.; gering. Verm.	23.007.600

Zinsen/ähnlich Auszahlungen	3.627.000
Transferauszahlungen	90.851.800
Sonstige haushaltswirksame Auszahlungen	8.424.600
<i>Summe</i>	<i>150.849.000</i>
<b>Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit</b>	<b>-7.170.300</b>
Einzahlungen aus Investitionstätigkeit	
Zuwendungen aus Investitionstätigkeit	853.500
Beiträge/ähnl. Entgelte f. Investitionstätigkeit	–
Veräußerung von Sachvermögen	–
Finanzvermögensanlagen	29.500
Sonstige Investitionstätigkeit	–
<i>Summe</i>	<i>883.000</i>
Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	
Erwerb von Grundstücken/Gebäuden	5.000
Baumaßnahmen	2.852.200
Erwerb von beweglichem Sachvermögen	1.937.100
Erwerb von Finanzvermögensanlagen	43.000
Aktivierbare Zuwendungen	2.449.600
Sonstige Investitionstätigkeit	–
<i>Summe</i>	<i>7.286.900</i>
<b>Saldo aus Investitionstätigkeit</b>	<b>-6.403.900</b>
<b>Finanzmittel-Überschuss/-fehlbetrag</b>	<b>-13.574.200</b>
Einzahlungen aus Finanzierungstätigkeit (Kredite f. Inv. o.ä.)	6.390.400
Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit (Tilgung v. Inv. o.ä.)	4.169.000
<b>Saldo aus Finanzierungstätigkeit</b>	<b>2.221.400</b>
<b>Finanzmittelbestand</b>	<b>-11.352.800</b>
<b>Jahresendbestand an Zahlungsmitteln</b>	<b>-11.352.800</b>

Anmerkungen: Gem. Haushaltsansätzen für 2011; Quelle: *Landkreis Osterode*: Haushaltsplan 2011.

### 3.2.3 Basisdaten zum Landkreis Goslar

Der Landkreis Goslar erstreckt sich nördlich des Landkreises Osterode a. H. und grenzt im Westen an die Kreise Northeim und Hildesheim, im Norden an den Kreis Wolfenbüttel und die kreisfreie Stadt Salzgitter sowie im Osten an die sachsen-anhaltinischen und thüringischen Landesgrenzen. Zwar entfällt nur etwa ein Drittel des Kreisgebiets von 965 km<sup>2</sup> auf das gemeindefreie Gebiet Harz, doch prägt das Mittelgebirge den überwiegenden Teil des Territoriums. Der Landkreis verfügt über keinen eigenen Autobahnanschluss; lediglich die Bahnstrecke Hannover–Nordharz–Halle/Saale ist von überregionaler Bedeutung.

Der Bevölkerungsstand von etwa 143.000 Einwohnern verweist auf eine vergleichsweise dichte Besiedelung. Gleichwohl ist die Einwohnerzahl seit längerem rückläufig; bis 2030 wird ein Bevölkerungsrückgang i.H.v. fast 23 % prognostiziert. Bereits heute sind mehr als ein Viertel der Einwohner über 65 Jahre alt.

**Rückläufige Einwohnerzahl**

Tabelle 3.2.3-A: Kreisgebiet, Bevölkerungsstruktur und -entwicklung

Kreisgebiet (km <sup>2</sup> )	965,29
Bevölkerungsdichte (Einwohner / km <sup>2</sup> )	148,2
Einwohnerzahl	
1939	121.639
1961	178.872
1987	157.839
2000	156.247
2005	151.452
2010	143.014
2030	110.330
Bevölkerungswachstum (1987-2010)	- 9,3 %
Bevölkerungswachstum (2010-2030)	- 22,9 %
Altersstruktur 2010	
0 – 15 Jahre	11,3 %
15 – 65 Jahre	62,4 %
> 65 Jahre	26,3 %

**Anmerkungen:** Einwohnerzahlen für 1939, 1961 und 1987 beruhen auf Volkszählungen, für 2000, 2005 und 2010 auf der Bevölkerungsfortschreibung des LSKN, für 2030 auf der Bevölkerungsvorausberechnung des LSKN. Quelle: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen: Online-Datenbank, Tabellen K1010013, K1000014, Z2020251, K1000121, 2011.

Tabelle 3.2.3-B: Verwaltungseinheiten und Gemeindegrößenklassen

Zahl der Verwaltungseinheiten	
Einheitsgemeinden	8
Samtgemeinden	2
In Samtgemeinden zusammengeschlossene Gemeinden	7
Gemeindegrößenklassen	
< 1.000 Einwohner	3
1.000 – 1.999 Einwohner	3
2.000 – 2.999 Einwohner	1
3.000 – 4.999 Einwohner	1
5.000 – 9.999 Einwohner	1
10.000 – 19.999 Einwohner	3
20.000 – 49.999 Einwohner	3
> 50.000 Einwohner	–

Quellen: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen: Online-Datenbank, Tabelle K1000014, 2011.

Der Kreis Goslar gliedert sich in zehn Verwaltungseinheiten, darunter acht Einheits- und zwei Samtgemeinden. Letztere umfassen insgesamt sieben Mitgliedsgemeinden. Sechs kreisangehörige Städte zählen mehr als 10.000 Einwohner, ebenso viele Gemeinden weisen eine Bevölkerung von weniger als 2.000 Einwohnern auf. Der Sitz der Kreisverwaltung, die Stadt Goslar, hat mit knapp 50.000 Einwohnern den Status einer „Großen Selbständigen Stadt“ inne und nimmt deshalb eine Reihe von Aufgaben der Kreisebene wahr.

Der 1. Nachtragshaushaltsplan für das Jahr 2011 sieht im Ergebnishaushalt Aufwendungen i.H.v. mehr als 188 Mio. Euro sowie Erträge i.H.v. knapp 187 Mio. Euro vor. Der Zuschussbedarf des Finanzhaushalts beträgt knapp 650.000 Euro.

#### Haushaltsdaten

Tabelle 3.2.3-C: Haushaltsdaten (in Euro)

Ergebnishaushalt	
Erträge	186.944.389
Aufwendungen	188.457.922
Finanzhaushalt	
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	1.264.408
Saldo aus Investitionstätigkeit	- 4.890.658
Finanzierungsmittel-Überschuss/Fehlbetrag	-3.626.249
Saldo aus Finanzierungstätigkeit	2.979.249
Zahlungsmittelbestand	- 647.000

Anmerkungen: gem. Nachtragshaushaltsansätzen für 2011; Quelle: *Landkreis Goslar*: 1. Nachtragshaushaltsplan 2011.

Bei den Kommunalwahlen im Herbst 2011 erzielte die SPD knapp 40 % der abgegebenen gültigen Stimmen, stellt mithin die stärkste Fraktion im Kreistag; es folgt die CDU mit 35,4 %. Vertreten sind darüber hinaus die Grünen, die FDP, die Linke, eine Wählergruppe und die NPD. Landrat ist seit 2006 *Stephan Manke* (SPD).

Tabelle 3.2.3-D: Zusammensetzung des kommunalen Vertretungsorgans (2011–16)

Partei/Wählergruppe	Stimmenanteil	Sitze	Wahlbeteiligung
CDU	35,4 %	18	53,9 %
SPD	39,7 %	20	
Grüne	10,5 %	5	
FDP	3,9 %	2	
Linke	3,8 %	2	
Wählergruppen	5,0 %	2	
Sonstige	1,7 %	1	

Quellen: *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Kommunalwahlen 2011, Ergebnis der Kreistagswahlen, 2011.

### 3.2.4 Strukturprofil des Landkreises Göttingen

Der Landkreis Göttingen umfasst ein Gebiet von etwa 1.120 km<sup>2</sup>, das sich von der hessischen Landesgrenze im Westen und Süden bis an die Grenze Thüringens erstreckt; im Norden schließen sich die Landkreise Northeim und Osterode an. Östlich des Göttinger Leinetals finden sich die ersten Ausläufer des Harzes, im Westen liegen die südlichen Züge des Weserberglands. Mit der Bundesautobahn 7 und der Bahnstrecke Hannover–Würzburg durchqueren zwei überregional bedeutsame Nord-Süd-Verbindungen den Landkreis. Die 2009 im Rahmen des Verkehrsprojekts Deutsche Einheit Nr. 13 abgeschlossene Bundesautobahn 38 verbindet den Kreis in östlicher Richtung mit Nordthüringen und dem Raum Halle/Saale–Leipzig.

Tabelle 3.2.4-A: Kreisgebiet, Bevölkerungsstruktur und -entwicklung

Kreisgebiet (km <sup>2</sup> )	1.117,23
Bevölkerungsdichte (Einwohner / km <sup>2</sup> )	231,2
Einwohnerzahl	
1939	153.328
1961	231.189
1987	244.954
2000	265.396
2005	262.091
2010	258.255
2030	239.091
Bevölkerungswachstum (1987–2010)	+ 5,4 %
Bevölkerungswachstum (2010–2030)	– 7,4 %
Altersstruktur 2010	
0 – 15 Jahre	12,5 %
15 – 65 Jahre	68,3 %
> 65 Jahre	19,2 %

**Anmerkungen:** Einwohnerzahlen für 1939, 1961 und 1987 beruhen auf Volkszählungen, für 2000, 2005 und 2010 auf der Bevölkerungsfortschreibung des LSKN, für 2030 auf der Bevölkerungsvorausberechnung des LSKN. Quelle: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen: Online-Datenbank, Tabellen K1010013, K1000014, Z2020251, K1000121, 2011.

Nach einem stetigen Bevölkerungswachstum bis zur Jahrtausendwende ist die Einwohnerzahl seit etwa zehn Jahren rückläufig; bis zum Jahr 2030 wird ein Bevölkerungsrückgang um 7,4 % auf knapp 240.000 Einwohner erwartet. Ein Achtel der Kreisbevölkerung sind Kinder und Jugendliche im Alter von unter 15 Jahren, knapp ein Fünftel ist älter als 65 Jahre. Die Siedelungsdichte der gegenwärtig etwa 258.000 Einwohner liegt mit etwa 231 Ew./km<sup>2</sup> zwar im Bundesdurchschnitt, doch

**Rückläufige Bevölkerungszahl seit Jahrtausendwende**



wirkt die bevölkerungsstarke Kreisstadt Göttingen bei dieser wie einer Reihe von anderen Kennzahlen verzerrend; auf die gesonderte Untersuchung der Stadt in Kap. 3.2.5 sei verwiesen.

Das Kreisgebiet gliedert sich in neun Einheits- und drei Samtgemeinden, letztere umfassen insgesamt 20 Mitgliedsgemeinden. Unter den Einheitsgemeinden finden sich zwei „Selbständige Gemeinden“ (Duderstadt und Hann. Münden) sowie die mit einem Sonderstatus ausgestattete Stadt Göttingen. Mehr als die Hälfte der 29 Gemeinden zählt weniger als 2.000 Einwohner, sechs können auf eine Bevölkerung von mehr als 10.000 Einwohnern verweisen.

*Tabelle 3.2.4-B: Verwaltungseinheiten und Gemeindegrößenklassen*

Zahl der Verwaltungseinheiten	
Einheitsgemeinden	9*
Samtgemeinden	3
In Samtgemeinden zusammengeschlossene Gemeinden	20
Gemeindegrößenklassen	
< 1.000 Einwohner	7
1.000 – 1.999 Einwohner	9
2.000 – 2.999 Einwohner	2
3.000 – 4.999 Einwohner	2
5.000 – 9.999 Einwohner	3
10.000 – 19.999 Einwohner	3
20.000 – 49.999 Einwohner	2
> 50.000 Einwohner	1*

Anmerkung: \* Stadt Göttingen als kreisangehörige Einheitsgemeinde mit Sonderstatus (vgl. unter Kap. 3.2.5). Quelle: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen: Online-Datenbank, Tabelle K1000014, 2011.

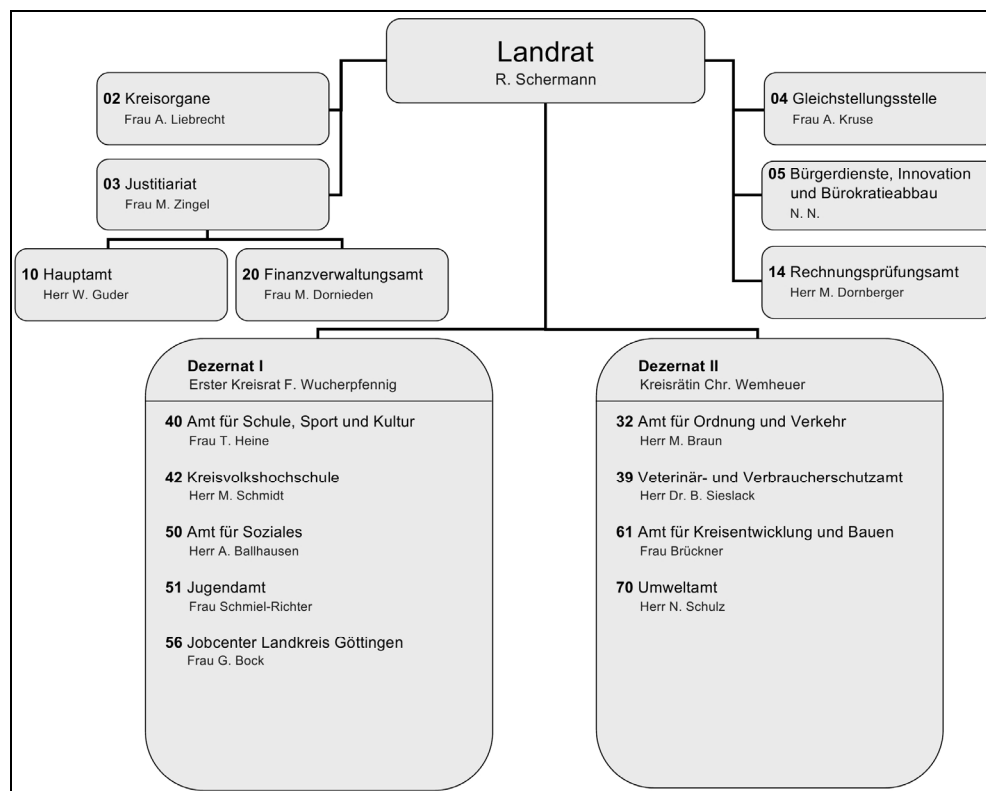
Der Kreistag setzt sich aus 64 gewählten Mitgliedern und dem Landrat als stimmberechtigtem Mitglied zusammen. Bei den Kommunalwahlen im Jahr 2011 erhielt die SPD knapp 36 % der abgegebenen Stimmen und bildet damit die stärkste Kreistagsfraktion. Der neugewählte Landrat *Bernhard Reuter*, der *Reinhard Schermann* (CDU) ablöst, gehört ebenfalls der SPD an. Die CDU stellt die zweitgrößte Kreistagsfraktion; darüber hinaus sind die Grünen, die FDP, die Linke, eine Wählergruppe und die Piraten im Kreistag vertreten.

Tabelle 3.2.4-C: Zusammensetzung des kommunalen Vertretungsorgans (2011–16)

Partei/Wählergruppe	Stimmenanteil	Sitze	Wahlbeteiligung
CDU	32,5 %	21	49,8 %
SPD	35,8 %	23	
Grüne	19,8 %	13	
FDP	2,3 %	1	
Linke	3,7 %	2	
Wählergruppen	4,4 %	3	
Sonstige	1,5 %	1	

Anmerkung: Quelle: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen: Kommunalwahlen 2011, Ergebnis der Kreistagswahlen, 2011.

Abbildung 3.2.4-D: Kreisverwaltung Göttingen - Organisationsstruktur



Quelle: Landkreis Göttingen, Stand: September 2011; im Rahmen der Kommunalwahl 2011 wurde ein Nachfolger des bislang amtierenden Landrats gewählt.

Die Kreisverwaltung gliedert sich in zwei Dezernate und eine Reihe von Einrichtungen, die direkt dem Landrat zugeordnet sind. Zu letzteren zählen ein Justitiariat, das sowohl das Haupt- als auch das Finanzverwaltungsamt umfasst, das Rechnungsprüfungsamt, die Gleichstellungsstelle, ein Referat für Bürgerdienste, Innovation und Bürokratieabbau sowie die Verwaltung der Kreisorgane. Das Dezernat I

**Verwaltungs-  
gliederung**

untersteht dem Ersten Kreisrat und gliedert sich in die Ämter für Soziales, Jugend sowie Schule, Sport und Kultur, ergänzt um die Verwaltungen der Kreisvolkshochschule und des Jobcenters. Das Dezernat II wiederum umfasst die Ämter für Ordnung und Verkehr, Veterinärwesen und Verbraucherschutz, Kreisentwicklung und Bauen sowie das Umweltamt. Der Haushaltsplan der Kreisverwaltung für das Jahr 2011 sieht 1.030,5 Stellen vor, darunter 169,8 Beamte.

*Tabelle 3.2.4-E: Stellenplan (Übersicht)*

Zahl der Stellen im Haushaltsplan	1.030,5
Davon Beamte	169,8

Quelle: *Landkreis Göttingen*: Haushaltsplan 2011.

Der Kreishaushalt litt in den vergangenen Jahren unter den Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise; die Kreisumlage fiel um etwa 12 Mio. Euro auf knapp 100 Mio. Euro. Der Vermögenshaushalt wies 2010, vor der Umstellung auf die doppische Haushaltsführung im Jahr 2011, einen Fehlbetrag von 13,4 Mio. Euro 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.

**Fehlbedarfsabbau**

*Tabelle 3.2.4-F: Haushaltsdaten (Kreisebene, in Euro)*

Ergebnishaushalt	
Erträge	333.464.300
Aufwendungen	347.081.100
Finanzhaushalt	
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-5.109.100
Saldo aus Investitionstätigkeit	-8.029.700
Finanzierungsmittel-Überschuss/Fehlbetrag	-13.138.800
Saldo aus Finanzierungstätigkeit	90.800
Finanzmittelbestand	-13.048.000
Schlüsselzuweisungen	26.361.900
Kreisumlage	102.028.300

Anmerkungen: Gem. Haushaltsansätzen für 2010; Quelle: *Landkreis Göttingen*: Haushaltsplan 2011.

Tabelle 3.2.4-G: Ergebnishaushalt (Kreisebene, in Euro)

Erträge	
Steuern und Abgaben	7.995.000
Zuwendungen / allg. Umlagen	242.599.400
Auflösungserträge	4.166.700
Sonst. Transfererträge	7.283.900
Öffentlich-rechtliche Entgelte	16.079.500
Privatrechtliche Entgelte	1.162.200
Kostenerstattungen/-umlagen	43.320.200
Zinsen/sonst. Finanzerträge	1.361.700
Aktivierete Eigenleistungen	74.400
Bestandsveränderungen	100
Sonstige ordentliche Erträge	9.421.200
<i>Summe</i>	<i>333.464.300</i>
Aufwendungen	
Aktives Personal	43.282.700
Versorgung	466.800
Sach-/Dienstleistungen	18.771.400
Abschreibungen	14.978.800
Zinsen/ähnliche Aufwendungen	3.470.600
Transferaufwendungen	224.066.200
Sonstige ord. Aufwendungen	42.044.600
<i>Summe</i>	<i>347.081.100</i>
<b>Ordentliches Ergebnis</b>	<b>-13.616.800</b>
Außerordentliche Erträge	3.250.000
Außerordentliche Aufwendungen	1.064.900
<b>Außerordentliches Ergebnis</b>	<b>2.185.100</b>
<b>Ergebnis</b>	<b>-11.431.700</b>

Anmerkungen: Gem. Haushaltsansätzen für 2011; Quelle: *Landkreis Göttingen*: Haushaltsplan 2011.

Für das Jahr 2011 wird ein Gesamtergebnis von –11,4 Mio. Euro eingeplant; ordentlichen Erträgen i.H.v. mehr als 333 Mio. Euro zzgl. eines außerordentlichen Ergebnisses von 2,2 Mio. Euro stehen Aufwendungen von mehr als 347 Mio. Euro gegenüber. Der ordentliche Fehlbetrag beläuft sich so auf knapp 4 % der ordentlichen Aufwendungen; geplante außerordentliche Erträge mildern dies nur geringfügig. Personalkosten, Versorgungs- und Transferleistungen summieren sich im Fall Göttingens auf mehr als 77 % der (ordentlichen) Ausgaben. Der Finanzmittelfehlbetrag des Finanzhaushalts addiert sich als Summe der Saldi aus laufenden Verwaltungstätigkeit (–5,1 Mio. Euro) und Investitionstätigkeit (–8,0 Mio. Euro) auf mehr als 13 Mio. Euro. Für das Ende des laufenden Haushaltsjahrs wird ein Finanzmittel-Fehlbetrag von insgesamt mehr als 65 Mio. Euro erwartet.

Tabelle 3.2.4-H: Finanzhaushalt (Kreisebene, in Euro)

<b>Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit</b>	
Steuern/ähnliche Abgaben	7.995.000
Zuwendungen/allg. Umlagen	242.599.500
Sonst. Transfereinzahlungen	7.283.900
Öffentlich-rechtliche Entgelte	16.079.500
Privatrechtliche Entgelte	1.162.300
Kostenerstattungen/-umlagen	43.320.200
Zinsen/ähnl. Einzahlungen	1.083.000
Einz. aus Veräußerung geringwertigen Vermögens	–
Sonstige haushaltswirksame Einzahlungen	7.367.000
<i>Summe</i>	<i>326.890.400</i>
<b>Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit</b>	
Auszahlungen f. aktives Personal	41.685.300
Auszahlungen f. Versorgung	394.400
Auszahlungen f. Sach- & Dienstl.; gering. Verm.	19.641.300
Zinsen/ähnlich Auszahlungen	3.356.000
Transferauszahlungen	224.036.200
Sonstige haushaltswirksame Auszahlungen	42.886.300
<i>Summe</i>	<i>331.999.500</i>
<b>Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit</b>	<b>-5.109.100</b>
<b>Einzahlungen aus Investitionstätigkeit</b>	
Zuwendungen aus Investitionstätigkeit	2.810.800
Beiträge/ähnl. Entgelte f. Investitionstätigkeit	–
Veräußerung von Sachvermögen	3.250.000
Finanzvermögensanlagen	–
Sonstige Investitionstätigkeit	700
<i>Summe</i>	<i>6.061.500</i>
<b>Auszahlungen aus Investitionstätigkeit</b>	
Erwerb von Grundstücken/Gebäuden	279.500
Baumaßnahmen	4.901.300
Erwerb von beweglichem Sachvermögen	3.770.400
Erwerb von Finanzvermögensanlagen	115.000
Aktivierbare Zuwendungen	5.025.000
Sonstige Investitionstätigkeit	–
<i>Summe</i>	<i>14.091.200</i>
<b>Saldo aus Investitionstätigkeit</b>	<b>-8.029.700</b>
<b>Finanzmittel-Überschuss/-fehlbetrag</b>	<b>-13.138.800</b>
Einzahlungen aus Finanzierungstätigkeit (Kredite f. Inv. o.ä.)	8.029.700
Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit (Tilgung v. Inv. o.ä.)	7.938.900
<b>Saldo aus Finanzierungstätigkeit</b>	<b>90.800</b>
<b>Finanzmittelbestand</b>	<b>-13.048.000</b>
<b>Jahresendbestand an Zahlungsmitteln</b>	<b>-65.588.100</b>

Anmerkungen: Gem. Haushaltsansätzen für 2011; Quelle: Landkreis Göttingen: Haushaltsplan 2011.

### 3.2.5 Strukturprofil der Stadt Göttingen

Die Stadt Göttingen liegt zentral im gleichnamigen Landkreis und profitiert von der überdurchschnittlich guten infrastrukturellen Anbindung an die benannten Fernverkehrsnetzwerke. Zwar verlor die Stadt im Rahmen einer Gebietsreform im Jahr 1964 ihre Kreisfreiheit, doch kam es aufgrund einer Reihe von Eingemeindungen und der daraus resultierenden herausgehobenen Stellung (etwa die Hälfte der Kreisbevölkerung wohnte fortan in der Stadt) zu einer Sonderregelung im Rahmen des benannten „Göttingen-Gesetzes“, das der Stadt Göttingen viele kreisliche Aufgaben übertrug und dem durch Sonderregelungen beim kreisinternen Finanzausgleich Rechnung zu tragen suchte (GöttG). Grundsätzlich sind auf die Stadt sämtliche für kreisfreie Städte geltende Regelungen anzuwenden, vorbehaltlich anderslautender gesetzlicher Bestimmungen. Die Ausnahmen beziehen sich auf den Finanzausgleich und die Ausführung des Schulgesetzes (in beiden Bereichen gilt Göttingen als kreisangehörige Gemeinde) sowie auf die Krankenhaussicherung und die Festlegung der Pflegesätze (diese Aufgaben übernimmt der Landkreis). Im Gegenzug erhält die Stadt einen bedeutenden Anteil (41,6 %) der für Kreisausgaben vorgesehenen Schlüsselzuweisungen. Diese Regelung wurde auch in das ab November 2011 gültige Kommunalverfassungsgesetz übernommen (§§ 168-169 NKomVG); sie wird zudem durch eine Reihe von bilateralen Vereinbarungen zwischen Stadt und Landkreis ergänzt.

Der urbane Raum zeichnet sich gegenüber dem restlichen Kreisgebiet durch eine deutlich höhere Bevölkerungsdichte sowie positivere demographische Entwicklungstendenzen aus. So wuchs die Stadtbevölkerung seit 1987 um mehr als 5 %; bis 2030 wird ein weiterer Anstieg um knapp 2 % erwartet. Mehr als 70 % der Einwohner ist im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 65 Jahren; die Anteile der unter 15-Jährigen und der über 65-Jährigen fallen mit 11,3 % bzw. 17,4 % unterdurchschnittlich aus.

Göttingen gliedert sich in 18 Stadtbezirke und Stadtteile; einige von ihnen schlossen sich im Zeitablauf zu Ortschaften im Sinne der Niedersächsischen Gemeindeordnung (NGO) zusammen und verfügen folglich über einen Ortsbürgermeister und einen Ortsrat. Die eher dörfliche Prägung von Teilen des Stadtgebiets geht auf die benannten Eingemeindungen der 1960er Jahre zurück.

Der Rat der Stadt Göttingen konstituiert sich aus 46 gewählten Ratsfrauen und Ratsherren sowie dem Oberbürgermeister als stimmberechtigtem Mitglied. Bei den Kommunalwahlen im Jahr 2011 vereinte die SPD mehr als 32 % der abgegebenen Stimmen auf sich und stellt mithin die stärkste Ratsfraktion; das bislang bestehende Bündnis aus SPD und Grünen bildet weiterhin eine Mehrheit. Ebenfalls vertreten sind die CDU als stärkste Oppositionsfraktion sowie die FDP, die Linke und die Piraten. Gewählter Oberbürgermeister ist *Wolfgang Meyer* (SPD).

**Stabile demographische Ausgangssituation**

Tabelle 3.2.5-A: Stadtgebiet, Bevölkerungsstruktur und -entwicklung

Kreisgebiet (km <sup>2</sup> )	116,89
Bevölkerungsdichte (Einwohner / km <sup>2</sup> )	1.035,7
Einwohnerzahl	
1939	67.119
1961	107.856
1987	114.698
2000	124.132
2005	121.884
2010	121.060
2030	123.386
Bevölkerungswachstum (1987–2010)	+ 5,4 %
Bevölkerungswachstum (2010–2030)	+ 1,9 %
Altersstruktur 2010	
0 – 15 Jahre	11,3 %
15 – 65 Jahre	71,3 %
> 65 Jahre	17,4 %

Anmerkungen: Einwohnerzahlen für 1939, 1961 und 1987 beruhen auf Volkszählungen, für 2000, 2005 und 2010 auf der Bevölkerungsfortschreibung des LSKN, für 2030 auf der Bevölkerungsvorausberechnung des LSKN. Quelle: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen: Online-Datenbank, Tabellen K1010013, K1000014, Z2020251, K1000121, 2011.

Tabelle 3.2.5-B: Zusammensetzung des kommunalen Vertretungsorgans (2011–16)

Partei/Wählergruppe	Stimmenanteil	Sitze	Wahlbeteiligung
CDU	26,2 %	12	49,8 %
SPD	32,4 %	15	
Grüne	27,9 %	13	
FDP	3,3 %	1	
Linke	6,2 %	3	
Wählergruppen	–	–	
Sonstige	3,7 %	2	

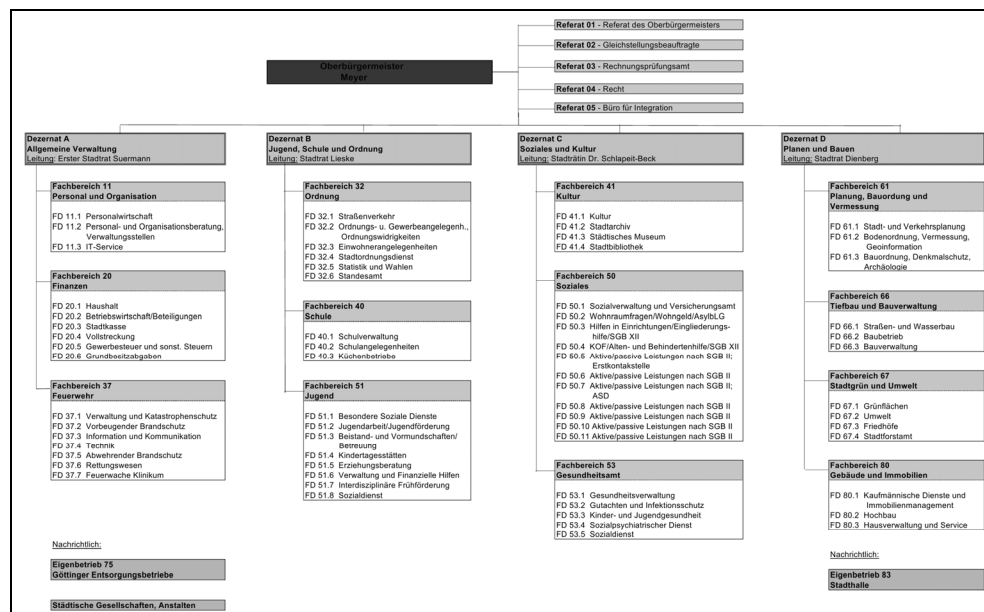
Quellen: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen: Kommunalwahlen 2011, Ergebnis der Kreistagswahlen, 2011.

Die Stadtverwaltung gliedert sich in vier Dezernate, deren Tätigkeit sich auf die Allgemeine Verwaltung (A), Jugend, Schule und Ordnung (B), Soziales und Kultur (C) sowie den Bereich Planen und Bauen (D) richtet. Das Dezernat A umfasst neben dem Fachbereich für Personal und Organisation auch das Finanzwesen und die

**Organisationsstruktur**

Verwaltung der Feuerwehr. Im Rahmen des Dezernats B finden sich der Fachbereich Ordnung, dessen Aufgabenspektrum die Gewerbe-, Straßenverkehrs- und standesamtliche Ordnung, aber auch die Verantwortung für den Bereich Statistik und Wahlen umfasst, sowie zwei Fachbereiche für Schule und Jugend. Das Dezernat C zielt mit zwei Fachbereichen auf die Bereiche Kultur und Soziales sowie im Rahmen des Gesundheitsamtes auf die Aufgaben des öffentlichen Gesundheitsdienstes. Dezernat D schließlich gliedert sich in vier Fachbereiche für Planung, Bauordnung und Vermessung, Tiefbau und Bauverwaltung, Stadtgrün und Umwelt sowie Gebäude und Immobilien. Hinzu treten eine Reihe von Eigenbetrieben, Anstalten und Gesellschaften (etwa die Göttinger Entsorgungsbetriebe oder der Unterhalt der Stadthalle). Zur Wahrnehmung der benannten Aufgaben sieht der Haushaltsplan 2011 insg. 1.660,75 Stellen im Rahmen der Stadtverwaltung vor, darunter 410 Beamte.

Abbildung 3.2.5-C: Stadtverwaltung Göttingen - Organisationsstruktur



Quelle: Stadt Göttingen, abgerufen im September 2011, Stand: 01.02.2011.

Tabelle 3.2.5-D: Stellenplan

Zahl der Stellen im Haushaltsplan	1.660,75
Davon Beamte	410

Quelle: Stadt Göttingen: Haushaltsplan 2011.

Die haushalterische Lage der Stadt Göttingen entwickelte sich aufgrund des Verkaufs der Stadtwerke Göttingen im Jahr 1998 für ein Jahrzehnt insofern positiv, als die Veräußerungsrücklage zur Deckung etwaiger Fehlbeträge und zur Tilgung bestehender Kredite eingesetzt werden konnte. Seit einigen Jahren hingegen werden

**Abschwächung der Privatisierungseffekte**



unter Verweis auf eine ggf. höhere Wirtschaftlichkeit wieder vermehrt neue Darlehen aufgenommen, sodass der Schuldenstand von einem Tiefstwert von 123,7 Mio. Euro im Jahr 2007 wieder auf bislang 139,5 Mio. Euro (2011) anstieg. Für 2011 ist eine Neuverschuldung von mehr als 8 Mio. Euro vorgesehen. Im gleichen Jahr werden aus dem kommunalen Finanzausgleich Zahlungen i.H.v. 44,7 Mio. Euro erwartet, ergänzt um Rückflüsse aus der Kreisumlage i.H.v. 27,1 Mio. Euro.

Tabelle 3.2.5-E: Haushaltsdaten (in Euro)

Ergebnishaushalt	
Erträge	316.202.900
Aufwendungen	329.307.100
Finanzhaushalt	
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	- 138.100
Saldo aus Investitionstätigkeit	- 10.823.300
Finanzierungsmittel-Überschuss/Fehlbetrag	- 10.961.400
Saldo aus Finanzierungstätigkeit	8.164.400
Zahlungsmittelbestand	- 2.797.000

Anmerkungen: gem. Haushaltsansätzen für 2011; Quelle: *Stadt Göttingen*: Haushaltsplan 2011.

Tabelle 3.2.5-F: Ergebnishaushalt (Kreisebene, in Euro)

Erträge	
Steuern und Abgaben	115.688.800
Zuwendungen / allg. Umlagen	82.368.900
Auflösungserträge	6.403.100
Sonst. Transfererträge	6.657.300
Öffentlich-rechtliche Entgelte	12.183.900
Privatrechtliche Entgelte	18.025.600
Kostenerstattungen/-umlagen	52.418.200
Zinsen/sonst. Finanzerträge	14.756.400
Aktivierete Eigenleistungen	34.500
Sonstige ordentliche Erträge	7.666.200
<i>Summe</i>	<i>316.202.900</i>
Aufwendungen	
Aktives Personal	78.317.400
Versorgung	7.527.800
Sach-/Dienstleistungen	30.705.800
Abschreibungen	17.800.000
Zinsen/ähnliche Aufwendungen	5.463.000
Transferaufwendungen	173.620.900
Sonstige ord. Aufwendungen	15.872.200
<i>Summe</i>	<i>329.307.100</i>
<b>Ergebnis (= ordentliches Ergebnis)</b>	<b>-13.104.200</b>

Anmerkungen: Gem. Haushaltsansätzen für 2011; Quelle: *Stadt Göttingen*: Haushaltsplan 2011.

Tabelle 3.2.5-G: Finanzhaushalt (Kreisebene, in Euro)

<b>Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit</b>	
Steuern/ähnliche Abgaben	113.188.800
Zuwendungen/allg. Umlagen	82.368.900
Sonst. Transfereinzahlungen	6.657.300
Öffentlich-rechtliche Entgelte	12.183.900
Privatrechtliche Entgelte	18.025.600
Kostenerstattungen/-umlagen	52.418.200
Zinsen/ähnl. Einzahlungen	14.333.900
Einz. aus Veräußerung geringwertigen Vermögens	–
Sonstige haushaltswirksame Einzahlungen	7.984.100
<i>Summe</i>	<i>307.160.700</i>
<b>Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit</b>	
Auszahlungen f. aktives Personal	73.678.400
Auszahlungen f. Versorgung	7.750.000
Auszahlungen f. Sach- & Dienstl.; gering. Verm.	30.738.800
Zinsen/ähnlich Auszahlungen	5.482.500
Transferauszahlungen	173.456.300
Sonstige haushaltswirksame Auszahlungen	16.192.800
<i>Summe</i>	<i>307.298.800</i>
<b>Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit</b>	<b>-138.100</b>
<b>Einzahlungen aus Investitionstätigkeit</b>	
Zuwendungen aus Investitionstätigkeit	4.585.000
Beiträge/ähnl. Entgelte f. Investitionstätigkeit	2.577.000
Veräußerung von Sachvermögen	7.517.400
Finanzvermögensanlagen	–
Sonstige Investitionstätigkeit	131.100
<i>Summe</i>	<i>14.810.500</i>
<b>Auszahlungen aus Investitionstätigkeit</b>	
Erwerb von Grundstücken/Gebäuden	5.821.400
Baumaßnahmen	14.515.900
Erwerb von beweglichem Sachvermögen	4.696.700
Erwerb von Finanzvermögensanlagen	61.300
Aktivierbare Zuwendungen	479.500
Sonstige Investitionstätigkeit	59.000
<i>Summe</i>	<i>25.633.800</i>
<b>Saldo aus Investitionstätigkeit</b>	<b>-10.823.300</b>
<b>Finanzmittel-Überschuss/-fehlbetrag</b>	<b>-10.961.400</b>
Einzahlungen aus Finanzierungstätigkeit (Kredite f. Inv. o.ä.)	10.823.300
Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit (Tilgung v. Inv. o.ä.)	2.658.900
<b>Saldo aus Finanzierungstätigkeit</b>	<b>8.164.400</b>
<b>Finanzmittelbestand</b>	<b>-2.797.000</b>
<b>Jahresendbestand an Zahlungsmitteln</b>	<b>-2.797.000</b>

Anmerkungen: Gem. Haushaltsansätzen für 2011; Quelle: Stadt Göttingen: Haushaltsplan 2011.

Der Ergebnishaushalt sieht Erträge i.H.v. mehr als 316 Mio. Euro und Aufwendungen von mehr als 239 Mio. Euro vor. Der Fehlbetrag beläuft sich auf knapp 4 % der Aufwendungen. Personalkosten, Versorgungs- und Transferleistungen summieren sich im Fall Göttingens auf mehr als 78 % der Gesamtausgaben. Der Finanzmittelfehlbetrag des Finanzhaushalts beläuft sich als Summe der Saldi aus laufenden Verwaltungstätigkeit (–0,2 Mio. Euro) und Investitionstätigkeit (–10,8 Mio. Euro) auf etwa 11 Mio. Euro. Für das Ende des laufenden Haushaltsjahrs wird ein Finanzmittel-Fehlbetrag von insgesamt mehr als 65 Mio. Euro erwartet.

### 3.3 Interkommunale Zusammenarbeit im Untersuchungsraum

Die Bemühungen, den angesprochenen demographischen wie haushalterischen Herausforderungen im Raum Südniedersachsen gerecht zu werden, erstrecken sich jenseits der spezifischen individuellen Anstrengungen der Gebietskörperschaften auf eine Vielzahl interkommunaler Kooperationsprojekte, durch deren Umsetzung man sich neben einer Qualitätssteigerung meist auch Einsparungen verspricht. Der nachfolgende, zunächst cursorische Blick auf laufende Projekte dient einer ersten Darstellung des Grades und der Ausrichtung bestehender Verflechtungen; detaillierte und vor allem aufgabenspezifische Ausführungen finden sich in den Folgekapiteln.

Die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) im Raum Südniedersachsen ist durch die benannte *dezentrale Netzwerkstruktur* geprägt und bezieht sich keinesfalls ausschließlich, aber doch mehrheitlich auf Kooperationsvorhaben im Rahmen des durch die Landkreise Göttingen, Northeim und Osterode a.H. gebildeten Raums. Einzelne Verflechtungen mit den benachbarten Kreisen Holzminden und Goslar treten hinzu.

**Netzwerkstruktur**

Unterzieht man die dem ISE seitens der Kommunalverwaltungen zur Verfügung gestellten und im Anhang (Kap. 7.4) wiedergegebenen IKZ-Übersichten einer gesamthaften Betrachtung, so verweisen die bestehenden Kooperationsbemühungen auf eine Vielzahl von Projekten, die die Kapazitäten der Gebietskörperschaften zu bündeln suchen und bilateral wie multilateral verfasst sein können.

Eine *übergreifende Kooperation der Landkreise Göttingen, Northeim und Osterode sowie der Stadt Göttingen* findet sich in einem die Zugehörigkeit zum Regionalen Kooperationsraum Südniedersachsen begründenden Umfang. Sie erstreckt sich auf die folgenden Bereiche (in Teilen unter Mitwirkung weiterer Gebietskörperschaften):

**Übergreifende Formate**

- die Metropolregion Hannover–Braunschweig–Göttingen–Wolfsburg
- den Regionalverband Südniedersachsen

- die SüdniedersachsenStiftung
- den Abfallzweckverband Südniedersachsen
- die Kommunale Datenverarbeitung Südniedersachsen
- die Jugendhilfe Südniedersachsen
- den Museumsverbund Südniedersachsen
- den Landschaftsverband Südniedersachsen
- die Bildungsregion Göttingen
- die Arbeitsgemeinschaft der Wirtschaftsförderer zur Teilhabe an „Regionalisierten Teilbudgets“ des EU-Regionalfonds
- den Zweckverband Tierkörperbeseitigungsanstalt
- den Zweckverband Verkehrsverbund Süd-Niedersachsen (ZVSN)
- das Tierseuchenkrisenzentrum
- das „Netzwerk Bioenergieoffensive“
- Einkaufskooperationen
- Schulvereinbarungen und
- die Zusammenarbeit der Volkshochschulen.

Der *Landkreis Göttingen* und die *Stadt Göttingen* kooperieren beim Unterhalt gemeinsamer Einrichtungen (Veterinäramt, Abfalldeponie, Untere Jagd-, Fischerei- und Landwirtschaftsbehörden, Versicherungsamt, Feuerwehr, Kreisbildstelle, Energieagentur, Reprographie, BAföG-Stelle) sowie mit Blick auf die Schülerbeförderung, die Verkehrsüberwachung, gegenseitige Hilfestellungen bei Einweisungen nach dem PsychKG sowie bei der Volljährigenbetreuung. Die Kooperation zwischen diesen beiden Gebietskörperschaften ist erwartbar die umfangreichste im Raum Südniedersachsen und umfasst einen Großteil der sich hierfür anbietenden Aufgabenfelder; gleichwohl verbleiben im Vergleich mit anderen Stadt-Umland-Konstellationen unausgeschöpfte Optimierungspotentiale (vgl. die Analyse in Kap. 5).

**Landkreis und  
Stadt Göttingen**

*Bilaterale Kooperationen* bestehen etwa im Rahmen eines Rechenzentrums zur IT-Unterstützung der Aufgaben nach dem SGB II (Landkreise Göttingen und Osterode) sowie beim Existenzgründungsprojekt „Start Points“ und dem Abschluss von Energieverträgen (jeweils Landkreise Göttingen und Northeim). Hinzu treten Kooperationen mit den angrenzenden Landkreisen Goslar und Holzminden, vor allem im Rahmen der naturräumlichen (Tourismus-)Regionen Weserbergland (u.a. Weserbergland-Tourismus) und Harz (u.a. Harzer Tourismusverband, Regionalverband Harz). Insbesondere zwischen den Landkreisen Osterode am Harz und Goslar haben sich zudem erhebliche, über den „bloßen“ Tourismusbereich hinausgehende Kooperationsbeziehungen entwickelt, die von der Wahrnehmung der Heilpraktikerprüfung und dem Erstellen von Fahrtauglichkeitsgutachten (durch den Land-

kreis Goslar) über Vertretungsdienste im Gesundheitswesen, die geplante Virtuelle Leitstelle und eine informelle Zusammenarbeit beim Aufbau einer KLR, eines Controllings und eines Berichtwesens bis hin zur umfangreichen Initiative „Zukunft Harz: Wachstum und Beschäftigung“ reichen. Gleichwohl liegt der *Schwerpunkt der IKZ-Aktivitäten des Kreises Osterodes* weiterhin auf den benannten Kooperationen mit *Göttingen und Northeim*. Auch orientiert sich der Landkreis Goslar verstärkt in Richtung der Teilregion Braunschweig, so etwa mit Blick auf die Stadt Salzgitter (gemeinsames Gesundheits- sowie Veterinär- und Verbraucherschutzamt) und den Landkreis Wolfenbüttel (Bedarfsabstimmung und Schwerpunktbildung bei den berufsbildenden Schulen, gemeinsam mit der Stadt Salzgitter; Aktionsprogramm Regionale Daseinsvorsorge des BMVBS, gemeinsam mit dem Zweckverband Großraum Braunschweig).

Im Ergebnis ist den drei Landkreisen Northeim, Osterode am Harz und Goslar zu attestieren, dass sie ihrem jeweiligen Stabilisierungsbedarf mit einer Reihe von in Teilen substanziellen Kooperationsprojekten entgegenzuwirken suchen. Dies richtet sich gleichermaßen auf die regionale Ebene (Region Südniedersachsen für Northeim und Osterode am Harz; der Großraum Braunschweig dagegen im Falle Goslars nur begrenzt), die kreisangehörigen Gemeinden (insbesondere seitens des Landkreises Goslars) sowie erweiterte bilaterale Beziehungen. Positiv zu würdigen sind zudem die generelle Bereitschaft zu weitergehender Kooperation, die sich in den zahlreichen Aktivitäten etwa des Landkreises Northeim dokumentiert, und entsprechend tätige Arbeitsgruppen, so die Initiative der Hauptverwaltungsbeamten des Landkreises Osterode am Harz zur Prüfung einer erweiterten vertikalen Kooperation in den Bereichen Zentrale Verwaltung, Personalverwaltung, Bauverwaltung, Finanzen und Ordnung. Gleichwohl bleibt der materielle Umfang der kreisübergreifenden Kooperationen im Ergebnis begrenzt, bieten sich weitere Schritte bis hin zu einer funktionsräumlichen Arbeitsteilung und ggf. späteren Fusionsbemühungen an.

**Anerkennung der Problemlagen, gewachsene Handlungsbereitschaft**

### **3.4 Regionalorganisationen im Raum: der Regionalverband Südniedersachsen und die SüdniedersachsenStiftung**

Schließlich werden im Rahmen dieses Überblicks mit dem Regionalverband Südniedersachsen und der SüdniedersachsenStiftung zwei Ansätze zur Regionalorganisation im Großraum Göttingen vorgestellt; nach einem Blick auf die Organisationsform, den Aufgabenbestand und den bisherigen materiellen Ertrag folgt eine kurze gesamtthafte Einschätzung beider Einrichtungen.

### *Regionalverband Südniedersachsen e.V.*

Kommunale *Mitglieder des Regionalverbandes* sind die drei Landkreise Göttingen, Northeim und Osterode am Harz, die Stadt Göttingen sowie 24 (und damit nicht alle) kreisangehörige(n) Gemeinden und Samtgemeinden.<sup>4</sup> Als sonstige Mitglieder fungieren Einrichtungen aus den Bereichen Wirtschaft (insbes. die Sparkassen), Verwaltung, Lehre und Forschung. Der Regionalverband setzt sich aus der Regionalkonferenz, Vorstand, Geschäftsführendem Vorstand und der Geschäftsstelle zusammen. Die Geschäftsstelle besteht aus einem hauptamtlichen Geschäftsführer, Sekretariat und derzeit fünf Projektmanagern. Hinzu treten mehrere Arbeitskreise (Wirtschaftsförderung, Träger der Regionalplanung, Einzelhandel). Die Finanzierung erfolgt aus Mitgliedsbeiträgen, die Projektfinanzierung vorrangig über Drittmittel.

### **Kommunale Trägerschaft**

Allgemeine *Ziele des Regionalverbandes* sind

- die Stärkung der Kooperation,
- die Interessenvertretung gegenüber Land, Bund und EU,
- die Initiierung und Umsetzung von Projekten zum Informations- und Meinungsaustausch,
- die Stärkung der regionalen Identität sowie
- die Fortschreibung des regionalen Entwicklungskonzepts.

Die ausgewiesenen *Themen- und Aktivitätsschwerpunkte* umfassen u.a.

- die Gemeinschaftsinitiative Bildungsregion Göttingen mit Fachveranstaltungen, Bildungskonferenzen und Arbeitsgruppen,
- den demographischen Wandel, die soziale Infrastruktur und Modellvorhaben zur demographieorientierten Siedlungsentwicklung,
- die Marketingaktivitäten „geniusgöttingen“ und „Wissens-Region Göttingen“ sowie
- die Entwicklung der „Gesundheitsregion Göttingen“.

Der Regionalverband ist Mitglied der Metropolregion Hannover–Braunschweig–Göttingen–Wolfsburg.

Als *wesentliche Ergebnisse* der Tätigkeit des *Regionalverbandes* gelten:

- die Erarbeitung eines umfassenden Regionalen Entwicklungskonzeptes 1999/2000,
- regionale Einzelhandelskooperationen,
- ein Standortmarketingkonzept Südniedersachsen,
- die Entwicklung von „geniusgöttingen“ sowie

---

<sup>4</sup> Das Gründungsmitglied Landkreis Holzminden ist 2000 aus dem Regionalverband ausgetreten und hat sich der Weserberglandkooperation angeschlossen.

- die Erarbeitung einer regionalen Entwicklungsstrategie (RES).

Aktuelle Grundlage der Verbandsarbeit sind die erarbeitete Strategie „Wissens-Region Göttingen“ und das Leitbild der „WissensWerteRegion“. Durch die parteiübergreifende politische Begleitung und die Mitwirkung wie Förderung des Landes gestaltet sich das Projekt „Bildungsregion Göttingen“ bislang erfolgreich.

### *Die SüdniedersachsenStiftung*

Die Stiftung wurde 2004 auf *Initiative regional wirkender Unternehmen* gemeinsam mit den Landkreisen Göttingen, Northeim, Osterode am Harz, dem Thüringer Landkreis Eichsfeld, der Stadt Göttingen sowie Sparkassen, Verbänden, Kammern und Hochschulen gegründet. Sie vereint derzeit etwa 130 Unternehmen und Verbände; die Steuerung erfolgt über einen Vorstand und einen Stiftungsrat. Die Gesamtheit der Stifter findet sich in der Stifternversammlung wieder. Die Stiftung verfügt über einen hauptamtlich Beschäftigten.

„*Vision und Mission*“ der Stiftung ist es, den Leistungsstand und die Qualität der Region in den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft, Umwelt und Soziales deutlich zu verbessern sowie die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit nachhaltig zu steigern. Arbeitsschwerpunkte und erste Ergebnisse finden sich in

- der Erarbeitung von Grundlagen für ein regionales wirtschaftsorientiertes Wachstumskonzept sowie
- der verstärkten Kooperation von Unternehmen und wissenschaftlichen Einrichtungen, etwa im Rahmen von Mobilitätsclustern, der Verpackungsinitiative, der Bioenergieoffensive, im Bereich der Mechatronik und der Messtechnik.

Hervorzuheben ist die Weiterentwicklung und Implementierung der vom Regionalverband übernommenen regionalen „Dachmarke“ *geniusgöttingen*, die das gegenwärtige Leitprojekt der Stiftung darstellt. Die in diesem Rahmen erbrachten Marketingmaßnahmen treffen auf Anerkennung, wie nicht zuletzt die Zuerkennung des Deutschen Preises für Wirtschaftskommunikation in diesem Jahr dokumentiert. Die angestrebte Vernetzung von Wirtschaft, Wissenschaft und Politik wird im Bereich der Fachhochschulen als fortgeschritten gekennzeichnet, erweist sich aufgrund des geisteswissenschaftlichen Schwerpunkts der Universität allerdings als deutlich schwieriger. Die Stiftung stellt zugleich die *Plattform für die regionale Wachstumskooperation* dar, die als Wachstumsinitiative durch den niedersächsischen Wirtschaftsminister begleitet wird. Aufgaben sind hier die Koordinierung von Initiativen und Aktivitäten, die Vernetzung von Unternehmen innerhalb von Wachstumsbranchen sowie von mittelständischen Unternehmen und der Wissenschaft.

**Privatwirtschaftlicher Impetus**

### *Ein Zwischenfazit*

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

So verbleibt trotz vielfältiger Ansätze zu bilateraler und multilateraler Kooperation sowie der Erarbeitung sich damit verbindender Entwicklungs- und Marketingstrategien ein deutliches Defizit an regionaler Interessenvertretung um das Oberzentrum Göttingen herum. Damit verbindet sich wiederum die Aufgabe, im Rahmen der *Metropolregion* Hannover–Braunschweig–Göttingen–Wolfsburg zu einem die regionale Identität stärkenden Miteinander zu finden. Gerade die Begründung der Metropolregion hat, trotz bislang erkennbarer Defizite, einen gewissen Schub ausgelöst, sich auf der regionalen Ebene einheitlicher zu positionieren, nicht zuletzt, um gegenüber den starken Akteuren der Regionen Braunschweig und Hannover wahrgenommen zu werden. Die *Akzeptanz wie Reformbereitschaft* für stärker institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit scheint in diesem Kontext *gewachsen*. So gab es seit 2005 zumindest eine Reihe von Bestrebungen, den Regionalverband zu einem Zweckverband für Regionalplanung und ggf. auch Regionalentwicklung fortzuentwickeln. Dies könnte einen wichtigen Ansatz zur Bündelung der teilregio-

**Dichte, aber unverbundene Netzwerkstruktur**

**Defizit regionaler Interessenvertretung**



nen Interessen darstellen.<sup>5</sup> Auf der anderen Seite finden sich auch Stimmen, die angesichts der erkennbaren wechselseitigen Blockadetendenzen von Regionalverband und Stiftung einer neuen, gesamthaft agierenden Regionalorganisation das Wort reden, um die ineffiziente Konkurrenz und begrenzte Produktivität der beiden bestehenden Einrichtungen zu überwinden. Die Ausführungen in Kap. 6 nehmen diesen Gedanken auf.

---

<sup>5</sup> *Löb, S./Nischwitz, G.*; Die Region Göttingen/Südniedersachsen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.), Regionalisierung und Regionsbildung im Norden, AM Nr. 347, 2009.

## 4 Kleinräumige Datenanalyse: die kommunale Selbstverwaltung Südniedersachsens im Landesvergleich

Nach diesem Blick auf die Strukturdaten der wichtigsten Akteure im Untersuchungsbereich, unter Einschluss bisher praktizierter interkommunaler Kooperation und des Versuchs, regionalpolitisch wirksam zu werden, werden im folgenden Kapitel *Maßstäbe, Kriterien und Indikatoren zur Beurteilung der südniedersächsischen Kommunalstrukturen* vorgestellt. Auf dieser Basis kommt es zu einer ersten Einschätzung, ob in diesem Raum (oder Teilen von ihm) *Stabilisierungsbedarf* besteht, der auf Veränderungen drängt – bis hin zu einem Neuzuschnitt der gebietskörperschaftlichen Struktur. Die im Grundgutachten erstmals vorgestellte umfassende Indikatorenanalyse wird hierzu für den Teilraum aktualisiert und in Teilen verfeinert.<sup>1</sup> Als Kriterien werden der Bevölkerungsbesatz und die Raumkapazität (4.1), sozioökonomische Verflechtungen (4.2), die wirtschaftliche, demographische und haushalterische Entwicklungsfähigkeit (4.3), die sozioökonomische wie fiskalische Ausgleichsfähigkeit (4.4) sowie schließlich die örtliche, demokratische und politische Integrationsfähigkeit (4.5) der Kommunen gewählt. In dem dieses Kapitel abschließenden Kap. 4.6 kommt es zu einer Zusammenführung der einzelnen Teilbetrachtungen im Rahmen eines Zwischenfazits.

Mit Hilfe der gewählten Indikatoren werden die Landkreise Northeim, Osterode am Harz, Goslar und Göttingen einer *umfassenden Beurteilung und Bewertung* unterzogen, die auf einem Vergleich mit anderen kommunalen Gebietskörperschaften Niedersachsens basiert. Deshalb werden für jeden Indikator die Werte sämtlicher kreisfreien Städte, Landkreise sowie der Region Hannover in Tabellenform dargestellt, wobei der Vergleich die Herausbildung von drei Gruppen erlaubt: *Kommunen mit hohem, mittlerem und geringem/nicht gegebenem Stabilisierungs- und/oder Handlungsbedarf*. Daran wiederum schließt sich eine textliche Auswertung des Befundes an, der die hier im Zentrum stehenden Gebietskörperschaften diskutiert und ihren Stabilisierungsbedarf erörtert. Diese *indikatorengestützte*, primär *quantitative Vorgehensweise* reduziert zum einen die Komplexität und erlaubt zum anderen eine sehr viel breitere Beurteilung der Ausgangssituation, als dies bei einem simplen Ausweis von Einwohner- und Flächenwerten der Fall wäre. Allerdings soll selbst mit dem hier eingesetzten umfassenden Indikatorenbündel *weder* eine gleichsam *exakte Reihenfolge* der Gebietskörperschaften nach ihrer gegebenen und erwartbaren Stabilität vorgestellt *noch* gar eine gleichsam *abschließende Beurteilung des Handlungsbedarfs* vorgelegt werden. Es geht vielmehr darum, auf der Basis einer

**Nutzen und Grenzen der indikatorengestützten Vorgehensweise**

---

<sup>1</sup> Die Indikatorenanalyse des Grundgutachtens basierte auf einer vom Gutachter 2009 vorgelegten Untersuchung zur Situation in Schleswig-Holstein, mit der erkennbar auch methodisches „Neuland“ betreten wurde, vgl. Hesse, a.a.O., 2008/2009, ergänzt durch Hesse/Götz, a.a.O., 2009a. Die nachfolgende Analyse erweitert diesen Ansatz beträchtlich.

mehrstufigen Beurteilung *der jeweiligen Gebietskörperschaft besser gerecht zu werden* als im Rahmen eher generalisierender Diskussionen.

Die über *quantitative Analysen gewonnenen Erkenntnisse* werden in den nachfolgenden Kapiteln dann eingehend *qualitativ und aufgabenspezifisch überprüft*, um aus der *Verbindung quantitativer und qualitativer Beurteilungsmaßstäbe Handlungsempfehlungen* abzuleiten. Durch die Intensivinterviews im Raum und die Aufarbeitung aller zugänglichen Primär- und Sekundärquellen wurden die in einer quantitativen Analyse nur begrenzt sichtbaren *spezifischen Ausgangsbedingungen der betrachteten Gebietskörperschaften* umfassend erhoben.

**Quantitative und qualitative Indikatorenanalyse**

Die folgende Abbildung summiert die der quantitativen Analyse zugrunde gelegten Indikatoren:

*Abbildung 4-A: Bewertungskriterien und Indikatoren der quantitativen Analyse*

<b>1. Bevölkerungsbesatz und Raumkapazität</b>			
Einwohnerzahl		Flächengröße der Landkreise (in km <sup>2</sup> )	
<b>2. Sozioökonomische Verflechtungen</b>			
<i>Arbeitsplatzzeigenversorgung:</i> Anteil derjenigen Personen, die in einer Kommune wohnhaft und sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind, an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die in der Kommune wohnen (in Prozent)	<i>Abdeckung von Arbeitsmarktregionen:</i> Anteil der Beschäftigten des örtlichen Arbeitsmarktes, die Einwohner einer Kommune sind (in Prozent)	<i>Abdeckung von Naturräumen:</i> Zahl zumindest teilweise abgedeckter naturräumlicher Regionen und Zahl weiterer Kommunen in denselben Naturräumen	Güte der Korrespondenz mit grenzüberschreitenden Bezügen anhand einer qualitativen Einschätzung
<b>3. Entwicklungsfähigkeit</b>			
<b>3.1. Sozioökonomische Entwicklungsfähigkeit</b>			
Bruttoinlandsprodukt je Einwohner (in Euro)	Arbeitslosenquote (bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen; in Prozent)	Veränderung der Zahl der Beschäftigten im Jahr 2030 gegenüber 2010 (gem. NIW Beschäftigtenprognose; in Prozent)	

**3.2. Demographische Entwicklungsfähigkeit**

Veränderung der Einwohnerzahl im Jahr 2030 gegenüber dem Jahr 2009 (gem. NIW-Bevölkerungsprognose; in Prozent)	Veränderung des Bevölkerungsanteils der unter 18-Jährigen von 2009 bis 2030 (ebd., in Prozent)	Veränderung des Bevölkerungsanteils der über 75-Jährigen von 2009 bis 2030 (ebd., in Prozent)
--	--	---

**3.3. Haushalterische Entwicklungsfähigkeit**

Deckungsquote im Jahresdurchschnitt 2006-2008 (Verhältnis der allgemeinen Deckungsmittel netto zu den Zuschussbedarfen der Einzelpläne 0-8 des Verwaltungshaushalts; in Prozent)	Zinsquote im Jahresdurchschnitt 2006-2008 (Anteil der Zinsausgaben an den allgemeinen Deckungsmitteln brutto; in Prozent)
--	---

**4. Sozioökonomische und fiskalische Ausgleichsfähigkeit**

<i>Zentralörtliches Versorgungsniveau:</i> Quote der Einwohner einer Kommune, die in einem Zentralen Ort wohnen, wozu hier die Ober- und Mittelzentren des Landes gerechnet werden, an deren gesamter Einwohnerschaft (in Prozent)	<i>SGB II-Quote:</i> Anteil der hilfebedürftigen Personen nach dem SGB II (erwerbsfähige und nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige) an der Bevölkerung bis unter 65 Jahren (in Prozent)	Kommunale Steuereinnahmen pro Einwohner im Jahresdurchschnitt 2007-2009 (in Euro)
--	---	---

**5. Teilhabe, Ortsnähe und Identität**

<b>5.1. Teilhabe</b>		<b>5.2. Ortsnähe</b>	<b>5.3. Gegebene Identitäten im Zeitablauf</b>
Zahl der Bewerber um ein Mandat in den Vertretungskörperschaften der Kreisstufe je Einwohner und Mandat bei der letzten Kommunalwahl im Jahr 2011	Durchschnittliche Wahlbeteiligung bei den Kommunalwahlen in den Jahren 2006 und 2011 (in Prozent)	Flächengröße der Landkreise (in km <sup>2</sup> ) und damit verbundene Distanzen	Mittelwert der Flächenanteile einer Kommune: (1) im Territorium des 16. Jahrhunderts, (2) im Regierungs- oder Verwaltungsbezirk der Jahre 1946-1978, (3) heute (in Prozent)

## 4.1 Bevölkerungsbesatz und Raumkapazität

### *Bevölkerungsbesatz*

Der *Bevölkerungsbesatz einer Kommune*, bekanntlich ein *sogeannter Primärindikator*, ist für die Beurteilung der Ausgangssituation und der Entwicklungsfähigkeit einer Gebietskörperschaft schon insofern von hoher Bedeutung, als ihm für die Effektivität der Aufgabenwahrnehmung, mithin die Gewährleistung einer entscheidungs- und leistungsfähigen Verwaltung, *eine zentrale, keinesfalls aber determinierende Bedeutung* zukommt. Für die Beurteilung der jeweiligen Kommunalstruktur ist in diesem Kontext zwischen den folgenden *Teildimensionen* zu unterscheiden:

- der *Bildung ausreichender aufgabenadäquater Größenordnungen*,
- den *Auswirkungen* auf den materiellen und funktionalen Gehalt der Selbstverwaltung, gemessen an der autonomen Gestaltungsfähigkeit der Akteure,
- den *Konsequenzen* für die Arbeitsweise, die Qualität und die mitarbeiterbezogene Motivation der Verwaltungsorganisation,
- der *Steuerungs- und Kontrollfähigkeit*, insbesondere seitens der gewählten Vertretungskörperschaften, sowie
- der *Gleichgewichtigkeit und der Einheit der Verwaltung* unter Berücksichtigung der Bündelungs- und Aufnahmefähigkeit für gegebene wie künftige Aufgaben.

Mit Blick auf die jeweilige *Größenordnung* wird eine möglichst *hohe Identität zwischen dem gebietskörperschaftlichem Einzugsbereich und den territorialen Erfordernissen einzelner Zuständigkeiten* angestrebt, sodass komplementäre Kooperationsverhältnisse nicht oder nur in Teilen notwendig werden. Für den Erhalt der Selbstverwaltung ist ferner eine *hohe autonome Gestaltungsfähigkeit der Kommunen* anzustreben, die wesentlich von ihrer Finanzlage geprägt wird (also etwa die Möglichkeit, regelmäßig einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen, dauerhaft zu investieren und eine nur geringe Verschuldung zuzulassen). Diese autonome Gestaltungsfähigkeit kann durch die mit Gebietsvergrößerungen einhergehenden *funktionalen Bündelungs- und finanziell wirksamen Synergieeffekte* verbessert werden. Demnach sinken mit wachsender Einwohnerzahl die pro Kopf zu tragenden Kosten für die Kommunalverwaltung, etwa im Personalbereich.<sup>2</sup> Ab einer bestimmten Gebietskulisse werden diese positiven Effekte jedoch durch einen zunehmenden ent-

**Primärindikator**

**Größe und Gestaltungsfähigkeit kommunaler Verwaltungen**

<sup>2</sup> Am Beispiel Mecklenburg-Vorpommerns: Schröder, D.: Großkreise und Funktionalreform in dünn besiedelten Regionen: Vergleichende Betrachtungen zur Diskussion in Mecklenburg-Vorpommern, in: Hennecke, H. J. (Hg.), Staats- und Verwaltungsmodernisierung in Mecklenburg-Vorpommern, Rostock, 2004, 47, *Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern: Gesetz zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Kreisstrukturgesetz)*, in: Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern vom 28.07.2010, 366.

wicklungs- und verteilungspolitischen Dissens (aufgrund verstärkter interner Widersprüche und Interessengegensätze) überlagert.

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 (etwa im Umweltschutz oder bei Ausländer- und Asylangelegenheiten). Auch besteht in größeren Verwaltungen eher die Möglichkeit, *Personalausfälle* durch Vertretungen *auszugleichen*. Zudem steigt die *Mitarbeitermotivation*, da eine erweiterte Personalentwicklung entsprechende individuelle Vorgehensweisen ermöglicht. In sehr großen Verwaltungen werden solche Vorteile dann allerdings wieder durch erhöhte Spezialisierung und Binnendifferenzierung sowie verstärkte Anonymität eingeschränkt. Kleinere Verwaltungen lassen dagegen Defizite in der Qualität der Verwaltungsorganisation und bei der Mitarbeitermotivation erwarten.

**Qualität der  
Verwaltungs-  
organisation**

In Ergänzung der beiden angesprochenen Teildimensionen der autonomen Gestaltungsfähigkeit und der Qualität ihrer Arbeitsweise ist auf den Maßstab der *Wirtschaftlichkeit* von Kommunalverwaltungen zu verweisen. Dies bezieht sich vor allem auf die Zielerreichung unter möglichst zweckmäßiger Nutzung der gegebenen Mittel bzw. das Erzielen größerer Erträge mit möglichst geringen Mitteln. Durch Gebietsreformen können hier Erträge aufgrund von *Größen- bzw. Skalen-, Verbund- und Spezialisierungsvorteilen* erzielt werden, fallen aber auch gleichzeitig materielle wie immaterielle *Kosten* an.<sup>3</sup> Hinsichtlich der *direkt und mittelbar finanzwirksamen Mehrausgaben* ist zwischen einmaligen (u.a. Umzüge, Infrastrukturbau und -anpassungen) und dauerhaften Aufwendungen zu unterscheiden. Letztere lassen sich in interne, die Verwaltung und ihre Mitarbeiter betreffende Lasten (u.a. Fahrtkosten, Steuerungsverluste) und externe Kosten auf Seiten der Bürger, Unternehmen und Anspruchsgruppen (u.a. Fahrtzeiten/-kosten, Transparenzverluste) unterscheiden. *Immaterielle Kosten* resultieren aus Verlusten der demokratischen, örtlichen und politischen Integrationsfähigkeit sowie politisch-administrativen Widerständen, die reformverzögernd wirken und Fehlallokationen begünstigen können. Eine Reihe empirischer Untersuchungen hat aufgezeigt, dass die Vergrößerung von Kreisstrukturen durchaus erhebliche Kosteneinsparungen mit sich bringen kann.<sup>4</sup>

**Wirtschaftlichkeit**

**Materielle und  
immaterielle  
Kosten**

<sup>3</sup> Ebd., 202; Hesse/Götz, a.a.O., 2009a.

<sup>4</sup> Hesse/Götz, a.a.O., 2009a; Seitz, H.: Fiskalische und ökonomische Effekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein, 2008a; Seitz, H.: Fiskalische und ökonomische Effekte der Verwaltungsreform in Sachsen, 2007; vgl. darüber hinaus das schon angesprochene Grundgutachten.

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 der Auftrags- und Mitverwaltung und bei der Bildung übergemeindlicher oder -kreislicher Einheiten ab, andererseits sind Kontrollverluste in großen Kommunen durch eine erweiterte Leitungsspanne zu erwarten.

**Legitimation der Aufgabenwahrnehmung**

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

**Gleichgewichtigkeit der Kommunalstrukturen**

Sucht man diese Überlegungen indikatorengestützt zu erfassen, wird vor allem mit Blick auf die Teildimension der Gleichgewichtigkeit der Verwaltung auf unterschiedliche Einwohnerzahlen abgestellt, wobei die gegebene *Streuung der Verteilung* (Standardabweichung, Spannweite und Häufigkeit der Differenzen) für die Bewertung ausschlaggebend ist. Hinsichtlich der vier erstgenannten Dimensionen erfolgt dagegen eine Bewertung einzelner Gebietskörperschaften. Hierzu bilden die im Grundgutachten dargestellten Ergebnisse der Arbeiten der *Weber-Kommission* einen wesentlichen Ausgangspunkt.<sup>5</sup> Sie formulierten mit Blick auf die Einwohnerzahl *Untergrenzen von 130.000 Einwohnern für kreisfreie Städte und 150.000 Einwohnern für Landkreise*. Angesichts der veränderten Rahmenbedingungen (insbesondere im demographischen, haushalterischen und auf neue IuK-Techniken bezogenen Bereich<sup>6</sup>) erscheint ein Unterschreiten dieser Empfehlungen nicht nur unangemessen, sondern eher eine auch *begrenzte Ausweitung der empfohlenen Mindesteinwohnerzahlen angezeigt*. Für Kommunen, deren Einwohnerzahl unterhalb der genannten Empfehlungen der Weber-Kommission liegt, wird folglich ein *hoher Stabilisierungsbedarf* angenommen. Im Ergebnis und unter Berücksichtigung jüngerer Kreisgebietsreformen bzw. -reformbestrebungen in den Flächenländern<sup>7</sup> geht der Gutachter von einem *mittleren Handlungsbedarf für kreisfreie Städte mit 130.000 bis 150.000 Einwohnern und für Landkreise mit 150.000 bis 175.000 Ein-*

**Untergrenzen des Bevölkerungsstandes**

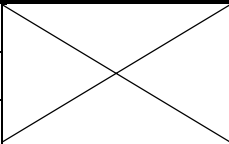
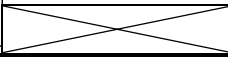
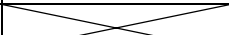
<sup>5</sup> Vgl. Hesse, a.a.O., 2010a, 53ff.

<sup>6</sup> Vgl. ebd., 66ff.

<sup>7</sup> Das Leitbild der jüngsten Kreisgebietsreformen sieht etwa für Sachsen-Anhalt eine Mindesteinwohnerzahl von 150.000 im Jahr 2015 vor, während die Einwohnerdichte nicht unterhalb von 70 Einwohnern pro km<sup>2</sup> liegen soll; zudem ist eine Abweichung um 5% bis 142.500 Einwohnern möglich. In Mecklenburg-Vorpommern wurde in einem Gesetzentwurf der Landesregierung als untere Schwelle eine Einwohnerzahl von 175.000 für das Jahr 2020 benannt. In Sachsen wiederum wurde die Zahl von 200.000 Einwohnern im Jahr 2020 im Leitbild als Regelmindestgröße festgelegt, die ausnahmsweise auf 170.000 Einwohner abgesenkt werden kann.

wohnern aus. Erneut sei darauf hingewiesen, dass solche Grenzwerte nur sehr begrenzt (objektiv) definierbar sind, sich aufgrund der eingeführten Beurteilungskriterien aber anbieten und durch Überlegungen in anderen Flächenländern auch im Vergleich plausibel erscheinen. Kommunen, die diese Größenordnungen überschreiten, weisen nach dieser Logik *keinen oder nur einen geringen Handlungsbedarf* auf. Um die aufgrund des demographischen Wandels zu erwartenden Veränderungen in der Leistungsfähigkeit niedersächsischer Kommunen abzubilden, werden in der nachfolgenden Tab. 4.1-A jenen Landkreisen und kreisfreien Städten gesonderte Vermerke zugewiesen, die gemäß einer *für den Zeitraum 2009 bis 2030 erstellten Bevölkerungsprognose* des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Jahr 2030 voraussichtlich einen veränderten Handlungsbedarf aufweisen werden<sup>8</sup>.

Tabelle 4.1-A: Bevölkerungsstand niedersächsischer Landkreise und kreisfreier Städte am 30.12.2010<sup>9</sup>

Kommune: Städte und Kreise	Bevölkerungs- stand	Abweichung zum Durchschnitt in Prozent	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
<b>Mittelwert (S)</b>	<b>125.788</b>		<b>-29,4</b>
<b>Mittelwert (K)</b>	<b>181.894</b>		<b>+5,7</b>
<b>Mittelwert (L)</b>	<b>172.137</b>		
<b>Kreisfreie Städte</b>			
Braunschweig	248.867	97,8	+44,6
Osnabrück	164.119	30,5	-4,7
Oldenburg	162.173	28,9	-5,8
<b>Mittelwert (S)</b>	<b>125.788</b>		<b>-26,9</b>
Wolfsburg	121.451	-3,4	-29,4
Salzgitter	102.394	-18,6	-40,5
Wilhelmshaven	81.324	-35,3	-52,8
Delmenhorst	74.361	-40,9	-56,8
Emden	51.616	-59,0	-70,0
<b>Landkreise</b>			
Region Hannover	1.132.130	+522,4	+557,7

<sup>8</sup> Vgl. NBank: Wohnungsmarktbeobachtung 2010/11: Integrierte Entwicklung von Wohnstandorten und Regionen – Perspektive 2030, Hannover, 2011.

<sup>9</sup> Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Gutachtens lagen seitens des LSKN bereits neuere Bevölkerungsdaten vor (Stichtag: 31.03.2011). Diese konnten aufgrund der kurzen Frist nicht mehr in die Berechnungen integriert werden. Stichproben ergaben zudem nur geringfügige Veränderungen, die zu keinerlei Anpassungsbedarf bei den bevölkerungsbasierten Indikatoren führten.



Kommune: Städte und Kreise	Bevölkerungs- stand	Abweichung zum Durchschnitt in Prozent	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Osnabrück	356.123	+95,8	+106,9
Emsland	313.056	+72,1	+81,9
Hildesheim	282.856	+55,5	+64,3
<b>Göttingen</b>	<b>258.255</b>	<b>+42,0</b>	<b>+50,0</b>
Harburg	246.868	+35,7	+43,4
Diepholz	213.558	+17,4	+24,1
Cuxhaven	200.464	+10,2	+16,5
Stade	197.132	+8,4	+14,5
Aurich	188.947	+3,9	+9,8
<b>Mittelwert (K)</b>	<b>181.894</b>		<b>+5,7</b>
Celle	178.528	-1,9	+3,7
Lüneburg	177.279	-2,5	+3,0
Gifhorn	172.643	-5,1	+0,3
Leer	164.705	-9,5	-4,3
Rotenburg (Wümme)	163.860	-9,9	-4,8
Schaumburg	160.636	-11,7	-6,7
Cloppenburg	158.194	-13,0	-8,1
Hamelnd-Pyrmont	154.085	-15,3	-10,5
<b>Goslar</b>	<b>143.014</b>	<b>-21,4</b>	<b>-16,9</b>
Heidekreis	139.630	-23,2	-18,9
<b>Northeim</b>	<b>139.060</b>	<b>-23,5</b>	<b>-19,2</b>
Vechta	135.374	-25,6	-21,4
Grafschaft Bentheim	135.047	-25,8	-21,5
Verden	133.368	-26,7	-22,5
Peine	131.481	-27,7	-23,6
Oldenburg	127.282	-30,0	-26,1
Nienburg (Weser)	122.206	-32,8	-29,0
Wolfenbüttel	122.040	-32,9	-29,1
Ammerland	118.004	-35,1	-31,4
Osterholz	111.876	-38,5	-35,0
Friesland	99.598	-45,2	-42,1
Uelzen	94.020	-48,3	-45,4
Helmstedt	92.836	-49,0	-46,1
Wesermarsch	90.772	-50,1	-47,3
<b>Osterode am Harz</b>	<b>77.328</b>	<b>-57,5</b>	<b>-55,1</b>

Kommune: Städte und Kreise	Bevölkerungs- stand	Abweichung zum Durchschnitt in Prozent	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Holzminen	73.240	-59,7	-57,5
Wittmund	57.280	-68,5	-66,7
Lüchow-Dannenberg	49.213	-72,9	-71,4
<b>Niedersachsen gesamt</b>	7.918.293	<del> </del>	

Legende: (L) = Land; (K) = Kreise; (S) = Stadt; (+/++) Diese Kommunen werden im Jahr 2030 der benannten Bevölkerungsvorausberechnung zufolge aufgrund eines Bevölkerungsanstiegs nur noch mittleren (+) bzw. geringen Handlungsbedarf (++) aufweisen; (-/-) Diese Kommunen werden im Jahr 2030 infolge ihres Bevölkerungsrückgangs bereits mittleren (-) bzw. hohen (-) Handlungsbedarf aufweisen;  $\overline{x_{EW}}$  = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Veränderung des gebietsstrukturellen Zuschnitts;  $\overline{x_{EM}}$  = bedingter/mittlerer Handlungsbedarf;  $\overline{x_{EW}}$  = geringer Handlungsbedarf; die Standardabweichung der Verteilung beträgt 157.619 Einwohner, ohne die Region Hannover 67.039 Einwohner. Quelle: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen: Online-Datenbank (Bevölkerungsfortschreibung), Stand: 30.12.2010; eigene Berechnungen.

In dem hier gesondert untersuchten Raum zeigen sich *in Teilen beträchtliche Defizite im Bevölkerungsbesatz*. Insbesondere der *Landkreis Osterode am Harz* – mit einer Bevölkerungszahl von 77.000 Einwohnern der viertkleinste Kreis Niedersachsens – liegt *deutlich unterhalb der zu empfehlenden Bevölkerungsgröße*, was auf einen hohen Stabilisierungsbedarf dieser Gebietskörperschaft hindeutet, vor allem angesichts eines prognostizierten zusätzlichen Bevölkerungsrückgangs um etwa 20.000 Einwohner bis zum Jahr 2030. Ebenso weisen die *Landkreise Goslar und Northeim* mit etwa 140.000 Einwohnern bereits heute hohen *Konsolidierungsbedarf* auf, der in naher Zukunft *weiter steigen* wird. Eine mögliche Fusion der Landkreise Osterode und Goslar 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. Der *Landkreis Göttingen* erscheint demgegenüber mit einer Einwohnerzahl von 258.000 *derzeit nicht stabilisierungsbedürftig*. Ohne die einwohnerstarke Stadt Göttingen, die seit dem sog. Göttingen Gesetz von 1964<sup>10</sup> 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

**Beträchtliche  
Defizite im  
Untersuchungs-  
raum**

<sup>10</sup> Gesetz über die Neugliederung des Landkreises und der Stadt Göttingen, Nieders. GVBl. 1964 S. 134; wird am 1.11.2011 durch das Niedersächsische Kommunalverfassungsgesetz abgelöst.

erwartender weiterer teilträumlicher Gebietsreformen aber nicht zwangsläufig (und 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“.

Tabelle 4.1-B: Gemeindegrößenklassen der Verwaltungseinheiten der Landkreise Northeim, Göttingen, Osterode am Harz und Goslar

		Einwohnerzahl der Verwaltungseinheit							Gesamt	
		0 - 999	1.000 - 1.999	2.000 - 2.999	3.000 - 4.999	5.000 - 9.999	10.000 - 19.999	20.000 und mehr		
Anzahl der	Einheits- gemeinden	N	-	-	-	1	6	3	2	12
		Gö	-	-	-	-	3	3	3	9
		O	-	-	-	-	1	2	1	4
		G	-	1	-	1	1	2	3	8
	Samt- gemeinden (SG)	N	-	-	-	-	-	-	-	0
		Gö	-	-	-	-	2	1	-	3
		O	-	-	-	1	2	-	-	3
		G	-	-	-	1	-	1	-	2
	Mitglieds- gemeinden der SG	N	-	-	-	-	-	-	-	0
		Gö	7	9	2	2	-	-	-	20
		O	2	7	2	1	-	-	-	12
		G	3	2	1	-	-	1	-	7
	Bevölker- ung der Größen- klasse	N	-	-	-	3.372	44.819	35.353	56.086	139.630
		Gö	5.205	13.152	4.362	8.043	23.917	36.310	166.851	257.840
		O	1.416	11.061	4.652	4.288	7.726	25.028	23.497	77.668
		G	2.154	4.587	2.308	4.635	8.822	37.335	83.406	143.247

Legende: N=Northeim, Gö=Göttingen, O=Osterode am Harz, G=Goslar; Bevölkerung der Größenklasse beruht auf Zahlen für Einheits- und Mitgliedsgemeinden. Quelle: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie, Bevölkerungsfortschreibung, Stand 30.09.2010; eigene Berechnungen.

Sieht man vom Sonderfall der Stadt Göttingen ab, ist die Anzahl der Verwaltungseinheiten in allen Gebietskörperschaften weitestgehend gemäß dem Bevölkerungsbesatz verteilt: in Osterode am Harz finde sich sieben Verwaltungseinheiten für 78.000 Einwohner, in Goslar, Göttingen (ohne Stadt Göttingen) und Northeim sind je etwa 140.000 Bürger in zehn, elf und zwölf Verwaltungseinheiten zusammengefasst. Die Darstellung der Gemeinden nach Größenklassen und Verwaltungsform (vgl. Tab. 4.1-B) fördert jedoch eine *heterogene Gemeindestruktur* zwischen den Landkreisen sowie innerhalb des Landkreises Göttingen zu Tage. So finden sich im *Landkreis Göttingen* auf der einen Seite die *meisten Kleinstgemeinden* unter 1.000 Einwohnern, die kleinste Samtgemeinde des Untersuchungsgebiets sowie die größte Anzahl an in Samtgemeinden vereinten Mitgliedsgemeinden. Auf der anderen Seite beheimatet der Landkreis mit der 120.000 Einwohner umfassenden Stadt Göttingen die mit Abstand *größte kreisangehörige Stadt Niedersachsens*, die

**Heterogene Verwaltungs- und Gemeindegrößenstruktur**

zugleich einwohnerstärker als vier kreisfreie Städte des Landes ist. Diese Heterogenität deutet auf ein *beträchtliches Stadt-Umland-Gefälle* hin. Der Landkreis *Osterode am Harz* verfügt ebenfalls über eher *kleinräumige Strukturen*, sodass im Zuge einer etwaigen Fusion auch eine parallele Gemeindereform in den Landkreisen Göttingen und Osterode in Betracht gezogen werden könnte. Ein dahingehendes Erfordernis scheint bei einer Fusion der drei Gebietskörperschaften Northeim, Osterode und Göttingen sogar gegeben, da der *Landkreis Northeim eine solche kleinteilige Organisation* in Samt- und Mitgliedsgemeinden *nicht kennt*; seine kleinste Einheitsgemeinde umfasst bereits 3.400 Einwohner. Eine sich mit einer etwaigen Fusion verbindende Aufgabenübertragung an die gemeindliche Ebene erscheint zudem nur sinnvoll, wenn dort Skalenerträge optimal ausgenutzt und eine nötige Aufgabendifferenzierung und Spezialisierung der Verwaltung gewährleistet sind; sie erscheint in kleinen Gemeinden kaum möglich. Der *Landkreis Goslar* schließlich weist bereits heute eine *ausgewogene und zukunftsfähige Binnenstruktur* aus.

### *Raumkapazität*

Mit Blick auf die Raumkapazität soll der Frage nachgegangen werden, inwieweit die *gegebenen „Betriebsgrößen“* auf eine zukunftsfähige Verwaltungstätigkeit hinweisen, bevor in Kap 4.2 eine weitere raumordnerische Kategorie, die Kongruenz des kommunalen Verwaltungsraums mit den Wirtschafts- und Lebensräumen des Landes, in die Überprüfung einbezogen wird.

Unter der dem betriebswirtschaftlichen Sprachgebrauch zuzuordnenden *Chiffre „optimale Betriebsgröße“* wird der Versuch unternommen, für Verwaltungseinheiten optimale Flächengrößen zu beschreiben, die eine möglichst effiziente und wirtschaftliche Aufgabenerledigung erlauben. Allerdings verbinden sich damit eine Reihe methodischer Schwierigkeiten. So lässt sich eine *einheitliche optimale Betriebsgröße* für Gemeinden und Gemeindeverbände schon deshalb *nicht präzise* (und schon gar nicht präskriptiv) *bestimmen*, weil kommunal wahrgenommene Aufgaben unterschiedliche räumliche Bezüge aufweisen. Eine pauschale Definition einer „optimalen Betriebsgröße“ scheidet aber auch deshalb aus, weil Siedlungsdichte, Verkehrs- und Wirtschaftsstruktur je spezifische Flächenbedarfe – selbst bei derselben Aufgabe – erfordern.<sup>11</sup> Zudem finden sich für die Bereitstellung zahlreicher öffentlicher Güter mehrere „optimale“ Betriebsgrößen.<sup>12</sup> So sinken etwa die

**Methodische Schwierigkeiten bei der Definition „optimaler Betriebsgrößen“**

<sup>11</sup> Rothe, B.: Kreisgebietsreform und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen, Baden-Baden, 2004, 146; Ipsen, J. zitiert in: Brüß, M.: Aussprache zu den Vorträgen von Bosch und Ipsen, in: Meyer, H./Wallerath, W. (Hg.): Gemeinden und Kreise in der Region, Stuttgart u.a., 2004, 26-32 (28).

<sup>12</sup> Oebbecke, J.: Überlegungen zur Größe von Verwaltungseinheiten - Eine Skizze, in: Henneke, H.-G. (Hg.), Optimale Aufgabenerfüllung im Kreisgebiet?, Stuttgart 1999, 47-60 (48).

Kosten eines Schwimmbades bis zur Vollauslastung, nehmen dann aber bei einer Unterauslastung eines zweiten Schwimmbades wieder zu und sinken wiederum bis zu dessen Vollauslastung. Trotz solcher Einschränkungen gilt als gesichert, dass *vergrößerte Einrichtungen aufgrund positiver Skalenerträge tendenziell effizienter arbeiten als kleinere*, auch wenn es in wenigen Aufgabenbereichen durch negative Skalenerträge zu Effizienzeinbußen kommen kann.<sup>13</sup> Zudem ist eine bestimmte *Mindestgröße* einer Verwaltungseinheit schon deshalb erforderlich, um Spezialisten für die Aufgabenwahrnehmung bereitzustellen (etwa Fachpersonal in Veterinär-, Bau- und Umweltämtern).

In der kommunalwissenschaftlichen Literatur zum Thema „optimale Betriebsgröße“ fällt darüber hinaus auf, dass diese nicht nur die Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit einer Kommune berücksichtigt, sondern im Rahmen einer begrifflichen Ausweitung auch die in Kap. 4.5 zu erörternden Kriterien der Ortsnähe, Teilhabe und Identität einbezieht. Da diese Kriterien einen nicht-monetären Nutzen aufweisen, ist eine rein quantitative Abwägung kaum möglich und überrascht es mithin nicht, dass entsprechende Aussagen derart breit definierter „*Betriebsgrößen*“ eine beträchtliche *Spannbreite erkennen lassen*. *Rothe* etwa gibt 2.000 bis 2.500 km<sup>2</sup> als Richtwert einer zu empfehlenden Landkreisfläche an.<sup>14</sup> Der Deutsche Landkreistag bezeichnet bereits Kreisgrößen von über 2.000 km<sup>2</sup> als problematisch, da die Belastungen für die Bürger erheblich anstiegen.<sup>15</sup> Nach *Meyer* wiederum sollten die Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern eine Fläche von 2.000 bis 2.500 km<sup>2</sup> nicht wesentlich überschreiten.<sup>16</sup> Für dünn besiedelte Räume (etwa in den neuen Bundesländern) empfehlen *Pappermann* und *Stollmann*, die Fläche eines Landkreises auf höchstens 2.500 km<sup>2</sup> zu begrenzen.<sup>17</sup> Soweit keine Besonderheiten im Einzelfall vorlägen (etwa eine historisch zu berücksichtigende Ausgangssituation oder eine extrem niedrige Bevölkerungsdichte), sieht *Rothe* Landkreise mit einer Fläche von über 3.000 km<sup>2</sup> als nicht mehr integrativ verwaltbar an.<sup>18</sup>

Unabhängig von der Frage nach der „optimalen Betriebsgröße“ ist auf sich *aus der verfassungsrechtlichen Ausgangssituation ableitbare Grenzen der Kreisgröße* zu verweisen. Zwar gelten Kreisflächen von mehr als 3.000 km<sup>2</sup> nicht als grundsätzlich unzulässig, erhöhen aber den Begründungsbedarf für den Neugliederungsge-

**Kommunalwissenschaftliche Bestimmung „optimaler Betriebsgrößen“**

**Verfassungsrechtliche Grenzen für Kreisgrößen**

<sup>13</sup> Ebd., 48f.

<sup>14</sup> *Rothe*, a.a.O., 2004, 150.

<sup>15</sup> *Deutscher Landkreistag*: Der Kreis in der Reform, Lkr. 1974, 330ff.

<sup>16</sup> *Meyer*, in: Darsow/Gentner/Glaser/ders.: Schweriner Kommentierung der Kommunalverfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 3. Aufl., Schwerin, 2005, § 96, Rn. 4.

<sup>17</sup> *Pappermann, E./Stollmann, F.*: Kreisgebietsreform in den neuen Bundesländern: Kriterien für den Zuschnitt des Kreisgebietes und die Bestimmung des Kreissitzes, NVwZ 1993, 240ff.

<sup>18</sup> *Rothe*, a.a.O., 2004, 148.

setzgeber erheblich.<sup>19</sup> Nach *Ewer* gäben bei der Bewertung kreislicher Flächengrößen von 3.000 bis 5.000 km<sup>2</sup> im Rahmen einer gerichtlichen Überprüfung Einzelfallspezifika wie die Infrastruktur, die Lage des Kreissitzes und die Anbindung ländlicher Räume den Ausschlag, während darüber hinausgehende Flächenausdehnungen regelmäßig verfassungswidrig wären.<sup>20</sup> Hinsichtlich entsprechender Vorbehalte der Landesverfassungsgerichte sei auf ein früheres Urteil in Mecklenburg-Vorpommern<sup>21</sup> verwiesen, das sich auf die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Kreisgrößen bis zu 6.997 km<sup>2</sup> (Westmecklenburg) und 5.809 km<sup>2</sup> (Mecklenburgische Seenplatte) bezog.

Die Leitbilder jüngerer Kreisgebietsreformen (oder Reformversuche) stecken ähnliche *Maxima für Kreisgrößen* ab. So sah das Leitbild des Gesetzgebers in Sachsen-Anhalt eine Höchstgrenze von 2.500 km<sup>2</sup> und in Sachsen von 3.000 km<sup>2</sup> vor, während in Mecklenburg-Vorpommern, das im Vergleich zu Niedersachsen freilich deutlich dünner besiedelt und durch einen nahezu dramatischen Bevölkerungsrückgang geprägt ist, neue Kreisgrößen bis maximal 4.000 km<sup>2</sup> geplant waren.<sup>22</sup>

Aus diesen Überlegungen folgt, dass für eine „optimale Betriebsgröße“ einer Kreisverwaltung von einer *Unter- und Obergrenze* ausgegangen werden sollte. Der Gutachter sieht mit Blick auf den Stand der Literatur, auf die Leitbilder jüngerer Kreisgebietsreformen und eigene Erfahrungen<sup>23</sup> in fast allen Flächenländern eine *Obergrenze von 2.500 bis 3.000 km<sup>2</sup>* vor (mit der angesprochenen Ausnahme Mecklenburg-Vorpommerns), während er mit Blick auf Untergrenzen bei Landkreisen mit weniger als 1.000 km<sup>2</sup> Fläche einen *hohen Neugliederungs- und Reorganisationsbedarf* sieht; für Landkreise mit 1.000 bis 1.500 km<sup>2</sup> Flächengröße wird im Folgenden von einem *mittleren Handlungsbedarf* gesprochen. Mit dieser „Korridorbildung“ sucht der Gutachter das gewählte Indikatorenbündel fruchtbar zu machen, allerdings ergänzt um den Hinweis, dass im Rahmen einer detaillierten Einzelanalyse die *konkrete Situation einer Gebietskörperschaft besondere Berücksichtigung* erfahren sollte, ja muss. Für die kreisfreien Städte stellt sich die hier verfolgte Frage aufgrund ihres geringen Flächenumfangs nicht.

**Höchstgrenzen für Kreisflächen in jüngeren Leitbildern**

**Gutachterliche Position**

<sup>19</sup> *Ewer, W.*: Gutachten zu den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen einer Verwaltungsstruktur-, Funktional- und Kreisgebietsreform, in: Landesregierung Schleswig-Holstein (Hg.), Gutachten zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein, Kiel, 2008, 130–318 (196f.).

<sup>20</sup> *Ewer*, a.a.O., 2008, 201f.

<sup>21</sup> Urteil vom 26.07.2007, 9/06; NordÖR 2007, 253ff.; DVBl 2007, 1102; LKV 2007, 457; zur derzeitigen Situation vgl. die Ausführungen am Ende von Kap. 2.

<sup>22</sup> *Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern*, a.a.O., 2010, 72.

<sup>23</sup> Vgl. u.a. *Hesse/Götz*, a.a.O., 2008/2009.

Tabelle 4.1-C: Flächengröße niedersächsischer Landkreise

Landkreis	Flächengröße in km <sup>2</sup>	Abweichung vom Durchschnitt in Prozent
Emsland	2.882	+135,5
Region Hannover	2.291	+87,2
Osnabrück	2.122	+73,4
Cuxhaven	2.073	+69,4
Rotenburg (Wümme)	2.070	+69,1
Diepholz	1.988	+62,4
Heidekreis	1.874	+53,1
Gifhorn	1.563	+27,7
Celle	1.545	+26,2
Uelzen	1.454	+18,8
Cloppenburg	1.418	+15,8
Nienburg (Weser)	1.399	+14,3
Lüneburg	1.323	+8,1
Aurich	1.287	+5,1
<b>Northeim</b>	<b>1.267</b>	<b>+3,5</b>
Stade	1.266	+3,4
Harburg	1.245	+1,7
<b>Mittelwert (Landkreise)</b>	<b>1.224</b>	
Lüchow-Dannenberg	1.220	-0,3
Hildesheim	1.206	-1,5
<b>Göttingen</b>	<b>1.118</b>	<b>-8,7</b>
Leer	1.086	-11,3
Oldenburg	1.063	-13,2
Grafschaft Bentheim	981	-19,9
<b>Goslar</b>	<b>965</b>	<b>-21,2</b>
Wesermarsch	822	-32,8
Vechta	813	-33,6
Hameln-Pyrmont	796	-35,0
Verden	788	-35,6
Ammerland	728	-40,5
Wolfenbüttel	722	-41,0
Holz Minden	693	-43,4
Schaumburg	676	-44,8
Helmstedt	674	-44,9

Landkreis	Flächengröße in km <sup>2</sup>	Abweichung vom Durchschnitt in Prozent
Wittmund	657	-46,3
Osterholz	651	-46,8
<b>Osterode am Harz</b>	<b>636</b>	<b>-48,0</b>
Friesland	608	-50,3
Peine	535	-56,3

Legende:  $x \text{ km}^2$  = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Veränderung des gebietsstrukturellen Zuschnitts;  $x \text{ km}^2$  = bedingter/mittlerer Handlungsbedarf;  $x \text{ km}^2$  = kein Handlungsbedarf. Quelle: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen: Online-Datenbank (Flächenerhebung), Stand: 01.01.2009; eigene Berechnungen.

Tabelle 4.1-D: Flächengröße der Gemeinden der Landkreise Northeim, Göttingen, Osterode am Harz und Goslar

			Flächengröße der Verwaltungseinheit in km <sup>2</sup>				
			5 - 29	30 - 49	50 - 99	100 - 199	Gesamt
Anzahl der	Einheitsgemeinden	N	1	-	7	4	12
		Gö	-	-	6	3	9
		O	-	2	1	1	4
		G	1	2	4	1	8
	Samtgemeinden (SG)	N	-	-	-	-	0
		Gö	-	-	1	2	3
		O	1	1	1	-	3
		G	-	1	1	-	2
	Gem.fr. Gebiet	N	-	-	-	1 (17.000)	1
		Gö	-	-	-	-	0
		O	-	-	-	1 (27.000)	1
		G	-	-	-	1 (37.000)	1

Legende: N=Northeim, Gö=Göttingen, O=Osterode am Harz, G=Goslar. Quelle: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie, Datenbank (Flächenerhebung), Stand 01.01.2009; eigene Berechnungen.

Tab. 4.1-C verweist auf eine *erhebliche „Spreizung“* in der Flächengröße der niedersächsischen Landkreise, die sich auch zwischen den Landkreisen des Untersuchungsraums erkennen lässt. Die *Kleinräumigkeit* des Landkreises Osterode am Harz, der mit einer Größe von 636 km<sup>2</sup> ebenso wie bei der Einwohnerzahl unter den vier kleinsten niedersächsischen Kreisen rangiert, weist auf *beträchtliche Effizienz- und Wirtschaftlichkeitsreserven* des Verwaltungshandelns hin. Auch für den Landkreis Goslar muss nach den hier angelegten Bewertungskriterien *hoher Handlungsbedarf* konstatiert werden. Einem aus Osterode und Goslar fusionierten Landkreis könnte mit 1.600 km<sup>2</sup> bereits vollständige Eignung zugesprochen werden, mit Blick auf eine ausgewogene Kreisstruktur und die Fusionserwägungen anderer Landkreise könnte er jedoch flächenmäßig bereits hinter diese zurück fallen. Auch die Landkreise Northeim und Göttingen sind für sich genommen *nicht als ausrei-*

**Handlungsbedarf  
in Südniedersachsen**



*chend groß* zu kennzeichnen, sodass unter dem Gesichtspunkt der Flächengröße im gesamten Untersuchungsraum über Veränderungen nachgedacht werden sollte. Eine *Fusion der Landkreise Northeim, Göttingen und Osterode am Harz* schüfe eine sich über 3.021 km<sup>2</sup> erstreckende und Skaleneffekte nutzende Gebietskörperschaft, die minimal über der vom Gutachter als Obergröße angesehenen Ausdehnung von 2.500 bis 3.000 km<sup>2</sup> läge.

Der Harz als gemeindefreies Gebiet breitet sich im Untersuchungsraum über 640 km<sup>2</sup> aus und nimmt je um die 40 Prozent der Kreisflächen Goslars und Osterodes ein; dagegen stellt sich der Solling, der 13 Prozent der Fläche Northeims umfasst, klein dar. Northeim als größter Landkreis des Untersuchungsraums besitzt mit den Städten Einbeck und Northeim die flächenmäßig größten Gemeinden (166 und 146 km<sup>2</sup>), Gleichen, die Stadt Göttingen und Hannoversch Münden im Kreis Göttingen schließen sich an (130 bzw. je 120 km<sup>2</sup>). Beide Landkreise besitzen zudem keine Gemeinden mit einer Flächengröße unter 50 km<sup>2</sup> – die einzige Ausnahme bildet der Flecken Bodenfelde im Kreis Northeim, der mit 20 km<sup>2</sup> die zweitkleinste Einheitsgemeinde des Untersuchungsgebiets darstellt. St. Andreasberg in Goslar umfasst die geringste Fläche (10 km<sup>2</sup>) unter den Einheitsgemeinden, Walkenried in Osterode diejenige der Samtgemeinden (20 km<sup>2</sup>). Zusammenfassend lässt sich in Tab.4.1-D eine Zweiteilung des Untersuchungsraums erkennen: Die beiden Kreise Goslar und Osterode am Harz, deren geringe Fläche noch zu einem Großteil durch schwach besiedelte Berglandschaft eingenommen wird, weisen mehrheitlich kleinere Gemeindegebiete aus, während die großen Kreisflächen Northeims und Göttingens sich auch in größeren Gemeindegebieten widerspiegeln. Die Stadt Göttingen ragt aufgrund der durch die geringe Flächengröße von nur 12.000 km<sup>2</sup> begründeten Bevölkerungsdichte heraus, die etwa diejenige der Gemeinde Gleichen um das 14-fache übersteigt.

#### Zweiteilung des Untersuchungsgebiets

#### Zusammenfassung

Betrachtet man Bevölkerungsbesatz und Raumkapazität gemeinsam, findet sich mit Blick auf das gesamte Bundesland zunächst die erwartbar enge Verbindung zwischen Einwohnerzahl und Flächengröße (vgl. Tab. 4.1-D). So ergibt sich aus beiden Indikatoren ein ähnlicher *Stabilisierungsbedarf* für die betroffenen Gebietskörperschaften und eröffnet sich zudem ein *möglicher Bedarfsausgleich* zwischen den Kreisen und kreisfreien Städten.

Tabelle 4.1-D: Bevölkerungsbesatz und Raumkapazität der kreislichen Gebietskörperschaften

<b>Kommune: Städte und Kreise</b>	<b>Bevölkerungsbesatz</b>	<b>Raumkapazität</b>
<b>Kreisfreie Städte</b>		
Braunschweig	<i>Hoch</i>	X
Salzgitter	<i>Gering</i>	
Wolfsburg	<i>Gering</i>	
Delmenhorst	<i>Gering</i>	
Emden	<i>Gering</i>	
Oldenburg	<i>Hoch</i>	
Osnabrück	<i>Hoch</i>	
Wilhelmshaven	<i>Gering</i>	
<b>Landkreise</b>		
Gifhorn	<i>Mittel</i>	<i>Hoch</i>
<b>Göttingen</b>	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>
<b>Goslar</b>	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>
Helmstedt	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>
<b>Northeim</b>	<i>Gering</i>	<i>Mittel</i>
<b>Osterode am Harz</b>	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>
Peine	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>
Wolfenbüttel	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>
Region Hannover	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>
Diepholz	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>
Hameln-Pyrmont	<i>Mittel</i>	<i>Gering</i>
Hildesheim	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>
Holz Minden	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>
Nienburg (Weser)	<i>Gering</i>	<i>Mittel</i>
Schaumburg	<i>Mittel</i>	<i>Gering</i>
Celle	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>
Cuxhaven	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>
Harburg	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>
Lüchow-Dannenberg	<i>Gering</i>	<i>Mittel</i>
Lüneburg	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>
Osterholz	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>
Rotenburg (Wümme)	<i>Mittel</i>	<i>Hoch</i>
Heidekreis	<i>Gering</i>	<i>Hoch</i>

Kommune: Städte und Kreise	Bevölkerungsbesatz	Raumkapazität
Stade	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>
Uelzen	<i>Gering</i>	<i>Mittel</i>
Verden	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>
Ammerland	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>
Aurich	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>
Cloppenburg	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>
Emsland	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>
Friesland	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>
Grafschaft Bentheim	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>
Leer	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>
Oldenburg	<i>Gering</i>	<i>Mittel</i>
Osnabrück	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>
Vechta	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>
Wesermarsch	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>
Wittmund	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>

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

Die Landkreise im Untersuchungsraum weisen mit Blick auf die Bevölkerungsstruktur und Raumkapazität *dringlichen Handlungsbedarf* auf, allein der Landkreis Göttingen bildet durch den Einbezug der Stadt Göttingen eine Ausnahme. Dies bildet auch die Basis vermehrt vorgetragener Empfehlungen, ggf. eine großflächige Fusion vorzusehen, wobei zwei der drei in Erwägung gezogenen Möglichkeiten allerdings diskussionswürdig erscheinen: So würde eine *Fusion der Kreise Osterode am Harz und Goslar* zwar den derzeitigen Anforderungen an Einwohnerzahl und Flächengröße entsprechen, könnte sich im Rahmen einer landesweiten Kreisgebietsreform und angesichts der demographischen wie haushalterischen Entwicklung allerdings schnell als zu klein erweisen. Gleiches gilt möglicherweise für die Fusion von Osterode und Northeim, wobei hier die besonderen Verflechtungen mit dem Landkreis Göttingen zu berücksichtigen sind. Eine Fusion der drei Kreise Osterode, Northeim und Göttingen bildete schließlich eine Gebietskulisse, die mit 474.600 Einwohnern (2030: 388.800 Einwohner) und einer Flächengröße von 3.021 km<sup>2</sup> zumindest nach den Kriterien Bevölkerungsbesatz und Raumkapazität eine gerade noch akzeptable Größenordnung erreichte und einen „großen Fusionsansatz“ ermöglichte.

Südniedersachsen

## 4.2 Sozioökonomische Verflechtungen in der Teilregion

Über die bislang zur Raumkapazität gemachten Ausführungen hinaus ist auf ein wesentliches raumordnerisches Ziel zu verweisen, das die Schaffung kongruenter *Verwaltungs-, Wirtschafts- und Lebensräume* zum Gegenstand hat. Damit sollen Kommunen einem möglichst großen Teil ihrer Bevölkerung einen umfassenden Arbeits- und Versorgungsraum bereitstellen, ohne dass *spill-over*-Effekte zu Überschneidungen und vertikalen wie horizontalen Verflechtungen führen, die wiederum weitere Ausgleichserfordernisse und Ineffizienzen bedingen.<sup>24</sup> *Verwaltungsgeographische Kongruenz* findet sich bei:

Indikatoren ver-  
waltungsgeo-  
graphischer  
Kongruenz

- einer hohen *Arbeitsplatzeigenversorgung* (Anteil derjenigen Personen, die in einer Kommune wohnhaft und sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind, an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die in der Kommune wohnen) – dieser Indikator deckt den Bereich der *Pendlerströme* ab und dokumentiert die jeweilige ökonomische Integrationsfähigkeit einer Gebietskörperschaft;
- einer großen *Abdeckung von Arbeitsmarktregionen* (Anteil der Beschäftigten im örtlichen Arbeitsmarkt, die Einwohner einer Kommune sind) – dieser Indikator ergänzt die vorgenannte Messgröße um einen konkreten arbeitsmarktbezogenen Raumzusammenhang;
- einer hohen *Abdeckung von Naturräumen* (Zahl zumindest teilweise abgedeckter naturräumlicher Regionen und Zahl weiterer Kommunen in der/den selben naturräumlichen Region(en)) – auf diese Weise werden die vorgenannten sozioökonomischen Indikatoren um eine unveränderliche Bestimmungsgröße ergänzt;
- einer guten *Korrespondenz mit grenzüberschreitenden Bezügen* – dieser Indikator sucht Aussagen über die Anschluss- und Handlungsfähigkeit der Gebietsstruktur im Hinblick auf grenzüberschreitende Einflüsse zu erfassen.

Über die beiden erstgenannten, für die Kreisebene erhobenen arbeitsmarktbezogenen Indikatoren hinaus werden zur Beantwortung die Frage, welche Kreiszuschnitte gegebenen Pendlerverflechtungen am besten entsprechen, die Ergebnisse einer Analyse des *Niedersächsischen Institut für Wirtschaftsforschung* (NIW), Hannover, vorgestellt. Diese im Rahmen der Zusammenarbeit des Internationalen Institut für Staats- und Europawissenschaften (ISE), Berlin, und dem NIW entstandene Kurzstudie unterzog die *Arbeitsmarktverflechtungen* in Südniedersachsen einer *vertieften Analyse*; sie ist im Anhang abgedruckt.

<sup>24</sup> Hesse, a.a.O., 2008/2009, 209f.

*Arbeitsplatzeigenversorgung*

Hinsichtlich der verwaltungsgeographisch bedingten Fähigkeit einer Kommune, ihre Einwohner mit ausreichenden sozialversicherungspflichtigen Erwerbsmöglichkeiten zu versorgen, betrachtet der Gutachter aufgrund der strukturell unterschiedlichen Potentiale Landkreise und kreisfreie Städte getrennt voneinander. Dabei werden Gebietskörperschaften dann als *hoch integrativ* klassifiziert (und ihnen mithin geringer Stabilisierungsbedarf zugewiesen), wenn ihre Eigenversorgungsquote, also der Anteil derjenigen Personen, die in einer Kommune zugleich wohnhaft und sozialpflichtig beschäftigt sind, eine halbe Standardabweichung oberhalb des Kreis- bzw. Städtemittelwertes liegt. Von einer *mittleren verwaltungsgeographischen Eignung* wird dann gesprochen, wenn die Kommune nicht mehr als eine halbe Standardabweichung vom gruppenspezifischen Mittelwert abweicht. *Hoher Handlungsbedarf* findet sich demzufolge bei Kreisen und kreisfreien Städten, die mehr als eine halbe Standardabweichung unterhalb des jeweiligen Mittelwertes liegen und in denen den Einwohnern mithin nur unzureichend sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Die in Teilen mittleren, überwiegend aber geringen Eignungsgrade der benannten Gebietskörperschaften werden im Übrigen relativiert, da eine auf Niedersachsen beschränkte Veränderung der Gebietskulisse in diesen Regionen nur sehr begrenzt zu einer höheren Eigenversorgungsquote führen würde.

**Beziehung zwischen Eigenversorgungsquote und Stabilisierungsbedarf**

Tabelle 4.2-A: Eigenversorgungsquote gemessen an der Zahl der im eigenen Wohnsitzkreis sozialversicherungspflichtig Beschäftigten

Kommune: Städte und Kreise	Eigenversorgungs- quote in Prozent	Abweichung zum Durch- schnitt in Prozent	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
<b>Mittelwert (S)</b>	<b>66,8</b>		
<b>Mittelwert (K)</b>	<b>59,2</b>		
<b>Mittelwert (L)</b>	<b>60,7</b>		
<i>Kreisfreie Städte</i>			
Wolfsburg	83,8	+17,1	+23,1
Emden	77,6	+10,9	+16,9
Wilhelmshaven	71,9	+5,2	+11,2
Braunschweig	68,1	+1,4	+7,4
<b>Mittelwert (S)</b>	<b>66,8</b>		
Oldenburg	65,9	-0,8	+5,2
Salzgitter	65,8	-0,9	+5,1
Osnabrück	64,0	-2,8	+3,3
Delmenhorst*	36,9	-29,9	-23,8

Kommune: Städte und Kreise	Eigenversorgungs- quote in Prozent	Abweichung zum Durch- schnitt in Prozent	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
<i>Landkreise</i>			
Region Hannover	86,9	+27,7	+26,2
Emsland	79,7	+20,5	+19,0
Vechta	79,3	+20,1	+18,6
<b>Göttingen</b>	<b>78,1</b>	<b>+18,9</b>	<b>+17,4</b>
Grafschaft Bentheim	74,3	+15,1	+13,6
<b>Osterode am Harz</b>	<b>71,3</b>	<b>+12,1</b>	<b>+10,6</b>
Hameln-Pyrmont	70,7	+11,5	+10,0
<b>Goslar</b>	<b>70,6</b>	<b>+11,4</b>	<b>+9,9</b>
Heidekreis	70,1	+10,9	+9,4
Hildesheim	68,9	+9,7	+8,2
Celle	68,9	+9,7	+8,2
Cloppenburg	68,1	+8,9	+7,4
Uelzen	67,7	+8,5	+7,0
Lüchow-Dannenberg	67,5	+8,3	+6,8
<b>Northeim</b>	<b>63,8</b>	<b>+4,6</b>	<b>+3,1</b>
Aurich	63,7	+4,5	+3,0
Wesermarsch	63,6	+4,4	+2,9
Rotenburg (Wümme)	63,1	+3,9	+2,4
Lüneburg	62,0	+2,8	+1,3
Nienburg (Weser)	60,2	+1,0	-0,5
Leer	59,6	+0,4	-1,1
Holzminden	59,4	+0,2	-1,3
<b>Mittelwert (K)</b>	<b>59,2</b>	X	-1,5
Stade*	57,7	-1,5	-3,0
Wittmund	55,3	-3,9	-5,4
Osnabrück	55,1	-4,1	-5,6
Schaumburg	53,5	-5,7	-7,2
Friesland	53,1	-6,1	-7,6
Diepholz*	51,7	-7,5	-9,0
Verden*	51,7	-7,6	-9,1
<b>Cuxhaven</b>	<b>51,2</b>	<b>-8,0</b>	<b>-9,5</b>
<b>Ammerland</b>	<b>51,2</b>	<b>-8,0</b>	<b>-9,5</b>
<b>Peine</b>	<b>41,3</b>	<b>-17,9</b>	<b>-19,4</b>
Oldenburg*	37,7	-21,5	-23,0

Kommune: Städte und Kreise	Eigenversorgungs- quote in Prozent	Abweichung zum Durch- schnitt in Prozent	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Gifhorn	37,5	-21,7	-23,2
Helmstedt	35,5	-23,7	-25,2
Harburg*	35,1	-24,1	-25,6
Osterholz*	34,5	-24,7	-26,2
Wolfenbüttel	31,5	-27,7	-29,2

**Legende:** (L) = Land; (K) = Kreise; (S) = Stadt; \* eingeschränkte Aussagekraft aufgrund des hohen Auspendleranteils nach Hamburg bzw. Bremen und Bremerhaven; die Mittelwerte sind mit der Zahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter gewichtet; **Gering** = geringe verwaltungsgeographische Kongruenz, besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Veränderung des gebietsstrukturellen Zuschnitts; **Mittel** = mittlere verwaltungsgeographische Kongruenz, bedingter/mittlerer Handlungsbedarf; **Hoch** = hohe verwaltungsgeographische Kongruenz, geringer Handlungsbedarf. Quelle: *Bundesagentur für Arbeit*: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohn- und Arbeitsort, Stand 30.06.2010; eigene Berechnungen.

Der Raum *Südniedersachsen* stellt eine Region mit *sowohl ausgeglichener als auch dichter Arbeitsmarktstruktur* dar. Alle vier Landkreise bieten ihren Einwohnern ein relativ hohes Maß an Beschäftigungsmöglichkeiten, sodass nur eine Minderheit zur Arbeit über die Kreisgrenzen hinaus pendeln muss. Trotz der Nähe zum Arbeitsmarktzentrum Kassel finden 80% der Beschäftigten des *Landkreises Göttingen* Anstellung innerhalb des Kreises. Für den *Landkreis Goslar* liegen mit Blick auf eine Eigenversorgungsquote von über 70% nur wenig ausgeprägte Pendlerverflechtungen mit umliegenden Gebietskörperschaften, etwa der Stadt Salzgitter, vor. Weist *Osterode am Harz* die gleiche dichte Beschäftigungsinfrastruktur auf, liegt diese in *Northeim* nur bei knapp zwei Dritteln, womit der Kreis zwar überdurchschnittlich zu verorten ist, ihm aber ein mittlerer Handlungsbedarf zugewiesen wird.

**Gute Beschäftigungsmöglichkeiten im Untersuchungsraum**

#### *Abdeckung von Arbeitsmarktregionen*

Arbeitsmarktregionen suchen die betrachteten Gebietskörperschaften in größere Zusammenhänge einzuordnen, wobei erneut gegebene *Pendlerbeziehungen* im Mittelpunkt stehen, ergänzt um *raumstrukturelle Kategorien*. Für diese Untersuchung stehen im Wesentlichen zwei Bereicheinteilungen zur Verfügung, die beide kreisscharf und bundesweit *Arbeitsmarktregionen definieren*:

**Einteilungen von Arbeitsmarktregionen**

- Zum einen die 270 Arbeitsmarktregionen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“,<sup>25</sup> die in stärkerem Umfang auch

<sup>25</sup> *Binder, J./Schwengler, B.*: Neuer Gebietszuschnitt der Arbeitsmarktregionen im Raum Berlin und Brandenburg. Kritische Überprüfung der bisher gültigen Arbeitsmarktregionen und Vorschläge für einen Neuzuschnitt, Nürnberg, 2006.

politische und verwaltungsgeographische Einflussgrößen berücksichtigt (etwa die Kompatibilität mit NUTS-Regionen),<sup>26</sup>

- zum anderen die Einteilung von *Eckey/Kosfeld/Türck* in 150 Funktionalräume,<sup>27</sup> die auf einem anspruchsvollen Verfahren, der Faktorenanalyse, basiert und hierüber multiple und indirekte Verflechtungen abbildet.

Der Gutachter entscheidet sich bei seiner nachfolgenden Betrachtung für die letztgenannte Untersuchung, da sie funktional ausgerichtet und nicht durch politische Erwägungen verzerrt ist,<sup>28</sup> insofern einer höheren sachlichen Rationalität gerecht werden sollte. Wie die folgende Übersicht dokumentiert, *erstrecken sich sechs der siebzehn regionalen Arbeitsmärkte Niedersachsens auch auf andere Bundesländer*. Die davon betroffenen Kreise und kreisfreien Städte weisen mit Blick auf die Abdeckung ihres regionalen Arbeitsmarkts im Ergebnis bessere Quoten aus, da nur der niedersächsische Teil der Arbeitsmarktregionen in die Berechnung einbezogen wird. Dieses methodische wie inhaltliche Problem erschwert den Vergleich der Abdeckung der regionalen Arbeitsmärkte durch die niedersächsischen Kommunen erheblich, relativiert sich aber vor dem (schon im voranstehenden Abschnitt angesprochenen) Hintergrund, dass der niedersächsische Gesetzgeber nur über seinen Gebietsstand verfügen kann.

**Zuordnung durch den Gutachter**

Für *Niedersachsen* ist von folgenden *Arbeitsmarktregionen* auszugehen:<sup>29</sup>

- Braunschweig: Braunschweig (S), Peine, Salzgitter (S), Wolfenbüttel
- Bremen: Delmenhorst (S), Diepholz, Osterholz, Rotenburg (Wümme), Verden, Wesermarsch; außerhalb Niedersachsens: Bremen
- Bremerhaven: Cuxhaven; außerhalb Niedersachsens: Bremerhaven
- Emden: Aurich, Emden (S), Leer
- Emsland: Emsland, Grafschaft Bentheim
- Goslar: Goslar
- Göttingen: Göttingen, Northeim; außerhalb Niedersachsens: Eichsfeld (Thüringen)
- Hamburg: Harburg, Stade; außerhalb Niedersachsens: Hamburg; Herzogtum Lauenburg, Pinneberg, Segeberg, Stormarn (alle Schleswig-Holstein)
- Hannover: Celle, Hameln-Pyrmont, Hildesheim, Nienburg (Weser), Region Hannover, Schaumburg, Heidekreis
- Lüneburg: Lüchow-Dannenberg, Lüneburg, Uelzen

**Arbeitsmarktregionen Niedersachsens**

<sup>26</sup> Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben entscheiden Bundes- und Ländervertreter über die Verteilung von Investitionszuschüssen im Rahmen der regionalen Strukturpolitik. Die entsprechenden Arbeitsmarktregionen wurden gebildet, um strukturschwache Regionen zu identifizieren und die Höhe für ihre Förderung festzulegen sowie entsprechende Fördermittel bereitzustellen. Die zugrunde liegende Analyse basiert auf einer Pendlermatrix, deren Ergebnisse anhand von Schwellenwerten und unter der Berücksichtigung von Nebenbedingungen (Entfernungen als Beispiel) zur benannten Regionsgliederung führen; vgl. *Eckey, H.F./Schwengler, B./Türck, M.*: Vergleich von deutschen Arbeitsmarktregionen, Nürnberg, 2007, 9ff.

<sup>27</sup> *Eckey, H.-F./Kosfeld, R./Türck, M.*: Abgrenzung deutscher Arbeitsmarktregionen, Kassel, 2006.

<sup>28</sup> Vgl. hierzu *Eckey, H.-F./Stock, W.*: Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur. Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe vom 6. Oktober 1969, in: Eberstein, H. H./Karl, H. (Hg.), Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, 3. Aufl., Köln, 2001, Abschnitt V, 1-72 (17).

<sup>29</sup> „(S)“ kennzeichnet kreisfreie Städte.



- Oldenburg: Ammerland, Cloppenburg, Oldenburg, Oldenburg (S)
- Osnabrück: Osnabrück, Osnabrück (S)
- Osterode: Osterode am Harz
- Paderborn: Holzminden; außerhalb Niedersachsens: Höxter, Paderborn (beide Nordrhein-Westfalen)
- Vechta: Vechta
- Wilhelmshaven: Friesland, Wittmund, Wilhelmshaven (S)
- Wolfsburg: Gifhorn, Helmstedt, Wolfsburg (S); außerhalb Niedersachsens: Altmarkkreis Salzwedel (Sachsen-Anhalt)

*Bundesweit* umfassen die *Arbeitsmarktregionen durchschnittlich zwischen zwei und vier Kreiskommunen*, eine vollständige Abdeckung ist also eher selten gegeben. Insofern kann bereits eine *hälfte Integration* eines Kreises oder einer Stadt als *relativ hoch* gelten, weshalb hierfür (als Schwellenwert nach unten) eine *hohe verwaltungsgeographische Eignung* (und folglich geringer Stabilisierungsbedarf) der betreffenden Einheit angenommen wird. Eine *mittlere Eignung* ergibt sich in der nachfolgenden Tab. 4.2-B für jene Kommunen, die zwischen einem Viertel und der Hälfte der entsprechenden Bevölkerung ihres örtlichen Arbeitsmarktes abdecken, und schließlich eine *geringe Eignung*, sofern sie unterhalb der 25%-Quote verbleiben.

**Arbeitsmarktbezogene Eignung einer Gebietskulisse**

*Tabelle 4.2-B: Übereinstimmung mit Arbeitsmarktregionen gemessen am Einwohneranteil*

Kommune: Städte und Kreise	Anteil der Einwohner der Kommune an den Einwohnern der regionalen Arbeitsmarktregion	Abweichung vom Durchschnitt in Prozentpunkten
Cuxhaven*	100,0%	+63,0
<b>Goslar</b>	<b>100,0%</b>	<b>+63,0</b>
Vechta	100,0%	+63,0
<b>Osterode am Harz</b>	<b>100,0%</b>	<b>+63,0</b>
Holzminden*	100,0%	+63,0
Emsland	69,9%	+32,9
Osnabrück	68,5%	+31,5
<b>Göttingen*</b>	<b>65,0%</b>	<b>+28,0</b>
Harburg*	55,6%	+18,6
Lüneburg	55,3%	+18,4
Region Hannover	52,2%	+15,2
Aurich	46,6%	+9,7
Gifhorn*	44,6%	+7,7
Stade*	44,4%	+7,4
Friesland	41,8%	+4,9
Braunschweig (S)	41,1%	+4,2

Kommune: Städte und Kreise	Anteil der Einwohner der Kommune an den Ein- wohnern der regionalen Arbeitsmarktregion	Abweichung vom Durch- schnitt in Prozentpunkten
Leer	40,6%	+3,7
<b>Mittelwert</b>	<b>37,0%</b>	
<b>Northeim</b>	<b>35,0%</b>	<b>-2,0</b>
Wilhelmshaven (S)	34,1%	-2,8
Osnabrück (S)	31,5%	-5,4
Wolfsburg (S)*	31,4%	-5,6
Grafschaft Bentheim	30,1%	-6,8
Uelzen	29,3%	-7,6
Oldenburg	28,7%	-8,3
Cloppenburg	28,0%	-9,0
Diepholz*	27,1%	-9,8
Helmstedt*	24,0%	-13,0
Wittmund	24,0%	-12,9
Oldenburg (S)	22,5%	-14,5
Peine	21,7%	-15,2
Ammerland	20,9%	-16,1
Rotenburg (Wümme)*	20,8%	-16,2
Wolfenbüttel	20,2%	-16,8
Salzgitter (S)	16,9%	-20,0
Verden	16,9%	-20,0
Lüchow-Dannenberg	15,4%	-21,6
Osterholz*	14,2%	-22,8
Hildesheim	13,0%	-23,9
Emden (S)	12,7%	-24,2
Wesermarsch*	11,5%	-25,4
Delmenhorst (S)*	9,4%	-27,5
Celle	8,2%	-28,7
Schaumburg	7,4%	-29,6
Hamel-Pyrmont	7,1%	-29,9
Heidekreis	6,4%	-30,5
Nienburg (Weser)	5,6%	-31,3

**Legende:** (L) = Land, (S) = Stadt; \* eingeschränkte Aussagekraft, da die Arbeitsmarktregion auch Teile anderer Bundesländer umfasst; **Gering** = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Veränderung des gebietsstrukturellen Zuschnitts; geringe verwaltungsgeographische Kongruenz; **Mittel** = bedingter/mittlerer Handlungsbedarf; **Hoch** = kein od. geringer Handlungsbedarf. Quellen: Eckey, H.-F., Kosfeld, R., Türck, M., a.a.O., 2006, 11; Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen: Online-Datenbank (Bevölkerungsfortschreibung), Stand: 30.12.2010; eigene Berechnungen.

Während manche Landkreise vollständig einem regionalen Arbeitsmarktzentrum entsprechen und eine Reihe weiterer Kreise über die Hälfte ihres regionalen Arbeitsmarktes abdecken, erreicht eine erhebliche Zahl der niedersächsischen kreislichen Gebietskörperschaften nur eine arbeitsmarktbezogene Kongruenz der Gebietsstruktur von unter 25%. Die *vollständige Abdeckung der Arbeitsmarktregion* durch die *Landkreise Goslar und Osterode am Harz* – basierend auf ihrer funktionalräumlichen Eigenständigkeit nach der Zuteilung durch *Eckey/Kosfeld/Türck* – bestätigt die zuvor ausgewiesene hohe Arbeitsplatzengversorgung dieser Kreise. Der gleichen Einteilung zufolge bilden die *Landkreise Göttingen und Northeim* zusammen mit dem thüringischen Kreis Eichsfeld eine sich über *die Landesgrenzen erstreckende Arbeitsmarktregion*.

**Arbeitsmarktregionen des Untersuchungsraums**

Die angesprochene *Analyse des NIW* zu den Arbeitsmarktverflechtungen in Südniedersachsen bestätigt auf einer detaillierteren gemeindeschaffen Datenbasis der Pendlerbeziehungen zunächst die hier dargelegten Ergebnisse und differenziert sie weiter aus. Danach konstituieren die Landkreise *Göttingen und Northeim* mit den Wirtschaftsstandorten Göttingen, Northeim, Einbeck, Hann. Münden und Duderstadt *eine sehr eng miteinander verflochtene Arbeitsmarktregion*, die auch nach Nordhessen, in den Südosten Nordrhein-Westfalen und die neuen Bundesländer ausstrahlt. Der Landkreis *Osterode am Harz* weist etwa gleich stark ausgeprägte Pendlerbeziehungen zu den Kreisen Goslar und Göttingen auf. Unter Einbezug 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. Der Landkreis Goslar ist am stärksten auf den Großraum Braunschweig ausgerichtet, gefolgt vom Raum Hannover-Hildesheim und den Landkreisen Hameln-Pyrmont und Holzminden. Lediglich jeder sechster Auspendler verfügt über einen Arbeitsplatz in der Region Südniedersachsen. Die *eher geringen Pendlerbeziehungen zwischen den Landkreisen Goslar und Osterode am Harz rechtfertigen deren etwaige Fusion nicht*. Insgesamt *bestätigen die Arbeitsmarktverflechtungen die Zuordnung der Landkreise Northeim, Göttingen und Osterode am Harz zur Region Südniedersachsen* – und dies letztlich auch für alle kreisangehörigen Städte und Gemeinden; die detaillierten Ausführungen der komprimierten Analyse finden sich, wie erwähnt, im Anhang (Kap. 7.4)

**Untersuchung der Arbeitsmarktverflechtungen durch das NIW**

**Bestätigung der Zuordnung zur Region Südniedersachsen**

#### *Administrative Abdeckung von Naturräumen*

Für die Übereinstimmung der gegebenen Kreisgrenzen mit den dominanten Naturräumen Niedersachsens liegen dem Gutachter nur unzureichend detaillierte Daten vor, so dass hierzu keine wie in den voranstehenden Abschnitten differenzierten Quoten über Einwohner- und Flächenanteile vorgestellt werden können. Er begnügt sich deshalb mit der Erhebung von *zwei Kennziffern*, die sich jeweils auf die

**Naturräumliche Indikatoren**

vorwiegend nach geomorphologischen Gesichtspunkten abgegrenzten naturräumliche Regionen des Landes beziehen und vom Niedersächsischen Ministerium für Umwelt und Klimaschutz<sup>30</sup> auf Grundlage der naturräumlichen Gliederung Deutschlands nach *Meynen* und *Schmithüsen*<sup>31</sup> Einsatz finden:

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

Da sich die naturräumlichen Regionen Niedersachsens auf mindestens zwei Gebietskörperschaften erstrecken, besteht ein in Teilen *erheblicher Kooperations- und Koordinierungsbedarf*. Mit steigender Zahl der Akteure in einer Region sinkt *ceteris paribus* die Effektivität der Aufgabenwahrnehmung im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes sowie des Tourismus. Zudem sollten Landkreise und kreisfreie Städte möglichst wenige naturräumliche Regionen abdecken, um ihre Ressourcen effizient einzusetzen und von Spezialisierungsvorteilen zu profitieren. Da die Gebietskörperschaften entweder eine, zwei oder drei naturräumliche Regionen in Teilen abdecken, erfolgt die Zuweisung einer hohen, mittleren und geringen Verwaltungsgeographischen Eignung entsprechend dieser drei Stufen. Bei der Zahl weiterer Kommunen in diesen naturräumlichen Regionen streuen die Ausprägungen des Indikators deutlich, sodass hier erneut auf die Abweichung vom kreis- bzw. stadt-spezifischen Mittelwert zurückgegriffen wird. Innerhalb eines Intervalls einer halben Standardabweichung vom arithmetischen Gruppenmittel wird *mittlerer Neugliederungs- bzw. Reorganisationsbedarf* attestiert, darüber hinaus bei deutlich überdurchschnittlicher Zahl weiterer Kommunen *hoher* oder bei deutlich unterdurchschnittlicher Zahl *niedriger Handlungsbedarf*. Bei der Dateninterpretation ist die teils erhebliche Größe der naturräumlichen Regionen zu beachten, die einen Zusammenschluss der Kreiseinheiten zur vollständigen Abdeckung der Region aufgrund anderer in diesem Kapitel eingesetzter Kriterien nicht in Betracht kommen lässt (etwa Ems-Hunte-Geest und Dümmer-Geestniederung, Lüneburger Heide). Noch deutlicher tritt diese Einschränkung bei der Region Watten und Marschen zu Tage, die sich über den kompletten Küstenraum erstreckt und in Teilen, etwa über die Elbe, auch in das Binnenland schneidet.<sup>32</sup>

**Verhältnis von naturräumlicher Abdeckung und kommunalem Handlungsbedarf**

<sup>30</sup> Vgl. *Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz*: Naturräumliche Regionen in Niedersachsen, [http://www.umwelt.niedersachsen.de/live/live.php?navigation\\_id=2541&article\\_id=8639&\\_psmand=10](http://www.umwelt.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=2541&article_id=8639&_psmand=10) (19.04.2011).

<sup>31</sup> *Meynen, E./Schmithüsen, J.*: Handbuch der naturräumlichen Gliederung Deutschlands, Bad Godesberg, 1953ff.

<sup>32</sup> Die in Niedersachsen bereits Anfang der 1980er-Jahre eingeführten Naturräumlichen Regionen Niedersachsens wurden im November 2010 aus Anlass des seit 1. März 2010 geltenden § 15 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) überarbeitet. Eine Neuerung gegenüber der bisherigen Darstellung der Naturräumlichen Regionen Niedersachsens ist die Erweiterung der Region 1 jenseits der Ostfriesischen Inseln bis zur Grenze der 12-Seemeilen-Zone, wovon die obige Darstellung im Wesentlichen nicht betroffen ist.

Die in Tab. 4.2-C ausgewiesenen *zehn naturräumlichen Regionen Niedersachsens* umfassen die folgenden Landkreise und kreisfreien Städte:

**Naturräumliche  
Regionen Nieder-  
sachsens**

- Watten und Marschen: die Landkreise Ammerland, Aurich, Cuxhaven, Friesland, Harburg, Leer, Lüneburg, Oldenburg, Stade, Wesermarsch, Wittmund und die kreisfreien Städte Delmenhorst, Emden und Wilhelmshaven
- Ostfriesisch-Oldenburgische Geest: die Landkreise Ammerland, Aurich, Cloppenburg, Emsland, Grafschaft Bentheim, Leer, Oldenburg, Wittmund und die kreisfreie Stadt Oldenburg
- Stader Geest: die Landkreise Cuxhaven, Harburg, Osterholz, Rotenburg (Wümme), Heidekreis, Stade und Verden
- Ems-Hunte-Geest und Dümmer-Geestniederung: die Landkreise Cloppenburg, Diepholz, Emsland, Grafschaft Bentheim, Nienburg (Weser), Oldenburg, Osnabrück und Vechta
- Lüneburger Heide und Wendland: die Landkreise Celle, Gifhorn, Harburg, Lüchow-Dannenberg, Lüneburg, Rotenburg (Wümme), Heidekreis, Uelzen und die kreisfreie Stadt Wolfsburg
- Weser-Aller-Flachland: die Landkreise Celle, Diepholz, Gifhorn, Helmstedt, Nienburg (Weser), Peine, Schaumburg, Verden, Heidekreis, die Region Hannover und die kreisfreien Städte Braunschweig, Delmenhorst und Wolfsburg
- Börden: die Landkreise Gifhorn, Hameln, Helmstedt, Goslar, Hildesheim, Peine, Schaumburg, Wolfenbüttel, die Region Hannover und die kreisfreien Städte Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg
- Osnabrücker Hügelland: der Landkreis Osnabrück und die kreisfreie Stadt Osnabrück
- Weser-Leinebergland: die Landkreise Hameln-Pyrmont, Goslar, Göttingen, Hildesheim, Holzminden, Northeim, Osterode am Harz, Schaumburg, Wolfenbüttel, die Region Hannover und die kreisfreie Stadt Salzgitter
- Harz: die Landkreise Osterode am Harz und Goslar

*Tabelle 4.2-C: Administrative Abdeckung naturräumlicher Regionen*

<b>Kommune: Städte und Kreise</b>	<b>Zahl abgedeckter natur- räumlicher Regionen*</b>	<b>Zahl weiterer Kommunen in der/den selben natur- räumlichen Region(en)</b>
<b>Mittelwert (S)</b>	<b>2</b>	<b>17</b>
<b>Mittelwert (K)</b>	<b>2</b>	<b>19</b>
<b>Mittelwert (L)</b>	<b>2</b>	<b>19</b>
<i>Kreisfreie Städte</i>		
Osnabrück	1	1
Oldenburg	1	8
Emden	1	14
Wilhelmshaven	1	14

<b>Kommune: Städte und Kreise</b>	<b>Zahl abgedeckter natur- räumlicher Regionen*</b>	<b>Zahl weiterer Kommunen in der/den selben natur- räumlichen Region(en)</b>
<b>Mittelwert (S)</b>	<b>2</b>	<b>17</b>
Salzgitter	2	21
Braunschweig	2	22
Delmenhorst	2	25
Wolfsburg	3	30
<i>Landkreise</i>		
Vechta	1	8
Lüchow-Dannenberg	1	9
Uelzen	1	9
Holzminden	1	10
<b>Göttingen</b>	<b>1</b>	<b>10</b>
<b>Northeim</b>	<b>1</b>	<b>10</b>
Friesland	1	14
Wesermarsch	1	14
Osterholz	1	20
Osnabrück	2	9
<b>Osterode am Harz</b>	<b>2</b>	<b>9</b>
Rotenburg (Wümme)	2	15
Grafschaft Bentheim	2	16
Cloppenburg	2	16
Emsland	2	16
Verden	2	17
Diepholz	2	19
Nienburg (Weser)	2	19
<b>Mittelwert (K)</b>	<b>2</b>	<b>19</b>
Celle	2	20
Cuxhaven	2	20
Hameln-Pyrmont	2	21
Hildesheim	2	21
Wolfenbüttel	2	21
Ammerland	2	22
Aurich	2	22
Helmstedt	2	22
Leer	2	22
Peine	2	22

Kommune: Städte und Kreise	Zahl abgedeckter natur- räumlicher Regionen*	Zahl weiterer Kommunen in der/den selben natur- räumlichen Region(en)
Wittmund	2	22
Lüneburg	2	23
Stade	2	29
<b>Goslar</b>	<b>3</b>	<b>20</b>
Harburg	3	29
Heidekreis	3	29
Oldenburg	3	30
Gifhorn	3	31
Region Hannover	3	32
Schaumburg	3	32

Legende: \* Die Zugehörigkeit einer Kommune zu einer naturräumlichen Region wird nur berücksichtigt, wenn diese zumindest zwei Prozent des Gebiets der Kommune umfasst, um Verzerrungen in der Dateninterpretation zu vermeiden; **xxx** = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Veränderung des gebietsstrukturellen Zuschnitts; **xx** = bedingter/mittlerer Handlungsbedarf; **x** = kein od. geringer Handlungsbedarf. Stand: September 2011; Quelle: Eigene Darstellung nach Niedersächsischem Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz.

Im Ergebnis findet sich im *Untersuchungsraum* eine *weitgehende Kongruenz zwischen Naturräumen und Kreisstrukturen*, die durch eine etwaige Fusion der Kreise noch erhöht werden könnte. Prägend ist das Weser-Leinebergland, eine Mittelgebirgsregion, die sich im südlichen Niedersachsen über den Untersuchungsraum hinaus erstreckt und in den Nordosten Nordrhein-Westfalens und den Norden Hessens hinein reicht. Hinzu kommt die Gebirgsregion Harz in den Kreisen Osterode und Goslar. Mit Blick auf die Aufgabenwahrnehmung im Umwelt- und Naturschutz sowie im Tourismus ermöglicht die weitgehende Einheitlichkeit des Naturraums als hügelige bis bergige Landschaft die Erzielung *beträchtlicher Kooperationsgewinne*. Zwar scheidet eine kreisgrenzengetreue Abbildung des *Niedersächsischen Berglandes* aufgrund seiner Größe aus, doch bietet sich eine Verringerung der zuständigen Akteure an, da *Northeim und Göttingen* gemeinsam bereits etwa die Hälfte der Fläche abdecken. Die *Landkreise Goslar und Osterode* könnten von einer engeren Zusammenarbeit insofern profitieren, als sie bereits heute Teile des *Harz* und Teile des Berglandes betreuen und bei einer etwaigen Aufgabenteilung Kosten einsparen könnten. Hinzu tritt die Chance, den Harz als Tourismusattraktion gemeinsam effizienter zu vermarkten.<sup>33</sup>

**Naturräumliche  
Abdeckung des  
Untersuchungs-  
raums**

<sup>33</sup> Hierzu wird für das Frühjahr 2012 eine vom Landwirtschaftsministerium in Auftrag gegebene Untersuchung der Firma McKinsey erwartet.

*Korrespondenz mit grenzüberschreitenden Bezügen*

Zuletzt gilt es, mit Blick auf die Raumkapazität und die damit verbundenen entwicklungspolitischen Potentiale die *Anschlussfähigkeit der niedersächsischen Gebietskulisse an ihre Außenbezüge* zu untersuchen. Der Grad der landesinternen Ausdifferenzierung wird dabei danach beurteilt, ob er die Wahrnehmung entsprechender Entwicklungsmöglichkeiten beeinträchtigt.

Diese *Außenbezüge* betreffen im Wesentlichen die niedersächsischen Grenzräume zu

- den Stadtstaaten Hamburg und Bremen,
- den Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Hessen, Thüringen und Sachsen-Anhalt sowie
- den Niederlanden.

Die Nutzung dieser Bezüge und der sich damit verbindenden Entwicklungschancen ist in erster Linie von den gegebenen und künftigen *Verkehrswegen* sowie der Möglichkeit abhängig, die sich hierüber vollziehenden Handelsströme für *Ansiedlungen und Nachfrage im eigenen Land* zu nutzen; hinzu treten entsprechende *Exportorientierungen*. Dabei steigen die Erfolgchancen der Kooperation auf regionaler wie kommunaler Ebene und der Ertrag etwaiger Projekte mit einer schlanken Entscheidungsstruktur und geringeren Transaktionskosten an, die wiederum für sich genommen von der Anzahl der beteiligten Akteure abhängen. Daraus leitet sich ggf. ein *Bündelungs- oder territorialer Konzentrationsbedarf* ab. Einschränkend sei allerdings erneut darauf verwiesen, dass die Beachtung der Außenbezüge nur einen Teilaspekt im vorliegenden Indikatorenbündel darstellt und bei der Beurteilung einer Gebietskulisse stets das gesamte Entwicklungsgefüge zu berücksichtigen ist.

Da eine detaillierte und methodisch tragfähige quantitative Analyse zur Realisierung grenzüberschreitender entwicklungspolitischer Potentiale hier ausscheiden muss, stützt sich der Gutachter auf eine *qualitative Bewertung* der bestehenden verwaltungs- wie entwicklungspolitischen Gemeinschaftsarbeit über die Landesgrenzen hinweg (vgl. Tab. 4.2-D). Eine *geringe Korrespondenz* zu grenzüberschreitenden Bezügen (und *mithin hoher Handlungsbedarf*) wird Gebietskörperschaften dann zugesprochen, wenn sie hohes entwicklungspolitisches Potential weitgehend ungenutzt lassen. Kommunen, die ihre entwicklungspolitischen Chancen bereits in Teilen nutzen, wird ein *mittlerer Bündelungs- und Konzentrationsbedarf* zugewiesen. Eine fortgeschrittene bis weitreichende Verwirklichung entwicklungspolitischer Möglichkeiten gilt dagegen als hohe Anschlussfähigkeit an Außenbezüge. Bei Kreisen und kreisfreien Städten, die im Inneren des Landes liegen und keine relevanten Außenbezüge aufweisen, wird der Logik des Kriteriums folgend von *keinem Handlungsbedarf* gesprochen.

**Grenzüberschreitende Bezüge des Landes**

**Erfolgchancen länderübergreifender Kooperation**

**Qualitative Bewertung der Anschlussfähigkeit an Außenbezüge**



Tabelle 4.2-D: Korrespondenz mit grenzüberschreitenden Bezügen

Kommune: Städte und Kreise	Korrespondenz mit grenzüberschreitenden Bezügen*
<b>Kreisfreie Städte</b>	
Braunschweig	<i>Hoch</i>
Osnabrück	<i>Hoch</i>
Salzgitter	<i>Hoch</i>
Emden	<i>Mittel</i>
Oldenburg	<i>Mittel</i>
Wilhelmshaven	<i>Mittel</i>
Wolfsburg	<i>Mittel</i>
<b>Delmenhorst</b>	<i>Gering</i>
<b>Landkreise</b>	
Ammerland	<i>Hoch</i>
Celle	<i>Hoch</i>
Cloppenburg	<i>Hoch</i>
Emsland	<i>Hoch</i>
Hildesheim	<i>Hoch</i>
Osnabrück	<i>Hoch</i>
Peine	<i>Hoch</i>
Rotenburg (Wümme)	<i>Hoch</i>
Region Hannover	<i>Hoch</i>
Heidekreis	<i>Hoch</i>
Vechta	<i>Hoch</i>
Aurich	<i>Mittel</i>
Cuxhaven	<i>Mittel</i>
Diepholz	<i>Mittel</i>
Friesland	<i>Mittel</i>
Gifhorn	<i>Mittel</i>
<b>Göttingen</b>	<i>Mittel</i>
Harburg	<i>Mittel</i>
Hamel-Pyrmont	<i>Mittel</i>
Leer	<i>Mittel</i>
Nienburg (Weser)	<i>Mittel</i>
<b>Northeim</b>	<i>Mittel</i>
Oldenburg	<i>Mittel</i>
Stade	<i>Mittel</i>

Kommune: Städte und Kreise	Korrespondenz mit grenzüberschreitenden Bezügen*
Wesermarsch	Mittel
Wittmund	Mittel
Wolfenbüttel	Mittel
Grafschaft Bentheim	Gering
<b>Goslar</b>	<b>Gering</b>
Helmstedt	Gering
Holzminden	Gering
Lüchow-Dannenberg	Gering
Lüneburg	Gering
Osterholz	Gering
<b>Osterode am Harz</b>	<b>Gering</b>
Schaumburg	Gering
Uelzen	Gering
Verden	Gering

Legende: \* Innerhalb der Bewertungskategorien Gering - Mittel - Hoch erfolgt die Bildung der Reihenfolge der Kommunen alphabetisch; **Gering** = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Veränderung des gebietsstrukturellen Zuschnitts; **Mittel** = bedingter/mittlerer Handlungsbedarf; **Hoch** = kein oder geringer Handlungsbedarf; Stand: September 2011; Quelle: eigene Darstellung.

Grenzüberschreitende Bezüge werden für den Untersuchungsraum nur begrenzt angesprochen. *Entwicklungspolitische Potentiale* finden sich u.a. mit Blick auf Sachsen-Anhalt, wo sich bisherige Ansätze im Wesentlichen auf den Harzraum und thematisch auf die Bereiche Tourismus, Naturschutz und Kultur beschränkten. Dabei stehen den niedersächsischen Grenzkreisen seit der Kreisgebietsreform Sachsen-Anhalts im Jahr 2007 stärkere, aber auch konkurrenzfähigere Partner für eine *grenzübergreifende regionale Entwicklungspolitik* gegenüber. Da sich der sachsen-anhaltinische Nachbarkreis *Wernigerode* entlang der Grenzen von *Goslar* und *Osterode* erstreckt, bietet sich der Ausbau einer Art *Dreiecks-Beziehung* an und könnte ein gemeinsames Auftreten der beiden niedersächsischen Kreise deren erheblichen Bedarf an grenzüberschreitenden Tätigkeiten verringern. Gemeinhin besteht die *Wahl zwischen einem nach benachbarten Bundesländern differenzierten Vorgehen*, das von jeweils zwei Kreisen gemeinsam unternommen würde, und dem ehrgeizigen Versuch, von einem Großraum Südniedersachsen aus *einheitliche grenzüberschreitende Bezüge mit Kreisen in allen drei Bundesländern* herzustellen. 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

**Entwicklungspotentiale gegenüber Hessen, Thüringen und Sachsen-Anhalt**

erhebliche Transaktionskosten verursachen, brächte ein *geschlossenes Vorgehen* innerhalb des Raums einige, die Bestellung eines einzigen Verhandlungspartners erhebliche *Vorteile und Kosteneinsparungen*.

### Zusammenfassung

Betrachtet man die verwaltungsgeographische Kongruenz der Landkreise und kreisfreien Städte über die einzelnen angeführten Dimensionen hinweg, so finden sich in Niedersachsen *deutliche Differenzen zwischen einigen Gebietskörperschaften mit hoher Kongruenz von Verwaltungs-, Wirtschafts- und Lebensräumen* (darunter Göttingen und Osterode am Harz) und *anderen, die eine zu geringe Betriebsgröße und/oder erhebliche Inkongruenzen aufweisen* (vgl. Tab. 4.2-E). In den Bereichen Wirtschaft und Arbeit, Naturraum und Außenbeziehungen gingen dem Gutachter zahlreiche Hinweise zu, nach denen letztlich nur über Maßstabsvergrößerungen, sei es auf dem Wege der Kooperation oder durch Neugliederungen, Dysfunktionalitäten und Entwicklungsbarrieren, vor allem für das Handeln der kommunalen Kreisstufe, überwunden werden können. Für die kleinräumigen Landkreise (weniger als 1.000 km<sup>2</sup>) findet sich eine im Vergleich zu größeren Kreisen verminderte verwaltungsgeographische Kongruenz, während diesbezüglich zwischen mittelgroßen (1.000-1.500 km<sup>2</sup>) und großen (über 1.500 km<sup>2</sup>) Einheiten keine erheblichen systematischen Unterschiede festzustellen sind. Dies weist auf einen *generell erhöhten Handlungsbedarf bei den kleinräumigen Landkreisen* hin (vgl. dazu Kap. 4.1). Die folgende Darstellung fasst die in den vier Dimensionen vorgenommenen Analysen noch einmal zusammen, um so *örtliche und teilräumliche Reformbedarfe aus entwicklungspolitischer Sicht* zu veranschaulichen.

**Gebotene Maßstabsvergrößerung niedersächsischer Kreise**

Tabelle 4.2-E: Verwaltungsgeographische Eignung der kreislichen Gebietsstrukturen

Kommune: Städte und Kreise	Kongruenz von Verwaltungs-, Wirtschafts- und Lebensraum			
	Arbeitsplatz- versorgung	Arbeitsmarkt	Naturraum	Außenbezüge
<i>Kreisfreie Städte</i>				
Braunschweig	Mittel	Mittel	Mittel	Hoch
Salzgitter	Mittel	Gering	Mittel	Hoch
Wolfsburg	Hoch	Mittel**	Gering	Mittel
Delmenhorst	Gering	Gering	Mittel	Gering

Kommune: Städte und Kreise	Kongruenz von Verwaltungs-, Wirtschafts- und Lebensraum			
	Arbeitsplatz- versorgung	Arbeitsmarkt	Naturraum	Außenbezüge
Emden	<i>Hoch</i>	<i>Gering</i>	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>
Oldenburg	<i>Mittel</i>	<i>Gering</i>	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>
Osnabrück	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>
Wilhelms- haven	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>
<b>Landkreise</b>				
Gifhorn	<i>Gering</i>	<i>Mittel**</i>	<i>Gering</i>	<i>Mittel</i>
<b>Göttingen</b>	<i>Hoch</i>	<i>Hoch**</i>	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>
<b>Goslar</b>	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>
Helmstedt	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>	<i>Mittel</i>	<i>Gering</i>
<b>Northeim</b>	<i>Mittel</i>	<i>Mittel**</i>	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>
<b>Osterode am Harz</b>	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>	<i>Gering</i>
Peine	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>	<i>Mittel</i>	<i>Hoch</i>
Wolfen- büttel	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>
Region Hannover	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>	<i>Gering</i>	<i>Hoch</i>
Diepholz	<i>Gering*</i>	<i>Mittel**</i>	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>
Hamel- Pymont	<i>Hoch</i>	<i>Gering</i>	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>
Hildesheim	<i>Hoch</i>	<i>Gering</i>	<i>Mittel</i>	<i>Hoch</i>
Holzminden	<i>Mittel</i>	<i>Hoch**</i>	<i>Hoch</i>	<i>Gering</i>
Nienburg (Weser)	<i>Mittel</i>	<i>Gering</i>	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>
Schaumburg	<i>Mittel</i>	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>
Celle	<i>Hoch</i>	<i>Gering</i>	<i>Mittel</i>	<i>Hoch</i>

Kommune: Städte und Kreise	Kongruenz von Verwaltungs-, Wirtschafts- und Lebensraum			
	Arbeitsplatz- versorgung	Arbeitsmarkt	Naturraum	Außenbezüge
Cuxhaven	<i>Gering*</i>	<i>Hoch**</i>	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>
Harburg	<i>Gering*</i>	<i>Hoch**</i>	<i>Gering</i>	<i>Mittel</i>
Lüchow- Dannenberg	<i>Hoch</i>	<i>Gering</i>	<i>Hoch</i>	<i>Gering</i>
Lüneburg	<i>Mittel</i>	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>	<i>Gering</i>
Osterholz	<i>Gering*</i>	<i>Gering</i>	<i>Hoch</i>	<i>Gering</i>
Rotenburg (Wümme)	<i>Mittel</i>	<i>Gering</i>	<i>Mittel</i>	<i>Hoch</i>
Heidekreis	<i>Hoch</i>	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>	<i>Hoch</i>
Stade	<i>Mittel*</i>	<i>Mittel**</i>	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>
Uelzen	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>	<i>Hoch</i>	<i>Gering</i>
Verden	<i>Gering*</i>	<i>Gering</i>	<i>Mittel</i>	<i>Gering</i>
Ammerland	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>	<i>Mittel</i>	<i>Hoch</i>
Aurich	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>
Cloppen- burg	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>	<i>Hoch</i>
Emsland	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>	<i>Hoch</i>
Friesland	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>
Grafschaft Bentheim	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>	<i>Gering</i>
Leer	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>
Oldenburg	<i>Gering*</i>	<i>Mittel</i>	<i>Gering</i>	<i>Mittel</i>
Osnabrück	<i>Mittel</i>	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>
Vechta	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>
Weser- marsch	<i>Mittel</i>	<i>Gering</i>	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>

Kommune: Städte und Kreise	Kongruenz von Verwaltungs-, Wirtschafts- und Lebensraum			
	Arbeitsplatz- versorgung	Arbeitsmarkt	Naturraum	Außenbezüge
Wittmund	Mittel	Gering	Mittel	Mittel

Legende: \* eingeschränkte Aussagekraft aufgrund hoher Auspendleranteile nach Hamburg bzw. Bremen diese Bewertung geht nicht in die Gesamtwertung des Landkreises ein; \*\* leicht eingeschränkte Aussagekraft, da die Arbeitsmarktregion auch Teile anderer Bundesländer umfasst (geht in die Gesamtwertung der Kommune ein); **Gering** = geringe Eignung der Gebietskulisse; **Mittel** = mittlere Eignung der Gebietskulisse; **Hoch** = besondere Eignung der Gebietskulisse.

Die bestehenden *Verwaltungsgrenzen* der *südniedersächsischen Gebietskörperschaften* sind *mit den Wirtschafts- und Lebensräumen überwiegend kongruent*, was vor allem den geringen sozioökonomischen *Verflechtungen* im Raum geschuldet ist (vgl. Tab. 4.2-E). Die Schaffung *einer den Gesamttraum umfassenden Verwaltungseinheit* lässt sich *aus arbeitsmarktbezogenen Argumenten nicht begründen*, eine Fusion Göttingens und Northeims hingegen schon. Die *naturräumliche Ausgangssituation* erweist sich als *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. Ebenso könnten im Bereich der *Außenbezüge* in erheblichem Maße Transaktionskosten gespart und dem Handlungsbedarf der beiden östlichen Kreise besser entsprochen werden, wenn die Kreise *geschlossener aufträten und nur einen Verhandlungspartner* bestellten.

Südniedersachsen

### 4.3 Regionale Entwicklungsfähigkeit

Mit der Frage nach der Entwicklungsfähigkeit der Kreisstrukturen wendet sich der Gutachter nun einer eher *zukunftsbezogenen Perspektive* zu. Dabei konzentriert er sich zunächst auf die Ausstattung der Kommunen mit *Standortfaktoren*, stellt dann die *demographische Entwicklung* dar und umreißt abschließend die *finanzielle Ausgangssituation*.

#### *Standortfaktoren*

Die *Ausstattung einer Kommune mit Standortfaktoren prägt ihre Attraktivität für Private* und entscheidet damit auch über deren etwaige Ansiedlung. Dabei steht die Standortwahl von Unternehmen meist im Zentrum, wenngleich die Wohnortwahl, insbesondere von jüngeren Menschen, Familien und steuerzahlenden Beschäftigten für die Kommunen zu einer zunehmend wichtigen, auch regionalen Wettbewerbsprozessen ausgelieferten Kategorie geworden ist. Mit Blick auf die Standortwahl

**Harte und weiche  
Standortfaktoren**

der Unternehmen wird bekanntlich zwischen harten und weichen Standortfaktoren unterschieden.<sup>34</sup> Zu den *harten Standortfaktoren* zählen vor allem die Höhe der Steuern und Abgaben, die Infrastruktur, das Arbeitskräftepotential, die Verfügbarkeit weiterer Ressourcen und die Erreichbarkeit von Absatzmärkten. *Weiche Faktoren* sind dagegen *unternehmensbezogen* das vorherrschende wirtschaftliche „Klima“, das Image des Standorts, Führungsvorteile und Kooperationspartner vor Ort, während *personenbezogen* eher auf das Wohn-, Bildungs-, Kultur- und Freizeitangebot, die Vorhaltung von Gesundheitseinrichtungen und die Umweltqualität abgestellt wird. Viele dieser Faktoren lassen sich von den kommunalen Gebietskörperschaften erkennbar nur begrenzt beeinflussen.

Die *gegenwärtige Güte der Standortfaktoren* bildet den Ausgangspunkt für die weitere Entwicklung einer jeden Kommune; sie wird zunächst über zwei Indikatoren erfasst:

- das *Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner* (definiert als Wert der innerhalb eines Jahres im Inland hergestellten Waren und Dienstleistungen, soweit diese nicht als Vorleistungen für die Produktion anderer Waren und Dienstleistungen verwendet werden) – diese Messgröße ist bekanntlich ein Kernindikator zur Beurteilung der Wirtschaftskraft einer Gebietskörperschaft; der Bezug auf die Einwohnerzahl ermöglicht den Vergleich zwischen den von erheblichen Größendifferenzen gekennzeichneten Gebietskörperschaften, sowie
- die *Arbeitslosenquote* (bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen) – dieser Indikator erfasst die soziale Dimension der Standortfaktorenausstattung.

Um die *künftige Entwicklung* der Landkreise und kreisfreien Städte als Wirtschafts- und Wohnstandorte abzubilden, greift der Gutachter auf die Prognose des NIW zur Beschäftigtenentwicklung in den Jahren 2010 bis 2030 zurück.<sup>35</sup> Als Indikator gilt dabei die *Zunahme oder Abnahme der Zahl der Beschäftigten* (in Prozent).

Zunächst zum *BIP je Einwohner*: Im Land Niedersachsen betrug dieser Wert im Jahr 2008 25.959 Euro und fiel damit hinter den Bundesdurchschnitt von 30.343 Euro zurück.<sup>36</sup> Je stärker eine Gebietskörperschaft diesen Mittelwerten gegenüber abfällt, umso nachdrücklicher stellt sich die Frage, ob sie durch einen Zusammenschluss mit einer Kommune, die eine bessere Ausstattung mit Standortfaktoren aufweist, oder im Zuge verstärkter interkommunaler Zusammenarbeit ihr Entwicklungspotential verbessern kann. Demgemäß wird Kreisen und kreisfreien Städten, deren BIP je Einwohner um mehr als eine Standardabweichung vom gruppenspezifischen Mittelwert abweicht, im Folgenden *hoher Handlungsbedarf* unterstellt,

**Indikatoren der  
Ausstattung mit  
Standortfaktoren**

**Bruttoinlands-  
produkt je Ein-  
wohner**

<sup>34</sup> Etwa Empter, S./Vehrkamp, R. B. (Hg.): Wirtschaftsstandort Deutschland, Wiesbaden, 2006.

<sup>35</sup> NBank, a.a.O., 2011

<sup>36</sup> Hierbei handelt es sich um die neuesten verfügbaren kreisscharfen Zahlen, vgl. Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen: Online-Datenbank (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung; Berechnungsjahr 2008).

während Kommunen mit geringerer Abweichung *mittlerer Handlungsbedarf* attestiert wird (vgl. Tab. 4.3-A).

Tabelle 4.3-A: Bruttoinlandsprodukt je Einwohner im Jahr 2008

Kommune: Städte und Kreise	Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in Euro	Abweichung zum Durchschnitt in Prozent	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
<b>Mittelwert (S)</b>	<b>40.677</b>	X	<b>+56,7</b>
<b>Mittelwert (K)</b>	<b>22.861</b>		<b>-11,9</b>
<b>Mittelwert (L)</b>	<b>25.959</b>		X
<b>Kreisfreie Städte</b>			
Wolfsburg	77.281	+90,0	+197,7
Emden	41.520	+2,1	+59,9
Osnabrück	41.080	+1,0	+58,2
<b>Mittelwert (S)</b>	<b>40.677</b>	X	<b>+56,7</b>
Oldenburg	38.074	-6,4	+46,7
Braunschweig	35.730	-12,1	+37,6
Salzgitter	35.624	-12,4	+37,2
Wilhelmshaven	34.506	-15,1	+32,9
<b>Delmenhorst</b>	<b>21.601</b>	<b>-46,9</b>	<b>-16,8</b>
<b>Landkreise</b>			
Region Hannover	34.944	+52,9	+34,6
Vechta	31.680	+38,6	+22,0
<b>Osterode am Harz</b>	<b>30.134</b>	<b>+31,8</b>	<b>+16,1</b>
Emsland	29.402	+28,6	+13,3
Wesermarsch	27.954	+22,3	+7,7
Stade	27.240	+19,2	+4,9
Hameln-Pyrmont	26.680	+16,7	+2,8
<b>Göttingen</b>	<b>26.621</b>	<b>+16,4</b>	<b>+2,6</b>
Heidekreis	26.299	+15,0	+1,3
Verden	25.135	+9,9	-3,2
Cloppenburg	24.658	+7,0	-5,0
Rotenburg (Wümme)	24.018	+5,1	-7,5
Grafschaft Bentheim	23.963	+4,8	-7,7
Diepholz	23.528	+2,9	-9,4
Celle	23.394	+2,3	-9,9
Uelzen	23.312	+2,0	-10,2



Kommune: Städte und Kreise	Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in Euro	Abweichung zum Durchschnitt in Prozent	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Holzminden	23.005	+0,6	-11,4
<b>Goslar</b>	<b>22.975</b>	<b>+0,5</b>	<b>-11,5</b>
<b>Mittelwert (K)</b>	<b>22.861</b>		<b>-11,9</b>
Osnabrück	22.813	-0,2	-12,1
Ammerland	22.649	-0,9	-12,8
Nienburg (Weser)	22.425	-1,9	-13,6
Hildesheim	22.322	-2,4	-14,0
Leer	22.158	-3,1	-14,6
Lüneburg	22.061	-3,5	-15,0
<b>Northeim</b>	<b>20.985</b>	<b>-8,2</b>	<b>-19,2</b>
Lüchow-Dannenberg	20.193	-11,7	-22,2
Friesland	19.573	-14,4	-24,6
Peine	19.526	-14,6	-24,8
Wittmund	19.302	-15,6	-25,6
Schaumburg	19.285	-15,6	-25,7
Oldenburg	19.036	-16,7	-26,7
Helmstedt	18.833	-17,6	-27,5
Aurich	18.537	-18,9	-28,6
Harburg	17.741	-22,4	-31,7
Cuxhaven	17.737	-22,4	-31,7
Osterholz	16.544	-27,6	-36,3
Wolfenbüttel	16.210	-29,1	-37,6
Gifhorn	15.839	-30,7	-39,0

**Legende:** (L) = Land; (K) = Kreise; (S) = Stadt;  $\bar{x}$  Euro = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Veränderung des gebietsstrukturellen Durchschnitts;  $\bar{x}$  Euro = bedingter/mittlerer Handlungsbedarf;  $\bar{x}$  Euro = kein/geringer Handlungsbedarf; die Mittelwerte sind mit der Einwohnerzahl gewichtet. Quelle: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen: Online-Datenbank (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung), Berechnungsstand Frühjahr 2010 (Stand 2008), eigene Berechnungen. Anmerkung: Jüngere kreisscharfe Daten liegen nicht vor (Stand September 2011).

Die Zusammenstellung in Tab.4.3-A weist die *erwartbaren deutlichen Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungskraft zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen* aus, macht gleichzeitig aber auch *ausgeprägte Disparitäten* innerhalb dieser Gruppen deutlich. Der *Raum Südniedersachsen* erweist sich als *relativ ausgeglichen*, auch wurde schon in der voranstehenden Analyse deutlich, dass sich in allen Kreisen Arbeitsmarktzentren finden. Der *Kreis Osterode* scheint als *Wirt-*

**Disparitäre wirtschaftliche Leistungskraft im Land**

*schaftsstandort* hervorgehoben; mit Blick auf die Zahl der Einwohner konzentriert sich die regionale Wirtschaftskraft jedoch auf Göttingen, wo 260.000 Personen 2009 durchschnittlich je 27.000 Euro erwirtschaften. Die *Landkreise Goslar und Northeim* liegen etwa im *Mittelfeld* der Kreise, wobei Goslar bei gleicher Bevölkerungsgröße mit 23.000 ein um 2.000 Euro höheres BIP/Einwohner aufweist als Northeim. Der bisher einzige unterdurchschnittlich starke *Landkreis Northeim könnte* durch eine Fusion *stabilisiert werden*.

Ergänzt wird diese Betrachtung der gegenwärtigen Güte der Standortfaktoren um den Blick auf die soziale Lage der Erwerbspersonen anhand der *Arbeitslosenquote*, die aufzeigt, inwieweit ein Standort geeignet ist, Einwohnern *berufliche Betätigungsmöglichkeiten* anzubieten (und inwieweit diese auch nachgefragt werden). Die Kommunen sind dabei wiederum in drei Gruppen unterteilt: Ist die Arbeitslosigkeit geringer ausgeprägt als in den anderen Landkreisen bzw. kreisfreien Städten, findet sich *kein oder ein nur geringer Handlungsbedarf*. Bei einer Arbeitslosenquote von höchstens einer Standardabweichung oberhalb des Kreis- bzw. Städtedurchschnitts liegt ein *mittlerer Handlungsbedarf* vor; er verweist auf verstärkte Anstrengungen um eine attraktive regionale Wirtschaftsförderung und eine Integration von Arbeitslosen in das Erwerbsleben. Dies gilt umso nachdrücklicher, wenn die Arbeitslosenquote noch oberhalb des benannten Schwellenwertes liegt (vgl. Tab. 4.3-B).

## Arbeitslosenquote

Tabelle 4.3-B: Arbeitslosenquote im Juni 2011

Kommune: Städte und Kreise	Arbeitslosenquote in Prozent*	Abweichung zum Durchschnitt in Prozentpunkten	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
<b>Mittelwert (S)</b>	<b>9,0</b>	X	<b>+2,2</b>
<b>Mittelwert (K)</b>	<b>6,3</b>		<b>-0,5</b>
<b>Mittelwert (L)</b>	<b>6,8</b>		X
<b>Kreisfreie Städte</b>			
Wolfsburg	5,8	-3,2	-1,0
Braunschweig	8,0	-1,0	+1,2
Osnabrück	8,0	-1,0	+1,2
Oldenburg	8,4	-0,6	+1,6
<b>Mittelwert (S)</b>	<b>9,0</b>	X	<b>+2,2</b>
Salzgitter	9,1	+0,1	+2,3
Delmenhorst	10,0	+1,0	+3,2
Emden	10,0	+1,0	+3,2
Wilhelmshaven	12,7	+3,7	+5,9

Kommune: Städte und Kreise	Arbeitslosenquote in Prozent*	Abweichung zum Durch- schnitt in Prozentpunkten	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
<i>Landkreise</i>			
Emsland	3,3	-3,0	-3,5
Vechta	3,3	-3,0	-3,4
Osnabrück	3,9	-2,5	-2,9
Osterholz	4,3	-2,1	-2,5
Diepholz	4,4	-1,9	-2,4
Grafschaft Bentheim	4,4	-1,9	-2,4
Ammerland	4,5	-1,8	-2,3
Oldenburg	4,5	-1,9	-2,3
Rotenburg (Wümme)	4,6	-1,8	-2,2
Harburg	5,0	-1,3	-1,8
Cloppenburg	5,0	-1,4	-1,8
Verden	5,3	-1,1	-1,5
Gifhorn	5,6	-0,7	-1,1
Nienburg (Weser)	5,7	-0,6	-1,1
Wittmund	5,7	-0,7	-1,1
Friesland	5,8	-0,5	-1,0
Cuxhaven	5,9	-0,5	-0,9
Lüneburg	6,2	-0,1	-0,6
Stade	6,3	0,0	-0,5
<b>Mittelwert (K)</b>	6,3	<del>X</del>	-0,5
Peine	6,4	0,0	-0,4
Heidekreis	6,6	+0,3	-0,2
<b>Göttingen</b>	<b>6,7</b>	<b>+0,4</b>	<b>-0,1</b>
Wolfenbüttel	6,7	+0,4	-0,1
Leer	6,9	+0,6	+0,1
Aurich	7,0	+0,7	+0,2
<b>Northeim</b>	<b>7,1</b>	<b>+0,8</b>	<b>+0,3</b>
Wesermarsch	7,1	+0,8	+0,3
Uelzen	7,3	+1,0	+0,5
Holz Minden	7,8	+1,4	+1,0
Schaumburg	7,8	+1,5	+1,0
Helmstedt	7,9	+1,5	+1,1
Hameln-Pyrmont	8,0	+1,7	+1,2
Hildesheim	8,0	+1,7	+1,2

Kommune: Städte und Kreise	Arbeitslosenquote in Prozent*	Abweichung zum Durch- schnitt in Prozentpunkten	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Celle	8,1	+1,8	+1,3
Region Hannover	8,7	+2,4	+1,9
<b>Goslar</b>	<b>9,3</b>	<b>+3,0</b>	<b>+2,5</b>
<b>Osterode am Harz</b>	<b>9,4</b>	<b>+3,1</b>	<b>+2,6</b>
Lüchow-Dannenberg	10,0	+3,7	+3,2

**Legende:** (L) = Land; (K) = Kreise; (S) = Stadt; \* bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen;  $x\%$  = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Veränderung des gebietsstrukturellen Durchschnitts;  $\bar{x}\%$  = bedingter/mittlerer Handlungsbedarf;  $\overline{x\%}$  = kein/geringer Handlungsbedarf; die Mittelwerte sind mit der Zahl ziviler Erwerbspersonen gewichtet. Quelle: Bundesagentur für Arbeit: Arbeitslose nach Kreisen, Juni 2011, eigene Berechnungen.

Wie Tab. 4.3-B zeigt, weist der Raum Südniedersachsen gesamthaft eine überdurchschnittliche Arbeitslosenquote und somit im Vergleich zu besser aufgestellten Kreisen und Regionen einen hohen Stabilisierungs- und Handlungsbedarf auf. Osterode am Harz und Goslar bilden dabei zusammen mit dem nordöstlichen Kreis Lüchow-Dannenberg und der Region Hannover die Gruppe mit den geringsten Beschäftigungschancen (9,4 bzw. 9,3%). Etwas weniger bedenklich erscheint die Lage in Northeim und Göttingen; mit Quoten von 7,1 und 6,7 Prozent erweisen sich jedoch auch diese Kreise als vergleichsweise handlungsbedürftig. Im Jahresdurchschnitt 2010 wiesen alle vier Gebietskörperschaften noch höhere Werte aus. Während Goslar und Osterode auch 2010 um 0,8 bzw. 1,5 Prozentpunkte über dem Bundesdurchschnitt lagen, verzeichnete Northeim einen um 1,3 Prozentpunkte darunter liegenden Wert.<sup>37</sup>

Eine Betrachtung der Arbeitslosenquoten der Gemeinden macht beträchtliche Leistungsunterschiede der Städte und Gemeinden sichtbar und weist auf erhebliche Probleme der Städte Osterode, Bad Harzburg und Clausthal-Zellerfeld hin.<sup>38</sup> Der Rückgang der Arbeitslosigkeit seit 2010 entspricht weitgehend dem Bundestrend, erweist sich jedoch in Hannoversch Münden und Göttingen als herausragend (-14,5 und -12,2%).

Die prognostizierte Beschäftigtenentwicklung für die Jahre 2010 bis 2030 (+2,0%) fällt für Niedersachsen recht positiv aus.<sup>39</sup> Die regionalen Differenzen werden dabei wie folgt berücksichtigt (vgl. Tab. 4.3-C): Für Kommunen mit einer über dem

**Unterdurchschnittliche Beschäftigungschancen im Untersuchungsraum**

**Prognose der Beschäftigtenentwicklung**

<sup>37</sup> Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung: Regionalanalyse der kommunalen Finanzsituation sowie der demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung für die Stadt Wolfsburg sowie die Städte und Gemeinden in den Landkreisen Gifhorn und Helmstedt, 2011a..

<sup>38</sup> Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarktberichte der Agenturbezirke Göttingen und Goslar, Juni 2011.

<sup>39</sup> NBank, a.a.O., 2011

Landesdurchschnitt liegenden positiven Beschäftigtenentwicklung ist von einer *hohen Entwicklungsfähigkeit* ihrer Gebietskulisse (und damit geringem Stabilisierungsbedarf) auszugehen, da durch Vorteile in der Ausstattung mit Standortfaktoren im interregionalen Wettbewerb weitere Erwerbstätigkeiten im Kreis- oder Stadtgebiet geschaffen werden (können). Eine unterhalb der geringfügig positiven Beschäftigtenentwicklung des Landes liegende Gebietskörperschaft mit gleichwohl steigender Beschäftigtenzahl verfügt über Optimierungsbedarf im Standortwettbewerb, mithin über eine nur *mittlere Eignung* ihrer Gebietskulisse. Abnehmende Beschäftigtenzahlen verweisen dagegen auf eine unzureichende Standortqualität, die zur Abwanderung von Teilen der Wirtschaft und weiterer Privater sowie Wohlstandsverlusten führt und auf eine *mangelnde entwicklungspolitische Kapazität* hindeutet.

Tabelle 4.3-C: Prognostizierte Beschäftigtenentwicklung zwischen 2010 und 2030

<b>Kommune: Städte und Kreise</b>	<b>Beschäftigtenzahl 2010</b>	<b>Beschäftigtenzahl 2030</b>	<b>Zunahme/ Abnahme der Beschäftigten- zahl 2030 ggü. 2010 in Prozent</b>
Vechta	79.670	86.599	8,7%
Cloppenburg	77.819	83.262	7,0%
Harburg	81.667	86.388	5,8%
Emsland	160.223	169.373	5,7%
Leer	68.443	72.367	5,7%
Oldenburg	45.863	48.392	5,5%
Lüneburg	77.554	81.577	5,2%
Osnabrück	150.834	158.715	5,2%
Grafschaft Bentheim	62.570	65.647	4,9%
Rotenburg (Wümme)	76.180	79.809	4,8%
Stade	82.170	86.123	4,8%
Osnabrück (S)	118.539	124.084	4,7%
Aurich	75.838	79.214	4,5%
Oldenburg (S)	104.148	108.560	4,2%
Ammerland	52.533	54.651	4,0%
Osterholz	36.701	38.078	3,8%
Verden	58.274	60.496	3,8%
Diepholz	90.950	93.792	3,1%
Wolfsburg (S)	118.480	121.358	2,4%
<b>Göttingen</b>	<b>131.863</b>	<b>134.746</b>	<b>2,2%</b>

Kommune: Städte und Kreise	Beschäftigtenzahl 2010	Beschäftigtenzahl 2030	Zunahme/ Abnahme der Beschäftigten- zahl 2030 ggü. 2010 in Prozent
Uelzen	39.925	40.775	2,1%
Heidekreis	68.995	70.373	2,0%
<b>Niedersachsen gesamt</b>	<b>3.736.667</b>	<b>3.812.489</b>	<b>2,0%</b>
Wolfenbüttel	35.710	36.342	1,8%
Braunschweig (S)	156.344	159.002	1,7%
Hamel-Pyrmont	70.022	71.150	1,6%
Cuxhaven	69.624	70.724	1,6%
Gifhorn	54.018	54.705	1,3%
Peine	42.656	43.210	1,3%
Wittmund	25.486	25.691	0,8%
Schaumburg	60.318	60.614	0,5%
Friesland	40.197	40.193	0,0%
<b>Region Hannover</b>	<b>623.835</b>	<b>622.305</b>	<b>-0,2%</b>
Wilhelmshaven (S)	45.034	44.920	-0,3%
Lüchow-Dannenberg	19.477	19.390	-0,4%
Emden (S)	37.963	37.796	-0,4%
Nienburg (Weser)	51.430	51.124	-0,6%
Helmstedt	29.693	29.476	-0,7%
Celle	74.622	73.596	-1,4%
Delmenhorst (S)	32.502	32.061	-1,4%
Hildesheim	121.551	119.366	-1,8%
Wesermarsch	39.032	38.276	-1,9%
<b>Northeim</b>	<b>57.764</b>	<b>56.621</b>	<b>-2,0%</b>
<b>Goslar</b>	<b>63.061</b>	<b>61.081</b>	<b>-3,1%</b>
<b>Osterode am Harz</b>	<b>35.737</b>	<b>34.505</b>	<b>-3,4%</b>
Salzgitter (S)	60.532	56.996	-5,8%
Holzminden	30.822	28.968	-6,0%

Legende: (L) = Land, (S) = Stadt;  $x\%$  = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Veränderung des gebietsstrukturellen Zuschnitts;  $x\%$  = bedingter/mittlerer Handlungsbedarf;  $x\%$  = geringer oder kein Handlungsbedarf. Quelle: NBank: Wohnungsmarktbeobachtung 2010/11: Integrierte Entwicklung von Wohnstandorten und Regionen – Perspektive 2030, Hannover, 2011; eigene Berechnungen.

Während im Land die Zahl der Beschäftigten in den Jahren bis 2030 (gegenüber 2010) leicht ansteigen dürfte, kann im Untersuchungsraum *nur Göttingen* mit einem *Zuwachs an Beschäftigung* rechnen. Dieser fällt mit 2,2% sogar überdurch-

**Regionale  
Disparitäten im  
Untersuchungs-  
raum**

schnittlich aus, während die drei übrigen Kreise Beschäftigte in Höhe etwa des gleichen Prozentsatzes verlieren werden. Es zeichnet sich somit eine *zunehmende Heterogenität in der Güte der Standorte* ab. Da *Göttingen* sich als *zukunftsfähiger regionaler Wirtschaftsstandort* abzeichnet und die ökonomische Entwicklungsperspektive für die Landkreise Osterode, Goslar und Northeim zumindest zweifelhaft erscheint, *könnte eine prospektive Fusion* zwar deren „Zurückfallen“ mindern (oder auch verhindern), doch bliebe zu berücksichtigen, dass Ausgleichswirkungen dieser Art nicht zu Lasten der Entwicklungsmöglichkeiten ihres Kerns (des Oberzentrums) gehen.

### *Demographische Entwicklungsfähigkeit*

Die demographische Entwicklungsfähigkeit bemisst sich anhand der *Entwicklung der Gesamtbevölkerung sowie bestimmter Altersgruppen, die für das kommunale Ausgabeverhalten und die von Kreisen, Städten und Gemeinden vorzuhaltenden Einrichtungen eine besondere Bedeutung haben*. Zu letzteren zählen zum einen bildungs- bzw. schulrelevante junge Bevölkerungsgruppen und zum anderen die Gruppe der Älteren, und hier insbesondere der Hochbetagten, die einen erhöhten Bedarf an öffentlichen Versorgungs-, Gesundheits- und seniorengerechten Infrastrukturen mit sich bringen. Durch erweiterte Gebietszuschnitte könnten disparate demographische Entwicklungen innerhalb einer Kommune in Teilen aufgefangen werden, wobei im Zuge einer Gebietsänderung ein Ausgleich der demographischen Entwicklungsfähigkeit über Kommunalgrenzen hinweg dann erreicht wird, wenn sich eine von Bevölkerungsrückgang und Überalterung geprägte Kommune mit einer diesbezüglich besser gestellten Gebietskörperschaft zusammenschließt.

Der *Ausweis der demographischen Entwicklungsfähigkeit* wird mit den folgenden *drei Indikatoren* untersetzt:

- Anstieg oder Rückgang des *Bevölkerungsstandes* im Jahr 2030 gegenüber dem Jahr 2009,
- Anstieg oder Rückgang des *Bevölkerungsanteils der unter 18-Jährigen* von 2009 bis 2030 sowie
- Anstieg oder Rückgang des *Bevölkerungsanteils der über 75-Jährigen* im Jahr 2030 gegenüber dem Jahr 2009.

*Datengrundlage* für die drei genannten Indikatoren ist die Bevölkerungsprognose des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung (NIW) mit dem Basisjahr 2009; sie stellt die aktuellste kreisscharfe Bevölkerungsprognose für Niedersachsen dar.<sup>40</sup>

**Faktoren des kommunalen Ausgabeverhaltens**

**Indikatoren der demographischen Entwicklungsfähigkeit**

<sup>40</sup> NBank, a.a.O., 2011.

Mit Blick auf die Entwicklung der Gesamtbevölkerung ist ein Einwohnerzuwachs oder zumindest eine konstante Bevölkerungszahl anzustreben, sodass der Gutachter niedersächsischen Landkreisen und kreisfreien Städten, die dies erfüllen, eine *hohe Eignung* (mithin geringen Handlungsbedarf) ihrer Gebietskulisse zuspricht. Im Hintergrund steht, dass sich mit einer erhöhten Bevölkerungszahl potentielle Leistungssteigerungen ergeben, wie in Kap. 4.1 beschrieben wurde. Bei einer rückläufigen Bevölkerungszahl treten dagegen häufig Ausgabenremanenzen auf, d.h. die Kosten zur Erfüllung zahlreicher kommunaler Aufgaben gehen nicht proportional zur sinkenden Nachfrage zurück, woraus den Kommunen Mehrausgaben pro Kopf entstehen, die ihre haushalterische Situation belasten. Bei einem Bevölkerungsrückgang von mehr als zehn Prozent in 21 Jahren erkennt der Gutachter einen *hohen Handlungsbedarf* für eine etwaige Neugliederung oder Reorganisation der betroffenen Kommune, während bei Bevölkerungsrückgängen bis zu zehn Prozent von einem *mittleren Handlungsbedarf* gesprochen wird. Die folgende Tab. 4.3-D dokumentiert die regionalisierte Bevölkerungsentwicklung im Land.

**Zusammenhang  
von Bevölkerungsentwicklung und  
kommunalem  
Handlungsbedarf**

*Tabelle 4.3-D: Bevölkerungsentwicklung niedersächsischer Landkreise und kreisfreier Städte von 2009 bis 2030*

<b>Kommune: Städte und Kreise</b>	<b>Bevölkerungs- stand 2009</b>	<b>Bevölkerungs- prognose 2030</b>	<b>Veränderung (2030 ggü. 2009)</b>
<b>Städte insgesamt</b>	125.468	117.901	<b>-6,0%</b>
<b>Kreise insgesamt</b>	182.239	169.151	<b>-7,2%</b>
<b>Land insgesamt</b>	172.366	157.062	<b>-8,9%</b>
Vechta	134.838	143.213	6,2%
Oldenburg (S)	161.334	171.019	6,0%
Cloppenburg	157.506	161.792	2,7%
Harburg	245.624	251.461	2,4%
Braunschweig (S)	247.400	250.958	1,4%
Ammerland	117.517	117.699	0,2%
Lüneburg	177.042	177.040	0,0%
Emsland	313.098	312.656	-0,1%
Grafschaft Bentheim	135.346	134.485	-0,6%
Oldenburg	126.571	123.713	-2,3%
Stade	196.952	191.108	-3,0%
Region Hannover	1.130.262	1.084.826	-4,0%
Leer	164.837	156.900	-4,8%
Emden (S)	51.292	48.240	-6,0%
Osnabrück (S)	163.514	152.767	-6,6%



Kommune: Städte und Kreise	Bevölkerungs- stand 2009	Bevölkerungs- prognose 2030	Veränderung (2030 ggü. 2009)
Wolfsburg (S)	121.109	111.727	-7,7%
Rotenburg (Wümme)	164.064	150.908	-8,0%
Aurich	188.973	173.503	-8,2%
Osnabrück	357.056	325.544	-8,8%
Verden	133.328	121.465	-8,9%
Diepholz	213.634	192.663	-9,8%
Wittmund	57.391	51.430	-10,4%
Osterholz	112.029	99.977	-10,8%
Gifhorn	173.223	153.073	-11,6%
<b>Göttingen</b>	<b>259.281</b>	<b>225.462</b>	<b>-13,0%</b>
Celle	179.247	155.778	-13,1%
Peine	132.066	114.541	-13,3%
Heidekreis	140.053	120.784	-13,8%
Delmenhorst (S)	74.512	63.642	-14,6%
Friesland	99.851	85.160	-14,7%
Nienburg (Weser)	122.989	104.441	-15,1%
Cuxhaven	201.188	170.815	-15,1%
Schaumburg	161.746	134.525	-16,8%
Hildesheim	284.551	235.166	-17,4%
Wesermarsch	91.228	75.288	-17,5%
Uelzen	94.428	77.893	-17,5%
Hamelnd-Pyrmont	155.164	127.164	-18,0%
Wilhelmshaven (S)	81.137	66.027	-18,6%
Wolfenbüttel	122.806	96.877	-21,1%
Lüchow-Dannenberg	49.699	39.193	-21,1%
Salzgitter (S)	103.446	78.830	-23,8%
Helmstedt	93.903	71.422	-23,9%
<b>Northeim</b>	<b>140.553</b>	<b>105.560</b>	<b>-24,9%</b>
<b>Osterode am Harz</b>	<b>78.253</b>	<b>57.742</b>	<b>-26,2%</b>
<b>Goslar</b>	<b>144.680</b>	<b>106.292</b>	<b>-26,5%</b>
Holzminden	74.094	54.088	-27,0%

Legende: (S) = Stadt;  $x\%$  = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Veränderung des gebietsstrukturellen Zuschnitts;  $x\%$  = bedingter/mittlerer Handlungsbedarf;  $x\%$  = kein Handlungsbedarf. Quellen: NBank, a.a.O., 2011; eigene Berechnungen.

Während der *Landkreis Göttingen* in wirtschaftlichen Kategorien als leistungs- und entwicklungsfähig zu kennzeichnen ist, steht ihm ein *spürbarer Bevölkerungsrückgang* bevor (-13% bzw. 34.000 Einwohner) und drohen damit mögliche ökonomische Leistungssteigerungen durch ein zu *geringes Arbeitskräftepotential* eingeschränkt zu werden. Da man von einem *Bevölkerungswachstum der Stadt Göttingen um zwei Prozent* ausgeht und der Anteil der städtischen Landkreisbewohner von 47 auf 52 Prozent steigt, wird deutlich, dass das übrige Kreisgebiet noch stärker hinter die Entwicklungsdynamik der Stadt zurückfallen wird. Besonders gravierend fällt die Einwohnerzahl jedoch auch in den *anderen drei Landkreisen* (durchschnittlich -26%) aus, denen – zusammen mit dem Landkreis Holzminden – die *landesweit gravierendsten Negativentwicklungen* prognostiziert werden. Liegen die Einwohnerzahlen der *Landkreise Northeim und Goslar* heute knapp unter dem empfohlenen Mindestmaß von 150.000 Einwohnern, sinken sie innerhalb der nächsten 20 Jahre auf etwa *zwei Drittel dieses Mindestbesatzes*, dazu trägt auch ein Rückgang der Bevölkerung der Stadt Goslar auf 85 Prozent bei. Insgesamt *sinkt die Einwohnerzahl im Untersuchungsgebiet um 21% von 623.000 auf 495.000 Personen*; eine *Asymmetrie zwischen den Städten und dem ländlichen Regionen* wird dabei immer deutlicher erkennbar. Dieses demographische Entwicklungsszenario weist auf eine beträchtliche *Eintrübung der weiteren Entwicklungsfähigkeit* und einen *erheblichen Stabilisierungsbedarf für den Gesamtraum* 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. Goslar und Osterode am Harz bildeten mit Blick auf die demographische Entwicklung, vor allem aber hinsichtlich der Fusionserwägungen anderer Landkreise, zukünftig einen nur unterdurchschnittlich großen Landkreis.

Diese gesamthafte Betrachtung wird durch den Blick auf *ausgewählte Bevölkerungsgruppen* ergänzt. Zunächst steht dabei die *Gruppe der unter 18-Jährigen* im Mittelpunkt. Ein hoher Bevölkerungsanteil junger Menschen ist für die Entwicklungsdynamik von Räumen bekanntlich von wesentlicher Bedeutung. Angesichts des Rückgangs des Anteils der Minderjährigen in fast allen Landkreisen und kreisfreien Städten Niedersachsens gewinnt aber auch das bereits angeführte Argument zur Vermeidung von *Remanenzkosten* an Bedeutung, da gerade Bildungseinrichtungen nicht stufenlos rückgebaut werden können, mithin in erheblichem Ausmaß von diesen relativen Kostensteigerungen betroffen sind. *Hohen Handlungsbedarf* sieht der Gutachter für Kommunen dann, wenn diese einen höheren Rückgang des Bevölkerungsanteils der Minderjährigen aufweisen als der Landesdurchschnitt. Ist die Anteilsreduktion geringer als im Landesmittelwert, ist von einem *mittleren*

**Starker Bevölkerungsrückgang im Untersuchungsraum**

**Demographische Entwicklung der Minderjährigen**

*Handlungsbedarf* auszugehen. *Kein Handlungsbedarf* wird dagegen diagnostiziert, wenn der Anteil der unter 18-Jährigen zumindest konstant bleibt. In Tab. 4.3-E wird der Rückgang der Minderjährigen sowohl absolut (rechte Spalte) als auch in Relation zur Gesamtbevölkerung (mittlere Spalte) ausgewiesen; der letzte Wert wird dabei als bewertungsrelevanter Indikator eingesetzt, weil er die Rolle junger Menschen für die Zukunftsfähigkeit von Räumen präziser berücksichtigt und darstellt, wie sich die skizzierten Remanenzkosten verteilen.

*Tabelle 4.3-E: Entwicklung der Gruppe der unter 18-Jährigen in niedersächsischen Landkreisen und kreisfreien Städten von 2009 bis 2030*

<b>Kommune: Städte und Kreise</b>	<b>Entwicklung des Anteils der U18 an der Bevölkerung von 2009 bis 2030 in Prozent</b>	<b>Entwicklung der Zahl der U18 von 2009 bis 2030 in Prozent</b>
Braunschweig (S)	+4,5%	+6%
Wolfsburg (S)	+1,9%	-6%
Osnabrück (S)	-5,8%	-12%
Oldenburg (S)	-6,6%	-1%
Wilhelmshaven (S)	-6,6%	-24%
Region Hannover	-8,3%	-12%
Emden (S)	-9,6%	-15%
Salzgitter (S)	-12,1%	-33%
Delmenhorst (S)	-14,5%	-27%
Harburg	-17,0%	-15%
<b>Göttingen</b>	<b>-17,2%</b>	<b>-28%</b>
Stade	-17,6%	-20%
<b>Mittelwert (L)</b>	<b>-17,7%</b>	<b>-25%</b>
Verden	-17,7%	-25%
Vechta	-18,1%	-13%
Celle	-19,5%	-30%
Hamelnd-Pyrmont	-19,5%	-34%
Cuxhaven	-19,9%	-32%
Heidekreis	-20,0%	-31%
Hildesheim	-20,1%	-34%
Grafschaft Bentheim	-20,5%	-21%
Holzminden	-20,5%	-42%
Oldenburg	-21,2%	-23%
Diepholz	-21,3%	-29%
Lüneburg	-22,0%	-22%
Cloppenburg	-22,1%	-20%

Kommune: Städte und Kreise	Entwicklung des Anteils der U18 an der Bevölkerung von 2009 bis 2030 in Prozent	Entwicklung der Zahl der U18 von 2009 bis 2030 in Prozent
Nienburg (Weser)	-22,3%	-34%
<b>Goslar</b>	<b>-22,4%</b>	<b>-43%</b>
Peine	-22,7%	-33%
<b>Osterode am Harz</b>	<b>-22,8%</b>	<b>-43%</b>
Gifhorn	-23,0%	-32%
Osnabrück	-23,2%	-30%
Leer	-23,3%	-27%
Wesermarsch	-23,7%	-37%
Helmstedt	-23,7%	-42%
Friesland	-23,8%	-35%
Emsland	-23,9%	-24%
Rotenburg (Wümme)	-23,9%	-30%
<b>Northeim</b>	<b>-24,1%</b>	<b>-43%</b>
Schaumburg	-24,3%	-37%
Aurich	-24,8%	-31%
Osterholz	-24,9%	-33%
Wittmund	-25,2%	-33%
Ammerland	-26,1%	-26%
Uelzen	-26,1%	-39%
Wolfenbüttel	-27,7%	-43%
Lüchow-Dannenberg	-32,8%	-47%

Legende: (L) = Land;  $x\%$  = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Veränderung des gebietsstrukturellen Zuschnitts;  $x\%$  = bedingter/mittlerer Handlungsbedarf;  $x\%$  = geringer Handlungsbedarf. Quelle: NBank, a.a.O., 2011; eigene Berechnungen.

In insgesamt 29 Gebietskörperschaften wird im Zeitraum von 2009 bis 2030 der Bevölkerungsanteil Minderjähriger um ein Fünftel oder mehr zurückgehen, was auf einen hohen Stabilisierungsbedarf hindeutet. Zu sichtbar „unterjüngten“ Landkreisen zählen Goslar, Osterode am Harz und Northeim mit erheblichen Rückgängen um 22 bis 24 Prozent. Der Rückgang im Landkreis Göttingen ist ebenfalls hoch (-17,2%), liegt jedoch geringfügig über dem gebietskörperschaftlichen Mittelwert und zeichnet sich durch einen geringeren zahlenmäßigen Rückgang der Minderjährigen als in den drei vorgenannten Landkreisen aus (-28% ggü. -43%). Folglich stellt sich das Problem der Remanenzkosten bei sinkender Auslastung kommunaler Dienstleistungen in Göttingen weniger als in Osterode, Goslar und Northeim, wohingegen der Handlungsbedarf bei allen Gebietskörperschaften virulent ist. Bei einem Rückgang der Anzahl von Kindern und Jugendlichen reduziert sich indessen

**Teils erheblicher Rückgang des Bevölkerungsanteils Minderjähriger**

auch der Infrastrukturbedarf und können Kosten durch Rückbau kommunaler Einrichtungen gespart werden. Der prognostizierte Rückgang wird in jedem Falle *Veränderungen in der Ausstattung mit Kinderbetreuungs- und Schulangeboten* zur Folge haben, die *Aufgabenteilung ermöglichen* und sinnvoll erscheinen lassen.

Als letzter Indikator zur Beurteilung der demographischen Entwicklungsfähigkeit wird der *Bevölkerungsanteil der über 75-Jährigen* herangezogen. Ein hoher Anstieg verbindet sich hier mit erheblichen investiven Kosten für öffentliche Versorgungs-, Gesundheits- und seniorengerechte Infrastruktureinrichtungen. Aus diesem Grund wird Kommunen mit zumindest konstantem Bevölkerungsanteil dieser Gruppe eine *hohe Eignung* (mithin geringer Handlungsbedarf) ihrer Gebietskulisse zugesprochen, während Gebietskörperschaften mit landesunterdurchschnittlichen Zunahmen *mittlerer Handlungsbedarf* attestiert wird und Kreisen wie Städten mit landesüberdurchschnittlichen Zugängen über 75-Jähriger *hoher Handlungsbedarf* zuzusprechen ist. Tab. 4.3-F weist analog zur Betrachtung bei den Minderjährigen die Zunahme Hochbetagter sowohl absolut als auch als Anteil an der Bevölkerung aus, wobei der letztgenannte Wert wiederum als aussagekräftiger eingestuft wird, berücksichtigt er doch die generelle Bevölkerungsdynamik (Ausmaß der Überalterung) und die Fähigkeit, investive Kosten auf die übrige Bevölkerung zu verteilen.

**Demographische  
Entwicklung der  
Gruppe der  
Hochbetagten**

*Tabelle 4.3-F: Entwicklung der Gruppe der über 75-Jährigen in niedersächsischen Landkreisen und kreisfreien Städten von 2009 bis 2030*

<b>Kommune: Städte und Kreise</b>	<b>Zunahme des Anteils der Ü75 an der Bevölkerung von 2009 bis 2030 in Prozent</b>	<b>Zunahme der Zahl der Ü75 von 2009 bis 2030 in Prozent</b>
Braunschweig (S)	17,3	19
Osnabrück (S)	27,4	19
Wolfsburg (S)	27,9	18
Region Hannover	40,7	35
Oldenburg (S)	41,5	50
Cloppenburg	42,1	46
Emden (S)	43,5	35
Vechta	44,1	53
Grafschaft Bentheim	46,9	46
Hameln-Pyrmont	48,9	22
<b>Goslar</b>	<b>49,7</b>	<b>10</b>
Holzminden	50,7	10
Salzgitter (S)	50,9	15
Uelzen	54,0	27
Nienburg (Weser)	55,4	32

Kommune: Städte und Kreise	Zunahme des Anteils der Ü75 an der Bevölkerung von 2009 bis 2030 in Prozent	Zunahme der Zahl der Ü75 von 2009 bis 2030 in Prozent
Osterode am Harz	55,9	15
Mittelwert (L)	56,9	43
<b>Northeim</b>	<b>57,1</b>	<b>18</b>
Helmstedt	57,8	20
Hildesheim	58,5	31
Lüneburg	59,0	59
Wilhelmshaven (S)	59,7	30
Osnabrück	61,2	47
Heidekreis	61,2	39
Schaumburg	62,3	35
Lüchow-Dannenberg	63,6	29
Peine	63,7	42
Emsland	64,2	64
Leer	64,9	57
<b>Göttingen</b>	<b>65,6</b>	<b>44</b>
Celle	65,7	44
Wesermarsch	66,0	37
Diepholz	73,0	56
Cuxhaven	73,1	47
Delmenhorst (S)	73,3	48
Rotenburg (Wümme)	73,9	60
Wolfenbüttel	76,2	39
Stade	77,3	72
Aurich	77,5	63
Harburg	78,8	83
Gifhorn	79,9	59
Wittmund	80,8	62
Oldenburg	89,3	85
Friesland	92,3	64
Ammerland	94,7	95
Verden	96,5	79
Osterholz	99,5	78

**Legende:** (S) = Stadt;  $x\%$  = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Veränderung des gebietsstrukturellen Zuschnitts;  $x\%$  = bedingter/mittlerer Handlungsbedarf;  $x\%$  = geringer Handlungsbedarf. Quelle: NBank, a.a.O., 2011; eigene Berechnungen.

Mit Blick auf die Zunahme des Bevölkerungsanteils Hochbetagter zeigt sich im Untersuchungsraum ein ähnliches Bild wie bei den Minderjährigen. Alle Landkreise sind von einer *Überalterung der Gesellschaft in starkem Maße* betroffen; so steigen die Bevölkerungsanteile der über 75-Jährigen von 2009 bis 2030 um 66 Prozent in Göttingen, um etwa 57 Prozent in Northeim und Osterode am Harz und um 50 Prozent in Goslar. Diese starken Anstiege gehen in *Northeim, Osterode und Goslar* darauf zurück, dass jüngere Bevölkerungsgruppen in absoluten Zahlen rückläufig sind, während die Gruppe der Hochbetagten einen, wenn auch *nur mäßigen numerischen Zuwachs* zu verzeichnen hat. Bei *zehn bis 18 Prozent zusätzlichen Ü75-Jährigen* wächst der Bedarf an Gesundheits- und Pflegeeinrichtungen zwar, doch bleibt der darauf gerichtete Handlungsbedarf eher begrenzt. Im Gegensatz dazu *steigt die Zahl der Hochbetagten im Landkreis Göttingen um 44%*. Hier dokumentiert sich starker Stabilisierungsbedarf angesichts der erwartbar steigenden Infrastrukturkosten. Die *unterschiedliche Betroffenheit von Alterungsprozessen* zwischen Stadt und (Um-)Land manifestiert sich hier zu Ungunsten des städtischen Zentrums Göttingen, könnte sich aber bei einer möglichen *Fusion* durch einen *teilräumlichen Ausgleich* positiv verarbeiten lassen.

**Divergierender Handlungsbedarf**

#### *Finanzielle Ressourcen*

Schließlich hängt die Entwicklungsfähigkeit der Kommunen bekanntlich in ganz wesentlichem Ausmaß von den ihnen zur Verfügung stehenden *finanziellen Ressourcen* ab, insbesondere jenen, mit denen sie investiv wirken. Weist der Verwaltungshaushalt regelmäßig ein Defizit auf, sind der kommunalen Gebietskörperschaft jene Investitionen verwehrt, mit denen sie ihre Standortfaktoren und damit ihre Position im interkommunalen wie interregionalen Wettbewerb zu verbessern vermag. Die finanziellen Ressourcen werden hier über *zwei komplexe Indikatoren* erfasst, die vom NIW für seinen auf den Raum Wolfsburg–Gifhorn–Helmstedt bezogenen Report erhoben wurden:

- die *Deckungsquote* im Jahresdurchschnitt 2006-2008 (Verhältnis der allgemeinen Deckungsmittel netto zu den Zuschussbedarfen der Einzelpläne 0-8 des Verwaltungshaushalts) – mit diesem Indikator erfasst der Gutachter die finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen, und
- die *Zinsquote* im Jahresdurchschnitt 2006-2008 (Anteil der Zinszahlungen an den allgemeinen Deckungsmitteln brutto) – mit diesem Indikator schätzt der Gutachter den Verschuldungsstand und die Notwendigkeit einer Haushaltskonsolidierung ein.

**Indikatoren der finanziellen Entwicklungsfähigkeit**

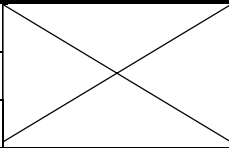
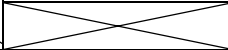

Die Kennziffern beziehen sich auf die *Summe der Gemeinde- und Kreishaushalte*, da nur so ein Vergleich der kreisfreien Städte und der Landkreise möglich ist. Auf der *Kreisebene* setzen sich die allgemeinen Deckungsmittel (netto) der Gebietskörperschaften aus allgemeinen Zuweisungen und der Kreisumlage zusammen, von

der wiederum Zinszahlungen abzuziehen sind, da sie den Kreisen und kreisfreien Städten nicht zur Deckung der Zuschussbedarfe für die Einzelpläne 0-8 des Verwaltungshaushalts zur Verfügung stehen.<sup>41</sup> Mit Blick auf die *Gemeindeebene* ergeben sich die allgemeinen Deckungsmittel (netto) aus der Addition von Steuereinnahmen<sup>42</sup> und allgemeinen Zuweisungen, von denen die Kreisumlage und Zinszahlungen abzuziehen sind, da sie den Gemeinden nicht zur Deckung der Zuschussbedarfe zur Verfügung stehen.

Mit Blick auf die *Deckungsquote* ist zunächst festzustellen, dass Kommunen Überschüsse der allgemeinen Deckungsmittel erarbeiten müssen, um durch Zuführungen vom Verwaltungs- zum Vermögenshaushalt Investitionen tätigen zu können. Je stärker die Deckungsquote 100% überschreitet, umso besser können Kommunen zukünftige Investitionen finanzieren. Deckungsquoten unterhalb von 100% weisen Einnahmedefizite aus, die im Regelfall nur durch Kassenkredite ausgeglichen werden können. Aus diesen Überlegungen leitet der Gutachter seine Einteilung für Tab. 4.3-G ab: Erreichten Kommunen eine Deckungsquote unterhalb von 100%, spricht dies für einen *hohen Handlungsbedarf*. Liegt die Deckungsquote zwischen 100% und dem gruppenspezifischen Mittelwert, verbleibt ein erkennbares Optimierungspotential und wird von einem *mittleren Handlungsbedarf* gesprochen. Kreise und kreisfreie Städte mit überdurchschnittlichen Werten weisen demgegenüber *keinen Handlungsbedarf* aus finanzieller Sicht auf.

**Verhältnis der Deckungsquote zum kommunalen Handlungsbedarf**

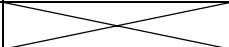
Tabelle 4.3-G: Allgemeine Deckungsquote (netto) auf der Kreis- und Gemeindeebene 2006-2008

Kommune: Städte und Kreise	Deckungsquote in Prozent	Abweichung zum Durchschnitt in Prozentpunkten	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
<b>Mittelwert (S)</b>	<b>106,2</b>		<b>-3,8</b>
<b>Mittelwert (K)</b>	<b>111,3</b>		<b>+1,3</b>
<b>Mittelwert (L)</b>	<b>110,0</b>		
<b>Kreisfreie Städte</b>			
Braunschweig	120,6	+14,4	+10,6
Salzgitter	119,2	+13,0	+9,2
Emden	108,8	+2,6	-1,2
<b>Mittelwert (S)</b>	<b>106,2</b>		<b>-3,8</b>
Wolfsburg	104,3	-1,8	-5,7
Oldenburg	103,8	-2,4	-6,2

<sup>41</sup> Vgl. *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung*: Regionalreport, Hannover, 2009, 36.

<sup>42</sup> Bis auf die sehr ertragsschwache Jagdsteuer fallen alle kommunalen Steuern den Gemeinden zu.



Kommune: Städte und Kreise	Deckungsquote in Prozent	Abweichung zum Durchschnitt in Prozentpunkten	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Delmenhorst	99,0	-7,2	-11,0
Wilhelmshaven	98,6	-7,6	-11,4
Osnabrück	95,1	-11,1	-14,9
<i>Landkreise</i>			
Vechta	138,3	+27,0	+28,3
Cloppenburg	138,2	+26,9	+28,2
Emsland	135,1	+23,8	+25,1
Verden	132,2	+20,9	+22,2
Rotenburg (Wümme)	131,2	+19,9	+21,2
Diepholz	128,4	+17,1	+18,4
Oldenburg	128,4	+17,1	+18,4
Grafschaft Bentheim	128,1	+16,8	+18,1
Aurich	124,8	+13,5	+14,8
Osnabrück	122,3	+11,0	+12,3
Gifhorn	118,7	+7,4	+8,7
Harburg	118,7	+7,4	+8,7
Wittmund	118,0	+6,7	+8,0
Nienburg (Weser)	115,3	+4,0	+5,3
Ammerland	114,3	+3,0	+4,3
Leer	113,7	+2,3	+3,7
Celle	111,9	+0,5	+1,9
Holzminden	111,5	+0,2	+1,5
<b>Mittelwert (K)</b>	<b>111,3</b>		
Stade	111,2	-0,1	+1,2
Osterholz	110,8	-0,5	+0,8
Heidekreis	108,9	-2,5	-1,1
Peine	108,0	-3,3	-2,0
Wesermarsch	107,9	-3,5	-2,1
Hildesheim	106,1	-5,2	-3,9
Region Hannover	105,8	-5,5	-4,2
Friesland	104,6	-6,8	-5,4
<b>Göttingen</b>	<b>104,5</b>	<b>-6,8</b>	<b>-5,5</b>
Schaumburg	102,3	-9,0	-7,7
Lüneburg	101,6	-9,7	-8,4
Wolfenbüttel	101,5	-9,8	-8,5

Kommune: Städte und Kreise	Deckungsquote in Prozent	Abweichung zum Durchschnitt in Prozentpunkten	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Hameln-Pyrmont	98,4	-12,9	-11,6
Uelzen	96,2	-15,1	-13,8
<b>Northeim</b>	<b>95,0</b>	<b>-16,3</b>	<b>-15,0</b>
<b>Goslar</b>	<b>94,3</b>	<b>-17,0</b>	<b>-15,7</b>
Helmstedt	90,2	-21,1	-19,8
<b>Osterode am Harz</b>	<b>88,2</b>	<b>-23,1</b>	<b>-21,8</b>
Cuxhaven	84,6	-26,8	-25,4
Lüchow-Dannenberg	80,9	-30,4	-29,1

**Legende:** (L) = Land; (K) = Kreise; (S) = Stadt;  $x\%$  = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Veränderung des gebietsstrukturellen Zuschnitts;  $x\%$  = bedingter/mittlerer Handlungsbedarf;  $x\%$  = geringer oder kein Handlungsbedarf. Quelle: *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung*: Sonderberechnung auf Grundlage der Gemeindefinanzrechnung des Landesbetriebs für Statistik und Kommunikationstechnologie, Hannover, 2011b; eigene Berechnungen.

Im Ergebnis wird eine *höchst disparate Finanzlage der niedersächsischen Kommunen* deutlich. Während den Landkreisen Vechta, Cloppenburg, Emsland und Verden sehr weite Handlungsspielräume mit Blick auf Investitionsmöglichkeiten offen stehen, konnten im Zeitraum 2006-2008 acht Landkreise und drei kreisfreie Städte den Zuschussbedarf im Rahmen der Einzelpläne 0-8 nicht mit ihren allgemeinen Deckungsmitteln (netto) bedienen. Darunter fielen mit Ausnahme von Göttingen die Landkreise des Untersuchungsraum; *Goslar und Northeim* weisen dabei einen *geringen Fehlbetrag* auf, während *Osterode am Harz* bereits mehrere Jahre mit einem *Einnahmedefizit um 15%* wirtschaftet. Der Handlungsbedarf für die Kommunen ist mithin beträchtlich und sollte Erwägungen zu gemeinsamer, mithin arbeitsteiliger Bereitstellung kommunaler Dienstleistungen begünstigen. *Göttingen* ist mit einer nur *begrenzt Investitionen zulassenden Deckungsquote* von 104% mittlerer Handlungsbedarf zu attestieren, der Landkreis könnte somit ebenfalls von einer engeren Zusammenarbeit profitieren.

In einem Haushalt mit hoher Deckungsquote sollten Zinszahlungen vorwiegend den Investitionskrediten gewidmet sein, sie umfassen jedoch auch Zahlungen für (kurzfristige) Kassenkredite zur Überbrückung von Einnahmedefiziten bei geringerer Deckungsquote. Der Anteil aller Zinsausgaben an den allgemeinen Deckungsmitteln brutto wird als Zinsquote bezeichnet und dient hier als zweiter Indikator zur Beurteilung der haushalterischen Entwicklungsfähigkeit der Kommunen. Die Einteilung der Gebietskörperschaften in Tab. 4.3-H wird dabei wie folgt vorgenommen: Kommunen mit einer unterhalb des gruppenspezifischen Mittelwerts verbleibenden Zinsquote wird ein *geringer Handlungsbedarf* zugesprochen. Übersteigt

**Disparitäten in  
der kreislichen  
Haushaltsdeckung**

**Zusammenhang  
zwischen Zinsquo-  
te und kommunalem  
Handlungs-  
bedarf**

die Zinsquote diesen Mittelwert höchstens um eine Standardabweichung, liegt eine spürbare Belastung der Gestaltungsspielräume durch Zinszahlungen vor und wird daher ein *mittlerer Handlungsbedarf* angenommen. Oberhalb dieser Grenze sind erhebliche Ressourcen durch die unabweisbare Bedienung von Zinszahlungen blockiert und besteht für die Kommune *hoher Handlungsbedarf*, das Kreditvolumen zurückzufahren.

Tabelle 4.3-H: Allgemeine Zinsquote auf der Kreis- und Gemeindeebene 2006-2008

Kommune: Städte und Kreise	Zinsquote in Prozent	Abweichung zum Durchschnitt in Prozentpunkten	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
<b>Mittelwert (S)</b>	<b>4,4</b>	X	<b>-1,9</b>
<b>Mittelwert (K)</b>	<b>6,7</b>		<b>+0,4</b>
<b>Mittelwert (L)</b>	<b>6,3</b>		X
<b>Kreisfreie Städte</b>			
Wilhelmshaven	0,7	-3,7	-5,6
Osnabrück	3,1	-1,3	-3,2
Emden	3,6	-0,8	-2,7
<b>Mittelwert (S)</b>	<b>4,4</b>	X	<b>-1,9</b>
Oldenburg	4,7	+0,3	-1,6
Braunschweig	4,8	+0,4	-1,5
Wolfsburg	5,3	+0,9	-1,0
Salzgitter	6,3	+1,9	0,0
Delmenhorst	6,6	+2,2	0,3
<b>Landkreise</b>			
Oldenburg	2,4	-4,3	-3,9
Vechta	2,5	-4,2	-3,8
Peine	2,7	-4,0	-3,6
Holz Minden	3,3	-3,3	-3,0
Harburg	3,6	-3,1	-2,7
Emsland	3,6	-3,0	-2,7
Schaumburg	4,3	-2,4	-2,0
Ammerland	4,3	-2,4	-2,0
Verden	4,4	-2,3	-1,9
Leer	4,6	-2,1	-1,7
Nienburg (Weser)	4,7	-1,9	-1,6
Diepholz	4,8	-1,9	-1,5

Kommune: Städte und Kreise	Zinsquote in Prozent	Abweichung zum Durchschnitt in Prozentpunkten	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Grafschaft Bentheim	4,8	-1,8	-1,5
Gifhorn	5,1	-1,5	-1,2
Wittmund	5,2	-1,4	-1,1
Rotenburg (Wümme)	5,3	-1,4	-1,0
Stade	5,7	-1,0	-0,6
Osnabrück	5,7	-1,0	-0,6
Friesland	6,2	-0,5	-0,1
Cloppenburg	6,4	-0,3	+0,1
Region Hannover	6,7	0,0	+0,4
<b>Mittelwert (K)</b>	<b>6,7</b>		<b>+0,4</b>
Wolfenbüttel	6,8	+0,2	+0,5
Hameln-Pyrmont	6,9	+0,2	+0,6
Aurich	6,9	+0,3	+0,6
<b>Goslar</b>	<b>7,6</b>	<b>+0,9</b>	<b>+1,3</b>
Heidekreis	7,6	+0,9	+1,3
Celle	7,7	+1,0	+1,4
Wesermarsch	8,0	+1,3	+1,7
<b>Göttingen</b>	<b>8,7</b>	<b>+2,0</b>	<b>+2,4</b>
<b>Northeim</b>	<b>9,1</b>	<b>+2,5</b>	<b>+2,8</b>
Osterholz	9,2	+2,5	+2,9
Hildesheim	9,9	+3,2	+3,6
Helmstedt	10,0	+3,4	+3,7
Lüneburg	10,2	+3,6	+3,9
Uelzen	10,5	+3,9	+4,2
<b>Osterode am Harz</b>	<b>12,5</b>	<b>+5,8</b>	<b>+6,2</b>
Cuxhaven	12,6	+5,9	+6,3
Lüchow-Dannenberg	12,9	+6,2	+6,6

Legende: (L) = Land; (K) = Kreise; (S) = Stadt; **x %** = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Veränderung des gebietsstrukturellen Zuschnitts; **x %** = bedingter/mittlerer Handlungsbedarf; **x %** = geringer oder kein Handlungsbedarf. Quelle: *Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung*, a.a.O., 2011b; eigene Berechnungen.

Die Entwicklung und Aufstellung der Zinsquoten unterstreicht die bereits diagnostizierte *Spannweite* („Spreizung“) zwischen den Akteuren mit Blick auf die Notwendigkeit einer Konsolidierung der Kreis- und Gemeindehaushalte. Im Untersuchungsraum befindet sich der *Landkreis Göttingen* in einer vergleichsweise kom-

**Hoher Konsolidierungsdruck in Südniedersachsen**

fortablen Finanzsituation aufgrund überwiegend ausgeglichener Haushaltsabschlüsse in den vergangenen Jahren. Die *Landkreise Northeim und Goslar* weisen eine etwa neunprozentige Zinsquote auf, während die Zinsbelastung im *Landkreis Osterode* in den vergangenen Jahren kontinuierlich anstieg und inzwischen auf 12,5% der Deckungsmittel (brutto) beläuft. Im Allgemeinen verhalten sich die *Zinszahlungen der Gemeinden für Investitions- und Kassenkredite weitgehend kongruent zu ihren Deckungsquoten*, so dass weniger Kassenkredite und mehr Investitionskredite bedient werden, sofern die Deckungsquote hoch ist und bei einem niedrigen Stand zu stabilen Investitionskrediten häufiger Kassenkredite hinzutreten. Der *Landkreis Osterode* ist aus haushalterischer Sicht *deutlich stabilisierungsbedürftig*. Um die kommunale Handlungsfähigkeit im gesamten Untersuchungsraum zu sichern, erscheint die *Erzielung von Kooperations- und/oder Fusionsrenditen unabdingbar*.

Die finanzielle Situation der Gemeinden stellt sich ähnlich heterogen dar<sup>43</sup>: Die *Saldi aus Einnahmen und Ausgaben der Kommunalhaushalte* fielen im Jahr 2009 zwar *durchschnittlich negativ* aus, wiesen jedoch sowohl übermäßige Finanzierungsdefizite als auch ungewöhnliche Finanzierungsüberschüsse aus. So überstiegen 2009 die Ausgaben der *Stadt Göttingen* ihre Einnahmen um 25 Mio. Euro, während sonst nur noch *Bad Harzburg* mit 10 Mio. und die *Stadt Goslar* mit 7 Mio. Euro außergewöhnliche Defizite aufwiesen. Auffallend positiv stellt sich die *Stadt Osterode am Harz* dar, die 2009 einen Finanzierungsüberschuss von 10 Mio. Euro erzielen konnte. Es folgten die *Städte Seesen und Northeim* mit etwas über einer Mio. Euro Einnahmenüberschuss sowie zahlreiche Gemeinden in allen vier Kreisen, die ein positives Finanzierungssaldo aufwiesen. Deutlich prekärer erscheint dagegen die strukturelle Finanzsituation der kommunalen Haushalte, da sich die Gemeinden in Südniedersachsen immer häufiger *hohen Schuldenlasten* gegenübergestellt sehen. Besonders stark belastet der Schuldendienst die *Gemeinde Staufenberg (18%)* und die *Samtgemeinde Dransfeld (21%)* im Kreis Göttingen, während *Adelebsen und Friedland* sehr niedrige Quoten verzeichnen (0,4 und 2,6%) und auch die *Stadt Göttingen* mit 3,1 Prozent Schuldenbelastung noch relativ gut positioniert ist. Gleichzeitig drückt die Schuldendienstlast der *Stadt Vienenburg (27%)* den Durchschnitt des Kreises Goslar, der sonst bei etwa 7 Prozent liegt. Der Kreis Northeim beheimatet einerseits die Gemeinde mit der *höchsten Schuldenbelastung des Untersuchungsraums (Kalefeld mit 30%)* und gleichzeitig die meisten strukturell defizitären Verwaltungseinheiten mit Quoten von über 10 Prozent. Da die hohen Werte in *Bad Grund, Bad Sachsa und Hattorf am Harz* (21 bzw. je 15%) nicht durch besonders niedrige Quoten anderer Gemeinden ausgegli-

**Ungleichgewichtige  
gemeindliche  
Finanzsituation**

<sup>43</sup> Landesbetriebs für Statistik und Kommunikationstechnologie, Online-Datenbank: Finanzstatistische Kennzahlen Tabelle K940015A und Tabelle K9400158

chen werden, führt der Kreis Osterode am Harz die höchste durch Schuldendienst bedingte Belastungsquote der vier untersuchten Kreise auf.

### Zusammenfassung

Beurteilt man über die einzelnen Indikatoren hinweg zunächst die Entwicklungsfähigkeit aller niedersächsischen Landkreise und kreisfreien Städte, so werden wie bereits bei der Beurteilung ihrer Raumkapazität und Leistungsfähigkeit *erhebliche Differenzen* zwischen zahlreichen Gebietskörperschaften mit hoher Entwicklungsfähigkeit und solchen mit gravierenden entwicklungspolitischen Defiziten erkennbar (vgl. Tab. 4.3-I). Letztere finden sich wiederum im Süden und Südosten des Landes sowie im Küstenraum territorial konzentriert.

**Weitreichende  
Differenzen in der  
Entwicklungsfähigkeit**

Tabelle 4.3-I: Entwicklungspolitische Eignung der kreislichen Gebietsstrukturen

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

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

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

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



Die *entwicklungspolitische Eignung* der kreislichen Gebietskörperschaften ist im Untersuchungsraum nur sehr eingeschränkt gegeben: Während die südniedersächsischen Kreise über eine vergleichsweise *gute Ausstattung mit wirtschaftlichen Standortfaktoren* verfügen (in Teilen sogar eine überdurchschnittliche Wirtschaftskraft verzeichnen), 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.

**Fazit für Südniedersachsen**

#### **4.4 Sozioökonomische und fiskalische Ausgleichsfähigkeit des Raums, Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse**

Nach dieser Darstellung der Entwicklungsfähigkeit wendet sich der Gutachter im Folgenden der *sozioökonomischen und fiskalischen Ausgleichsfähigkeit der Gebietskörperschaften* zu. Ziel ist es, mit Blick auf die Gesamtheit der kommunalen Akteure zu einer landesweit möglichst gleichmäßigen Verteilung spezifischer Einnahmemöglichkeiten, Versorgungsniveaus und spezifischer Lasten beizutragen. Damit sollen aus einer eher funktionalen Sichtweise das Erfordernis und der Umfang von Ausgleichssystemen verringert und in normativer Hinsicht dem Grundsatz gleichwertiger Lebensverhältnisse entsprochen werden.<sup>44</sup> Finden sich in einzelnen Bereichen erhebliche Differenzen zwischen den Gebietskörperschaften, weist dies auf einen potentiellen Reorganisations- und/oder Neugliederungsbedarf hin. Bei einzelnen Kommunen lassen sich derartige Erfordernisse aufgrund des Vergleichs mit dem Landes- bzw. Kreisdurchschnitt und – sucht man konkrete gebietsstrukturelle Veränderungen zu identifizieren – den Abständen zu unmittelbaren Nachbarn dokumentieren. Ersteres ergibt sich aus der Überlegung, dass bei einer Reorganisation oder Neugliederung lediglich die im Land oder in einem Landkreis gegebenen Potentiale umzuschichten sind. Letzteres verweist auf die durch entsprechende Maßnahmen tatsächlich gegebene Möglichkeit, Lasten, Versorgungsniveaus und Einnahmemöglichkeiten in einer Region auszugleichen, wenn

**Vorteile sozioökonomischer und fiskalischer Ausgleichsfähigkeit**

<sup>44</sup> Der Grundsatz gleichwertiger Lebensverhältnisse wird von den Landesverfassungsgerichten in ihrer Rechtsprechung zu kommunalen Gebietsreformen aus dem Gleichheitsgrundsatz oder dem Sozialstaatsprinzip abgeleitet. Demnach ist die bestmögliche Daseinsvorsorge für alle Einwohner des Landes auf einem gleichwertigen Niveau sicherzustellen.

größere Niveauunterschiede zwischen Kommunen und einzelnen oder allen ihrer Nachbarn erkennbar werden. Ein daraus folgender *Handlungsbedarf* gilt dann für *Kommunen mit unterdurchschnittlichen sozioökonomischen und fiskalischen Niveaus*, erstreckt sich mittelbar aber auch auf angrenzende besser ausgestattete Kommunaleinheiten.

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

- *Zentralörtliches Versorgungsniveau* als Quote der Einwohner einer Kommune, die in einem Zentralen Ort wohnen, wozu hier die Ober- und Mittelzentren des Landes gerechnet werden, an deren gesamter Einwohnerschaft – mit diesem Indikator misst der Gutachter die raumordnerische Ausgewogenheit der Gebietsstrukturen sowie den Grad der Erreichbarkeit und der Versorgung mit Leistungen und Einrichtungen;
- *SGB II-Quote* als Anteil der hilfebedürftigen Personen nach dem SGB II (erwerbsfähige und nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige) an der Bevölkerung bis unter 65 Jahren – dieser Indikator gibt Aufschluss über die Bedürftigkeit der Bevölkerung und sozialintegrative Strukturprobleme, die seitens der Kommunen Ausgaben für Kosten der Unterkunft und Heizung (§ 22 SGB II), Kinderbetreuung (§ 16a Nr. 1 SGB II) und flankierende Maßnahmen (Schuldnerberatung, Suchtberatung und psychosoziale Betreuung - § 16a Nr. 2-4 SGB II) sowie i. w. S. für Jugendhilfe und die soziale Infrastruktur insgesamt erforderlich machen;
- *kommunale Steuereinnahmen pro Einwohner* – diese Größe verweist zum einen auf die Wirtschaftskraft einer Region und zum anderen auf die Finanzsituation einer Kommune, wobei dies im Fall der Kreise nur einen indirekten Indikator darstellt, da die betreffenden Steuern (anders als im Fall der kreisfreien Städte) von den kreisangehörigen Gemeinden vereinnahmt werden.

**Indikatoren zur  
Ausgleichsfähig-  
keit**

*Referenzpunkt* der Analyse ist stets die *Abweichung vom gruppenspezifischen Mittelwert* (Kreise bzw. Städte), da sich bei diesen Indikatoren systematische Unterschiede zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen finden. Kommunen mit gruppenüberdurchschnittlichen Niveaus weisen, wie erläutert, *keinen Handlungsbedarf* mit Blick auf den gebietsstrukturellen Zuschnitt auf. Weichen Kommunen um höchstens eine Standardabweichung vom gruppenspezifischen Mittelwert ab, geht der Gutachter von einem *mittleren Handlungsbedarf*, bei größeren Differenzen von einem *hohen Handlungsbedarf* aus.

**Umverteilungspo-  
tentiale**

#### *Zentralörtliches Versorgungsniveau*

Bezüglich des zentralörtlichen Versorgungsniveaus geht es um *Planungs- und Infrastrukturbereiche*, die den dort lebenden Menschen ein Minimum an Zugängen bieten, die verantwortliche Kommune mit einem Grundstock an zentrenabhängigen Potentialen und Einnahmen ausstatten und die Kosten von Einrichtungen auf eine größere Personenzahl verteilen sollten. Die derart verstandene zentralörtliche Versorgung wird mit einem Indikator, der *Quote der Einwohner einer Kommune*, die

**Zentralörtliche  
Versorgungsquote**

in einem Ober- und Mittelzentren des Landes wohnen, an deren gesamter Einwohnerschaft abgebildet. Erfasst wird somit, wie viele Bürger über einen vergleichsweise einfachen Zugang zu zentralörtlichen Versorgungsleistungen verfügen, ohne damit die Qualität der Versorgung zu bewerten.<sup>45</sup>

Da aus diesem Indikator keine Rückschlüsse auf die Zugänglichkeit für die nicht in Mittel- oder Oberzentren lebenden Kreisbewohner gezogen werden können, werden zudem die *Fahrtzeiten zu den nächstgelegenen Mittel- und Oberzentren* berücksichtigt, wie sie vom Niedersächsischen Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz errechnet wurden.<sup>46</sup> In Tab. 4.4-A werden nachfolgend die zentralen Versorgungsniveaus *nur für die Landkreise* ausgewiesen, da alle kreisfreien Städte Niedersachsens zugleich Mittel- oder Oberzentren sind und damit eine Versorgungsquote von 100% erzielen. Sechs von ihnen fungieren als Oberzentren, Emden als Mittelzentrum, ebenso wie die Stadt Delmenhorst, die zudem oberzentrale Teilfunktionen wahrnimmt.

#### Fahrtzeit zu Zentralen Orten

Tabelle 4.4-A: Zentralörtliches Versorgungsniveau in den Landkreisen

Landkreis	Anteil der in einem Ober- oder Mittelzentrum lebenden Einwohner in Prozent	Abweichung zum Kreisdurchschnitt in Prozent	Zentrale Orte
Region Hannover	81,3	+41,0	Hannover (O), Burgdorf (M), Langenhagen (M+), Wunstorf (M), Barsinghausen (M), Burgwedel (M), Garbsen (M), Laatzen (M), Springe (M), Neustadt am Rübenberge (M), Lehrte (M)
<b>Goslar</b>	<b>68,2</b>	<b>+28,0</b>	<b>Goslar (M+), Bad Harzburg (M+), Clausthal-Zellerfeld (M+), Seesen (M+)</b>
<b>Göttingen</b>	<b>64,7</b>	<b>+24,5</b>	<b>Göttingen (O), Duderstadt (M), Hann. Münden (M)</b>
Ammerland	59,6	+19,4	Westerstede (M), Bad Zwischenahn (M), Rastede (M)
<b>Northeim</b>	<b>58,1</b>	<b>+17,9</b>	<b>Northeim (M), Uslar (M), Bad Gandersheim (M), Einbeck (M)</b>
Hameln-Pyrmont	50,9	+10,7	Hameln (M+), Bad Pyrmont (M)

<sup>45</sup> Qualitätsunterschiede werden aber zumindest über die Differenzierung zwischen Ober- und Mittelzentren sowie Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen in Abb. 4.4-A angedeutet.

<sup>46</sup> *Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz*: Erreichbarkeit der Mittel- und Oberzentren in Niedersachsen, Oktober 2006.

Landkreis	Anteil der in einem Ober- oder Mittelzentrum lebenden Einwohner in Prozent	Abweichung zum Kreisdurchschnitt in Prozent	Zentrale Orte
Hildesheim	49,9	+9,7	Hildesheim (O), Alfeld (Leine) (M), Sarstedt (M)
Schaumburg	49,9	+9,7	Stadthagen (M), Bückeburg (M), Rinteln (M), Bad Nenndorf (M)
Wesermarsch	46,8	+6,6	Nordenham (M); Brake (Unterweser) (M)
Harburg	46,6	+6,4	Buchholz in der Nordheide (M), Winsen (Luhe) (M), Seevetal (M)
Heidekreis	44,4	+4,2	Soltau (M), Walsrode (M), Munster (M)
Wolfenbüttel	43,7	+3,5	Wolfenbüttel (M)
Stade	43,6	+3,4	Stade (M), Buxtehude (M)
Verden	42,7	+2,5	Verden (Aller) (M), Achim (M)
Vechta	42,5	+2,2	Vechta (M), Lohne (Oldenburg) (M)
Lüneburg	41,1	+0,9	Lüneburg (O)
Diepholz	40,7	+0,4	Diepholz (M), Sulingen (M), Syke (M), Stuhr (M)
<b>Mittelwert (Landkreise)</b>	<b>40,2</b>		
Celle	39,3	-0,9	Celle (O)
Grafschaft Bentheim	39,3	-0,9	Nordhorn (M+)
Emsland	38,7	-1,5	Meppen (M), Papenburg (M), Lingen (Ems) (M+)
Friesland	38,7	-1,5	Varel (M), Jever (M)
Peine	37,1	-3,1	Peine (M)
Uelzen	36,4	-3,8	Uelzen (M)
Wittmund	36,3	-4,0	Wittmund (M)

Landkreis	Anteil der in einem Ober- oder Mittelzentrum lebenden Einwohner in Prozent	Abweichung zum Kreisdurchschnitt in Prozent	Zentrale Orte
Aurich	34,8	-5,5	Aurich (Ostfriesland) (M), Norden (M)
Osnabrück	34,3	-5,9	Quakenbrück (M), Bramsche (M), Melle (M), Georgsmarienhütte (M)
Cloppenburg	33,6	-6,6	Cloppenburg (M), Friesoythe (M)
Rotenburg (Wümme)	33,0	-7,2	Rotenburg (Wümme) (M), Bremervörde (M), Zeven (M)
Gifhorn	30,8	-9,4	Gifhorn (M), Wittingen (M)
<b>Osterode am Harz</b>	<b>30,3</b>	<b>-10,0</b>	<b>Osterode am Harz (M)</b>
Cuxhaven	29,6	-10,6	Cuxhaven (M), Hemmoor (M)
Holzminden	27,4	-12,8	Holzminden (M)
Osterholz	27,0	-13,2	Osterholz-Scharmbeck (M)
Nienburg (Weser)	26,1	-14,2	Nienburg (Weser) (M)
Helmstedt	25,8	-14,4	Helmstedt (M)
Leer	20,8	-19,4	Leer (Ostfriesland) (M)
Lüchow-Dannenberg	19,2	-21,0	Lüchow (Wendland) (M)
Oldenburg	15,1	-25,2	Wildeshausen (M)

Legende: O = Oberzentrum, M+ = Mittelzentrum mit oberzentralen Teilfunktionen bzw. Mittelzentrum in einem mittelzentralen Verbund mit oberzentralen Teilfunktionen, M = Mittelzentrum;  $x\%$  = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Veränderung des gebietsstrukturellen Zugschnitts;  $\bar{x}\%$  = bedingter/mittlerer Handlungsbedarf;  $\square\%$  = kein Handlungsbedarf. Quellen: *Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesplanung* (Hg.): Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen in der Fassung der Bekanntmachung vom 08.05.2008 (Nds. GVBl. Nr. 10 vom 22.05.2008), 14f., *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen*: Online-Datenbank (Bevölkerungsforschreibung), Stand: 31.09.2010, eigene Berechnungen.

Im Untersuchungsraum wie im ganzen Land wird eine anzustrebende gleichmäßige Ausstattung der Landkreise mit Zentralen Orten nur eingeschränkt erreicht. So dokumentiert Tab. 4.4-A, dass doppelt so viele Bewohner der Landkreise Northeim, Göttingen und Goslar in Ober- und Mittelzentren wohnen als im *Kreis Osterode am Harz* (58-68% ggü. 30%). Mit der Stadt Osterode hat der Kreis nur ein einziges und nicht wie die anderen Kommunen drei oder vier Mittel-/Oberzentren; mithin ist selbst im Verhältnis zur kleinen Größe die *Versorgungsdichte unterdurchschnittlich*. Die beiden *Flächenkreise Northeim und Göttingen* sowie der kleinere *Kreis Goslar* besitzen ein weit überdurchschnittliches Versorgungsniveau und zeichnen sich daher durch eine *hohe gebietskörperschaftliche Eignung* aus.

**Südniedersachsen: disparate zentralörtliche Versorgungsquoten**

#### *SGB II-Quote*

Die Betrachtung der in Tab. 4.4-B dargestellten SGB II-Quote dient als Indikator für die *landesweit bestehende (Ungleich-)Verteilung und regionale Schwerpunktbildung von strukturbedingten Soziallasten*, die maßgeblich von der Kreisstufe zu tragen sind.<sup>47</sup> Die Kommunen sind im Bereich der sozialen Daseinsvorsorge weiterhin mit einer umfassenden Problemstellung konfrontiert, die ein vernetztes Agieren über Zielgruppen und spezielle Leistungsanforderungen hinaus erfordert. Im Sinne einer langfristig wirksamen und deshalb auch präventiv tätigen Arbeit lässt dies keine schnelle Entlastung, sondern eher ein stabiles und ggf. sogar steigendes Ausgabenniveau erwarten.

**SGB II-Quote**

*Tabelle 4.4-B: SGB II-Quote im Mai 2011*

Kommune: Städte und Kreise	SGB II-Quote in Prozent*	Abweichung zum Durchschnitt in Prozentpunkten	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
<b>Mittelwert (S)</b>	14,1	X	4,2
<b>Mittelwert (K)</b>	9,1		-0,9
<b>Mittelwert (L)</b>	9,9		X
<b><i>Kreisfreie Städte</i></b>			
Wolfsburg	8,9	-5,2	-1,0
Braunschweig	12,3	-1,8	+2,4
Osnabrück	13,0	-1,1	+3,1
Oldenburg	13,4	-0,7	+3,5
Salzgitter	13,9	-0,2	+4,0

<sup>47</sup> Zur Interpretation entsprechender Quoten und der Bedeutung für die übrige kommunale Daseinsvorsorge im Sozialbereich vgl. *Hesse/Götz, a.a.O., 2007; Hesse, a.a.O., 2009/2010.*

Kommune: Städte und Kreise	SGB II-Quote in Prozent*	Abweichung zum Durchschnitt in Prozentpunkten	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
<b>Mittelwert (S)</b>	<b>14,1</b>	<del> </del>	<b>+4,2</b>
Emden	14,3	+0,2	+4,4
Delmenhorst	18,6	+4,5	+8,7
Wilhelmshaven	18,7	+4,6	+8,8
<i>Landkreise</i>			
Vechta	5,2	-3,9	-4,7
Emsland	5,3	-3,8	-4,6
Grafschaft Bentheim	6,2	-2,9	-3,7
Osterholz	6,3	-2,8	-3,6
Osnabrück	6,3	-2,8	-3,6
Harburg	6,5	-2,6	-3,4
Oldenburg	6,5	-2,6	-3,4
Rotenburg (Wümme)	6,7	-2,4	-3,2
Cloppenburg	6,7	-2,4	-3,2
Ammerland	6,9	-2,2	-3,0
Diepholz	7,3	-1,8	-2,6
Gifhorn	7,9	-1,2	-2,0
Friesland	8,3	-0,8	-1,6
Leer	8,5	-0,6	-1,4
Verden	8,7	-0,4	-1,2
<b>Mittelwert (K)</b>	<b>9,1</b>	<del> </del>	<b>-0,9</b>
Wolfenbüttel	9,2	+0,1	-0,7
Nienburg (Weser)	9,2	+0,1	-0,7
Cuxhaven	9,2	+0,1	-0,7
Heidekreis	9,2	+0,1	-0,7
Stade	9,3	+0,2	-0,6
Uelzen	9,5	+0,4	-0,4
Wittmund	9,5	+0,4	-0,4
<b>Göttingen</b>	<b>9,6</b>	<b>+0,5</b>	<b>-0,3</b>
<b>Northeim</b>	<b>9,9</b>	<b>+0,8</b>	<b>0,0</b>
Lüneburg	9,9	+0,8	0,0
Schaumburg	10,2	+1,1	+0,3
Aurich	10,2	+1,1	+0,3
Helmstedt	10,5	+1,4	+0,6
Peine	10,5	+1,4	+0,6

Kommune: Städte und Kreise	SGB II-Quote in Prozent*	Abweichung zum Durchschnitt in Prozentpunkten	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Hildesheim	10,5	+1,4	+0,6
Holzminden	10,9	+1,8	+1,0
Wesermarsch	11,0	+1,9	+1,1
Celle	11,1	+2,0	+1,2
Hameln-Pyrmont	11,4	+2,3	+1,5
Lüchow-Dannenberg	11,9	+2,8	+2,0
<b>Osterode am Harz</b>	<b>12,3</b>	<b>+3,2</b>	<b>+2,4</b>
<b>Goslar</b>	<b>13,0</b>	<b>+3,9</b>	<b>+3,1</b>
Region Hannover	13,0	+3,9	+3,1

**Legende:** (L) = Land; (K) = Kreise; (S) = Stadt; \* Anteil der hilfebedürftigen Personen nach dem SGB II (erwerbsfähige und nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige) an der Bevölkerung bis unter 65 Jahren;  $x\%$  = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Veränderung des gebietsstrukturellen Zuschnitts;  $\bar{x}\%$  = bedingter/mittlerer Handlungsbedarf;  $\underline{x}\%$  = kein/geringer Handlungsbedarf; die gruppenspezifischen Mittelwerte sind ungewichtet. Quelle: Bundesagentur für Arbeit: SGB II-Kennzahlen für interregionale Vergleiche mit interaktivem Analysetool, Stand: Mai 2011, eigene Berechnungen.

Die sozialen Probleme in der (Teil-)Region Südniedersachsen sind etwas stärker als im Bundes- und im niedersächsischen Landesdurchschnitt *ausgeprägt* (beide 10%). Der Landkreis Göttingen weist mit 9,6% einen zumindest regional unterdurchschnittlichen Anteil Hilfebedürftiger auf, der Kreis Northeim liegt geringfügig darüber (9,9%). Bei beiden wird aber bereits jetzt Handlungsbedarf erkennbar, der sich in Osterode und Goslar weiter verschärft. Ein Ausgleich der bestehenden Hilfebedarfe im Raum ist angesichts eines fehlenden starken Partners somit *kaum möglich*.

**Überdurchschnittliche Belastung des Untersuchungsraums**

### Kommunale Steuereinnahmen

Nachdem sich die ersten beiden Indikatoren in diesem Abschnitt auf die sozioökonomische Ausgleichsfähigkeit der Kreisstruktur richteten, wendet sich der Gutachter nun der *fiskalischen Ausgleichsfähigkeit* zu und beurteilt die Verteilung der Steuereinnahmen zwischen den Kommunen Niedersachsens und im Untersuchungsraum. Zur Bewertung werden die *Gesamtsteuereinnahmen des jeweiligen Kreises und seiner kreisangehörigen Gemeinden pro Einwohner* herangezogen (vgl. Tab. 4.4-C), die sich vor allem aus der Grundsteuer A und B, der Gewerbesteuer und den Anteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer zusammensetzen. Den Hintergrund dieser Analyse bilden neben monetären Ausgleichserwägungen zwischen den Gebietskörperschaften auch die Berücksichtigung wirtschaftlicher Potentiale, die nachhaltige Einnahmegrundlagen positiv und etwaige soziale Belas-

**Gesamtsteuereinnahmen**



tungen eher negativ beeinflussen, also gleichfalls ein Austarieren der administrativen kreislichen Ausgangssituation nahe legen könnten.

Tabelle 4.4-C: Verteilung der kommunalen Steuereinnahmen auf der Kreisstufe im Jahresmittel 2007-2009

Kommune: Städte und Kreise	Steuereinnahmen je Einwohner (gesamt, netto, in Euro)	Abweichung zum Durch- schnitt in Prozent	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
<b>Mittelwert (S)</b>	<b>960,17</b>	X	<b>+41,9</b>
<b>Mittelwert (K)</b>	<b>676,52</b>		<b>-6,8</b>
<b>Mittelwert (L)</b>	<b>725,85</b>		X
<b>Kreisfreie Städte</b>			
Salzgitter	1.308,90	+36,3	+80,3
Wolfsburg	1.180,99	+23,0	+62,7
Emden	1.104,87	+15,1	+52,2
Braunschweig	987,96	+2,9	+36,1
<b>Mittelwert (S)</b>	<b>960,17</b>	X	<b>+41,9</b>
Osnabrück	917,39	-4,5	+26,4
Oldenburg	860,86	-10,3	+18,6
Wilhelmshaven	718,37	-25,2	-1,0
<b>Delmenhorst</b>	<b>601,99</b>	<b>-37,3</b>	<b>-17,1</b>
<b>Landkreise</b>			
Region Hannover	1.064,30	+57,3	46,6
Verden	915,64	+35,3	26,1
Diepholz	845,96	+25,0	16,5
Wesermarsch	837,98	+23,9	15,4
Vechta	817,09	+20,8	12,6
Aurich	764,26	+13,0	5,3
Emsland	731,19	+8,1	0,7
Harburg	729,92	+7,9	0,6
Oldenburg	727,87	+7,6	0,3
<b>Göttingen</b>	<b>719,78</b>	<b>+6,4</b>	<b>-0,8</b>
Celle	710,36	+5,0	-2,1
Hameln-Pyrmont	705,87	+4,3	-2,8
Holzminden	704,67	+4,2	-2,9
Stade	703,49	+4,0	-3,1
Hildesheim	677,91	+0,2	-6,6
<b>Mittelwert (K)</b>	<b>676,52</b>	X	<b>-6,8</b>

Kommune: Städte und Kreise	Steuereinnahmen je Einwohner (gesamt, netto, in Euro)	Abweichung zum Durch- schnitt in Prozent	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
Osnabrück	675,62	-0,1	-6,9
Peine	671,94	-0,7	-7,4
<b>Osterode am Harz</b>	<b>650,40</b>	<b>-3,9</b>	<b>-10,4</b>
Grafschaft Bentheim	649,10	-4,1	-10,6
Wolfenbüttel	646,86	-4,4	-10,9
Cloppenburg	645,56	-4,6	-11,1
Osterholz	638,60	-5,6	-12,0
<b>Northeim</b>	<b>637,04</b>	<b>-5,8</b>	<b>-12,2</b>
Lüneburg	632,40	-6,5	-12,9
Helmstedt	631,81	-6,6	-13,0
Nienburg (Weser)	615,27	-9,1	-15,2
Uelzen	609,85	-9,9	-16,0
Ammerland	605,63	-10,5	-16,6
Heidekreis	604,50	-10,6	-16,7
Rotenburg (Wümme)	601,55	-11,1	-17,1
<b>Goslar</b>	<b>599,98</b>	<b>-11,3</b>	<b>-17,3</b>
Gifhorn	585,88	-13,4	-19,3
<b>Wittmund</b>	<b>575,05</b>	<b>-15,0</b>	<b>-20,8</b>
<b>Lüchow-Dannenberg</b>	<b>568,75</b>	<b>-15,9</b>	<b>-21,6</b>
<b>Schaumburg</b>	<b>567,56</b>	<b>-16,1</b>	<b>-21,8</b>
<b>Cuxhaven</b>	<b>562,53</b>	<b>-16,8</b>	<b>-22,5</b>
<b>Friesland</b>	<b>555,35</b>	<b>-17,9</b>	<b>-23,5</b>
<b>Leer</b>	<b>520,18</b>	<b>-23,1</b>	<b>-28,3</b>

**Legende:** (L) = Land; (K) = Kreise; (S) = Stadt;  $\bar{x}$  Euro = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Veränderung des gebietsstrukturellen Durchschnitts;  $\bar{x}$  Euro = bedingter/mittlerer Handlungsbedarf;  $\bar{x}$  Euro = kein/geringer Handlungsbedarf; die gruppenspezifischen Mittelwerte sind mit der Einwohnerzahl gewichtet. Quelle: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen: Online-Datenbank (Realsteuervergleich), eigene Berechnungen.

Im Untersuchungsraum werden Unterschiede in der Steuereinnahmekraft erkennbar, die Spannweite ist jedoch weniger ausgeprägt als in anderen Teilregionen. Während der *Kreis Göttingen* mit Steuereinnahmen von 720 Euro je Einwohner im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2009 leicht über dem kreislichen Mittel liegt, erzielten die *Landkreise Osterode und Northeim* mit ca. 650 Euro je Einwohner nur unterdurchschnittlich hohe Steuereinnahmen und weisen diesbezüglich *mittleren Handlungsbedarf* auf. Auch *Goslar* gehört mit 600 Euro je Einwohner nicht zur Gruppe der einnahmeschwächsten Landkreise, wenngleich seine gebietskörper-

**Ungleichverteilung kommunaler Steuereinnahmen in Südniedersachsen**

schaftliche Eignung mit Blick auf die finanzielle Eigenständigkeit sinkt. Zur Bedienung von Ausgleichserfordernissen und zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse bieten sich *Zusammenschlüsse im begutachteten Raumzuschnitt* nur begrenzt an. Eine potentielle Fusion würde die leichte *Schwankung der Gewerbesteuererinnahmen* des Kreises Göttingen zumindest *eingrenzen* und erweiterte Planungssicherheit gewährleisten.

Die Einnahmesituation der *Gemeinden* kann als ausgeglichen bezeichnet werden, es finden sich kaum Verwaltungseinheiten, die signifikant unterdurchschnittliche Steuereinnahmen erzielen. In den Kreisen Northeim, Goslar und Osterode am Harz musste 2009 keine Gemeinde mit weniger als 400 EUR je Einwohner wirtschaften. *Spitzenwerte* verzeichneten im Kreis Goslar die *Städte Goslar, Langelsheim und Seesen* mit ca. 650 Euro je Einwohner, im Kreis Northeim die Gemeinde *Nörten-Hardenberg* und die *Stadt Northeim* mit etwa 750 Euro je Einwohner und im Kreis Osterode am Harz die *Stadt Osterode*, die mit 620 Euro Einnahmen aus der Gewerbesteuer Gesamtsteuereinnahmen i.H.v. 1.080 Euro je Einwohner auswies.<sup>48</sup> Eine weitere Spreizung um den Mittelwert herum fand sich im Landkreis Göttingen, wo die *Gemeinde Friedland* (330€/Einwohner) und die *Stadt Gieboldehausen* (390€/Einwohner) die *geringsten steuerbasierten Einnahmen* verzeichneten, während die *Städte Göttingen* und *Hannoversch Münden* mit 760 Euro je Einwohner sehr gut abschnitten.

**Gemeindliche Situation**

#### *Zusammenfassung*

Die vorgestellten Analysen haben *in Teilen eher geringe* (SGB II-Quote), *in Teilen erhebliche* (zentrale Versorgungsniveaus, Steuereinnahmen) *Disparitäten in der Kommunalstruktur Niedersachsens offen gelegt*. Die gegenwärtige Gebietsstruktur erscheint danach *nur begrenzt geeignet, sozioökonomischen und fiskalischen Ausgleichserfordernissen auf der Kreisstufe gerecht zu werden*. Tab. 4.4-D fasst die bisherigen Erkenntnisse zusammen und weist erkennbaren Stabilisierungs- wie ggf. Handlungsbedarf kreisspezifisch aus.

**Begrenzte Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse**

*Tabelle 4.4-D: Eignung der kreislichen Gebietsstrukturen mit Blick auf die deren Ausgleichsfähigkeit und die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse*

<b>Kommune: Städte und Kreise</b>	<b>Zentralörtliche Versorgung</b>	<b>SGB II-Quote</b>	<b>Steuereinnahmen</b>
<i>Kreisfreie Städte</i>			
Braunschweig	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>

<sup>48</sup> vgl. Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen, Onlinedatenbank, Tab. K9200001: Realsteuervergleich

<b>Kommune: Städte und Kreise</b>	<b>Zentralörtliche Versorgung</b>	<b>SGB II-Quote</b>	<b>Steuereinnahmen</b>
Salzgitter	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>
Wolfsburg	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>
Delmenhorst	<i>Hoch</i>	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>
Emden	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>	<i>Hoch</i>
Oldenburg	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>
Osnabrück	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>
Wilhelmshaven	<i>Hoch</i>	<i>Gering</i>	<i>Mittel</i>
<b>Landkreise</b>			
Gifhorn	<i>Mittel</i>	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>
<b>Göttingen</b>	<b><i>Hoch</i></b>	<i>Mittel</i>	<b><i>Hoch</i></b>
<b>Goslar</b>	<b><i>Hoch</i></b>	<b><i>Gering</i></b>	<i>Mittel</i>
Helmstedt	<i>Gering</i>	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>
<b>Northeim</b>	<b><i>Hoch</i></b>	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>
<b>Osterode am Harz</b>	<i>Mittel</i>	<b><i>Gering</i></b>	<i>Mittel</i>
Peine	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>
Wolfenbüttel	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>
Region Hannover	<i>Hoch</i>	<i>Gering</i>	<i>Hoch</i>
Diepholz	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>
Hameln-Pyrmont	<i>Hoch</i>	<i>Gering</i>	<i>Hoch</i>
Hildesheim	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>	<i>Hoch</i>
Holzmissen	<i>Mittel</i>	<i>Gering</i>	<i>Hoch</i>
Nienburg (Weser)	<i>Gering</i>	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>
Schaumburg	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>	<i>Gering</i>
Celle	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>	<i>Hoch</i>
Cuxhaven	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>	<i>Gering</i>
Harburg	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>
Lüchow-Dannenberg	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>
Lüneburg	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>
Osterholz	<i>Mittel</i>	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>
Rotenburg (Wümme)	<i>Mittel</i>	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>
Heidekreis	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>
Stade	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>	<i>Hoch</i>
Uelzen	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>
Verden	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>
Ammerland	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>

Kommune: Städte und Kreise	Zentralörtliche Versorgung	SGB II-Quote	Steuereinnahmen
Aurich	Mittel	Mittel	Hoch
Cloppenburg	Mittel	Hoch	Mittel
Emsland	Mittel	Hoch	Hoch
Friesland	Mittel	Hoch	Gering
Grafschaft Bentheim	Mittel	Hoch	Mittel
Leer	Gering	Hoch	Gering
Oldenburg	Gering	Hoch	Hoch
Osnabrück	Mittel	Hoch	Mittel
Vechta	Hoch	Hoch	Hoch
Wesermarsch	Hoch	Mittel	Hoch
Wittmund	Mittel	Mittel	Gering

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

Mit Blick auf die Ausgleichsfähigkeit und die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse weist Südniedersachsen Stärken wie Schwächen auf: 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 Wirtschaftsstandort profitierend, kann der *Kreis Göttingen* bei etwaigen Zusammenschlüssen Ausgleichspotentiale 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.

Süd-  
niedersachsen

#### 4.5 Ortsnähe, Teilhabe/Ehrenamt und Identität

Die demokratische, örtliche und politische Integrationsfähigkeit benennt den normativen Gehalt der kommunalen Selbstverwaltung und fasst jene Argumente zusammen, die regelmäßig gegen Anpassungen der Gebietsstruktur vorgetragen werden. Die *Integrationsfähigkeit einer Kommune* umfasst

- in institutioneller Hinsicht die *Teilhabe am politisch-administrativen Prozess*, insbesondere mit Blick auf die Ausübung des Ehrenamts,
- aus einer räumlichen und personellen Sicht die *Ortsnähe* der Verwaltungen im Verhältnis zu den Bürgern sowie
- unter funktionalen wie strukturellen Gesichtspunkten die Abbildung der im Verwaltungsgebiet gegebenen *Identitäten*.

Diese Anforderungen sind nicht zuletzt nach dem Urteil des Verfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 26. Juli 2007 (und nachfolgend vom 18. August 2011) außerordentlich hoch zu bewerten und waren im zugrunde liegenden Streitfall letztlich (ergänzt um Verfahrensmängel) ursächlich für die zwischenzeitliche Ablehnung einer weitergehenden Kreisgebietsreform (vgl. hierzu erneut unter Kap. 2).

### *Teilhabe*

Die angesprochene demokratische Integrationsfähigkeit soll zum einen jedem Bürger die *Teilhabe am politisch-administrativen Prozess* ermöglichen und zum anderen *über Wahlen die Sanktionierung von Entscheidungsträgern* erlauben; zudem geht es um die Responsivität der kommunalen Politik gegenüber der Bürgerschaft. All dies setzt *zumutbare Entfernungen zwischen Wohnort und Kreistag bzw. Gemeinde-/Stadtrat* sowie die *Überschaubarkeit der Kommune* voraus. Dabei ist aber auch zu berücksichtigen, dass Gebietskörperschaften durch eine Maßstabsvergrößerung einen erweiterten und somit demokratisch werthaltigeren Entscheidungsumfang erhalten können, sodass die Vertreter ggf. erst auf der Basis dieser Zuständigkeiten überhaupt (wieder) über legitimationsbedürftige Maßnahmen und Ressourcenansprüche entscheiden können. *Seitz* hat empirisch aufgezeigt, dass Gebietsvergrößerungen das bürgerschaftlich-demokratische Engagement kaum schwächen; einen Zusammenhang zwischen dem Wohnsitz von Kreistagsbewerbern und der Distanz zwischen Wohnsitz und Kreissitz stellte er für Rheinland-Pfalz und Brandenburg nicht fest.<sup>49</sup> Andererseits führen Gebietsvergrößerungen im Regelfall zumindest zu einer Abnahme der Zahl der kommunalen Mandatsträger, wodurch die verbliebenen Volksvertreter eine größere Zahl von Bürgern zu vertreten haben.<sup>50</sup> Ein ggf. alternativ zu Neugliederungen verfolgter Ausbau von *interkommunaler Zusammenarbeit* weist mit Blick auf die demokratische Integrationsfähigkeit das Defizit einer *Schwächung der legitimierten Verwaltungskontrolle* auf, weil die mittelbare Repräsentanz bei der Mitverwaltung und in intermediären Einrichtungen, wie Zweckverbänden, zunimmt.

**Verhältnis von  
Ehrenamt und  
Gebietsgröße**

Um die demokratische Integrationsfähigkeit der bestehenden Kreisstrukturen zu erfassen, werden im Folgenden zwei Indikatoren eingesetzt:

<sup>49</sup> *Seitz, H.*: Das Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern im Lichte sozialwissenschaftlicher Evidenz, in: Büchner, C./Franzke, J./Nierhaus, M. (Hg.), Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern, Potsdam, 2008b, 83-103.

<sup>50</sup> Hierzu und zum Folgenden: *Hesse*, a.a.O., 2008/2009, 220f. Nicht nur nachrichtlich sei daran erinnert, dass ein kommunaler Gebietszuschnitt neben dem politischen Ehrenamt auch soziale, kulturelle und sportliche ehrenamtliche Tätigkeiten fördern sollte.

- die *Zahl der Bewerber um ein Mandat* in der Versammlung der Region Hannover, den Kreistagen der Landkreise und in den Räten der kreisfreien Städte pro Einwohner und pro Mandat bei der letzten Kommunalwahl im Jahr 2011 – mit diesem Indikator misst der Gutachter die Bereitschaft zur Wahrnehmung des kommunalpolitischen Ehrenamtes;
- die durchschnittliche *Wahlbeteiligung* bei den letzten beiden Kommunalwahlen in den Jahren 2006 und 2011 – mit dieser Messgröße kann näherungsweise die demokratische Integration der Bürgerschaft durch die Einrichtungen der Kreispolitik sowie ihre (ggf. diffuse) Systemunterstützung erfasst werden.

**Indikatoren  
demokratischer  
Integrations-  
fähigkeit**

Die Zahl der Bewerber um ein Mandat in den kreislichen Vertretungskörperschaften spiegelt das kommunalpolitische ehrenamtliche Engagement präzise wider. Ausgehend von der Tatsache, dass sich nur ein begrenzter Teil der Bürgerschaft für die Kreispolitik interessiert und sowohl über den Willen als auch die zeitlichen Ressourcen verfügt, ein kommunales Ehrenamt auszuüben, bietet sich als *Bezugspunkt für die Bewerberzahl zunächst die Einwohnerzahl des Kreises oder der kreisfreien Stadt* an. So können Verzerrungen, die durch die sehr divergierenden Einwohnerzahlen entstehen, verhindert werden. Einwohnerstarke Kommunen werden von diesem Indikator jedoch insofern systematisch benachteiligt, als mit steigender Einwohnerzahl die Zahl der Mandate nicht im selben Maße zunimmt, folglich die individuelle Erfolgswahrscheinlichkeit eines möglichen Bewerbers abnimmt. Da potentielle Bewerber um ein Mandat in Kreistag, Regionalversammlung und Stadtrat bei der Entscheidung über ihre Kandidatur auch die Wahrscheinlichkeit eines Mandatsgewinns (angesichts der Zahl der Mitbewerber) berücksichtigen werden, wird zusätzlich zum Einwohnerbezug die *Bewerberzahl noch in das Verhältnis zur Mandatszahl* gestellt. Diese Messgröße weist wiederum den Nachteil auf, dass sie ehrenamtliches Engagement in Abhängigkeit von konkreten und veränderbaren Strukturen setzt, mithin nachfrageorientiert konzipiert ist, und nicht als Wert an sich, als die demokratische Mitwirkung eines möglichst großen Teils der Bürgerschaft an der Regelung lokaler wie regionaler Selbstverwaltungsangelegenheiten. Angesichts dieser Stärken und Schwächen *beider Indikatoren* werden diese in Tab. 4.5-A *gleichberechtigt* ausgewiesen. Die Eignung der kommunalen Gebietsstrukturen wird dabei relational beurteilt: Kreisen und kreisfreien Städten, deren Bewerberzahl innerhalb einer halben Standardabweichung vom Kreis- bzw. Stadtdurchschnitt liegt, wird eine *mittlere Eignung* zugesprochen. Darüber hinausgehende Abweichungen nach oben oder unten führen entsprechend zum Ausweis *geringen oder hohen Handlungsbedarfs* mit Blick auf die betroffene Kommune. Ein hohes ehrenamtliches Engagement ist dabei ein nicht unerhebliches Argument für den Erhalt der Gebietskulisse; eine geringe Bewerberzahl um ein Kreismandat weist (sieht man hier von anderen möglichen Faktoren, wie dem politischen Interesse oder der Beschäftigtenstruktur, ab) entweder darauf hin, dass die Größe des Landkreises die ehrenamtliche Tätigkeit über Gebühr erschwert, oder dass die einge-

**Bewerberzahl um  
Mandate in kom-  
munalen Vertret-  
ungskörperschaf-  
ten**

schränkte Handlungsfähigkeit der Kommune die politische Mitwirkung wenig attraktiv erscheinen lässt.

*Tabelle 4.5-A: Bewerber um ein Mandat in der Versammlung der Region Hannover, den Kreistagen der Landkreise und den Räten der kreisfreien Städte bei den Kommunalwahlen am 11.09.2011*

Kommune: Städte und Kreise	Zahl der Bewerber pro 10.000 Ein- wohner	Abweichung zum Durch- schnitt in Prozent		Zahl der Bewerber pro Sitz in der Vertre- tungs- körpers- chaft	Abweichung zum Durch- schnitt in Prozent	
		Gruppe (S/K)	Land (L)		Gruppe (S/K)	Land (L)
<b>Mittelwert (S)</b>	<b>20,7</b>	X	<b>+33,2</b>	<b>5,5</b>	X	<b>+5,6</b>
<b>Mittelwert (K)</b>	<b>14,8</b>		<b>-4,8</b>	<b>5,2</b>		<b>-1,0</b>
<b>Mittelwert (L)</b>	<b>18,6</b>		X	<b>5,3</b>		X
<b>Kreisfreie Städte</b>						
Emden	29,3	+41,3	88,2	3,6	-35,6	-32,0
Wilhelmshaven	27,9	+34,7	79,5	5,2	-6,9	-1,8
Delmenhorst	27,6	+33,5	77,8	4,7	-15,5	-10,8
Salzgitter	21,0	+1,3	+35,0	4,7	-14,5	-9,8
Osnabrück	20,8	+0,3	+33,5	6,8	22,0	+28,7
<b>Mittelwert (S)</b>	<b>20,7</b>	X	<b>+33,2</b>	<b>5,5</b>	X	<b>+5,6</b>
Oldenburg	20,6	-0,6	+32,3	6,6	+19,1	+25,7
Wolfsburg	20,4	-1,6	+31,1	5,3	-3,5	+1,8
Braunschweig	14,5	-29,8	-6,5	6,9	+24,2	+31,1
<b>Landkreise</b>						
Lüchow-Dannenberg	37,9	+155,8	+143,6	5,0	-4,3	-5,3
Wittmund	35,4	+139,1	+127,7	4,8	-7,0	-8,0
Holzminen	26,9	+81,9	+73,2	4,8	-7,9	-8,9
Hamelnd-Pyrmont	23,8	+61,0	+53,3	6,9	+32,2	+30,8
<b>Goslar</b>	23,4	+58,2	+50,6	7,1	+36,3	+34,9
<b>Osterode am Harz</b>	22,2	+49,9	+42,7	4,2	-19,8	-20,7
Ammerland	21,7	+46,4	+39,4	5,5	+6,3	+5,2
Friesland	20,7	+39,7	+33,0	4,5	-13,4	-14,3
Uelzen	20,6	+39,2	+32,5	4,6	-10,6	-11,6
Helmstedt	20,1	+35,9	+29,4	4,5	-12,9	-13,9
Wesermarsch	20,1	+35,6	+29,1	4,4	-15,7	-16,6
Celle	19,0	+28,2	+22,1	5,9	+13,1	+12,0



Kommune: Städte und Kreise	Zahl der Bewerber pro 10.000 Ein- wohner	Abweichung zum Durch- schnitt in Prozent		Zahl der Bewerber pro Sitz in der Vertre- tungs- körperschaft	Abweichung zum Durch- schnitt in Prozent	
		Gruppe (S/K)	Land (L)		Gruppe (S/K)	Land (L)
Harburg	18,7	+26,2	+20,2	7,4	+42,2	+40,7
<b>Göttingen</b>	18,3	+23,8	+17,8	7,4	+42,8	+41,3
Heidekreis	18,1	+22,6	+16,7	5,8	+11,5	+10,4
Aurich	17,9	+20,9	+15,1	5,8	+12,5	+11,3
Verden	17,4	+17,9	+12,2	4,7	-10,3	-11,3
Peine	17,4	+17,6	+11,9	4,6	-11,5	-12,4
Gifhorn	17,2	+16,0	+10,4	5,5	+6,2	+5,1
Wolfenbüttel	17,0	+14,7	+9,2	4,2	-19,6	-20,4
Schaumburg	16,5	+11,8	+6,5	5,0	-4,1	-5,1
Lüneburg	16,3	+10,3	+5,0	5,5	+6,6	+5,5
Grafschaft Bentheim	16,3	+10,2	+5,0	4,4	-14,9	-15,8
Oldenburg	15,8	+6,5	+1,4	4,3	-16,7	-17,6
<b>Northeim</b>	15,5	+4,7	-0,3	4,4	-15,7	-16,6
Rotenburg (Wümme)	14,8	+0,3	-4,5	4,5	-13,0	-14,0
<b>Mittelwert</b>	<b>14,8</b>	<del>X</del>	<b>-4,8</b>	<b>5,2</b>	<del>X</del>	<b>-1,0</b>
Osterholz	14,7	-0,6	-5,4	3,6	-31,0	-31,7
Nienburg (Weser)	14,4	-2,7	-7,4	3,6	-30,7	-31,4
Stade	14,3	-3,2	-7,9	5,4	+4,4	+3,3
Diepholz	14,1	-4,8	-9,4	4,9	-5,3	-6,3
Cuxhaven	13,7	-7,5	-12,0	4,5	-14,3	-15,2
Leer	13,0	-12,3	-16,5	4,0	-23,7	-24,5
Osnabrück	12,5	-15,7	-19,7	6,6	+26,5	+25,2
Hildesheim	12,0	-18,8	-22,7	5,5	+6,5	+5,4
Vechta	10,4	-29,9	-33,2	3,3	-36,6	-37,2
Emsland	9,1	-38,6	-41,5	4,3	-16,9	-17,8
Cloppenburg	8,1	-45,4	-48,0	2,7	-48,7	-49,2
Region Hannover	6,4	-56,8	-58,9	8,6	+65,2	+63,5

Legende: (L) = Land; (K) = Kreise; (S) = Stadt; **Gering** = geringe Eignung der Gebietskulisse (mehr als eine halbe Standardabweichung unter dem Mittelwert); **Mittel** = mittlere Eignung der Gebietskulisse (innerhalb einer halben Standardabweichung um den Mittelwert); **Hoch** = besondere Eignung der Gebietskulisse (mehr als eine halbe Standardabweichung über dem Mittelwert). Die Mittelwerte sind mit der Einwohnerzahl gewichtet. Quelle: Niedersächsischer Landeswahlleiter, 2011; eigene Berechnungen.

Die Auswertung der Bewerberzahlen in Tab.4.5-A macht deutlich, dass der Anteil der Bürger, die bereit sind, sich in der Kommunalpolitik *ehrenamtlich zu engagieren*, zwischen den kreislichen Gebietskörperschaften *stark differiert*. Wählt man dagegen die Zahl der zur Verfügung stehenden Mandate als Maßstab, gehen die Unterschiede deutlich zurück und verändert sich die Reihenfolge der Kreise und kreisfreien Städte bei der Bewertung ihrer „demokratischen Integrationsfähigkeit“. Selbst wenn die beiden Indikatoren aufgrund ihrer unterschiedlichen Bezüge (und dahinter stehenden inhaltlichen Annahmen) zwangsläufig bei einigen Kommunen zu unterschiedlichen Ergebnissen führen, weist die Zusammenführung beider Messwerte doch einige Fälle mit einer über *beide Indikatoren konstant niedrigen bzw. hohen Integrationsfähigkeit* auf.

**Zusammenführung beider Messwerte**

Im Untersuchungsraum strebt eine vergleichsweise hohe Zahl von *Bürgern ein kommunalpolitisches Mandat an*. Unter Zusammenführung beider Indikatoren zeigt sich im *Landkreis Goslar* eine starke kommunalpolitische Einsatzbereitschaft, wie auch im *Kreis Göttingen*, der eine der höchsten Bewerberzahlen pro Mandat im Land Niedersachsen verzeichnet. Osterode am Harz und Northeim wird demgegenüber eine mittlere Integrationskraft zugesprochen: Sie können zwar auf überdurchschnittlichen Bewerberzahlen im Verhältnis zu ihrer Einwohnerzahl verweisen, doch relativieren sich diese, wenn sie der (aufgrund der Einwohnerschwäche relativ großen) Zahl der Kreistagssitze gegenüber gestellt werden. Das ehrenamtliche Engagement bietet somit *argumentativen Rückhalt für den Erhalt* der Gebietskulissen, da beide Indikatoren auf eine überdurchschnittliche politische Integration der Bürgerschaft hinweisen. Allerdings dürfte auch die Größe eines fusionierten Landkreises aus Osterode und Northeim die ehrenamtliche Tätigkeit nicht über Gebühr erschweren, prinzipiell gilt dies auch für den Einbezug Göttingens. Eine merkliche Erhöhung der kommunalen Handlungsfähigkeit ließe die politische Mitwirkung möglicherweise noch attraktiver erscheinen.

**Hohe politische Integrationskraft in Südniedersachsen**

Während die Bewerbung um ein politisches Mandat auf der Kreisstufe nur von einem geringen Teil der Kreis-, Regions- bzw. Stadtbewohner erwogen wird, können aus der *Beteiligung an Kommunalwahlen* wichtige Hinweise für die demokratische Integration der gesamten Bürgerschaft abgeleitet werden. Dabei ist sich der Gutachter bewusst, dass die Wahlbeteiligung von einer Reihe von Faktoren beeinflusst wird, die in Teilen jenseits des politisch-administrativen Prozesses liegen, und dass eine geringe Wahlbeteiligung nicht zwangsläufig Unzufriedenheit oder Distanz zur Kommunalpolitik dokumentiert, sondern auch Zufriedenheit mit dem *Status quo* ausdrücken oder einer rationalen Entscheidung eines *homo oeconomicus* folgen

**Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen**

kann.<sup>51</sup> Durch den Einbezug der letzten und vorletzten Kommunalwahlen in Niedersachsen sucht der Gutachter die Verzerrung durch einzelwahlspezifische Sonderfaktoren zu begrenzen. Die Eignung der kommunalen Gebietsstrukturen wird in Tab. 4.6-B erneut relational eingeschätzt: Kreisen und kreisfreien Städten, in denen die Wahlbeteiligung innerhalb einer halben Standardabweichung vom Kreis- bzw. Stadtdurchschnitt liegt, wird eine *mittlere Eignung* zugesprochen. Darüber hinausgehende Abweichungen nach oben oder unten führen entsprechend zum Ausweis *geringer oder hoher Eignung*.

Tabelle 4.5-B: Beteiligung bei den Kommunalwahlen am 10.09.2006 und 11.09.2011

Kommune: Städte und Kreise	Durchschnittliche Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen 2006 und 2011 in Prozent	Abweichung zum Durchschnitt in Prozentpunkten	
		Gruppe (S/K)	Land (L)
<b>Mittelwert (S)</b>	<b>46,3</b>	X	<b>-6,2</b>
<b>Mittelwert (K)</b>	<b>53,8</b>		<b>+1,3</b>
<b>Mittelwert (L)</b>	<b>52,5</b>		X
<b>Kreisfreie Städte</b>			
Braunschweig (S)	49,5	+3,2	-3,1
Wolfsburg (S)	48,0	+1,7	-4,6
Osnabrück (S)	47,4	+1,1	-5,1
<b>Mittelwert (S)</b>	<b>46,3</b>	X	<b>-6,2</b>
Oldenburg (S)	45,9	-0,4	-6,6
Wilhelmshaven (S)	45,9	-0,4	-6,6
Salzgitter (S)	45,6	-0,7	-6,9
Emden (S)	45,4	-0,9	-7,2
<b>Delmenhorst (S)</b>	<b>42,6</b>	<b>-3,7</b>	<b>-10,0</b>
<b>Landkreise</b>			
Rotenburg (Wümme)	58,2	+4,3	+5,6
Lüchow-Dannenberg	57,9	+4,0	+5,3
<b>Northeim</b>	<b>57,7</b>	<b>+3,9</b>	<b>+5,2</b>
Wittmund	56,8	+2,9	+4,2
Uelzen	56,7	+2,9	+4,2
Wolfenbüttel	56,5	+2,7	+4,0
Holzminden	56,3	+2,4	+3,7

<sup>51</sup> Vgl. zur Wahlforschung etwa Falter, J. W./Schoen, H. (Hg.): Handbuch Wahlforschung, Wiesbaden, 2005.

Osnabrück	56,1	+2,3	+3,6
Aurich	55,9	+2,1	+3,4
Vechta	55,9	+2,1	+3,4
<b>Osterode am Harz</b>	<b>55,8</b>	<b>+1,9</b>	<b>+3,2</b>
Emsland	55,7	+1,8	+3,1
Oldenburg	55,5	+1,7	+3,0
Grafschaft Bentheim	55,2	+1,4	+2,7
Ammerland	54,3	+0,5	+1,8
Verden	54,3	+0,4	+1,7
Helmstedt	54,2	+0,3	+1,6
Cloppenburg	53,9	+0,0	+1,3
Gifhorn	53,7	-0,1	+1,2
Lüneburg	53,7	-0,2	+1,1
<b>Mittelwert (K)</b>	<b>53,8</b>		<b>+1,3</b>
Heidekreis	53,2	-0,7	+0,6
Leer	53,1	-0,8	+0,5
Hildesheim	53,1	-0,8	+0,5
Peine	52,9	-0,9	+0,4
Osterholz	52,6	-1,3	0,0
Nienburg (Weser)	52,5	-1,3	+0,0
Cuxhaven	52,3	-1,5	-0,2
<b>Goslar</b>	<b>52,3</b>	<b>-1,5</b>	<b>-0,2</b>
Stade	52,2	-1,7	-0,4
Friesland	52,2	-1,7	-0,4
Wesermarsch	52,0	-1,9	-0,6
Harburg	51,9	-1,9	-0,6
Hamel-Pyrmont	51,3	-2,6	-1,3
Schaumburg	51,2	-2,7	-1,4
Diepholz	51,2	-2,7	-1,4
<b>Göttingen</b>	<b>50,1</b>	<b>-3,7</b>	<b>-2,4</b>
Celle	49,6	-4,3	-3,0
Region Hannover	48,4	-5,4	-4,1

Legende: (L) = Land; (K) = Kreise; (S) = Stadt; **Gering** = geringe demokratische Integrationsfähigkeit; **Mittel** = mittlere demokratische Integrationsfähigkeit; **Hoch** = besondere demokratische Integrationsfähigkeit; die gruppenspezifischen Mittelwerte sind ungewichtet. Quelle: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen: Kommunalwahl 2006, Kommunalwahl 2011; eigene Berechnungen.

Die Aufstellung weist *eher geringe Unterschiede zwischen den Kommunen* aus, sieht man von den sozialstrukturell bedingten Unterschieden zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen ab. Angesichts der eingeschränkten Validität des Indikators ist aus der geringen Wahlbeteiligung in einigen Kommunen nur begrenzt auf ihre mangelnde demokratische Integrationsfähigkeit zu schließen. *Im Untersuchungsraum* fällt die Wahlbeteiligung jedoch sehr *unterschiedlich* aus. Während *Northeim und Osterode*, die wie dargelegt nur eine durchschnittliche Anzahl an Bewerbern aufweisen, mit der durchschnittlich *dritt- bzw. elfthöchsten Wahlbeteiligung aller Landkreise* hervorragen, verhält es sich bei *Göttingen und Goslar* gerade umgekehrt. Einer überdurchschnittlichen Bewerberquote steht eine geringe Wahlbeteiligung gegenüber. Allgemein ist die demokratische Integration der Bevölkerung in Südniedersachsen als eher positiv einzustufen, woraus sich *weder ein Argument für noch gegen eine Fusion* von Kreisen ableiten lässt.

**„Durchwachsene“  
Wahlbeteiligung  
im Untersu-  
chungsraum**

#### *Ortsnähe*

Nach dieser Betrachtung wendet sich der Gutachter nun der *Ortsnähe* zu, ausgehend von der *Zielvorstellung, nach der öffentliche Leistungen hinreichend zugänglich, Verwaltungen mithin ortsnah bei ihren „Kunden“ angesiedelt sein sollten*. Dies bedingt nicht notwendigerweise eine kleine Flächengröße der Gebietskörperschaften, solange gewährleistet ist, dass die Bürger in zusätzlich eingerichteten dezentralen Einrichtungen ihre Verwaltungsangelegenheiten erledigen können.<sup>52</sup> Zu unterscheiden ist bei der Beurteilung der Bürgernähe zudem zwischen Aufgaben, die einen physischen Verwaltungskontakt und damit eine erkennbare zeitliche Begrenzung der Fahrtwege erfordern (etwa im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe) und Aufgaben, bei denen IuK-Techniken eine zentralisierte Sachbearbeitung ermöglichen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass Bürger mit der Kreisverwaltung nur selten (durchschnittlich höchstens alle 18 Monate<sup>53</sup>) in persönlichen Kontakt treten. Für die gleichwohl verbleibenden physischen Kontakte, etwa bei Umweltschutzfragen im Rahmen größerer Vorhaben oder bei Ausländerrechts- und Bauangelegenheiten, ist eine zumutbare Wegstrecke zu sichern.<sup>54</sup> Für die *Landkreise wurden bislang Distanzen von 30 bis 50 Kilometern als noch zumutbar eingestuft*.<sup>55</sup>

**Zumutbare räumliche Entfernung der Verwaltung zum Bürger**

<sup>52</sup> Bull, H.P.: Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen einer Funktional-, Struktur- und möglichen Kreisgebietsreform in Schleswig-Holstein, Gutachten im Auftrag der Staatskanzlei Schleswig-Holstein, 2007, 96.

<sup>53</sup> Ebd., 98.

<sup>54</sup> Ebd.

<sup>55</sup> Hesse, a.a.O., 2008/2009, 220f.; Rothe argumentiert, dass vier bis fünf Stunden einschließlich Hin- und Rückreise die zeitliche Höchstgrenze für die Erledigung der Verwaltungsgeschäfte sein sollte, vgl. Rothe, a.a.O., 2004, 135.

Bei der Beurteilung der Ortsnähe spielt aber auch die *Bündelungsfähigkeit von Ressourcen und Kompetenzen* im Bereich weisungsfreier, zumindest aber ermessensbasierter und strategisch relevanter Aufgaben eine wichtige Rolle. Mit steigender Gebietskulisse erhöhen sich Einspareffekte, Verwaltungskapazitäten und Möglichkeiten zur Bildung von Investitionsschwerpunkten. Um die *Bürgernähe* zumindest in grober *Näherung* zu erfassen und sie nicht bloß nachrichtlich als Gegenargument gegenüber funktionalen Erwägungen für Gebietsvergrößerungen und ohne den Ansatz einer Differenzierung der kreislichen Gebietskörperschaften anzuführen, erfährt die *Flächengröße der Landkreise* hier Beachtung und wird in Tab. 4.5-C einer relationalen Bewertung unterzogen: *Hohe Ortsnähe* (und damit geringer Handlungsbedarf) wird dabei Landkreisen zugesprochen, deren Gebietskulisse um mehr als eine halbe Standardabweichung kleiner ist als der Kreisdurchschnitt. Weist ein Kreis eine Flächengröße auf, die um mehr als eine halbe Standardabweichung vom Mittelwert abweicht, wird von einer *geringen Ortsnähe* ausgegangen. Zwischen diesen liegende Flächengrößen führen mit Blick auf die Ortsnähe zur Bewertung einer *mittleren Eignung* der Gebietskulisse.

**Verhältnis von  
Flächengröße und  
Ortsnähe**

*Tabelle 4.5-C: Flächengröße niedersächsischer Landkreise*

Landkreis	Flächengröße in km <sup>2</sup>	Abweichung zum Durchschnitt in Prozent
Peine	535	-56,3
Friesland	608	-50,3
<b>Osterode am Harz</b>	<b>636</b>	<b>-48,0</b>
Osterholz	651	-46,8
Wittmund	657	-46,3
Helmstedt	674	-44,9
Schaumburg	676	-44,8
Holzminde	693	-43,4
Wolfenbüttel	722	-41,0
Ammerland	728	-40,5
Verden	788	-35,6
Hameln-Pyrmont	796	-35,0
Vechta	813	-33,6
Wesermarsch	822	-32,8
<b>Goslar</b>	<b>965</b>	<b>-21,2</b>
Grafschaft Bentheim	981	-19,9
Oldenburg	1.063	-13,2
Leer	1.086	-11,3

Landkreis	Flächengröße in km <sup>2</sup>	Abweichung zum Durchschnitt in Prozent
<b>Göttingen</b>	<b>1.118</b>	<b>-8,7</b>
Hildesheim	1.206	-1,5
Lüchow-Dannenberg	1.220	-0,3
<b>Mittelwert (Landkreise)</b>	<b>1.224</b>	
Harburg	1.245	+1,7
Stade	1.266	+3,4
<b>Northeim</b>	<b>1.267</b>	<b>+3,5</b>
Aurich	1.287	+5,1
Lüneburg	1.323	+8,1
Nienburg (Weser)	1.399	+14,3
Cloppenburg	1.418	+15,8
Uelzen	1.454	+18,8
<b>Celle</b>	<b>1.545</b>	<b>+26,2</b>
<b>Gifhorn</b>	<b>1.563</b>	<b>+27,7</b>
<b>Heidekreis</b>	<b>1.874</b>	<b>+53,1</b>
<b>Diepholz</b>	<b>1.988</b>	<b>+62,4</b>
<b>Rotenburg (Wümme)</b>	<b>2.070</b>	<b>+69,1</b>
<b>Cuxhaven</b>	<b>2.073</b>	<b>+69,4</b>
<b>Osnabrück</b>	<b>2.122</b>	<b>+73,4</b>
<b>Region Hannover</b>	<b>2.291</b>	<b>+87,2</b>
<b>Emsland</b>	<b>2.882</b>	<b>+135,5</b>

Legende:  $x \text{ km}^2$  = geringe Eignung der Gebietskulisse;  $x \text{ km}^2$  = mittlere Eignung der Gebietskulisse;  $x \text{ km}^2$  = besondere Eignung der Gebietskulisse. Quelle: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen: Online-Datenbank (Flächenerhebung), Stand: 01.01.2009.

Im Untersuchungsraum deutet die Betrachtung der Flächengrößen auf eine nur eingeschränkte Ortsnähe der Verwaltungen in *Göttingen*, *Northeim* und *Goslar* hin. Im *Kreis Osterode am Harz* kann aufgrund der geringen Flächengröße eine durchweg hohe Ortsnähe konstatiert werden. 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 Fahrtstrecken aus den Randgebieten der Kreise jedoch unvermeidbar, weshalb der *Einrichtung von Außenstellen* bei Verwaltungstätigkeiten mit Publikumsverkehr eine erhöhte Bedeutung zukommt.

**Hinweise auf geringe Ortsnähe in Südniedersachsen**

### *Gegebene Identitäten im Zeitablauf*

Funktional wie strukturell erweist sich die *Integrationsfähigkeit einer Kommune* letztlich daran, dass sie die im Rahmen des Verwaltungsterritoriums gegebenen *Interessen und Identitäten abbildet*. Dies verweist einerseits auf kulturell-historische wie weitere identitätsstiftende Bindungen, die ein zu pflegendes Heimatgefühl schaffen und die Bereitschaft erhöhen, sich für die Belange der Mitbürger und ein *bonum commune* einzusetzen. Andererseits stellt die politische Integrationsfähigkeit auf eine beherrschbare Interessensvielfalt ab, um einen einheitlichen Vollzug und eine konsistente Steuerung zu ermöglichen. Die Übereinstimmung einer Gebietskulisse mit Identitäten und Interessen der Bürger ist allerdings schwer zu quantifizieren. Um gleichwohl zu intersubjektiv nachvollziehbaren Ergebnissen zu gelangen und vorhandene Differenzen zwischen den Kreisen in die Bewertung der Kreisstruktur aufzunehmen, wird für die *Bestimmung der Kongruenz von Gebietszuschnitt und regionalen Identitäten in Niedersachsen* die Übereinstimmung des Kreisgebiets mit

- den feudalen Territorien des 16. Jahrhunderts,
- den Regierungs- und Verwaltungsbezirken der Jahre 1946-1978 sowie
- den modernen Landschaften ermittelt.<sup>56</sup>

Die *feudalen Territorien des 16. Jahrhunderts* wurden einbezogen, um historisch gewachsene Bindungen zu berücksichtigen, die eine nachhaltige Wirkung auf das heutige Heimatgefühl der Niedersachsen entfaltet haben.<sup>57</sup> Die nachfolgende Abb. 4.5-A gibt die Territorialgliederung des heutigen Niedersachsens zur frühen Neuzeit wieder. Sie war durch vor allem drei Herrschaftsgruppen geprägt: die westlichen Bistümer, die selbständigen Grafschaften und die welfischen Fürstentümer.<sup>58</sup>

Die Gliederung des Landes Niedersachsen in die *von 1946 bis 1978 bestehenden Regierungs- und Verwaltungsbezirke* orientierte sich wesentlich an dieser historischen Territorialstruktur und wird als stärker auf die heutige Landesfläche bezogener Maßstab für etwaige regionale Bindungen herangezogen (vgl. Abb. 4.5-B).

**Identitätsräume in Niedersachsen**

**Herrschaftsräume des 16. Jahrhunderts**

**Regierungs- und Verwaltungsbezirke von 1946 bis 1978**

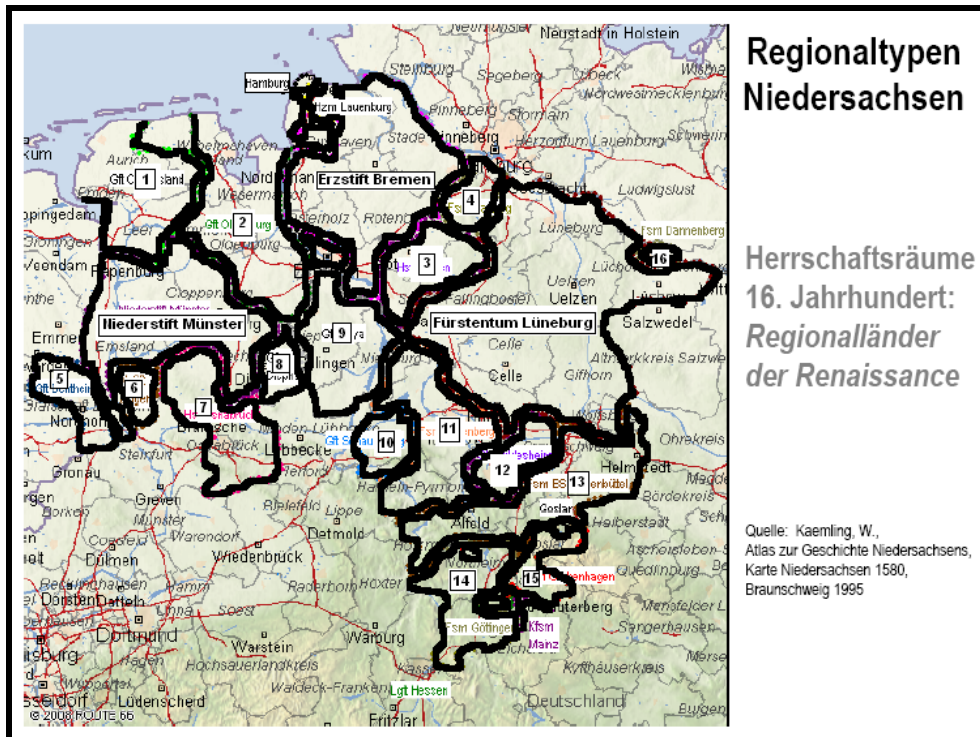
<sup>56</sup> Bei der Identifikation identitätsrelevanter Regionen wird an die Untersuchung Cassings angeknüpft, vgl. Cassing, G.: Regionalisierung in Niedersachsen. Konzept zur Reform der Kreisebene, 2008. Die indikatorengestützte Erfassung von „Interessen“ innerhalb eines Kreises oder einer Stadt wird hier aufgrund der Komplexität des Interessenskonzepts nicht verfolgt.

<sup>57</sup> Vgl. hierzu Hauptmeyer, C.-H.: Eigenverantwortliche Regionalentwicklung in Niedersachsen – Geschichte und Gegenwart, in: Neues Archiv für Niedersachsen, 1/2006.

<sup>58</sup> Vgl. im Detail Hauptmeyer, C.-H.: Landesgeschichte und historische Regionalentwicklung im Überblick, Oldenburg, 2004.

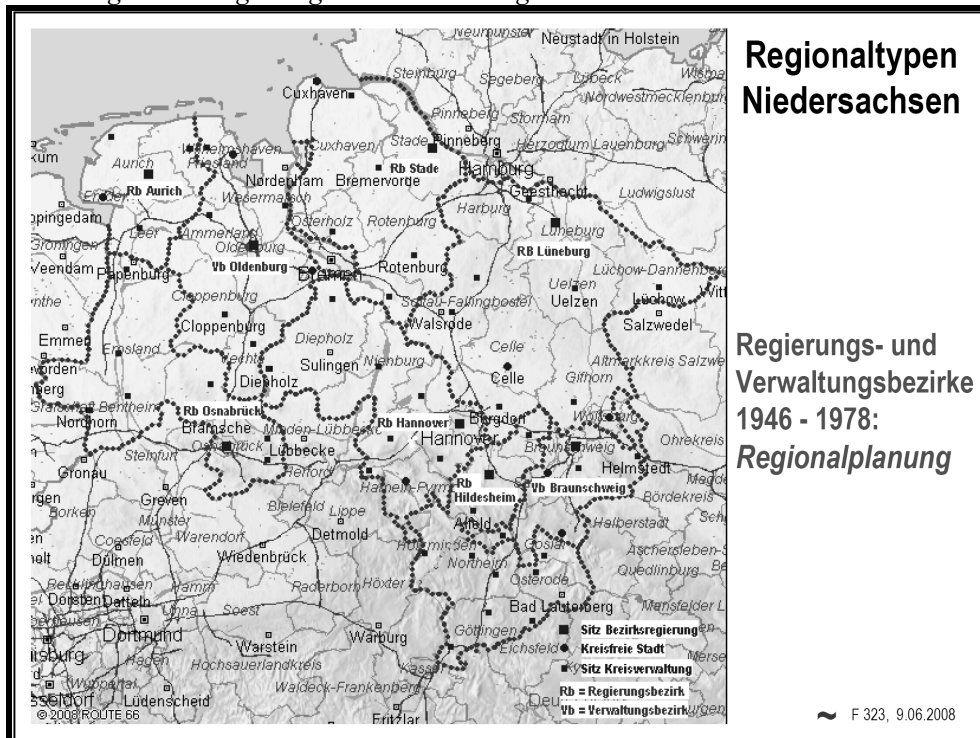


Abbildung 4.5-A: Feudale Territorien des 16. Jahrhunderts in Niedersachsen



**Legende:** (1) Grafschaft Ostfriesland, (2) Grafschaft Oldenburg, (3) Hochstift Verden, (4) Fürstentum Harburg, (5) Grafschaft Bentheim, (6) Niedergrafschaft Lingen, (7) Hochstift Osnabrück, (8) Grafschaft Diepholz, (9) Grafschaft Hoya, (10) Grafschaft Schaumburg, (11) Fürstentum Calenberg, (12) Stift Hildesheim, (13) Fürstentum Braunschweig-Wolfenbüttel, (14) Fürstentum Göttingen, (15) Fürstentum Grubenhagen, (16) Fürstentum Dannenberg; weitere Klein- und Kleinstfürstentümer bzw. Freie Reichsstädte nicht gesondert gekennzeichnet, Quelle: *Cassing, G.: Regionalisierung in Niedersachsen. Konzept zur Reform der Kreisebene, 2008, 27.*

Abbildung 4.5-B: Regierungs- und Verwaltungsbezirke 1946-1978 in Niedersachsen



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

Schließlich werden die Landkreise auf ihre *Übereinstimmung mit den sog. modernen Landschaften* hin überprüft. Die modernen Landschaften und Landschaftsverbände werden von den Landkreisen, Städten und Gemeinden unter Beteiligung von Vereinen aus den Bereichen Kultur, Heimatpflege und Landesgeschichte getragen und übernehmen Aufgaben im Bereich der Förderung von Kultur, Bildung und Wissenschaft. Sie sind dem Selbstverständnis nach *Förderer der regionalen Kultur* und knüpfen an die im Mittelalter gegründeten sog. historischen Landschaften an, die als Vertretungen der drei Stände Adel, Klerus und Stadtbürgertum Vorläufer heutiger Parlamente waren. Die in der Zeit nach 1960 gegründeten modernen Landschaften nehmen die Tradition eigenständiger Regionalkulturen auf. Durch die Gründung einer Arbeitsgemeinschaft der Landschaften und Landschaftsverbände in Niedersachsen (ALLviN) haben sie sich weiter institutionalisiert. Die *Mitgliedschaft* weist dabei die folgenden Gebietskörperschaften aus:

- Ostfriesische Landschaft: Landkreise Aurich, Leer, Wittmund, kreisfreie Stadt Emden
- Oldenburgische Landschaft: Landkreise Ammerland, Cloppenburg, Friesland, Oldenburg, Vechta, Wesermarsch, kreisfreie Städte Delmenhorst, Oldenburg und Wilhelmshaven
- Landschaftsverband Stade: Landkreise Cuxhaven, Osterholz, Rotenburg (Wümme), Stade, Verden
- Landschaftsverband Hildesheim: Landkreis Hildesheim
- Emsländische Landschaft: Landkreise Emsland und Grafschaft Bentheim
- Landschaftsverband Osnabrücker Land: Landkreis Osnabrück und kreisfreie Stadt Osnabrück
- Landschaftsverband Südniedersachsen: Landkreise Göttingen, Holzminden, Northeim, Osterode am Harz
- Braunschweigische Landschaft: Landkreise Helmstedt, Peine und Wolfenbüttel, kreisfreie Städte Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg
- Lüneburgischer Landschaftsverband: Landkreise Celle, Gifhorn, Harburg, Lüchow-Dannenberg, Lüneburg, Heidekreis, Uelzen und kreisfreie Stadt Wolfsburg
- Landschaftsverband Weser-Hunte: Landkreise Diepholz und Nienburg (Weser)
- Schaumburger Landschaft: Landkreis Schaumburg
- Landschaftsverband Hameln-Pyrmont: Landkreis Hameln-Pyrmont
- Regionalverband Harz: Landkreise Goslar und Osterode am Harz

Die nachfolgende Tab. 4.5-D erfasst, *inwieweit die bestehenden Kreisstrukturen regionale Identitäten abbilden*. Dabei ist zu berücksichtigen, dass einige Regionen Niedersachsens sehr ausgeprägte Identitätsräume bilden, so etwa Ostfriesland, das Oldenburger Land, das Eichsfeld, das Emsland und Schaumburg, während andere

## Moderne Landschaften

## Eignung einer Gebietskulisse anhand der Abdeckung von Identitätsräumen

Landesteile durch nur eher schwache regionale Identitäten gekennzeichnet sind.<sup>59</sup> Zudem ist zu beachten, dass die Übereinstimmung eines Kreisgebiets mit historisch gewachsenen und heute noch bedeutsamen regionalen Identitäten ermittelt und nicht der nur mit einer umfassenden empirischen Erhebung beantwortbaren Frage nach der Identifikation der Bürger mit dem Landkreis, in dem sie wohnen, nachgegangen wird. Die *Eignung einer Gebietskulisse* richtet sich hier nach dem *Anteil der Fläche jedes der drei geschilderten Identitätsräume, die ein Landkreis abdeckt*. Eine *mittlere Eignung* eines Gebietszuschnitts liegt dann vor, wenn der Kreis innerhalb einer halben Standardabweichung vom Mittelwert der abgedeckten Anteile liegt, d.h. zwischen 26% und 51% eines feudalen Territoriums, 15% und 24% eines Regierungs- und Verwaltungsbezirks der Jahre 1946-1978 bzw. 20% und 47% einer modernen Landschaft abdeckt. Bei kleinerem bzw. größerem Anteil ist die *gebietsstrukturelle Eignung* in identitätspolitischer Bewertung eher *gering* bzw. *hoch*. Für die kreisfreien Städte wird aufgrund ihrer geringen Flächengröße auf eine Anteilsberechnung verzichtet.

*Tabelle 4.5-D: Übereinstimmung kreislicher Gebietsstrukturen mit regionalen Identitäten*

Kommune: Städte und Kreise	Übereinstimmung mit		
	feudalen Territorien des 16. Jahrhunderts	Regierungs- und Verwaltungsbezirken (1946-1978)	modernen Landschaften
Gifhorn	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>
<b>Göttingen</b>	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>
<b>Goslar</b>	<i>Gering</i>	<i>Gering***</i>	<i>Hoch</i>
Helmstedt	<i>Gering</i>	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>
<b>Northeim</b>	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>
<b>Osterode am Harz</b>	<i>Hoch</i>	<i>Gering</i>	<i>Mittel**</i>
Peine	<i>Mittel</i>	<i>Gering</i>	<i>Mittel</i>
Wolfenbüttel	<i>Gering</i>	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>
Region Hannover	<i>Mittel</i>	<i>Mittel***</i>	--*
Diepholz	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>
Hameln-Pyrmont	<i>Mittel</i>	<i>Gering</i>	<i>Hoch</i>
Hildesheim	<i>Gering</i>	<i>Mittel</i>	<i>Hoch</i>

<sup>59</sup> Vgl. hierzu neben den in Kap. 4.4 aufgeführten Schriften *Hauptmeyers* auch *Martin, O.*: „Regionale Identität“ und die kulturpolitische Praxis in Niedersachsen, Vortrag auf der Tagung „Kulturelle Identität“ am 14./15. Dezember 2007 in Hannover, ZEB Stephansstift.

Holzminden	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>
Nienburg (Weser)	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>
Schaumburg	<i>Hoch</i>	<i>Gering</i>	<i>Hoch</i>
Celle	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>
Cuxhaven	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>
Harburg	<i>Hoch</i>	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>
Lüchow-Dannenberg	<i>Hoch</i>	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>
Lüneburg	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>
Osterholz	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>
Rotenburg (Wümme)	<i>Mittel</i>	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>
Heidekreis	<i>Gering</i>	<i>Mittel</i>	<i>Gering</i>
Stade	<i>Gering</i>	<i>Mittel</i>	<i>Gering</i>
Uelzen	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>
Verden	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>
Ammerland	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>
Aurich	<i>Mittel</i>	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>
Cloppenburg	<i>Mittel</i>	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>
Emsland	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>
Friesland	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>
Grafschaft Bentheim	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>
Leer	<i>Mittel</i>	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>
Oldenburg	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>	<i>Gering</i>
Osnabrück	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>
Vechta	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>
Wesermarsch	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>
Wittmund	<i>Gering</i>	<i>Mittel</i>	<i>Gering</i>

Legende: \* Die Region Hannover ist keine moderne Landschaft, sondern assoziiertes Mitglied der Arbeitsgemeinschaft der Landschaften und Landschaftsverbände. \*\* Im Fall der Mitgliedschaft des Landkreises Osterode am Harz in zwei Landschaftsverbänden wurde das arithmetische Mittel der Einzelwerte für jede Landschaft herangezogen. \*\*\* Ähnlich wurde für Goslar und die Region Hannover aufgrund der Zugehörigkeit weiter Teile ihrer Gebietskulisse zu zwei unterschiedlichen ehemaligen Regierungs- und Verwaltungsbezirken das arithmetische Mittel der Übereinstimmung verwendet. Die Zugehörigkeit eines Landkreis zu einem feudalen Herrschaftsgebiet wird nur berücksichtigt, wenn diese zumindest zehn Prozent der Landkreisfläche umfasst; **Gering** = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Veränderung des gebietsstrukturellen Zuschnitts; **Mittel** = bedingter/mittlerer Handlungsbedarf; **Hoch** = kein od. geringer Handlungsbedarf. Quellen: Arbeitsgemeinschaft der Landschaften und Landschaftsverbände; Cassing, G., a.a.O., 2008, 26f., 29.

In Tab.4.5-D zeigt sich, dass die flächengroßen Landkreise Göttingen und Northeim Identitätsräume je zur Hälfte abdecken, während die anderen Kreise diese eher unzureichend erfassen. Für den gesamten *Untersuchungsraum* ergibt sich, dass *einer erweiterten Kooperation* und einer etwaigen Fusion der Landkreise Göttingen, Northeim und Osterode *eine beachtliche historische Zusammengehörigkeit* zugrunde läge. *Göttingen und Northeim* bildeten im 16. Jahrhundert das Fürstentum Göttingen. Seit dem 20. Jahrhundert orientieren sich auch Osterode und Holzmin-den auf diesen Raum hin. So waren die vier Kreise von 1946 bis 1978 in einem Regierungs- und Verwaltungsbezirk zusammengefasst und formieren sie heute den Landschaftsverband Südniedersachsen. Beim *Kreis Osterode* ist allerdings auch eine *historische Nähe zu Goslar* gegeben, da die Kreise innerhalb der Feudalstruktu-ren des 16. Jahrhunderts das Fürstentum Grubenhagen bildeten. Heute sind Osterode und Goslar zudem – freilich aus anderen Motiven – im Regionalverband Harz verbunden.

**Disparate Ab-deckung von Iden-titätsräumen in Südniedersachsen**

*Zusammenfassung*

Bei einer Zusammenführung der Ergebnisse zur Integrationsfähigkeit der Landkreise, der Region Hannover und der kreisfreien Städte (vgl. Abb. 4.5-E) treten zwar wichtige landesinterne Differenzen zu Tage, doch fallen diese geringer aus als beim Blick auf die kommunale Entwicklungsfähigkeit.

**Ungleiche Integra-tionsfähigkeit**

*Tabelle 4.5-E: Integrationsfähigkeit der kreislichen Gebietsstrukturen*

Kommune: Städte und Kreise	Örtliche In-tegration: Bürgernähe	Demokratische Integra-tion		Politische Integration: Identität
		Ehrenamt	Wahlbe-teiligung	
<b>Kreisfreie Städte</b>				
Braunschweig	X	Mittel	Hoch	X
Salzgitter		Mittel	Mittel	
Wolfsburg		Mittel	Hoch	
Delmenhorst		Mittel	Gering	
Emden		Mittel	Mittel	
Oldenburg		Mittel	Mittel	
Osnabrück		Hoch	Hoch	
Wilhelmshaven		Hoch	Mittel	
<b>Landkreise</b>				
Gifhorn	Gering	Mittel	Mittel	Gering

Kommune: Städte und Kreise	Örtliche In- tegration: Bürgernähe	Demokratische Integra- tion		Politische Integration: Identität
		Ehrenamt	Wahlbe- teiligung	
<b>Göttingen</b>	<i>Mittel</i>	<i>Hoch</i>	<i>Gering</i>	<i>Mittel</i>
<b>Goslar</b>	<i>Mittel</i>	<i>Hoch</i>	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>
Helmstedt	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>
<b>Northeim</b>	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>
<b>Osterode am Harz</b>	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>
Peine	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>
Wolfenbüttel	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>
Region Hannover	<i>Gering</i>	<i>Hoch</i>	<i>Gering</i>	<i>Mittel</i>
Diepholz	<i>Gering</i>	<i>Mittel</i>	<i>Gering</i>	<i>Hoch</i>
Hameln-Pyrmont	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>	<i>Gering</i>	<i>Mittel</i>
Hildesheim	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>
Holzminden	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>	<i>Gering</i>
Nienburg (Weser)	<i>Mittel</i>	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>	<i>Mittel</i>
Schaumburg	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>	<i>Gering</i>	<i>Mittel</i>
Celle	<i>Gering</i>	<i>Hoch</i>	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>
Cuxhaven	<i>Gering</i>	<i>Mittel</i>	<i>Gering</i>	<i>Hoch</i>
Harburg	<i>Mittel</i>	<i>Hoch</i>	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>
Lüchow-Dannenberg	<i>Mittel</i>	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>
Lüneburg	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>	<i>Gering</i>
Osterholz	<i>Hoch</i>	<i>Gering</i>	<i>Mittel</i>	<i>Gering</i>
Rotenburg (Wümme)	<i>Gering</i>	<i>Mittel</i>	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>
Heidekreis	<i>Gering</i>	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>
Stade	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>	<i>Gering</i>	<i>Mittel</i>
Uelzen	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>	<i>Hoch</i>	<i>Gering</i>
Verden	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>	<i>Gering</i>
Ammerland	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>	<i>Gering</i>
Aurich	<i>Mittel</i>	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>
Cloppenburg	<i>Mittel</i>	<i>Gering</i>	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>
Emsland	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>
Friesland	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>
Grafschaft Bentheim	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>
Leer	<i>Mittel</i>	<i>Gering</i>	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>
Oldenburg	<i>Mittel</i>	<i>Mittel</i>	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>

Kommune: Städte und Kreise	Örtliche Integration: Bürgernähe	Demokratische Integration		Politische Integration: Identität
		Ehrenamt	Wahlbeteiligung	
Osnabrück	<i>Gering</i>	<i>Mittel</i>	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>
Vechta	<i>Hoch</i>	<i>Gering</i>	<i>Hoch</i>	<i>Gering</i>
Wesermarsch	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>	<i>Gering</i>	<i>Gering</i>
Wittmund	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>	<i>Hoch</i>	<i>Gering</i>

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

Die Bewertung für den Untersuchungsraum fällt ambivalent aus. So integrieren die Landkreise Osterode und Northeim auf überzeugende Weise, was zunächst gegen Veränderungen ihres Gebietsstandes spricht. Lediglich für Goslar und Göttingen lässt sich ein integrationspolitischer Handlungsbedarf diagnostizieren.

Südniedersachsen

#### 4.6 Zwischenergebnis: Stabilisierungs- und Handlungsbedarf

Die kreisspezifische Auswertung fasst fünf Bewertungskriterien zusammen, deren Gewichtung natürlich unterschiedlichen Interpretationen offen steht. Auch führt die Zusammenführung der Indikatorenwerte zu dem methodischen Problem, dass entweder deren Gleichgewichtigkeit unterstellt oder aber eine Gewichtung durch den Gutachter vorgenommen werden müsste. Dies setzte allerdings politische Prioritäten voraus, die sich so bis heute nicht finden. Um die beträchtliche empirische Komplexität gleichwohl zu reduzieren und damit die Untersuchungsergebnisse übersichtlich und prägnant darzustellen, entscheidet sich der Gutachter im Rahmen der nachfolgenden Abb. 4.6, die Indikatorenwerte eines jeden Kriteriums nach einer im Folgenden erläuterten Gewichtung zusammen zu führen und im Ergebnis auf Handlungsoptionen zu verweisen. Für eine differenziertere Darstellung des Vorgehens sei ausdrücklich auf die am Ende der Unterkapitel 4.1 bis 4.5 vorgestellten Übersichten verwiesen.

Zusammenführung der kreisspezifischen Indikatoren

Gewichtung

Die gewählte Indikatorenengewichtung basiert auf den folgenden Überlegungen: Mit Blick auf den Bevölkerungsbesatz und die Raumkapazität wird eine Gleichgewichtigkeit von Einwohnerzahl und Flächengröße unterstellt, da beide Messzahlen Primärindikatoren zur Beurteilung der Kommunalstruktur darstellen. Für die verwaltungsgeographische Kongruenz wird dagegen von einem gewissen Bedeutungsübergewicht sozioökonomischer Verflechtungen (in Form von Pendlerbewegungen und der Arbeitsmarktabdeckung; siehe hierzu die Sonderauswertung des NIW im Anhang, Kap. 7.4) gegenüber anderen Erwägungen ausgegangen, da sowohl die

Bevölkerungsbesatz und Raumkapazität

Verwaltungsgeographische Kongruenz

breite Bürgerschaft als auch die Landeseliten wirtschaftlichen wie arbeitsmarktbezogenen Themen eine zentrale Bedeutung zusprechen und sozioökonomische Verflechtungen in Raumordnung und Landesplanung zudem als ein wichtiger Ausgangs- und Bezugspunkt gelten. Außenbezüge bieten zwar erhebliches Entwicklungspotential, doch unterliegt landesinterne Kooperation bislang deutlich geringeren rechtlichen wie praktischen Hürden, dürfte *ceteris paribus* mithin leichter umsetzbar sein. Zudem sind einige Landkreise und kreisfreie Städte von grenzüberschreitenden Bezügen nur geringfügig betroffen. Der Gutachter gewichtet in der Gesamtschau die Indikatoren der Arbeitsplatzeigenversorgung und der Abdeckung des regionalen Arbeitsmarktes deshalb doppelt.

In Bezug auf die *Entwicklungsfähigkeit* wird von einer Gleichrangigkeit der sozioökonomischen, demographischen und finanziellen Entwicklung ausgegangen. Im Rahmen der Standortfaktoren kommt dabei dem *BIP je Einwohner* eine doppelte Gewichtung zu, da es als Kernindikator zur Beurteilung der Wirtschaftskraft gilt. Da aber auch die künftige Entwicklung einzubeziehen ist, wird die prognostizierte *Beschäftigtenentwicklung* wiederum dreifach gewertet, um gegenüber dem gegenwartsbezogenen BIP je Einwohner und der (einfach gewichteten) Arbeitslosenquote gleichsam „ebenbürtig“ zu sein. Für die Bevölkerungsentwicklung spielen die beiden *altersspezifischen Indikatoren* nicht zuletzt aufgrund ihrer haushalterischen Konsequenzen zwar eine wichtige Rolle, doch ist die *Prognose für die Gesamtbevölkerung* einschlägiger und geht deshalb vierfach in die Bewertung ein, während die U18- und die Ü75-Quoten nur einfach berücksichtigt werden. Bei den *finanziellen Ressourcen* kann demgegenüber von der Gleichwertigkeit von *Deckungsquote* und *Zinsquote* ausgegangen werden, da sie auf die hier als gleichrangig gewerteten Aspekte der Haushaltsdeckung und des Schuldenstandes zielen. Mit Blick auf das vierte Bewertungskriterium, die *Ausgleichsfähigkeit und die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse*, nimmt der Gutachter schließlich keine Gewichtung vor, hier dürfen die einnahmen- (Steuereinnahmekraft) und ausgabenbezogenen (SGB II-Quote) Erwägungen als gleichrangig gelten, auch im Verhältnis zu den zentralörtlichen Versorgungsniveaus.

Das letzte Bewertungskriterium der *Integrationsfähigkeit* setzt sich aus den als gleichrangig eingeschätzten Dimensionen der *Ortsnähe*, *Teilhabe* und *Identität* zusammen. Die demokratische Integrationsfähigkeit wird durch die Zahl der Bewerber um ein Mandat in der kreislichen Vertretungskörperschaft höher eingeschätzt als die von zahlreichen Faktoren abhängige Wahlbeteiligung. Auch wird mit Blick auf die Teilhabe am politisch-administrativen Prozess in der staats- und verwaltungswissenschaftlichen Literatur vor allem auf das Ehrenamt und dessen Zumutbarkeit abgestellt. Unter Berücksichtigung dessen wird die genannte Bewerberzahl vierfach gewichtet. Die drei Indikatoren zur Erfassung regionaler Identitäten wer-

**Entwicklungsfähigkeit**

**Ausgleichsfähigkeit und Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse**

**Integrationsfähigkeit**



den demgegenüber gleich gewichtet, da davon auszugehen ist, dass sie in etwa gleiche Validitätsniveaus aufweisen.

In der zusammenfassenden Übersicht auf der folgenden Seite (Tab. 4.6-A) wählt der Gutachter eine *fünfstufige Einteilung in geringe, geringe bis mittlere, mittlere, mittlere bis hohe und hohe gebietskörperschaftliche Eignung*, um die häufig auftretende Ausprägung eines mittleren Handlungsbedarf, insbesondere bei der Ausgleichs- und Integrationsfähigkeit, auszdifferenzieren und tatsächliche Unterschiede deutlicher hervortreten zu lassen, die Ergebnisse mithin aussagekräftiger darzustellen.<sup>60</sup>

**Fünfstufiger Ausweis gebietskörperschaftlicher Eignung**

Tabelle 4.6-A: Eignung der kreislichen Gebietsstrukturen des Untersuchungsraums

Kommune: Städte und Kreise	Bevölkerungsbesatz u. Raumkapazität	Verwaltungsgeographische Kongruenz	Entwicklungsfähigkeit	Ausgleichsfähigkeit, gleichwert. Lebensverhältnisse	Integrationsfähigkeit
Göttingen	Mittel-Hoch	Hoch	Mittel	Mittel-Hoch	Mittel
Goslar	Gering	Mittel-Hoch	Gering-Mittel	Mittel	Mittel
Northeim	Gering-Mittel	Mittel	Gering	Mittel-Hoch	Mittel
Osterode am Harz	Gering	Hoch	Gering	Gering-Mittel	Mittel-Hoch

Legende: **Gering** = geringe Eignung der Gebietskulisse; **Gering-Mittel** = geringe bis mittlere Eignung der Gebietskulisse; **Mittel** = mittlere Eignung der Gebietskulisse; **Mittel-Hoch** = mittlere bis hohe Eignung der Gebietskulisse; **Hoch** = besondere Eignung der Gebietskulisse. \* Für kreisfreie Städte wird allein der Bevölkerungsbesatz herangezogen.

In der Auswertung wird *disparater Stabilisierungs- und Handlungsbedarf im Raum Südniedersachsen* deutlich: Der *Landkreis Göttingen* hebt sich durch eine alle Indikatoren überspannende mittlere bis hohe gebietskörperschaftliche Eignung von den anderen Kreisen ab und verweist lediglich bei der Entwicklungs- und Integra-

**Südniedersachsen: disparater Stabilisierungs- und Handlungsbedarf**

<sup>60</sup> Die Zuordnung einer Gebietskörperschaft zu einer dieser fünf Einstufungen innerhalb eines Bewertungskriteriums erfolgt, indem zunächst für jeden Indikator die Ausprägung „geringe Eignung“ mit der Zahl eins, „mittlere Eignung“ mit der Zahl zwei und „hohe Eignung“ mit der Zahl drei quantifiziert wird. Wird für das Verhältnis der Indikatoren eine Gewichtung vorgenommen, werden die genannten Zahlen mit dem jeweiligen Faktor multipliziert. Der damit mögliche Wertebereich für die Gesamtpunktzahl wird in fünf möglichst gleich große Intervalle eingeteilt. Für die einzelnen Bewertungskriterien ergibt sich damit folgende Verteilung der Gesamtpunktzahlen (gering, gering-mittel, mittel, mittel-hoch, hoch): 1. Bevölkerungsbesatz und Raumkapazität (2; 3; 4; 5; 6), 2. Verwaltungsgeographische Kongruenz (6-8; 9-10; 11-13; 14-15; 16-18), 3. Entwicklungsfähigkeit (18-25; 26-32; 33-39; 40-46; 47-54), 4. Ausgleichsfähigkeit (3; 4-5; 6; 7-8; 9), 5. Integrationsfähigkeit (15-20; 21-26; 27-33; 34-39; 40-45).

tionsfähigkeit auf Verbesserungspotentiale. *Osterode am Harz* kann als Kreis mit Stärken und Schwächen bezeichnet werden, da sein Handlungsbedarf zwischen den Indikatoren am deutlichsten variiert. Während seine Gebietsstrukturen am besten mit gegebenen Wirtschafts- und Naturräumen übereinstimmen und seine Bürger in hohem Maße integriert erscheinen, lassen Bevölkerungs- und Raumkapazität sowie Entwicklungs- und Ausgleichsfähigkeit auf eine weniger positive künftige Entwicklung schließen. Die *Kreise Northeim und Goslar* schließlich zeichnen sich durch ihre im Allgemeinen mittleren, teils jedoch hohen Handlungsbedarfe aus, die vor allem in den bedeutenden Kategorien Entwicklungsfähigkeit sowie Bevölkerungsbesatz auftreten und für die Zukunft ebenfalls eine eher negative Ausstrahlung auf andere Bereiche erwarten lassen.

Die *Stärke der bestehenden Kreisstrukturen* in Südniedersachsen ist ihre beachtliche *Übereinstimmung mit Arbeitsmarktregionen und Naturräumen*. Hinzu treten eine mittlere bis hohe *Integrationskraft* der Kreispolitik ebenso wie die deutliche Widerspiegelung historisch gewachsener Identitäten. Lässt sich daraus zunächst zwar kein Handlungsbedarf ableiten, so wirkte sich ein territorialer Neuzuschnitt, wie er hier in Erwägung gezogen wird, auch nicht gleichsam negativ auf diese Gegebenheiten aus, sondern würde kleinere Defizite etwa im Bereich der Wirtschafts- und Naturräume sogar zusätzlich ausgleichen. Da diesen Stärken zudem *erhebliche Schwächen in der demographischen wie der wirtschaftlichen und finanziellen Entwicklungsfähigkeit* entgegenstehen und diese sich zukünftig mit einiger Wahrscheinlichkeit negativ auf die anderen Eigenschaften auswirken werden, ist ein *Stabilisierungserfordernis* der Landkreise nicht von der Hand zu weisen.

Der *meist niedrige Bevölkerungsbesatz* und der *eklatante Bevölkerungsrückgang* stellen ein erstes gewichtiges Argument für Fusionen in Südniedersachsen dar. Nur durch eine engere Zusammenarbeit kann Finanzierungsschwierigkeiten aus steigenden Remanenzkosten der Verwaltungseinrichtungen und gleichzeitig sinkenden Steuereinnahmen entgegengewirkt werden. Da sich durch *Veränderungen im Arbeitskräftepotential* neue Arbeitsmarktregionen und Pendlerverflechtungen einstellen, wird zudem die verwaltungsgeographische Kongruenz – ein bisher anzuführendes Gegenargument – weiter sinken. *Disparate wirtschaftliche und finanzielle Entwicklungen* zwischen den Gebietskörperschaften erfordern zudem einen Ausgleich, um gleichwertige Lebensverhältnisse in der Region zu erhalten und sich schwächer entwickelnde Räume vor einem weiteren „Zurückfallen“ zu bewahren.

Für den *Raum Südniedersachsen* besteht mithin erkennbarer, wenn auch *ungleichgewichtiger und asymmetrischer Handlungsbedarf*. Aufgrund bevorstehender demographisch bedingter Verschiebungen sowie der Möglichkeit, in ihm unterschiedliche Potentiale (vor allem in finanzieller und wirtschaftlicher Hinsicht) auszugleichen und damit gleichwertige Lebensverhältnisse in diesem durch wachsende intra-

regionale Unterschiede geprägten Teilraum zu verwirklichen, bieten sich Formen einer nachhaltig erweiterten interkommunalen Kooperation und gebietskörperschaftliche Fusionen an.

## 5 Zukunftsorientierte Funktionsanalysen in ausgewählten Aufgabenfeldern

Nachdem die Landkreise Northeim, Osterode am Harz, Göttingen und Goslar auf der Basis eines ungewöhnlich breiten und gleichzeitig tiefgehenden Indikatorensatzes datenanalytisch untersucht und dabei Stabilisierungsbedarfe erkennbar wurden, soll im Folgenden auf einzelne aufgabenspezifische Handlungsoptionen abgestellt werden, die in weiten Teilen auf jenen Gesprächen beruhen, die der Gutachter in den vergangenen Monaten führte. Dabei sei erneut daran erinnert, dass die *Trias Aufgabenkritik* → *Funktionalreform* → *Strukturreform* eine *unabweisbare formale Logik* von Reformschritten benennt, denen, wo immer möglich, gefolgt werden sollte. Allerdings ist einzuräumen, dass angesichts sich beschleunigender Veränderungen der jeweiligen Rahmenbedingungen in einzelnen Teilräumen Niedersachsens auch ein „*kontrolliertes Überspringen*“ *dieser Logik akzeptiert* werden muss. Im Übrigen nehmen die Ausführungen eine zwischen der Landesregierung und dem Kommunalbereich strittige Diskussion auf, nach der eine umfassende Funktionalreform noch ausstünde. Immerhin überprüfen Landesregierung und kommunale Spitzenverbände derzeit eine potentielle Kommunalisierung von Aufgaben – von der staatlichen auf die kommunale, zudem von der kreislichen auf die gemeindliche Ebene. Angesichts dieses noch laufenden Prozesses kann der Gutachter natürlich keine gleichsam gesamthafte Aufgabenanalyse im Rahmen einer sich auf eine begrenzte Bearbeitungszeit erstreckenden Untersuchung vorlegen.<sup>1</sup> Gleichwohl werden aufgrund der hohen Bedeutung aufgabenanalytischer Betrachtungen zumindest *Einblicke in ausgewählte Aufgabenbereiche* präsentiert, die sich mit Ergebnissen der Befragungen, einer erweiterten Prüfung vorliegender Primär- und Sekundärmaterialien sowie Erfahrungen aus ähnlich gelagerten Untersuchungen in anderen Flächenländern verbinden.

In den nachfolgenden Ausführungen wird zunächst erläutert, wie eine systematische und den Namen verdienende Aufgabenanalyse aufgebaut sein müsste. Dazu werden grundlegende analytische Kategorien (mit Blick auf den Adressatenkreis, die Leistungsmerkmale, die Regelungskompetenz, den Vollzug und den Ressourceneinsatz in einem Handlungsfeld), anzulegende Beurteilungsmaßstäbe und allgemeine Reformoptionen erörtert (Kap. 5.1). Dem schließt sich eine Systematisierung der Aufgaben der Kreis- und Gemeindestufe an, die den Auswahlprozess im Rahmen teilregionaler Untersuchungen, auch Niedersachsen, leitet (5.2). Die im Anschluss gewählten Aufgabenfelder werden dann im Einzelnen dargestellt (5.3), bevor erkennbare Kooperations- und ggf. auch Fusionsoptionen diskutiert werden.

Ergänzende Funktionsanalysen

Aufbau des Kapitels

---

<sup>1</sup> Eine Untersuchung des Gutachters für das Saarland stellt die bis heute einzige gesamthafte Aufgabenkritik eines Flächenlandes dar, vgl. dazu *Hesse, a.a.O., 2007a*.

Dabei wird konsequent zwischen den Landkreisen Northeim und Osterode am Harz (sowie begrenzt Goslar) unterschieden (Kap. 5.4) und – der Gutachtenbeauftragung gemäß – den Optionen im und für den Landkreis Göttingen, und damit auch für die Stadt Göttingen, unterschieden (Kap. 5.5). Am Beispiel der jeweils abschließend angesprochenen Aufgaben des Gesundheitsschutzes, des Veterinärwesens und der Lebensmittelaufsicht sei dokumentiert, wie eine fruchtbare Aufgabenanalyse angelegt sein könnte/sollte und welche Erkenntnisse sich mit ihr verbinden.

### 5.1 Kategorien und Maßstäbe von Aufgabenanalysen sowie Reformoptionen

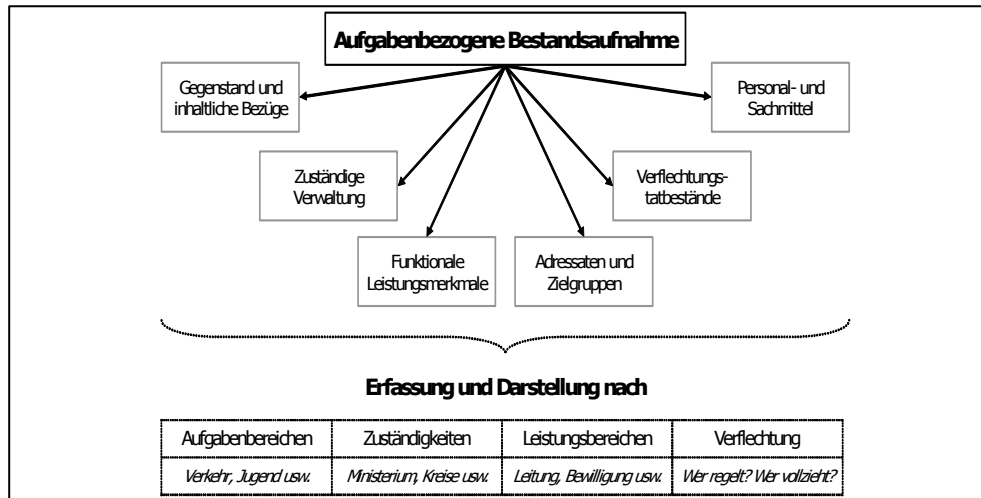
Die am Beginn einer jeden Aufgabenanalyse stehende Aufgabenerhebung muss sich *inhaltlichen wie methodischen Anforderungen* stellen (vgl. Abb. 5.1-A). Dabei geht es zunächst darum, den jeweiligen *Gegenstand und die inhaltlichen Bezüge* einer Aufgabe zu definieren. Hierbei kommen die staatlichen wie kommunalen Organisations-, Geschäftsverteilungs-, Haushalts- und Produktpläne zur Anwendung. Diesen materiellen Bezügen sind die jeweils zuständigen *Aufgabenträger und Verwaltungsorgane* zuzuordnen, um sie dann mit prozessbezogenen und funktionalen *Leistungsmerkmalen* der Aufgabenwahrnehmung zu versehen. Ausgehend vom Gegenstand und von den funktionalen Charakteristika einer Zuständigkeit folgt die Benennung des internen und externen *Adressatenkreises* bzw. der Zielgruppen einer öffentlichen Tätigkeit. Inwieweit die Aufgabenwahrnehmung staatlicher und kommunaler Verwaltungen erweiterten *Verflechtungstatbeständen* unterliegt, wird durch die Unterscheidung von Regelungskompetenz und Vollzugsverantwortung gekennzeichnet. Hiermit verbinden sich Fragen des räumlichen und sachlichen Gestaltungsspielraums seitens der Aufgabenträger und zuständigen Verwaltungsorgane. Schließlich werden den auf diese Weise definierten Aufgaben die jeweils benötigten *Personal- und Sachmittel* zugeordnet.

**Anforderungen an eine Aufgabenerhebung**

Im Anschluss an eine derart beschriebene Aufgabenerhebung folgt die eigentliche *Aufgabenkritik*. Dabei sollen Ansatzpunkte einer unter Kosten- und Effektivitätsgesichtspunkten optimierten Aufgabenwahrnehmung (etwa durch Kooperation oder Zuständigkeitsverlagerung) identifiziert werden. Hierzu bedarf es eines Gerüsts von *Maßstäben* und *Leitfragen*, die einerseits wissenschaftlich abgesichert sind, andererseits aber auch für die interessierte und betroffene Praxis handhabbar bleiben. Der Gutachter verwendet dabei vier *Kriterienbündel*:

- die *Effizienz* des Staats- und Verwaltungshandelns,
- die *Effektivität* öffentlicher Tätigkeit bzgl. Lebensqualität und Wirksamkeit,
- die *Gewährleistung von Teilhabe und Bürgernähe* sowie

Abbildung 5.1-A: Methodik der Aufgabenerhebung



Quelle: Eigene Darstellung.

- die *Realisierbarkeit etwaiger Veränderungen* im Rahmen der Kompetenzverteilung und der Verwaltungsorganisation.

Dabei meint *Effizienz* Wirtschaftlichkeit und Zielgenauigkeit beim Einsatz verfügbarer Ressourcen. Mit Blick auf die Aufbauorganisation betrifft dies vor allem die Möglichkeit, in vertikal wie horizontal konzentrierten Kontexten die Verwendung von Personal- und Finanzmitteln flexibel und bedarfsorientiert steuern zu können. *Effektivität* ist dagegen als primär politische Kategorie zu verstehen. Hier geht es um die Steuerungsfähigkeit von Staat und Kommunen, um die Qualität und Zielgenauigkeit ihres Handelns sowie um das Reaktionsvermögen gegenüber einem zunehmend anspruchsvollen Umfeld. *Teilhabe und Bürgernähe* beziehen sich auf die Legitimation öffentlicher Einrichtungen und ihrer Tätigkeit sowie auf die Möglichkeit, über gewählte Organe das Staatshandeln (direkt) reglementieren, kontrollieren und fordern zu können. Schließlich muss sich jede Reform auch an ihrer *Realisierbarkeit* messen lassen. Damit ist die „*Machbarkeit*“ und *Akzeptanz nach innen* angesprochen. Ferner beinhaltet dies die *Zustimmung von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft*. Hier ist die Frage nach der Reformdauer und den politischen wie materiellen Kosten von zentraler Bedeutung.

Die aus einer Aufgabenkritik ableitbaren Handlungsoptionen werden in der Abbildung 5.1-B im Überblick dargestellt. Neben der „radikalsten“ Konsequenz, dem *Abbau von Standards* sowie dem *Verzicht auf und der Privatisierung von Aufgaben*, liegt der im Rahmen des Landesrechts gegebene Gestaltungsspielraum vor allem im öffentlichen Bereich. Hierbei sind grundsätzlich *alle Formen der Dezentralisierung* denkbar, also von der Landesebene auf die Kreisstufe und die Gemeinden sowie von den Kreisen auf die kreisangehörigen Kommunen. In entgegengesetzter Richtung bieten sich Optionen der *Hochzonung bzw. Zentralisierung von Aufgaben* an. Hierzu zählen wiederum

**Kriterien der Aufgabenkritik:**

**Effizienz**

**Effektivität**

**Teilhabe und Bürgernähe**

**Realisierbarkeit**

**Aus der Aufgabenkritik folgende Handlungsoptionen**

Zuständigkeitsverlagerungen zwischen Staat und Kommunen sowie im kommunalen Bereich selbst. Zudem können sich Aufgabenträger zur *Kooperation* entschließen, etwa im Rahmen von Zweckverbänden oder mittels Formen der Auftrags- und Mitverwaltung.

Abbildung 5.1-B: Optionen einer Funktionalreform



Quelle: Eigene Darstellung.

Da sowohl einer Dezentralisierung und Hochkonzentration als auch einer erweiterten Kooperation im Rahmen der vorhandenen Organisation und Kooperationsmöglichkeiten Grenzen gesetzt sind, müssen *aus den dargestellten Handlungsansätzen einer Funktionalreform ggf. auch strukturelle Konsequenzen* (veränderte Rechtsformen der Kooperationen, Gebietsreform, Anpassung der inneren Verfassung) gezogen werden.

**Etwaige strukturelle Konsequenzen einer Funktionalreform**

## 5.2 Kommunalen Aufgabenbestand und Auswahl der untersuchten Aufgabefelder

Aus dem Untersuchungsauftrag ergibt sich, dass der *aufgabenanalytische Zugang nur einen Teil der kommunalen Aufgabefelder umfassen kann*, woraus sich wiederum das Erfordernis ableitet, die *kommunalen Aufgaben* zunächst *vollständig darzustellen* und dann eine *begründete Auswahl zu treffen*. Da sich das Gutachten auch und vor allem auf die Möglichkeiten einer verbesserten Zusammenarbeit in Südniedersachsen richtet, stehen vor allem die Aufgaben der Kreisebene im Mittelpunkt.

**Vollständige Aufgabendarstellung, Auswahlentscheidung**

Kommunale Aufgaben lassen sich grundlegend nach dem *eigenen Wirkungskreis* (pflichtige und freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben) und dem *übertragenen Wirkungskreis* unterscheiden (vgl. Abb. 5.2-A, 5.2-B und 5.2-C). Eine vollständige

Darstellung der freiwilligen Aufgaben ist aufgrund der allgemeinen Zuständigkeitsvermutung zugunsten des kommunalen Bereichs dabei nicht möglich.

Abbildung 5.2-A: Selbstverwaltungsaufgaben der Landkreise

	<b>Pflichtaufgaben</b>	<b>Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben</b>	<b>Selbstverwaltungsaufgaben der Landkreise</b>
Basisversorgung, -entsorgung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abfallentsorgung (§ 6 Abs. 1 Satz 1 NAbfG)</li> <li>• Öffentl. Personennahverkehr (§ 4 Abs. 1 Nr. 3 NNVG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wasserversorgung</li> <li>• Energieversorgung</li> <li>• Verkehrsversorgung, soweit nicht Pflichtaufgabe</li> </ul>	
Soziales und Gesundheit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einrichtung und Unterhaltung von Krankenhäusern (§ 1 Nds. KHG)</li> <li>• Kriegsopferfürsorge (§ 1 Nds. DG KFürsG)</li> <li>• Sozialhilfe (§ 3 Abs. 2 Satz 1 SGB XII, § 1 Nds. AG SGB XII)</li> <li>• Kinder- und Jugendhilfe (§ 69 Abs. 1 SGB VIII, § 1 Abs. 1 AG KJHG)</li> </ul>	Bau und Unterhaltung von: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Altersheimen</li> <li>• Pflegeheimen</li> <li>• Behinderteneinrichtungen</li> </ul>	
Bildung und Kultur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schulträgerschaft (§ 102 Abs. 2 NSchG), einschl. Schulanlagenbau, -errichtung und -unterhaltung (§ 108 Abs. 1 NSchG)</li> <li>• Schülerbeförderung (§ 114 NSchG)</li> <li>• Sonstige Kostenbeteiligung (§§ 117, 118 NSchG)</li> </ul>	Trägerschaft von: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Musikschulen</li> <li>• Volkshochschulen</li> <li>• Bildstellen</li> <li>• Schullandheimen</li> </ul> Bau und Unterhaltung von: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Museen</li> <li>• Konzertsälen</li> </ul>	
Sport, Freizeit, Erholung	X	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sportförderung</li> <li>• Sportanlagenbau</li> <li>• Sportfinanzierung</li> <li>• Unterhaltung</li> <li>• Kommunikationsförderung</li> <li>• Ferienangebote</li> <li>• Pflege des Vereinswesens</li> <li>• Herstellung von Erholungsraum</li> </ul>	
Bauwesen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regionalplanung (§ 26 Abs. 1 Satz 1 NRGÖ)</li> <li>• Straßenbaulast für Kreisstraßen (§ 43 Abs. 1 Satz 2 NStrG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wohnungsbau</li> <li>• Straßenbau und -unterhaltung</li> <li>• Bau öffentlicher Einrichtungen</li> </ul>	
Wirtschaft	X	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fremdenverkehr</li> <li>• Infrastrukturbereitstellung</li> <li>• Trägerschaft von Sparkassen (§ 1 NSpG)</li> <li>• Wirtschaftsförderung</li> <li>• Finanzierung</li> </ul>	



	<b>Pflichtaufgaben</b>	<b>Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben</b>
Wirtschaft (Fortsetzung)	X	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fremdenverkehr</li> <li>• Infrastrukturbereitstellung</li> <li>• Trägerschaft von Sparkassen (§ 1 NSpG)</li> <li>• Wirtschaftsförderung</li> <li>• Finanzierung</li> <li>• Kreditierung</li> <li>• Beratung</li> <li>• Technologieförderung</li> <li>• Agrarförderung</li> <li>• Subventionierung</li> <li>• Messerveranstaltungen</li> <li>• Verkehrsangebote</li> </ul>
Gefahrenabwehr	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brandschutz und Hilfeleistung (§ 3 Abs. 1 und 2 NBrandSchG)</li> <li>• Rettungsdienst (§ 3 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 NRettDG)</li> <li>• Tierkörperbeseitigung (§ 1 Nds. AG TierNebG)</li> </ul>	X
Öffentlichkeitsarbeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presseinformation (§ 4 Abs. 1 NPresseG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bürgerberatung</li> <li>• Bürgerinformation</li> <li>• Kreiswerbung</li> </ul>

Quelle: Ipsen, J.: Niedersächsisches Kommunalrecht, 4. Aufl., Stuttgart, 2011, 103.

Abbildung 5.2-B: Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden

	<b>Pflichtaufgaben</b>	<b>Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben</b>
Basisversorgung, -entsorgung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abwasserbeseitigung (§ 96 Abs. 1 NWG)</li> <li>• Straßenreinigung (§ 52 Abs. 1 und 2 NStrG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Energieversorgung</li> <li>• Wasserversorgung</li> <li>• Verkehrsversorgung (§ 4 Abs. 3 Satz 1 NNVG)</li> </ul>
Soziales und Gesundheit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kinder- und Jugendhilfe (§ 1 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 SGB VIII)</li> <li>• Unterhaltung von Kindertagesstätten (§ 12 Abs. 1 Satz 3 KiTaG i.V.m. § 24 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 SGB VIII, § 1 Abs. 2 AG KJHG)</li> <li>• Anlage öffentlicher Spielplätze (§ 10 Abs. 1 SpielplatzG)</li> <li>• Hilfe bei Verwaltungsangelegenheiten (§ 37 NKomVG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesundheitsfürsorge</li> <li>• Hilfen in finanzieller Not</li> <li>• Schuldnerberatung</li> <li>• Wohnungsvermittlung</li> <li>• Frauenförderung</li> <li>• Seniorenarbeit</li> <li>• Obdachlosenbetreuung</li> <li>• Kriegsopferfürsorge</li> <li>• Hilfen für kinderreiche Familien</li> <li>• Ausländerintegration</li> <li>• Drogenberatung</li> <li>• Behindertenbetreuung</li> <li>• Tierschutz</li> </ul>

Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden

	<b>Pflichtaufgaben</b>	<b>Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben</b>
Soziales und Gesundheit <i>(Fortsetzung)</i>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Förderung freier Wohlfahrtsarbeit</li> </ul>
Bildung und Kultur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schulträgerschaft (Grundschulen; § 102 Abs. 1 NSchG) einschl. Schulanlagenbau, -errichtung, -unterhaltung (§ 108 Abs. 1 Satz 1 NSchG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kulturangebote</li> <li>• Kulturförderung</li> <li>• Heimatpflege</li> <li>• Kunstpflege</li> <li>• Beiträge zur Völkerverständigung</li> <li>• Fortbildung</li> <li>• Berufsausbildung</li> <li>• Erwachsenenbildung</li> <li>• Reiseveranstaltungen</li> </ul>
Sport, Freizeit, Erholung	X	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sportförderung</li> <li>• Sportanlagenbau</li> <li>• Sportfinanzierung</li> <li>• Unterhaltung</li> <li>• Kommunikationsförderung</li> <li>• Ferienangebote</li> <li>• Pflege des Vereinswesens</li> <li>• Herstellung von Erholungsraum</li> </ul>
Bauwesen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bauleitplanung (§§ 1 Abs. 3, 2 Abs. 1 Satz 1 BauGB)</li> <li>• Erschließungslast (§ 123 Abs. 1 BauGB)</li> <li>• Straßenbaulast für Gemeindestraßen (§ 48 NStrG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wohnungsbau</li> <li>• Baulandbereitstellung</li> <li>• Bau öffentlicher Einrichtungen</li> </ul>
Wirtschaft	X	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fremdenverkehr</li> <li>• Infrastrukturbereitstellung</li> <li>• Trägerschaft von Sparkassen (§ 1 NSpG)</li> <li>• Wirtschaftsförderung</li> <li>• Finanzierung</li> <li>• Kreditierung</li> <li>• Beratung</li> <li>• Technologieförderung</li> <li>• Agrarförderung</li> <li>• Subventionierung</li> <li>• Messerveranstaltungen</li> <li>• Verkehrsangebote</li> </ul>
Gefahrenabwehr	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brandschutz und Hilfeleistung (§§ 1 Abs. 2, 2 Abs. 1 Satz 1 NBrandSchG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bestattungswesen</li> <li>• Bereitstellung von Schlachteinrichtungen</li> </ul>
Öffentlichkeitsarbeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presseinformation (§ 4 Abs. 1 NPresseG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bürgerberatung</li> <li>• Bürgerinformation</li> </ul>

	Pflichtaufgaben	Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben
Öffentlichkeitsarbeit (Fortsetzung)		<ul style="list-style-type: none"> <li>Stadtwerbung („Stadtmarketing“)</li> </ul>

Quelle: Ipsen, a.a.O., 2011, 102.

Abbildung 5.2-C: Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis

Kreisfreie Städte (§§ 6 Abs. 1, 18 NKomVG)	Große Selbständige Städte (§ 17 NKomVG)	Selbständige Gemeinden (§ 17 NKomVG)	Gemeinden	<p><b>Gewerbe</b> (z.B. Anlage ZustVO-Wirtschaft Nr. 1.1, 1.2, 1.5, 1.7, 1.8, 1.9, 1.11, 1.13,1.14); <b>Sonn- und Feiertage</b> (§ 14 Abs. 1 NFeiertagsG); <b>Personenstandswesen</b> (§ 1 AVO PStG); <b>Meldewesen</b> (§ 2 Nds. MeldeG); <b>Personalausweise</b> (§ 3 Abs. 1 Nds. AG PAuswG); <b>Aufgaben der Erfassung im Rahmen des Wehrersatzwesens</b> (§ 15 Abs. 4 WehrPflG i.V.m. § 2 Nds. MeldeG); <b>Allgemeine Gefahrenabwehr</b> (§ 97 Abs. 1 Nds SOG).</p>
			<p><b>Versammlungswesen</b> (§ 24 Abs. 1 Satz 2 NVersG); <b>Gewerbe</b> (Anlage ZustVO-Wirtschaft Nr. 1); <b>Handwerk</b> (Anlage ZustVO-Wirtschaft Nr. 3.1); <b>Gaststätten</b> (Anlage ZustVO-Wirtschaft Nr. 4); <b>Waffen</b> (Anlage ZustVO-Wirtschaft Nr. 3.6.1); <b>Straßenverkehr</b> (§ 44 Abs. 1 StVO i.V.m. §§ 6 Abs.1, 17 NKomVG); <b>Erteilung von Auskünften über soziale Angelegenheiten</b> (§ 3 Abs. 1 Nr. 6 AllgZustVO-Kom); <b>Wohngeld</b> (§ 3 Abs. 1 Nr. 7 AllgZustVO-Kom); <b>Namenswesen</b> (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 AllgZustVO-Kom); <b>Wohnraumförderung</b> (§ 3 Abs. 1 Nr. 10 AllgZustVO-Kom).</p>	
		<p><b>Aufenthalts- und Passrecht</b> (§ 2 Nr. 1 AllgZustVO-Kom); <b>Bauaufsicht</b> (§ 63 Abs. 1 Satz 1 NBauO); <b>Personenbeförderung</b> (§§ 16 Abs. 3, 20 Abs. 2 Nr. 1 ZustVO-Verkehr); <b>Güterkraftverkehr</b> (§§ 17 Abs. 2, 20 Abs. 2 Nr. 2 ZustVO-Verkehr); <b>Staatsangehörigkeit</b> (§ 2 Nr. 2 AllgZustVO-Kom); <b>Heimwesen</b> (§ 2 Nr. 3 AllgZustVO-Kom); <b>Aufsicht über Wasserverbände</b> (§ 1 Abs. 1 Nds. AG WVG); <b>Denkmalschutz</b> (§ 19 Abs. 1 DenkmalschutzG i.V.m. § 63 Abs. 1 Satz 1 NBauO); <b>Aufgaben der unteren Wasserbehörden</b> (§ 127 Abs. 2 NWG).</p>		
				<p><b>Deichwesen</b> (§ 30 Abs. 2 NDG); <b>Betreuungswesen</b> (§1 Satz 1 Nds. AG BtG i.V.m. § 2 Nr. 19 AllgVorbefVO); <b>Hilfen für psychisch Kranke</b> (§ 3 NPsychKG i.V.m. § 2 Nr. 6 AllgVorbefVO); <b>Naturschutz</b> (§ 54 Abs. 1 NABGNatSchG); <b>Abfallentsorgung</b> (§§ 41 Abs. 2, 42 NAbfG); <b>Aufgaben im Bereich des Waldes</b> (§ 43 Abs.1, 7 NWaldLG); <b>Tierschutz</b> (§ 1 Nr. 2 AllgZustVO-Kom); <b>Jagdwesen</b> (§ 36 Abs. 1 Satz 1 NJagdG); <b>Katastrophenschutz</b> (§ 2 Abs. 1 Nds. KatSG i.V.m. § 2 Nr. 2 AllgVorbefVO); <b>Kommunalaufsicht</b> (§ 171 Abs. 2 NKomVG); <b>Verordnungen zur Gefahrenabwehr</b> (§ 55 Abs. 1 Nr. 2 Nds. SOG); <b>Zivilschutz</b> (§ 2 Abs. 1 ZSG i.V.m. § 1 Nr. 1 AllgZustVO-Kom); <b>Aufgaben nach AsylbLG</b> (§ 2 Abs. 1 Satz 1 AufnG).</p>
				Landkreise (§ 6 Abs. 1 NKomVG)

Kommunale Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis

Quelle: Ipsen, a.a.O., 2011, 116f.

Bei der *Auswahl geeigneter Aufgabenfelder* für die Aufgabenanalyse werden zudem die folgenden *Kriterien* berücksichtigt. Der Aufgabenbereich muss in der zumindest teilweisen Zuständigkeit der niedersächsischen Landkreisebene liegen und sollte darüber hinaus möglichst:

- eine hohe haushalterische Bedeutung im Kreishaushalt aufweisen,
- für eine interkommunale Zusammenarbeit geeignet sein,
- eine hohe Kooperations- bzw. Fusionsrendite erwarten lassen sowie
- im Untersuchungsraum Northeim–Göttingen–Osterode a.H.–Goslar noch nicht durch eine effektive interkommunale Zusammenarbeit zwischen den kreislichen Gebietskörperschaften geprägt sein.

**Kriterien der  
Aufgabenauswahl**

Dabei werden die Aufgabenfelder der ersten teilregionalen Untersuchung des Gutachters<sup>2</sup> beibehalten, um aus dem Vergleich zusätzliche Erkenntnisse zu gewinnen. Im Ergebnis wurden die *folgenden Aufgabenbereiche* exemplarisch für *kursorische Funktionalanalysen* ausgewählt:

**Ausgewählte  
Aufgabenfelder**

- Allgemeine Verwaltung, Finanzverwaltung (inkl. Rechnungsprüfung), Personalverwaltung
- Arbeit und Soziales
- Schulträgerschaft
- Jugendhilfe
- Wirtschaftsförderung (inkl. Tourismus)
- Bauwesen (inkl. Bauordnung) und Regionalplanung
- Öffentlicher Personennahverkehr
- Umwelt
- Kultur
- Gesundheitsschutz und Gesundheitsaufsicht
- Veterinärwesen und Lebensmittelaufsicht.

### 5.3 Darstellung der gewählten Aufgabenfelder

Die für die Kreisstufe Niedersachsens ausgewählten Aufgabenfelder werden im Folgenden zunächst in ihrer materiellen Substanz umschrieben, bevor sich die Erkenntnisse aus den vor allem im Untersuchungsraum geführten Gesprächen anschließen.

#### 5.3.1 Allgemeine Organisationsentwicklung

##### *Allgemeine Verwaltung*

Zur Erfüllung der (in den folgenden Unterkapiteln dargestellten) materiellen Aufgaben ist die Kreisebene auf eine ausdifferenzierte allgemeine Organisationsverwaltung angewiesen, die einerseits die politisch-administrative Führung und Ver-

**Aufgaben der  
Allgemeinen Ver-  
waltung:**

<sup>2</sup> Hesse, J.J., a.a.O., 2011.

mittlung sicher- und andererseits zentrale Verwaltungsdienste bereitstellt. Neben den *politischen Gremien und der Verwaltungsleitung* geht es hierbei vor allem um die *Kommunalaufsicht*, allgemeine *Rechts- und Organisationsangelegenheiten*, interne *Serviceleistungen* (inkl. des *IT-Bereichs*) sowie schließlich um das *Gebäudemanagement*.<sup>3</sup> Die Personal- und Finanzverwaltung werden in den nachfolgenden Abschnitten gesondert behandelt.

Die Verwaltung der *politischen Gremien* richtet sich im Wesentlichen auf Fragen der Steuerung, Entwicklung und Beratung im Rahmen der Gremienarbeit sowie auf die Verwaltung und Fortentwicklung einzelner Regelsysteme, wie etwa der einschlägigen Satzungen und Geschäftsordnungen. Weiteres Augenmerk gilt der Sicherstellung eines störungsfreien Sitzungsverlaufs und eines verlässlichen Informationsflusses. Mit Blick auf die *Verwaltungsführung* stellt die Verwaltung auf Kreisebene – neben den gewählten hauptamtlichen Spitzenvertretern – im Rahmen der Dezernats- und Amtsleitungen die Aufsicht und Planung über die Arbeit der entsprechenden Einrichtungen sicher. Im Rahmen von Strategieplänen werden allgemeine wie spezifische Regeln und Anweisungen entwickelt; die Verwaltungsführung fungiert zudem als Außenvertretung. Im Bereich der *Kommunalaufsicht* unterstützen die Landkreise ihre Mitgliedsgemeinden, Samtgemeinden und Real-/Zweckverbände sowie kommunale Anstalten in der Ausübung ihrer Rechte und stellen eine Erfüllung der entsprechenden Pflichten sicher. Zudem wird die Einhaltung der einschlägigen gesetzlichen Regelungen überwacht.

**Politische Gremien und Verwaltungsführung**

Hinsichtlich der *Rechts- und Organisationsangelegenheiten* geht es einerseits um die Beratung und Unterstützung der Verwaltung in komplexen Rechtsfragen und andererseits um die Mitgestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation. Letzteres richtet sich auch auf Stellenbemessungen, Regelungsoptimierung und die Gestaltung der Verwaltungsgliederung. Auch werden hier interne Vorschläge geprüft und ggf. an die Verwaltungsführung weitergeleitet.

**Rechts- und Organisationsangelegenheiten**

Im Bereich der *internen Serviceleistungen* ergibt sich Handlungsbedarf mit Blick auf das Telefonwesen, den Fuhrpark, die Büroausstattung, Postdienstleistungen, Beschaffungen, Versicherungen sowie die *IT-Infrastruktur*. Letztere umfasst die Einführung und Betreuung neuer Systeme, den Unterhalt und die Entwicklung der gegebenen Infrastruktur sowie die Unterstützung der Anwender durch Hilfsleistungen und Schulungen. Der Bereich *Gebäudemanagement* umfasst den Unterhalt, die

**Interne Serviceleistungen**

**Gebäudemanagement**

<sup>3</sup> Eine verbindliche Definition des Umfangs der Allgemeinen Verwaltung weisen weder das Schrifttum noch die Praxis aus; die Aufgabenanalysen in diesem und den weiteren Unterkapiteln folgen daher analytischen Unterscheidungen, die sich mit der ISE-Aufgabensystematik verbinden, wohl wissend, dass die entsprechenden Zuordnungen bei den Gebietskörperschaften im Untersuchungsraum uneinheitlich ausfallen.

Bewirtschaftung und die Pflege der im Besitz der Kreisebene befindlichen bebauten Grundstücke.

### *Ressourcenentwicklung*

Im Bereich der Ressourcenentwicklung kommen der Kreisebene Aufgaben mit Blick auf die *Kassengeschäfte*, das *Finanzmanagement*, *Beteiligungen*, das *Forderungsmanagement* und die *Vollstreckung*, die *zentrale Bußgeldstelle* sowie die *Rechnungsprüfung* zu. Dies betrifft zunächst die Leistung der Auszahlungen und die Annahme aller Einzahlungen, die Liquiditätsplanung sowie die Verwaltung der Kassenmittel. Hinsichtlich des Finanzmanagements kommen die finanzwirtschaftliche Steuerung der Gesamtverwaltung, die Planung, Bewirtschaftung und Abwicklung des Haushalts, die Erstellung des Jahresabschlusses, die Vermögens- und Schuldenverwaltung sowie steuerliche Angelegenheiten, das Controlling zur Information und Unterstützung der Verwaltungssteuerung u.a.m. hinzu. Dies wird ergänzt durch die Koordinierung und Überwachung des Beteiligungenmanagements sowie die Durchführung von Vollstreckungsmaßnahmen. Die zentrale Bußgeldstelle schließlich leitet Ordnungswidrigkeitsverfahren ein und führt sie durch. Zudem wird die Rechnungsprüfung gegenüber der Kreis- und den gemeindlichen Verwaltungen hier dem Bereich der Ressourcenentwicklung zugeordnet.

**Aufgaben der  
Finanzverwaltung**

### *Personalentwicklung*

Mit Blick auf die Personalentwicklung ist die Kreisebene vor allem für Personalangelegenheiten, den Personalservice, die Mitarbeitervertretung und Gleichstellungsangelegenheiten zuständig. Im Rahmen der *Personalangelegenheiten* werden der Personalkostenaufwand ermittelt und den jeweiligen Organisationseinheiten zugeteilt, der künftige Stellen- und Personalbedarf auf der Grundlage eines Personalentwicklungskonzeptes dargestellt, ein Stellenplan erstellt und die Stellen bewertet sowie schließlich die Ausbildung der Nachwuchskräfte koordiniert. Der *Personalservice* ist für die Gehaltsabrechnung, die Personalbetreuung und die Personalentwicklung verantwortlich. Zur *personalrechtlichen Vertretung* der Verwaltungsmitarbeiter treten schließlich Maßnahmen und Initiativen zur Verwirklichung der *Gleichberechtigung der Beschäftigten* in den Verwaltungen.

**Aufgaben der  
Personalverwaltung**

### **5.3.2 Arbeit und Soziales**

Im Bereich Arbeit und Soziales richtet sich der *Aufgabenbestand der Landkreise* im Wesentlichen auf die Sozialhilfe gem. SGB XII, ergänzt um Pflichtaufgaben im

**Aufgaben der  
Arbeits- und  
Sozialverwaltung**

Rahmen der Kriegsofopferfürsorge sowie eine Reihe von Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis. Im Einzelnen handelt es sich um folgende Sachgebiete:

- *Sozialhilfe*: Trägerschaft, Verwaltung und Finanzierung sämtlicher Aufgaben nach dem SGB XII, insbesondere der Grundsicherung im Alter bzw. bei Erwerbsminderung, der Hilfe zum Lebensunterhalt, der Hilfe zur Gesundheit, der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, der Hilfe zur Pflege, der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten sowie der Hilfe in anderen Lebenslagen. Durch die Wahrnehmung dieser Aufgaben ergänzen die Kommunen das soziale Sicherungsnetz jenseits des SGB II („Hartz IV“).
- *Kriegsofopferfürsorge*: Trägerschaft, Verwaltung und Finanzierung sämtlicher Aufgaben der Kriegsofopferfürsorge, deren vielfältige Leistungen grundsätzlich auf Geschädigte der beiden Weltkriege sowie deren Angehörige ausgerichtet sind und in dieser Funktion zunehmend an Bedeutung verlieren. Die Regelung ist allerdings weiterhin relevant, da im Zeitablauf eine Ausweitung der Möglichkeiten zur Inanspruchnahme des Versorgungsrahmens erfolgte, etwa im Bereich der Wehrdienstschäden (Soldatenversorgungsgesetz), als Folge von Versorgungsansprüchen aus Vorfällen im Rahmen des Zivildienstes (Zivildienstgesetz), für Opfer politisch motivierter Haft, im Bereich des Infektionsschutzes, etwa bei Impfschäden (Infektionsschutzgesetz), zur Entschädigung für Opfer von Gewalttaten sowie zur strafrechtlichen Rehabilitierung.
- *Alten- und Pflegeheime, Behinderteneinrichtung*: Zuständigkeit der Kreise im Rahmen des übertragenen Wirkungskreises (Heimgesetz) zur Einrichtung und zum Unterhalt von Einrichtungen zur Betreuung von Alten, Pflegebedürftigen und Behinderten. Diese Kompetenz fällt den Kreisen, unabhängig von der benannten Übertragung, auch als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe zu.
- *Wohngeld*: Durchführung des Wohngeldgesetzes im Rahmen der übertragenen Zuständigkeit der Landkreise bzw. kreisfreien Städte, großen selbständigen Städte und selbständigen Gemeinden. Dies richtet sich insbesondere auf den Entscheid über Anträge auf Miet-/Lastenzuschüsse durch Bürger mit geringem Einkommen. Das Wohngeld entspricht nicht den Kosten für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II.
- *Betreuungswesen*: Übernahme der Aufgaben nach dem Betreuungsgesetz im Rahmen der übertragenen Zuständigkeit durch Kreise und kreisfreie Städte. Die Aufgaben richten sich im Wesentlichen auf die Regelung zur Vormundschaft und Pflegschaft für Volljährige.
- *Asylbewerberbetreuung*: Übertragene Zuständigkeit der Landkreise im Rahmen der Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes; die Aufgaben umfassen die Bewilligung und Aushändigung von Geld- und Sachleistungen an anspruchsberechtigte Asylbewerber und deren Angehörige.
- *Erteilung von Auskünften über soziale Angelegenheiten*: Verpflichtung zum Unterhalt einer Stelle zur Erteilung von Auskünften mit Blick auf sämtliche Regelungen des SGB (§ 15 SGB I) an interessierte Bürger, insbesondere mit Blick auf die Benennung von Leistungen und Leistungsträgern.

Sachgebiete

### 5.3.3 Schulentwicklung

Den niedersächsischen Landkreisen steht die *Trägerschaft über verschiedene Schulformen* zu, insbesondere im Sekundarbereich; dazu zählen Gymnasien, berufsbildende Schulen, Förderschulen und Integrierte Gesamtschulen. Hinzu tritt die geborene Trägerschaft für die durch das Gesetz zur Neuordnung der Schulstruktur in Niedersachsen vom 16.03.2011<sup>4</sup> *neu geschaffene Schulform der Oberschule*. Grundschulen befinden sich demgegenüber in der Regel in gemeindlicher Trägerschaft. Darüber hinaus ist auf die Zuständigkeiten der Kreisebene für die Schülerbeförderung, Fördermaßnahmen für Schüler und die Kreisschulbaukasse zu verweisen.

**Schulträgerschaft  
der Landkreise**

### 5.3.4 Jugendhilfe

Der *Aufgabenbestand der Landkreise* mit Blick auf die Jugendhilfe stellt sich als *sehr ausdifferenziert* dar und umfasst die folgenden Bereiche:

**Ausdifferenzierte  
Kreisaufgaben im  
Bereich der Ju-  
gendhilfe**

- *Kindertagesstätten, Tagespflege* (Regelung der Tagespflege durch Vermittlung von Tagespflegeverhältnissen sowie Akquise und Qualifizierung von Tagespflegepersonen, Übernahme von Elternbeiträgen für den Besuch von Kindertagesstätten, Erstellung einer Bedarfsplanung zur Umsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Platz in der Kindertagesstätte/in Kindertagespflege)
- *Jugendarbeit* (Förderung der Jugendarbeit durch zentrale Planung, Beratung und Koordinierung zur Anregung eigenverantwortlicher Tätigkeit von Jugendgruppen und -verbänden, die Gewährung von Zuschüssen und den Betrieb entsprechender Einrichtungen)
- *Jugendsozialarbeit, Kinder- und Jugendschutz* (Beratung, Begleitung und Betreuung von jungen Menschen zur beruflichen und sozialen Integration, Information und Aufklärung von Kindern und Jugendlichen, Durchführung von Jugendschutzkontrollen)
- *Förderung der Familienerziehung* (Leistungen zur allgemeinen Förderung der Erziehung in der Familie, Unterstützung in Angelegenheiten der elterlichen Sorge und Umgangsangelegenheiten, Hilfen in Notsituationen)
- *Hilfe zur Erziehung/Erziehungsberatung* (ambulante, teilstationäre und stationäre Hilfen zum Wohl junger Menschen, Erziehungsberatung, Unterstützung der Erziehungs-, Jugend- und Familienberatungsstellen freier Träger durch pauschale Zuwendungen)
- *Hilfen für junge Volljährige, Eingliederungshilfen* (Hilfen für junge Volljährige zur Persönlichkeitsentwicklung und eigenständigen Lebensführung, Inobhutnahmen, Eingliederungshilfen für seelisch Behinderte oder von seelischer Behinderung bedrohte Minderjährige und junge Volljährige)
- *Adoption, Beistand- und Armutsvormundschaft* (Vermittlung von Adoptivkindern, allgemeine Beratung von ledigen Müttern, allein erziehenden Elternteil-

<sup>4</sup> Nds. GVBl. S. 83.



len, Eltern in Trennungssituationen und jungen Volljährigen, Vertretung Minderjähriger bei Klärung der Unterhaltsansprüche, gesetzliche Vertretung minderjähriger Kinder und Jugendlicher bei Entzug der elterlichen Sorge, Betreuung und Begleitung straffällig gewordener Jugendlicher und Heranwachsender)

- *Verwaltung der Jugendhilfe* (Gesamt- und Planungsverantwortung für die Erfüllung der Aufgaben und Leistungen nach dem SGB VIII, Anerkennung von Trägern der freien Jugendhilfe, Abschluss von Entgelt-, Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen mit Trägern von Jugendhilfeleistungen)

### 5.3.5 Wirtschaftsentwicklung (inkl. Tourismus)

Die Kreisebene sucht die regionale Wirtschaftsentwicklung durch eine Reihe unterschiedlicher Politiken mit zu beeinflussen/zu steuern, von denen nur die *Wirtschaftsförderung* hier einer näheren Betrachtung unterzogen werden kann. Ihr lässt sich neben der allgemeinen regionalen Wirtschaftsförderung die Bereitstellung eines Einheitlichen Ansprechpartners als Folge der europäischen Dienstleistungsrichtlinie zuordnen. Die *allgemeine Wirtschaftsförderung* richtet sich dabei auf die Entwicklung und Pflege des Standorts, die Durchführung entsprechender Werbemaßnahmen sowie die Vermittlung von Fördermitteln an Unternehmen. Dies wird ergänzt um Dienstleistungen im Bereich der Unternehmens- und Gründerberatung, die Bereitstellung statistischer Informationen und ggf. die Durchführung von Messen und anderen Veranstaltungen. Die Bereitstellung des *Einheitlichen Ansprechpartners* zielt auf die Förderung des Dienstleistungssektors durch gebündelte und einheitliche Informationsangebote an interessierte Unternehmen. Als ein Teilbereich der Wirtschaftsförderung wird hier zudem die *Tourismusförderung* besonders hervorgehoben. Diesbezüglich fällt der Kreisebene einerseits die Entwicklung und Pflege der gegebenen touristischen Standorte sowie des sich damit verbindenden Profils zu, andererseits gilt es, den Standort angemessen zu bewerben, die vorhandenen Unternehmensstrukturen zu unterstützen und sich in ggf. vorhandene Gemeinschaftsverbände und sonstige Strukturen fördernd einzubringen.

**Regionale Wirtschaftsförderung der Kreisstufe**

### 5.3.6 Infrastrukturentwicklung

Zum Bereich der Infrastrukturentwicklung zählt im Rahmen der hier vorgelegten Untersuchung vor allem das *Bauwesen*, dem die *Bauordnung*, der *Hochbau*, *kreis-eigene Verkehrsflächen* und die *Wohnraumförderung* zuzuordnen sind. Dabei umfasst das Aufgabenspektrum der Landkreise:

- die Bauleitplanung, die Prüfung von Bauvorhaben und Nutzungen, die Erteilung von Baugenehmigungen, die Bauüberwachung, den vorbeugenden Brandschutz, den Denkmalschutz und die Denkmalpflege,
- die Durchführung von Hochbaumaßnahmen zur Deckung des Raumbedarfs der Kreisverwaltung und der Schulen in der Trägerschaft des Landkreises,

**Aufgaben der Kreisstufe im Bauwesen**

- den Neubau und die Erneuerung sowie den Betrieb und die Unterhaltung der kreiseigenen Verkehrsflächen sowie
- die Entgegennahme und Prüfung von Förderanträgen sowie die Weiterleitung an die NBank, die Erteilung von Wohnberechtigungsscheinen, Freistellungen und Ausnahmen von der Belegbindung.

Darüber hinaus ist in diesem Kontext die *Regionalplanung* als (auch) kommunale Aufgabe anzusprechen.

### 5.3.7 Verkehrsentwicklung

Im Bereich des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) obliegt es der Kreisebene, den Personennahverkehr im Kreisgebiet schienen- wie straßengebunden sicherzustellen.

**Zuständigkeit der Kreisstufe für den ÖPNV**

### 5.3.8 Umweltentwicklung

Der Umweltbereich umfasst auf Kreisebene vor allem die Abfallentsorgung und -überwachung, die Aufgaben der Unteren Wasser- und Landwirtschaftsbehörde (Überwachung, Erteilung von Genehmigungen, Aufsicht über Wasser- und Bodenverbände), jene der Unteren Naturschutzbehörde (Stellungnahmen in Planverfahren, Erstellung von Landschaftsrahmenplänen, Nutzung von Ersatzgeld, Umsetzung der Natura 2000) sowie technische Aufgaben, etwa mit Blick auf das Bundesbodenschutzgesetz.

**Aufgaben der Umweltverwaltung der Kreisebene**

### 5.3.9 Kulturentwicklung

Die Kulturentwicklung zählt zu den *freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben der Landkreise*. Hierunter fallen primär die Errichtung und der Betrieb lokaler Kulturinstitutionen mit meist besonderem Regionalschwerpunkt wie Bibliotheken, Museen, Musikschulen und Volkshochschulen; hinzu treten die Organisation von Veranstaltungen und anderen Förderformen der Heimat- und sonstigen Kulturpflege.

**Kreisliche Zuständigkeiten in der Kulturentwicklung**

### 5.3.10 Gesundheitsschutz und -aufsicht

Der öffentliche Gesundheitsschutz und die allgemeine Gesundheitsaufsicht umfassen die *Beobachtung, Begutachtung und Wahrung der gesundheitlichen Belange der Bevölkerung*.<sup>5</sup> Die maßgebliche Rechtsgrundlage für die Zuständigkeitsverteilung

**Rechtsgrundlagen**

<sup>5</sup> Die Einrichtungen des Gesundheitsdienstes, etwa die Krankenhäuser, werden hier nicht vertieft untersucht. Zudem sei erneut darauf hingewiesen, dass am Beispiel des Gesundheitsschutzes

lung in diesem Aufgabenbereich bildet das Niedersächsische Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst (NGöGD)<sup>6</sup>.

Demnach *berät und unterstützt* das *Landesgesundheitsamt (NLGA) Behörden und Einrichtungen* (Landesregierung, Fachministerien, Einrichtungen des Öffentlichen Gesundheitsdienstes, sonstige Behörden) *sowie alle Berufsgruppen des Gesundheitswesens* bei Fragen der Förderung und des Schutzes der Gesundheit der Bevölkerung. Dazu sammelt das NLGA die erforderlichen Daten und bewertet diese insbesondere unter epidemiologischen Gesichtspunkten. Zudem führt es mikrobiologische, umweltmedizinische und wasserhygienische Untersuchungen einschließlich krankenhaushygienischer Analysen zur Identifizierung von Krankheitserregern und Schadstoffen durch. Im Bereich *übertragbarer Krankheiten* identifiziert und untersucht das NLGA das überregional häufige Auftreten meldepflichtiger Erkrankungen und Erreger und informiert darüber den niedersächsischen Öffentlichen Gesundheitsdienst und die Öffentlichkeit. In Zusammenarbeit mit weiteren Behörden arbeitet es hierauf bezogene Schutzkonzepte und Alarmpläne für Niedersachsen aus. Außerdem informiert das NLGA gemeinsam mit den Gesundheitsämtern der Landkreise und kreisfreien Städte die Öffentlichkeit über Möglichkeiten des Infektionsschutzes. Im Bereich der *Umweltmedizin* ermittelt und bewertet das NLGA Expositionen gegenüber gesundheitsbedrohenden Umwelteinflüssen und arbeitet darauf bezogene Empfehlungen aus. Auch werden regionale Krankheitshäufungen mit vermutetem Umweltzusammenhang epidemiologisch untersucht und bewertet. Weiterhin bietet das NLGA Aus-, Fort- und Weiterbildungen für Personal im Gesundheitswesen, insbesondere im Öffentlichen Gesundheitsdienst, an. Schließlich erstattet das NLGA Bericht über die gesundheitliche Situation der niedersächsischen Bevölkerung (Landesgesundheitsberichte).

**Aufgaben des Landesgesundheitsamtes**

Den *Landkreisen und kreisfreien Städten* kommen demgegenüber die folgenden Aufgaben im Bereich des Gesundheitsschutzes zu. Erstens sind sie *für den Infektionsschutz, die Umwelthygiene und die Hygieneüberwachung zuständig*. Dazu zählen die Entgegennahme und Weiterleitung (an das NLGA) von Meldungen über das Auftreten meldepflichtiger Krankheiten, darauf bezogener Todesfälle und nachgewiesener Krankheitserreger sowie die Durchführung von Maßnahmen zur Verhütung übertragbarer Krankheiten, was bei bestimmten Krankheiten auch aufsuchende Angebote der Beratung, Untersuchung und Behandlung einschließt. Zudem überwachen sie die Infektionshygiene in zahlreichen öffentlichen Einrichtungen (etwa Krankenhäusern, Arztpraxen und ambulanten heilberuflichen Einrichtungen) und belehren das Personal, das in gewerbsmäßigem Kontakt mit Lebens-

**Aufgabenspektrum der Kreisstufe:**

**Infektionsschutz, Umwelthygiene und Hygieneüberwachung**

(und der -aufsicht) sowie des nachfolgenden Veterinärwesens/der Lebensmittelüberwachung exemplarisch auf Möglichkeiten und Grenzen einer aufgabenspezifischen Analyse abgestellt wird.

<sup>6</sup> I.d.F.v. 24. März 2006, Nds. GVBl. 2006, 178.

mitteln steht. Hinzu kommen Ermittlungspflichten zu tatsächlichen oder Verdachtsfällen bei der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten sowie die diesbezügliche Durchführung von Schutzmaßnahmen (etwa Beobachtung, Quarantäne). Die Landkreise und kreisfreien Städte überwachen weiterhin die Trinkwassergewinnung und -versorgung einschließlich der Hausinstallationen, die Badegewässer und Badegebiete sowie den Bereich frei verkäuflicher Arzneimittel. Auch sind sie für die Erlaubniserteilung und Überwachung gemäß der Gefahrstoffverordnung zuständig, genehmigen Umbettungen und stellen Leichenpässe aus. Das Gesundheitsamt berät schließlich die übrige Verwaltung bei der Krankenhaus- und Verkehrsplanung sowie der Erteilung von Baugenehmigungen.

Zweitens *veranlassen, unterstützen und koordinieren* die Landkreise und kreisfreien Städte *präventive und gesundheitsfördernde Maßnahmen* und können diese auch *selbst durchführen*. Dazu zählen die Information, Beratung und Aufklärung über Gesundheitsgefährdungen, gesundheitsfördernde Verhaltensweisen (Vorsorge, Krankheitsfrüherkennung) und Maßnahmen zur Versorgung und Rehabilitation. Dies beinhaltet neben der Erarbeitung und Durchführung von Kampagnen auch die Netzwerkbildung mit regionalen Gesundheitsakteuren.

Drittens obliegen den Gebietskörperschaften der Kreisebene insbesondere der *Schutz und die Förderung der Gesundheit von Kindern und Jugendlichen*. Sie führen Schuleingangsuntersuchungen durch und fördern gemeinsam mit den Krankenkassen und Zahnärzten Maßnahmen zur Erkennung und Verhütung von Zahnerkrankungen von Kindern. Unter letzteres fallen die Durchführung zahnärztlicher Untersuchungen und der Gruppenprophylaxe sowie die Vermittlung von Hinweisen zur zahngesunden Ernährung, auch gegenüber Schlüsselpersonen wie Eltern, Erziehern und Lehrern.

Viertens haben die Landkreise und kreisfreien Städte *ärztliche Untersuchungen und Begutachtungen* vorzunehmen und hierüber Gutachten, Zeugnisse und Bescheinigungen zu erstellen. Zu diesen amtsärztlichen Leistungen zählt zudem die Erfassung und *Aufsicht über verschiedene Fachberufe des Gesundheitswesens*.

Fünftens führen die Landkreise und kreisfreien Städte Maßnahmen zur besseren sozialen und medizinischen *Versorgung von psychisch kranken, seelisch behinderten oder gestörten Personen* durch. Schließlich erstellen sie *kommunale Gesundheitsberichte*. Darin beschreiben und bewerten sie die gesundheitlichen Verhältnisse ihrer Bevölkerung auf der Basis selbst erhobener und nach epidemiologischen Gesichtspunkten ausgewerteter Daten.

**Gesundheitsprävention und -förderung**

**Gesundheitsschutz von Kindern und Jugendlichen Versorgung**

**Amtsärztliche Untersuchungen, Begutachtungen und Aufsicht**

**Erstellung von Gesundheitsberichten**

Die *Aufgaben der Gemeinden* sind demgegenüber vor allem auf die Bekämpfung von Gesundheitsschädlingen und Hilfestellungen für die Gesundheitsämter zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten *begrenzt*.

### Gemeindliche Gesundheitsaufgaben

Gesetzliche Grundlagen																	
Landesrecht	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst (NGöGD)</li> <li>- Gesetz über Hilfen und Schutzmaßnahmen für psychisch Kranke (NPsychKG)</li> <li>- Gesetz über das Leichen-, Bestattungs- und Friedhofswesen (NBestattG)</li> <li>- Verordnung zur Verhütung übertragbarer Krankheiten (Hygiene-Verordnung)</li> <li>- Verordnung über Zuständigkeiten auf verschiedenen Gebieten der Gefahrenabwehr (ZustVO-SOG)</li> <li>- Weitere Verordnungen und Ausführungsbestimmungen</li> </ul>																
Bundesrecht	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (IfSG)</li> <li>- Gesetz über den Verkehr mit Arzneimitteln (AMG)</li> <li>- Verordnung über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch (TrinkWV)</li> <li>- Verordnung zum Schutz vor Gefahrstoffen (GefStoffV)</li> <li>- Weitere Rechtsvorschriften mit gesundheitspolitischen Bezügen</li> </ul>																
Verwaltungsaufbau																	
Instanzen	<ol style="list-style-type: none"> <li>(1) Oberste Landesgesundheitsbehörde (Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration (MS))</li> <li>(2) Zentrales Landesamt (NLGA)</li> <li>(3) Untere Gesundheitsbehörde (Landkreise, kreisfreie Städte)</li> </ol>																
Verwaltungsebenen	<ol style="list-style-type: none"> <li>(1) Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration (Abt. 4)</li> <li>(2) Landesgesundheitsamt</li> <li>(3) Landkreise und kreisfreie Städte</li> <li>(4) Städte und Gemeinden</li> </ol>																
Regelungskompetenz und Vollzug <sup>7</sup>																	
	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 20%;"></th> <th style="width: 33.33%;">Bund</th> <th style="width: 33.33%;">Land</th> <th style="width: 33.33%;">Kommunen</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Standards</td> <td style="text-align: center;">●●●</td> <td style="text-align: center;">●●</td> <td style="text-align: center;">●</td> </tr> <tr> <td>Organisation</td> <td style="text-align: center;">●</td> <td style="text-align: center;">●●●</td> <td style="text-align: center;">●</td> </tr> <tr> <td>Vollzug</td> <td style="text-align: center;">---</td> <td style="text-align: center;">●●</td> <td style="text-align: center;">●●●</td> </tr> </tbody> </table>		Bund	Land	Kommunen	Standards	●●●	●●	●	Organisation	●	●●●	●	Vollzug	---	●●	●●●
	Bund	Land	Kommunen														
Standards	●●●	●●	●														
Organisation	●	●●●	●														
Vollzug	---	●●	●●●														
Standards	●●●	●●	●														
Organisation	●	●●●	●														
Vollzug	---	●●	●●●														

<sup>7</sup> Gestaltungsmöglichkeiten: ●●● = groß, ●● = mittel, ● = gering.

<b>Leistungsbereiche<sup>8</sup></b>			
	MS	NLGA	Landkr., kreisfr. St.
Steuerung und Planung	✓ oberste Fachaufsicht, Planung und Steuerung	---	---
Entscheidung und Vollzug	✓ Krankheitsbekämpfung und -vorbeugung	✓ Überwachung, Bewertungen, Schutzkonzepte/Alarmpläne	✓ Überwachung, Aufsicht, Untersuchungen, Genehmigungen
Mitwirkung	✓ Allg. i. Belangen des Gesundheitswesens	✓ Gutachten, fachtechn. Prüfungen	✓ Heimaufsicht
Dienstleistung	---	✓ Information, Beratung, Weiterbildung	✓ Untersuchungen, Gutachten, Information, Beratung
Förderangelegenheiten	---	---	---
Gewährleistung und Versorgung	---	---	✓ Kinder- u. Jug.Ges.Schutz, Prävention, aufsuchende Krankheitsbekämpfung, Hilfe für psychisch Kranke
Errichtung und Unterhalt	---	✓ Eigene Prüf- und Laboreinrichtungen	---

<b>Primäre Zielgruppen</b>				
	MS	NLGA	Landkr., kreisfr. St.	
Interne Zielgruppen	- NLGA, andere Ressorts	- MS, andere Landesministerien u. -behörden	- andere Dezernate u. Mitarbeiter	
Externe Zielgruppen	Öffentliche Verwaltung	- Landkr., kreisfr. St. - and. öfftl. Ges. Inst.	- Landkr., kreisfr. St. - and. öfftl. Ges. Inst.	
	nicht gewerbl. Organisationen	- alle Berufsgruppen d. Gesundheitswesens	- alle Berufsgruppen d. Gesundheitswesens	
	Anspruchsgruppen	---	---	
	Bevölkerung	- Gesamtbevölkerung - bes. Risikogruppen	- Gesamtbevölkerung - bes. Risikogruppen	- Gesamtbevölkerung - Kinder, Jugendliche - bes. Risikogruppen
	Unternehmen	---	---	---

<b>Organisatorische Zuordnung (Kreisebene)</b>			
LK Northeim	LK Osterode a.H.	LK Goslar	LK u. Stadt Göttingen
FB VII Gesundheits- und Veterinärwesen, Verbraucherschutz	Gesundheitsamt	Gesundheitsamt an die Stadt Salzgitter abgegeben	FB 53 Gesundheitsamt (Stadt GÖ)

<sup>8</sup> Mit einem Haken (✓) wird verdeutlicht, dass die betreffenden Aufgabenträger bzw. Einrichtungen in dem jeweiligen Leistungsbereich tätig sind.

### 5.3.11 Veterinärwesen und Lebensmittelüberwachung

Die Arbeit der staatlichen und kommunalen *Veterinärverwaltung* steht in enger funktionaler und organisatorischer Verbindung zur Lebensmittelüberwachung, weswegen beide Aufgabenbereiche hier in einem Unterkapitel gemeinsam analysiert werden. Dabei wird zunächst der Veterinärbereich erläutert, dann die Lebensmittelüberwachung dargestellt, schließlich finden sich gemeinsame Schlussfolgerungen für beide Aufgabenfelder.

Im Schwerpunktbereich des Veterinärwesens werden die *ordnungsbehördlichen Zuständigkeiten der Veterinäraufsicht, der Tierseuchenbekämpfung, der Tierkörperbeseitigung, der Überwachung der Erzeugung und Gewinnung der von Tieren stammenden Lebensmittel, der Fleischhygienekontrolle und des Tierschutzes* zusammengefasst. Das öffentliche Veterinärwesen hat die Aufgabe, die Gesundheit und das Wohlbefinden der Tiere vor Leiden und Krankheiten zu schützen, zur Erhaltung und Entwicklung leistungsfähiger Tierbestände beizutragen, den Menschen vor Gefahren und Schädigungen durch Tierkrankheiten, Lebensmittel und Erzeugnisse tierischer Herkunft zu bewahren und auf die Steigerung der Güte von Lebensmitteln tierischer Herkunft hinzuwirken. Im Mittelpunkt stehen hierbei *Überwachungs- und Kontrolltätigkeiten*, die sich daraus ergebenden *Maßnahmen der Anordnung und der unmittelbaren Gefahrenabwehr* sowie *Ausführungs- und Gewährleistungsaufgaben*, etwa im Zusammenhang mit der Tierkörperbeseitigung und der Entschädigung bei Betroffenheit durch Tierseuchen.

Die genannten Kompetenzfelder fallen in den Bereich der *konkurrierenden Gesetzgebung* und sind im Hinblick auf die geltenden Standards jeweils *durch bundes- und europarechtliche Vorgaben erheblich gebunden*. Innerhalb des Landes Niedersachsen ist das *Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung* (ML) als oberste Landesveterinärbehörde für die Aufsicht, Planung, Lenkung, Koordinierung und Weisung des niedersächsischen Veterinärwesens zuständig ist. Das Ministerium wirkt an der themenbezogenen Willensbildung auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene mit. Soweit der Bundesgesetzgeber seine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Tierseuchenbekämpfung und des Tierschutzes nicht beansprucht, *erarbeitet* das ML *Rechts- und Verwaltungsvorschriften* für das Land. Zudem obliegt dem Ministerium die *Aufsicht über die Tierärztekammer* (Rechtsaufsicht) und die *Tierseuchenkasse* (Rechts- und Fachaufsicht), die der mittelbaren Landesverwaltung zuzuordnen sind. Das Landwirtschaftsministerium ist für die Vorbeugung, Abwehr und Bekämpfung von Erkrankungen bei Haustieren, die Tierkörperbeseitigung und die Tierseuchenbekämpfung im Handel zuständig. Bei diesen Aufgaben *koordiniert* es die Anstrengungen der *Veterinäre der Landkreise und kreisfreien Städte* zur Aufrechterhaltung und weiteren Verbesserung der Tiergesundheit. Darüber hinaus

**Gemeinsame Analyse des Veterinärwesens und der Lebensmittelüberwachung**

**Aufgabenspektrum des Veterinärwesens**

**Zuständigkeiten des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung**

koordiniert das ML die Bemühungen der Grenzkontrollstellen Niedersachsens zur Abwehr der Einschleppung von Tierseuchen aus Drittländern. Für den Bereich der *Tierseuchenbekämpfung* ergibt sich daraus, dass das Landwirtschaftsministerium die Grundsatzangelegenheit des Tierseuchenschutzes und der Tierseuchenentschädigung in Niedersachsen regelt, das Landestierseuchenkrisenzentrum fachlich leitet, die Bekämpfung akuter Tierseuchen mit örtlichen Tierseuchenbekämpfungszentren koordiniert, Grundsatzfragen des Tierseuchenschutzes, der Tiergesundheit und der Tierkörperbeseitigung mit anderen Bundesländern abstimmt und das Land in diesen Fragen auf Bundesebene vertritt.

Das *Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LAVES)* berät die Kommunen operativ wie fachlich in Belangen des Veterinärwesens (Tierseuchenbekämpfung, Beseitigung tierischer Nebenprodukte sowie durch eine sog. Task-Force Veterinärwesen). Zudem führt es *Untersuchungen*, etwa zu anzeige- und meldepflichtigen Tierseuchen und -krankheiten sowie von vom Tier auf den Menschen übertragbaren Erkrankungen, durch. Hinzu treten *Vollzugsaufgaben* wie etwa die Regelung von überregionalen Veranstaltungen mit Vieh oder die Erlaubnis zum Arbeiten mit Tierseuchenerregern in Laboren. Der Tierschutzdienst des LAVES berät und unterstützt die Veterinärbehörden des Landes Niedersachsen bei der Durchführung und Umsetzung tierschutzrechtlicher Bestimmungen, etwa durch die Erstellung von Leitlinien, Gutachten und Stellungnahmen. Zudem bearbeitet er Genehmigungen für Tierversuche.

Die *Landkreise und kreisfreien Städte* fungieren als untere Veterinärbehörde. Sie sind für die *Prophylaxe und Bekämpfung anzeige- und meldepflichtiger Tierkrankheiten* zuständig. Hierzu diagnostizieren sie Seuchen bei vorliegenden Verdachtsfällen, erstellen Atteste und Seuchenfreiheitsbescheinigungen für den Tier- und Warenverkehr, überwachen bestehende Impf- und Untersuchungspflichten und nehmen Meldungen des Verdachtes oder des Auftretens von anzeigepflichtigen Tierseuchen und/oder meldepflichtigen Tierkrankheiten an. Ein weiterer Schwerpunkt richtet sich auf den *Tierschutz* durch die Überprüfung und Überwachung von Tierhaltungen, Tiertransporten und Schlachtstätten sowie die Prüfung der Voraussetzungen für artgerechte Tierhaltungen. In diesem Kontext werden auch der Verkehr mit Tierarzneimitteln und deren Anwendung bei Tieren in Beständen mit Nutztieren überwacht. Darüber hinaus *beseitigen* die Gebietskörperschaften der Kreisstufe *Tierkörper*, Tierkörperteile und tierische Produkte, die anderweitig nicht verwertet werden können. Hinzu treten schließlich die *Untersuchung von Schlachtieren* vor der Schlachtung und die nachfolgende *Begutachtung des Fleisches*.

**Aufgaben des Landesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit**

**Aufgaben der Kreisstufe im Veterinärwesen**



<b>Gesetzliche Grundlagen</b>	
Landesrecht	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausführungsgesetz zum Tierseuchengesetz (Nds. AGTierSG)</li> <li>- Ausführungsgesetz zum Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz (Nds. AG TierNebG)</li> <li>- Kammergesetz für die Heilberufe (HKG)</li> <li>- Allgemeine Zuständigkeitsverordnung für die Gemeinden und Landkreise zur Ausführung von Bundesrecht (AllgZustVO-Kom)</li> <li>- Verordnung über Zuständigkeiten auf verschiedenen Gebieten der Gefahrenabwehr (ZustVO-SOG)</li> <li>- Verordnung über die Ausbildung und Prüfung für die Laufbahn des höheren Veterinärdienstes (APVO-Vet)</li> <li>- Weitere Verordnungen und Durchführungsbestimmungen nach Landesrecht</li> </ul>
Bundes- und Europarecht	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tierseuchengesetz (TierSG)</li> <li>- Tierschutzgesetz (TierSchG)</li> <li>- Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz (TierNebG)</li> <li>- Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB)</li> <li>- Gesetz über den Verkehr mit Arzneimitteln (AMG)</li> <li>- Viehverkehrsverordnung (ViehVerkV)</li> <li>- Verordnung zum Schutz von Tieren im Zusammenhang mit der Schlachtung oder Tötung (TierSchlV)</li> <li>- Verordnung zum Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere und anderer zur Erzeugung tierischer Produkte gehaltener Tiere bei ihrer Haltung (TierSchNutztV)</li> <li>- Verordnung zum Schutz von Tieren beim Transport und zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates (TierSchTrV)</li> <li>- Europarechtliche Vorschriften, u.a. Richtlinie über Maßnahmen der Gemeinschaft zur Bekämpfung der klassischen Schweinepest (2001/89/EG), Richtlinie mit Gemeinschaftsmaßnahmen zur Bekämpfung der Aviären Influenza und zur Aufhebung der Richtlinie 92/40/EWG (2005/94/EG), Verordnung mit Vorschriften zur Verhütung, Kontrolle und Tilgung bestimmter transmissibler spongiformer Enzephalopathien (TSE-VO, 2001/999/EG)</li> </ul>
<b>Verwaltungsaufbau</b>	
Instanzen	<ol style="list-style-type: none"> <li>(1) Oberste Landesveterinärbehörde (ML)</li> <li>(2) Zentrales Landesamt (LAVES)</li> <li>(3) Untere Landesveterinärbehörde (Landkreise, kreisfreie Städte)</li> </ol>
Verwaltungsebenen	<ol style="list-style-type: none"> <li>(1) Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (Abt. 2)</li> <li>(2) Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit</li> <li>(3) Tierseuchenkasse, AöR</li> <li>(4) Landkreise und kreisfreie Städte</li> <li>(5) Städte und Gemeinden</li> </ol>

<b>Regelungskompetenz und Vollzug<sup>9</sup></b>			
	Bund	Land	Kommunen
Standards	●●●	●	---
Organisation	●	●●●	●
Vollzug	---	●●	●●●
<b>Leistungsbereiche<sup>10</sup></b>			
	ML	Zentrale Aufgabenträger <sup>11</sup>	Landkr., kreisfr. St.
Steuerung und Planung	✓ Oberste Fachaufsicht, Planung und Steuerung	---	---
Entscheidung und Vollzug	---	✓ Genehmigungen, Untersuchungen	✓ Erlaubnisse, Überwachung, Betriebsprüfungen
Mitwirkung	✓ Allg. i. Belangen des Veterinärwesens	✓	✓ Weitergabe von Meldungen
Dienstleistung	---	✓ Beratung der Kommunen	✓ Tierkörperbeseitigung
Förderangelegenheiten	---	---	---
Gewährleistung und Versorgung	---	✓ Entschädigungsleistungen der Tierseuchenkasse	---
Errichtung und Unterhalt	---	✓ Techn. Einrichtungen	---
<b>Primäre Zielgruppen</b>			
	MS	NLGA	Landkr., kreisfr. St.
Interne Zielgruppen	- NLGA - and. Ressorts i. Belangen des Veterinärwesens	---	---
Externe Zielgruppen	Öffentliche Verwaltung	- Landkr./kreisfr. Städte	- Landkr./kreisfr. Städte - and. öffentl. Einrichtungen, Städte und Gemeinden
	nicht gewerbl. Organisationen	- Verbr.-, Umweltverbände. berufsständische Organisationen der Landwirt.	- Verbr.-, Umweltverbände. berufsständische Organisationen der Landwirt - Verbr.-, Umweltverbände. berufsständische Organisationen der Landwirt
	Anspruchsgruppen	- Landwirte	- Landwirte - Landwirte

<sup>9</sup> Gestaltungsmöglichkeiten: ●●● = groß, ●● = mittel, ● = gering.

<sup>10</sup> Mit einem Haken (✓) wird verdeutlicht, dass die betreffenden Aufgabenträger bzw. Einrichtungen in dem jeweiligen Leistungsbereich tätig sind.

<sup>11</sup> Hierzu zählen alle landesweit zuständigen Einrichtungen, also das NLGA und die Tierseuchenkasse.

Bevölkerung	- Gesamtbevölkerung	- Gesamtbevölkerung	- Gesamtbevölkerung
Unternehmen	- landwirt. u. fleischverarb. Betriebe	- landwirt. u. fleischverarb. Betriebe	- landwirt. u. fleischverarb. Betriebe
Organisatorische Zuordnung (Kreisebene)			
LK Northeim	LK Osterode a.H.	LK Goslar	LK u. Stadt Göttingen
FB VII Gesundheits- und Veterinärwesen, Verbraucherschutz	Amt für Veterinärwesen und Verbraucherschutz	FB 7 Verbraucherschutz, Veterinärwesen	Veterinär- und Verbraucherschutzamt

Mit dem so dargestellten Bereich des Veterinärwesens ist die Lebensmittelüberwachung eng verbunden. Aufgabe der amtlichen Lebensmittelüberwachung ist es, dafür zu sorgen, dass die bestehenden *Vorschriften für Lebensmittel, Tabakerzeugnisse, Kosmetika, Futtermittel und sonstige Bedarfsgegenstände* eingehalten und die entsprechenden Verpflichtungen erfüllt werden. Sie hat von dem Einzelnen und der Allgemeinheit *Gefahren abzuwehren*, durch die die öffentliche Sicherheit bedroht wird, und über den *Schutz des Verbrauchers vor Irreführung und Täuschung* zu wachen.

**Ziele der Lebensmittelüberwachung**

Die *wesentlichen Regelungen* der Lebensmittelüberwachung finden sich *im Bundesrecht* (konkurrierende Gesetzgebung). Dabei wird das Lebensmittelrecht inzwischen stark *durch Richtlinien und Verordnungen der Europäischen Union geprägt*, in Teilen sogar ersetzt. Die Grundlage der lebensmittelrechtlichen Vorschriften ist das *Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB)*, das allgemeine Regelungen zum Schutz der Gesundheit und zum Schutz des Verbrauchers vor Irreführung und Täuschung enthält. Details sind in weiteren Gesetzen und Rechtsverordnungen geregelt, die sich wiederum in Teilen auf Ermächtigungen des LFGB beziehen. Die Regelungen zur Lebensmittelüberwachung ergeben sich aus den §§ 38ff des LFGB. *Aufgabe der amtlichen Lebensmittelüberwachung* ist es, die *Einhaltung der lebensmittelrechtlichen Vorschriften zu kontrollieren*. Verantwortlich für die Lebensmittel und die Bedarfsgegenstände bleiben aber diejenigen, die diese Produkte in Verkehr bringen (Hersteller, Importeure, Händler).

**Präekraft bundes- und europarechtlicher Vorschriften**

Im Land Niedersachsen *organisiert und koordiniert das ML die Maßnahmen zur Durchführung der Lebensmittel- und Bedarfsgegenständeüberwachung*. Es übt die *Fachaufsicht über die kommunalen Überwachungsbehörden* aus und die *Fach- und Dienstaufsicht über das LAVES* aus, letzterem gibt es zudem Untersuchungsschwerpunkte und Entwicklungsziele vor. Das ML fertigt die Landesvorschriften zur Lebensmittelüberwachung aus und wirkt über den Bundesrat bei der Rechtsetzung des Bundes und der Europäischen Gemeinschaft mit. Die *Untersuchung und Beurteilung entsprechender Proben erfolgt im LAVES*, das zudem die *kommunalen*

**Aufgabenverteilung der amtlichen Lebensmittelüberwachung Niedersachsens**

*Lebensmittelüberwachungsbehörden koordiniert und berät.* Weitere Aufgaben des LAVES umfassen den Betrieb des EU-Schnellwarnsystems, die Zulassung von Betrieben und Einrichtungen (u.a. EU- und Drittlandsbetriebe, Mineralbrunnen) und die Erteilung von Genehmigungen und Ausnahmen (z.B. gemäß Diätverordnung und gemäß Zusatzstoffverkehrsverordnung). Die *Landkreise, kreisfreien Städte sowie die Region Hannover* wiederum sind für den Vollzug der Lebensmittelüberwachung verantwortlich, mithin für die *Durchführung von Kontrollen und Probenahmen von Lebensmitteln und Bedarfsgegenständen, die Beratung der Betriebe sowie die Bearbeitung von Verbraucherbeschwerden.*

<b>Gesetzliche Grundlagen</b>	
Landesrecht	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verordnung über Zuständigkeiten auf verschiedenen Gebieten der Gefahrenabwehr (ZustVO-SOG)</li> <li>- Weitere Vorschriften und Ausführungsvorschriften nach Landesrecht sowie einzelne Beschlüsse des ML</li> </ul>
Bundes- und Europarecht	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB)</li> <li>- Verordnung über Anforderungen an die Hygiene beim Herstellen, Behandeln und Inverkehrbringen von Lebensmitteln (LMHV)</li> <li>- Verordnung über Anforderungen an die Hygiene beim Herstellen, Behandeln und Inverkehrbringen von bestimmten Lebensmitteln tierischen Ursprungs (Tier-LMHV)</li> <li>- Verordnung zur Regelung bestimmter Fragen der amtlichen Überwachung des Herstellens, Behandelns und Inverkehrbringens von Lebensmitteln tierischen Ursprungs (Tier-LMÜV)</li> <li>- Verordnung zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (178/2002/EG)</li> <li>- Verordnung mit besonderen Verfahrensvorschriften für die amtliche Überwachung von zum menschlichen Verzehr bestimmten Erzeugnissen tierischen Ursprungs (854/2004/EG)</li> <li>- Verordnung über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz (882/2004/EG)</li> </ul>
<b>Verwaltungsaufbau</b>	
Instanzen	<ol style="list-style-type: none"> <li>(1) Oberste Lebensmittelüberwachungsbehörde (ML)</li> <li>(2) Fachliches Landesuntersuchungsamt als zentrale Landesbehörde (Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit)</li> <li>(3) Untere Lebensmittelüberwachungsbehörden (Landkreise, kreisfreie Städte)</li> </ol>

Verwaltungsebenen	(1) Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (Abt. 2) (2) Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (3) Landkreise und kreisfreie Städte		
Regelungskompetenz und Vollzug <sup>12</sup>			
	Bund/EU	Land	Kommunen
Standards	●●●	●	---
Organisation	●	●●●	●
Vollzug	---	●●	●●●
Leistungsbereiche <sup>13</sup>			
	ML	LAVES	Landkr., kreisfr. Städte
Steuerung und Planung	✓ oberste Fachaufsicht, Planung und Vorgaben	---	---
Entscheidung und Vollzug	---	✓ Überwachung, Genehmigungen, Zulassung	✓ Überwachung, Anordnung und Kontrolle
Mitwirkung	✓ b. Belangen d. Verbr.schutzes u. Lebensmittelrechts	✓ Stellungn., Gutachten, Unterstütz. d. unt. Beh.	---
Dienstleistung	---	✓ Durchführung von Untersuchungen	✓ Beratung und Beschwerdeverfolgung
Förderangelegenheiten	---	---	---
Gewährleistung und Versorgung	---	---	---
Errichtung und Unterhalt	---	✓ Prüf- und Laboreinrichtungen des LAVES	---
Primäre Zielgruppen			
	ML	LAVES	Landkr., kreisfr. Städte
Interne Zielgruppen	- LAVES, and. Res. i. Verbr.S.-Belangen	- ML	- and. Dezernate (Gew./Ges.Aufsicht)
Externe Zielgruppen	Öffentliche Verwaltung	- Landkreise, kreisfr. Städte	- Landkreise, kreisfr. Städte
	nicht gewerbl. Organisationen	- Verbraucherschutzorganisationen	- Verbraucherschutzorganisationen
	Anspruchsgruppen	---	---
	Bevölkerung	- Gesamtbevölkerung	- Gesamtbevölkerung

<sup>12</sup> Gestaltungsmöglichkeiten: ●●● = groß, ●● = mittel, ● = gering.

<sup>13</sup> Mit einem Haken (✓) wird verdeutlicht, dass die betreffenden Aufgabenträger bzw. Einrichtungen in dem jeweiligen Leistungsbereich tätig sind.

Unternehmen	- Gewerbetreibende, insb. Einzelhandel und Gaststätten	- Gewerbetreibende, insb. Einzelhandel und Gaststätten	- Gewerbetreibende, insb. Einzelhandel und Gaststätten
Organisatorische Zuordnung (Kreisebene)			
LK Northeim	LK Osterode a.H.	LK Goslar	LK u. Stadt Göttingen
FB VII Gesundheits- und Veterinärwesen, Verbraucherschutz	Amt für Veterinärwesen und Verbraucherschutz	FB 7 Verbraucherschutz, Veterinärwesen	Veterinär- und Verbraucherschutzamt

#### 5.4 Analyse ausgewählter Schlüsselaufgaben für die Landkreise Northeim, Osterode am Harz und (eingeschränkt) Goslar

Im Folgenden wird zunächst die *Allgemeine Organisationsentwicklung* der Verwaltungen der Landkreise Northeim und Osterode am Harz (und auftragsgemäß nur sehr eingeschränkt des Landkreises Goslar) einer Analyse unterzogen, wobei sich die Untersuchung auf die Allgemeine Verwaltung, die Finanzverwaltung und schließlich die Personalverwaltung richtet (Kap. 5.4.1). Auf diese Binnenperspektive der „Verwaltung der Verwaltung“ folgt die Analyse *ausgewählter Fachpolitiken*, wobei insbesondere prozesshafte und entwicklungsorientierte Aufgabenfelder diskutiert werden (Kap. 5.4.2–5.4.11). Erneut sei darauf verwiesen, dass lediglich in den Bereichen des Gesundheitsschutzes und der Gesundheitsaufsicht (Kap. 5.3.10 und 5.4.10) sowie des Veterinärwesens und der Lebensmittelaufsicht (Kap. 5.3.11 und 5.4.11) eine gleichsam vollständige Aufgabenkritik zum Ausweis von Kooperations- und Fusionspotentialen vorgelegt werden kann; sie folgt der in Kap. 5.1 aufgezeigten Methodik. In den weiteren Aufgabenfeldern werden die in den Intensivinterviews gewonnenen Erkenntnisse zu Möglichkeiten erweiterter Kooperation oder eines etwaigen Zusammenschlusses dargestellt und eingeschätzt, jeweils ergänzt um eine Würdigung laufender bzw. abgeschlossener interkommunaler Kooperationsvorhaben (Kap. 5.4.1–5.4.9).

**Vorgehen bei der Aufgabenanalyse**

##### 5.4.1 Allgemeine Organisationsentwicklung

###### *Allgemeine Verwaltung*

Der Bereich der allgemeinen Verwaltung ist aufgrund seiner Personalintensität und des geringen Publikumsverkehrs *in besonderer Weise für interkommunale Kooperation geeignet*. Hier konnte der Gutachter unter Berücksichtigung bestehender Formen der Zusammenarbeit eine Reihe weiterer, wenn auch eher kleinteiliger Kooperationsmöglichkeiten im Untersuchungsraum identifizieren.

**Hohe Eignung für interkommunale Kooperation**

**Kooperationsfelder:**

*Gemeinsame Beschaffungen* stellen ein klassisches Kooperationsfeld dar, bei dem durch Mengenbündelung Einspareffekte erzielt werden. So arbeitet etwa der Landkreis Northeim mit seinen kreisangehörigen Gemeinden seit Jahren im Rahmen der

**Ausweitung des Beschaffungswesens**

Beschaffung von Einsatzschutzkleidung, Druckminderern für Gerätschaften, Schläuchen oder auch Funkmeldeempfängern im Rahmen der digitalen Alarmierung zusammen. Hier wäre ggf. eine Ausweitung der Beschaffung zu empfehlen etwa mit Blick auf digitale Funkgeräte oder Reinigungsmittel, auch finden sich Anregungen, Gebäude- und Sachversicherungen großräumig, also gemeinsam abzuschließen. Darüber hinaus ist zu würdigen, dass die Landkreise Northeim und Göttingen gemeinsame Energieverträge abschließen. Auch wird getrennt erworbenes technisches Gerät bei in Nachbarschaft befindlichen Liegenschaften gemeinsam genutzt, wobei etwa im Landkreis Northeim im Zuge der Übernahme der städtischen Schulen in Einbeck und Northeim diesbezügliche Synergieeffekte bereits weitgehend genutzt wurden.

Die Informationsverarbeitung, mithin der *EDV-Bereich*, birgt nach aller Erfahrung erhebliches Kooperationspotential, das in den Landkreisen Osterode a.H. und Northeim bislang offenbar nur begrenzt ausgeschöpft wurde. So hemmen unterschiedliche Softwareprogramme eine kreisübergreifende Kooperation. Auch der Landkreis Göttingen ging in diesem Kontext eigene Wege, wobei hier selbst die kreisangehörige Stadt Göttingen wiederum ein eigenes Portfolio an Softwareprogrammen schuf. Der Kooperationsverbund der bereits 1972 gegründeten Kommunalen Datenverarbeitungszentrale Südniedersachsen vermochte es erkennbar nur begrenzt, dieser kritikwürdigen Entwicklung entgegenzuwirken. Eine sich in jeder Hinsicht anbietende Kooperation würde zunächst erfordern, dass sich die Gebietskörperschaften über ihre gewählten und eingesetzten EDV-Strukturen (Netzwerke, Server, Standard- und Fachanwendungs-Software) verstärkt austauschen, um Potentiale für einen gemeinsamen Betrieb von Fachverfahren zu identifizieren. Darüber hinaus erscheint es dringlich, zumindest einen *informellen Austausch zwischen den Gebietskörperschaften bei der Neuanschaffung von Fachverfahren und der Initiierung von EDV-Projekten* zu gewährleisten. Bislang beschränkte sich die IT-bezogene Zusammenarbeit meist auf das eigene Kreisgebiet. Hinzu tritt, dass aus einer verbesserten Information und potentiellen Zusammenarbeit sich auch positive Beispiele übernehmen lassen; so wird die zentrale Betreuung der IT-Infrastruktur der Schulen im Landkreis Northeim durch die IT-Abteilung des Kreises als bewährt und gelungen bewertet, verhinderte sie doch zum einen eine potentielle Überforderung der Schulen bei der IT-Beschaffung und vereinfacht sie zum anderen Wartungs- und Reparaturarbeiten.

Für den Landkreis Northeim wird zudem auf organisationspolitische Aktivitäten der jüngeren Zeit verwiesen, vor allem auf die Zusammenführung der allgemeinen Organisation und der Personalabteilung; allerdings *fehlt* es bislang an in zahlreichen anderen Landkreisen üblichen *Organisationsuntersuchungen und Stellenbewertungen*, hier bietet sich ein Austausch mit benachbarten Kreisen an.

**EDV-bezogene  
Kooperationen**

**Organisationsun-  
tersuchungen und  
Stellenbewertun-  
gen**

Im Bereich der *Geschäftsprozessoptimierung* wird gleichfalls auf unausgeschöpfte Potentiale für eine kreisübergreifende Zusammenarbeit verwiesen, vor allem mit Blick auf das Dokumentenmanagement. Der *fachliche wie personelle Austausch* mit benachbarten Stadt- und Kreisverwaltungen könnte hier die punktuell *gewonnenen Erkenntnisse* bis hin zu einer Übertragbarkeit *vertiefen*, wobei eine Standardisierung von Geschäftsprozessen dies auf kreislicher wie gemeindlicher Ebene erleichtern würde. Eine *erweiterte Zusammenarbeit* wäre schließlich *auch in vertikaler Hinsicht* zu prüfen, vor allem im Rahmen einer zentralen GPO-Einheit eines Kreises, die kleinere Gemeinden unterstützen könnte, deren Ressourcenausstattung einem Vorhalten entsprechend spezialisierter Mitarbeiter entgegensteht.

**Geschäftsprozess-  
optimierung**

Die Einrichtung eines gemeinsamen Call-Centers für das nun im Regelbetrieb befindliche *Projekt D115–Einheitliche Behördenrufnummer* bietet sich in Südniedersachsen insofern an, als die notwendige Verwaltungskompetenz zur Beantwortung eingehender Anfragen bei allen Verwaltungen gegeben ist und somit eine *verbesserte Auslastung der Personalkapazitäten* sowie eine *erweiterte telefonische Erreichbarkeit* möglich wird.

**Projekt D115**

Aufgrund der hohen fachlichen Anforderungen werden *Geoinformationssysteme* (GIS) häufig bereits kooperativ (weiter-)entwickelt, zumal die fachspezifischen Kompetenzen einzelner Gemeinden in diesem Kontext begrenzt sind. Der Landkreis Osterode a.H. verweist hierbei auf eine informelle Zusammenarbeit mit dem Landkreis Lüneburg.

**Entwicklung von  
Geoinformationssystemen**

Über den Bereich der allgemeinen Verwaltung hinaus sind zudem die an ihn gebundenen *Ordnungsaufgaben* der Landkreise Northeim und Osterode a.H. anzusprechen. Hier wurde auf eine Reihe von Kooperationsvorhaben verwiesen, die bislang an politischen Widerständen scheiterte. So bietet sich für den Landkreis Northeim der vom Kreistag bislang abgelehnte Betrieb einer *zentralen Einsatzleitstelle* in Kooperation mit den umliegenden Landkreisen unverändert an.<sup>14</sup> Trotz der ablehnenden Haltung der unmittelbar Betroffenen (der erhebliche Protest der Feuerwehr in Northeim ließ den Versuch einer gemeinsamen Leitstelle mit Göttingen und Osterode am Harz scheitern) sollte eine sachgerechte Regelung gefunden werden, wie sie in anderen Landesteilen in Form gemeinsamer Einsatzleitstellen von Polizei und Feuerwehr praktiziert wird. Dies setzt allerdings auch die Bereitschaft zu einer fairen finanziellen Beteiligung voraus. Dass sich mangels einer Einigung auf eine südniedersächsische Leitstelle der Landkreis Osterode am Harz schließlich

**Ordnungsrechtliche  
Zusammenarbeit**

---

<sup>14</sup> Vgl. zu einer früheren Einschätzung für die Kreise Northeim und Osterode a.H.: *Bergmann Engineering*: Gutachten über einen gemeinsamen Leitstellenbetrieb für die Landkreise Northeim/Osterode am Harz, Senden 2001.



entschied, mit dem Landkreis Goslar eine virtuelle Rettungsleitstelle einzurichten, kann sicher keine langfristige Lösung des hier erkennbaren Problems darstellen.

Zudem bietet sich eine *Zentralisierung der kreislichen Bußgeldstellen* an, auch wenn in der Aufgabenwahrnehmung Unterschiede bestehen, etwa hinsichtlich der vor allem stationären Messanlagen im Landkreis Osterode, denen primär mobile Anlagen im Landkreis Northeim gegenüberstehen; unterschiedliche technische Lösungen treten hinzu. Auch für die Bereiche *Ausländerangelegenheiten und Führerscheinwesen* bieten sich ggf. *zentrale Lösungen* an. Eine weitere Kooperationsmöglichkeit findet sich schließlich mit Blick auf die *Aufsicht über Realverbände*.

Ordnungspolitische Kooperationspotentiale stellen sich im Übrigen auch kreisintern: So wäre die *Ausdifferenzierung der drei Kfz-Zulassungsstellen* im Landkreis Northeim (Northeim, Einbeck, Uslar) erneut zu überprüfen. Ablehnende Haltungen von Kreistagsabgeordneten sind aus lokalpolitischen Gründen gewiss verständlich, doch muss der Kreis angesichts seiner haushalterischen Situation hier als überausgestattet gelten. Darüber hinaus wurde die Wirtschaftlichkeit vor allem der Zulassungsstelle Uslar angesichts der geringen Personalausstattung (1,5 Stellenanteile) als fragwürdig bezeichnet. Im Bereich der „unteren Behörden“ wären ggf. auch *Zusammenlegungen von Behörden* des Landkreises und der Städte Northeim und Einbeck zu prüfen. Dies gilt etwa für die *Untere Waffenbehörde* und die *Untere Verkehrsbehörde*; eine Zusammenarbeit bietet sich ferner im *Gewerberecht* (Erlaubnisse, Widerrufe und Untersagungen) in Verbindung mit dem Versammlungsrecht an. Hier könnten sich die Erfahrungen des Landkreises und der beiden Städte bei der Geschwindigkeitsmessung als Beispiel anbieten, sie führte zu erhöhten Erträgen.

#### Handlungsoptionen (Auswahl)

- Ausweitung des **Beschaffungswesens**
- Prüfung des gemeinsamen **Abschlusses von Gebäude- und Sachversicherungen**
- Gemeinsame **Nutzung technischer Geräte** in benachbarten Liegenschaften
- Kreisübergreifende Abstimmung bei der **Neuanschaffung von EDV-bezogenen Produkten**
- Erfahrungsaustausch bei **Organisationsuntersuchungen und Stellenbewertungen**
- Fachlicher und personeller Austausch im Rahmen der **Geschäftsprozessoptimierung** (etwa: Dokumentenmanagement, komplementäre Standardisierung von Geschäftsprozessen, Unterstützung gemeindlicher Aufgabenwahrnehmung durch die Landkreise)
- Einrichtung eines gemeinsamen **Call-Centers für das Projekt D115**
- Ggf. Kooperation bei der (Weiter-)Entwicklung von **Geoinformationssystemen**
- Zentralisierung der **Einsatzleitstelle** des Landkreises Northeim

(Fortsetzung auf der folgenden Seite)

### Handlungsoptionen (Auswahl)

(Fortsetzung)

- Zentralisierung der **Bußgeldstellen**
- Prüfung einer Konzentration der **Ausländer- und Führerscheinbehörden**
- Gemeinsame **Aufsicht über Realverbände**
- Fusion der **Kfz-Zulassungsstellen**
- Kreisinterne Zusammenlegung der **Unteren Waffen- und Verkehrsbehörden**
- Kreisinterne Zusammenarbeit im **Gewerberecht**

### Ressourcenentwicklung

Auch im Finanzbereich finden sich *erhebliche Kooperationspotentiale*, zumal (sieht man etwa von der Schuldnerberatung ab) hier *kein Verwaltungshandeln vor Ort erforderlich* ist. Im Bereich der *Kämmerei* (Haushaltsplanung, Schuldenmanagement, Controlling) und der *Finanz- und Kommunalaufsicht* besteht mithin *ausichtsreiches Potential für eine nachhaltige interkommunale Zusammenarbeit*. In anderen Teilregionen Niedersachsens werden, dieser Erkenntnis folgend, derzeit ambitionierte Reformvorhaben entwickelt. So kommt es im Raum Wolfsburg–Gifhorn–Helmstedt zu weiterführenden Diskussionen über die *Einrichtung eines Finanzzentrums für ein gemeinsames Kassenwesen* (Zahlungsverkehr, Bewirtschaftung der Kassenmittel, Buchführung und Vollstreckung). Eine entsprechende *Spezialisierung des Personals* bietet sich an, zumal gegenwärtig zahlreiche Gemeinden für die komplexer werdende Aufgabenbewältigung (etwa mit Blick auf die Doppik) Fachkompetenz erst rekrutieren oder aufbauen müssen; es besteht mithin hier ein besonderes „Zeitfenster“ für kreis- oder gemeindegebietsübergreifendes Handeln. Ein solches *Finanzzentrum* könnte *konzentriert* die ihm zugewiesenen Aufgaben erfüllen (und wäre dabei auch nicht auf eine bestimmte Lage im Raum angewiesen), mit Blick auf die wenigen *Finanzbereiche mit Publikumsverkehr* (wie das Vollstreckungswesen und die genannte Schuldnerberatung) wären ggf. *Außenstellen anzubieten*.

Für den Landkreis Osterode a.H. bietet sich aufgrund der zumindest im Finanzbereich ähnlichen EDV-Systeme eine Zusammenarbeit insbesondere mit dem Landkreis Northeim an. Eine Integration Göttingens würde sich angesichts der unterschiedlichen Anwendungssoftware als eher schwieriger erweisen. Zu berücksichtigen wäre auch, ob etwaige Kooperationsprojekte als fusionskompatibel gelten können, da Umstellungen in der Ressourcenverwaltung häufig kostenintensiv sind und sich erst über einen längeren Zeitraum amortisieren.

Der vertikale Aspekt einer erweiterten interkommunalen Zusammenarbeit wird zudem in den laufenden Diskussionen über ein *gemeinsames Forderungsmanage-*

**Ausgeprägte Kooperationspotentiale**

**Berücksichtigung von EDV-Strukturen**

**Kooperation im Bereich der Vollstreckung**

ment deutlich. Hier verspricht sich etwa der Landkreis Northeim von der Abgabe des Vollstreckungsaußendienstes an die kreisangehörigen Gemeinden Personal- und Sachkosteneinsparungen. Umgekehrt unterstützt der Landkreis Osterode a.H. die kreisangehörigen Gemeinden Bad Sachsa und Bad Lauterberg bei der *Vollstreckung*, letztere Gemeinde auch bei der Anlagenbuchhaltung.

Inwiefern sich ein *gemeinsames Zinsmanagement* in Südniedersachsen anbietet, gilt als umstritten. Zwar kann durch größere Lose der Zinsaufwand tendenziell reduziert werden, doch gilt es *im Einzelfall zu prüfen, inwiefern hier tatsächlich Optimierungspotential besteht*. Als problematisch erscheint, dass die Zinsentwicklung unterschiedlich beurteilt wird, ein gemeinsamer Zeitpunkt für die Kreditaufnahme schwer zu definieren ist und im Falle gemeinschaftlichen Handelns die Zustimmung der Hauptverwaltungsbeamten in einem knappen Zeitfenster eingeholt werden muss. Wenn nur ein Partner einen hohen Bedarf im Rahmen der Kreditaufnahme ausweist, kann der Nutzen des gemeinsamen Vorgehens für ihn zudem eher gering ausfallen. Versuche zu einem gemeinsamen Zinsmanagement des Landkreises Northeim mit anderen Kreisen sind daher auch bislang gescheitert. Der Landkreis Osterode nimmt mit seinen Gemeinden bereits seit etwa vier Jahren gemeinsam Liquiditätskredite auf, eine vom Landkreis angestrebte Ausdehnung auf Investitionskredite erfolgte aufgrund des meist nur geringen Volumens allerdings nicht.

#### Gemeinsames Zinsmanagement

Eine *Fusion der Rechnungsprüfungsämter* stellt in Südniedersachsen einen weiteren erkennbar verfolgenswerten Kooperationsansatz dar. Zwar bleiben Unterschiede zwischen der Aufgabenwahrnehmung einer Stadt und eines Landkreises zu berücksichtigen und fördert auch hier die spezifische Ortskenntnis die Qualität der Aufgabenerledigung, doch überwiegen nach den Erfahrungen in Teilregionen nahezu aller Flächenländer die *bedeutenden Synergieeffekte* einer territorialen Konzentration. Hinzu tritt, dass gerade die Distanz zu den zu Prüfenden als *der Unabhängigkeit und Qualität der Ergebnisse zuträglich* eingeschätzt wird. *Erhebliche Kooperationsrenditen* wurden in der jüngeren niedersächsischen Geschichte vor allem im Rahmen eines *Projekts in der Region Süderelbe erzielt*, das die Landkreise Lüneburg, Harburg und Lüchow-Dannenberg sowie die Stadt Lüneburg und die Gemeinde Seevetal zusammenführte.<sup>15</sup> Hier werden seit dem 01.01.2007 die Aufgaben der Rechnungsprüfung zentral vom Landkreis Lüneburg wahrgenommen. Von der Kooperation versprochen sich die Beteiligten eine verbesserte Qualität und Effizienz der Rechnungsprüfung, die Erzielung von Synergieeffekten, den Aufbau spezialisierten Wissens und Einsparungen von jährlich mindestens 20 Prozent<sup>16</sup>; jüngste in diesem Raum geführte Gespräche des Gutachters deuten auf eine Bestä-

#### Fusion der Rechnungsprüfungsämter

<sup>15</sup> Vgl. hierzu Hesse/Götz, a.a.O., 2006, 75ff.

<sup>16</sup> *Landkreis Lüneburg*: Ein Fünftel gespart dank Kooperation. Pressemitteilung vom 28.11.2006; bestätigend Hesse/Götz, a.a.O., 2006, 77f.

tigung dieser ambitionierten Zielsetzung hin. In Südniedersachsen beschränkt sich die Kooperation auf die Prüfung gemeinsamer Einrichtungen und Zweckverbände. Um den Anstieg von Fahrtkosten durch verlängerte Wegstrecken zu begrenzen, wären ggf. Prüferteams für Vor-Ort-Termine zu bilden. Als Vorteile einer erweiterten Kooperation benennt der Landkreis Osterode zudem den verbesserten Einsatz von Krankheits- und Urlaubsvertretungen sowie die größere Spezialisierung, die sich für die technische und die Sozialprüfung als hilfreich erweist, während für den allgemeineren Prüfungsauftrag ein Überblickwissen unabweisbar ist.

Einen Ansatzpunkt für eine teilregionale Rechnungsprüfung bietet die offenbar bewährte Prüfung anderer Einrichtungen der südniedersächsischen Landkreise (Abfallzweckverband, Regionalverband, Landschaftsverband als Beispiele) im turnusmäßigen Wechsel durch die Rechnungsprüfungsämter eben dieser Kreise. Auch findet sich bereits ein Erfahrungsaustausch in arbeitsspezifischen Arbeitskreisen der Amtsleiter, der technischen Prüfer sowie der SGB II-Prüfer.

Auch *innerhalb des Landkreises Northeim* ist eine *Konzentration der Rechnungsprüfungsämter* eine denkbare Option. So ist der Landkreis bereit, die Prüfung für die Städte Northeim und Einbeck zu übernehmen, was diese mit Verweis auf die Wahrung einer selbständigen Aufgabenwahrnehmung bislang jedoch ablehnen. Derzeit prüft der Landkreis für die Stadt Northeim die Jahresrechnung gegen Kostenerstattung. Eine Ausweitung auf Vergabeproofungen hält der Landkreis für denkbar, eine Qualitätssteigerung durch den Einsatz von spezialisiertem Personal sowie verbesserte Vertretungsmöglichkeiten sprechen für dieses Vorgehen. Für die Stadt Einbeck überprüft der Landkreis zudem bereits Auftragsvergaben und ist bereit, dauerhaft die Jahresrechnung der Stadt gegen Kostenerstattung zu prüfen. Allerdings strebt die Stadt lediglich eine Prüfung von zwei Jahresabschlüssen an, um Prüfungsrückstände aufzufangen, die sich mit der Umstellung auf die Doppik ergaben. Zudem steht die Landkreisverwaltung Northeims auch der Übernahme einzelner weiterer Prüfungen – etwa der städtischen Eigenbetriebe und kleinerer Eigen-gesellschaften, von Verwendungsnachweisen sowie der unvermuteten Prüfung der Stadtkassen – offen gegenüber.

**Bestehende Kooperation der Rechnungsprüfungsämter**

**Konzentration der Rechnungsprüfungsämter im Kreis Northeim**

#### Handlungsoptionen (Auswahl)

- Zusammenarbeit im **Kämmereiwesen** sowie der **Finanz- und Kommunalaufsicht**: von einzelthemenatischen Kooperationen bis hin zur Einrichtung eines **Finanzzentrums für** ein gemeinsames **Kassenwesen**
- Kreisinterne Übertragung der **Vollstreckung**
- Durchführung eines gemeinsamen **Zinsmanagements**
- Fusion der **Rechnungsprüfungsämter** oder **Konzentration weiterer Prüfungsaufgaben** bei einem Prüfungsamt

### *Personalentwicklung*

Auch im Bereich der Personalentwicklung bietet sich für die Landkreise Northeim, Osterode a.H. und Goslar eine vertiefte Kooperation an, die sich zunächst auf eine kreisübergreifende *Aus- und Fortbildung* richtet, da kleinere Einheiten Fortbildungen häufig nicht oder nicht wirtschaftlich durchführen können. Diese Erkenntnis führte im Landkreis Northeim zu einer mit den Gemeinden gemeinsam betriebenen Aus- und Fortbildung. Auch der Kreis Osterode kooperiert bei der Personalausbildung mit den kreisangehörigen Gemeinden im Bereich des dienstbegleitenden Unterrichts. Hinsichtlich der *Fortbildung* könnten *quantitative wie qualitative Verbesserungen* erreicht werden, etwa mit Blick auf eine optimierte Kursauslastung und den Austausch von Verwaltungsmitarbeitern im Rahmen von Qualifizierungsveranstaltungen.

**Zusammenarbeit  
in der Aus- und  
Fortbildung**

Eine *gemeinsame Bezügeabrechnung* stellt ein weiteres Kooperationsprojekt dar, das in Südniedersachsen eine wirtschaftlichere Aufgabenerledigung ermöglichen könnte. Es wäre durch die bestehende themenspezifische Angeglihenheit der Software in den Kreisen Northeim, Göttingen und Osterode a.H. begünstigt, müsste aber unterschiedliche Abrechnungsverfahren zusammenführen. Hierbei könnte dem Landkreis Osterode eine Führungsrolle aus der Tatsache erwachsen, dass dem Kreis eine im Vergleich zu Northeim und Göttingen besonders effiziente Bezügeabrechnung nachgesagt wird. Auch im Bereich der *Personalsachbearbeitung* bietet sich eine größerräumige Kooperation an, da etwa die Personalauswahl und Disziplinarangelegenheiten routinisierte Verwaltungstätigkeiten darstellen und zudem eine Spezialisierung der vergrößerten Mitarbeiterzahl möglich wird.

**Bezügeabrechnung und Personalsachbearbeitung**

Eine *gemeinsame südniedersächsische Jobbörse* wird von einigen Verwaltungsvertretern befürwortet, insbesondere mit Blick auf die Gewinnung von Nachwuchskräften, vor allem im Landkreis Osterode. Angesichts erkennbarer Schwierigkeiten bei der Personalrekrutierung könnten Bewerber regionsweit kompetent und über ein einheitliches Portal angesprochen werden. Eine ggf. als nachteilig empfundene Konkurrenz ist dabei kaum zu befürchten, da davon ausgegangen werden kann, dass sich Bewerber ohnehin bei unterschiedlichen Verwaltungen vorstellen. Eine Kooperation „auf Augenhöhe“ erscheint dabei angezeigt, selbst wenn der Problemdruck zwischen den Gebietskörperschaften Südniedersachsens differiert. Ansätze zu einer Jobbörse schließlich wurden bereits in einer jüngeren Initiative der Stadt Northeim deutlich, die über dieses Instrument umliegenden interessierten Gemeinden Personal abzugeben sucht.

**Einrichtung einer  
Jobbörse**

Blickt man auf die Möglichkeiten *vertikaler Kooperation*, ist es erneut vor allem der Kreis Northeim, der den kreisangehörigen Gemeinden eine wesentlich erweiterte Kooperation vorschlägt, so mit Blick auf die *Bezügeabrechnung*, die *Perso-*

**Kooperationsoptionen im Kreis  
Northeim**

nalsachbearbeitung, die *Einrichtung einer zentralen Ausbildungsleitstelle* und die *Einstellung einer Fachkraft für Arbeitssicherheit und Angelegenheiten des Vergabewesens* – jeweils auf Basis einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung.

#### Handlungsoptionen (Auswahl)

- Durchführung einer gemeinsamen **Personalaus- und -fortbildung**
- Zusammenführung der **Bezügeabrechnung** und **Personalsachbearbeitung**
- Organisation einer gemeinsamen **Jobbörse**
- Kreisinterne Einstellung einer **Fachkraft für Arbeitssicherheit**

#### 5.4.2 Arbeit und Soziales

Der Bereich der Arbeits- und Sozialverwaltung ist im Untersuchungsraum durch unterschiedliche Organisationsformen gekennzeichnet: Während die Landkreise *Osterode am Harz* und *Göttingen Optionskommunen* sind, entschied sich der Landkreis *Northeim* für das Modell des *Jobcenters*. Im Zuge einer möglichen Fusion dürfte eine Strukturangleichung notwendig werden. Zwar favorisiert der Gutachter auf der Basis früherer Evaluationen<sup>17</sup> das Modell der Optionskommune, doch erwies sich das Jobcenter Northeim vor allem mit Blick auf die Integrations- und Aktivierungsquoten als ausgesprochen leistungsstark.

Im *Sozialbereich* finden sich in weiten Teilen der Leistungserbringung kaum kooperationsbegründende Synergieeffekte, da hier der *Orts- bzw. Adressatennähe* aufgrund einer nur eingeschränkt mobilen Klientel ein *besonderes Gewicht zukommt* und Kostenstrukturen weitgehend fallzahlorientiert ausfallen. Die bestehenden Fahrtzeiten dürfen als hinnehmbar gelten, ihrer Ausweitung sind allerdings Schranken gesetzt. *Zentralisierte Lösungen* bieten sich dagegen in einer Reihe *nicht wiederkehrender oder zumindest nur selten und unregelmäßig vollzogener Leistungsbezüge* (insbesondere wenn die Anspruchsgruppe jung und mobil ist) an; zu diesen zählen:

- Leistungen nach dem BAföG
- das Elterngeld
- Leistungen nach dem Unterhaltssicherungsgesetz
- die Blindenhilfe
- das Landesblindengeld
- der Nachteilsausgleich für Schwerbehinderte
- Leistungen nach dem Opferentschädigungsgesetz

**Disparate Organisationsformen der Arbeits- und Sozialverwaltung**

**Hohe Bedeutung der Adressatennähe**

**Möglichkeiten zentralisierter Leistungserbringung**

<sup>17</sup> Hesse, J.J., a.a.O., 2009/2010; Hesse, J.J./Götz, A., a.a.O., 2007.

- Leistungen nach dem SED-Unrechtsbereinigungsgesetz
- die Kriegsopferfürsorge
- Pflegesatzvereinbarungen (Vereinbarungen nach § 75 SGB XII)
- die Förderung von Pflegeeinrichtungen.

Mit Blick auf die besonders schutzbedürftige Anspruchsgruppe der Schwerbehinderten und Blinden ist darauf zu verweisen, dass die einmalige Beantragung der Hilfen für den Leistungsbezug genügt. Eine Zentralisierung der Aufgaben ermöglichte eine Bündelung der entsprechenden Sachkompetenz in den Verwaltungen: So wurde in Interviews im Landkreis Northeim für den Bereich der Pflegesatzvereinbarungen auf verbesserungsbedürftige kaufmännische Kenntnisse verwiesen, auch für die Leistungsbearbeitung im Bereich der Unterhaltssicherung mangle es an Fachwissen. Für die Bearbeitung in *back offices* spricht zudem, dass zahlreiche der genannten Bereiche (Elterngeld, BAföG, Unterhaltssicherung aber auch das Wohngeld) bundes- und europarechtlich geprägt sind.

**Vorteile einer  
Konzentration**

Weiterhin bietet sich eine Zentralisierung für Querschnittsbereiche wie die *Rechts-sachbearbeitung*, die insbesondere im SGB II-Bereich erheblichen Aufwand erfordert, und die *Widerspruchsstelle* an.

**Zentralisierung  
von Querschnitts-  
bereichen der  
Sozialverwaltung**

Hervorzuheben ist in diesem Kontext ein Projekt des Landkreises Osterode a.H. mit dem Titel „*Kinder – Bildung – Zukunft*“, das vorbeugend die Zahl der Empfänger von Sozialleistungen zu reduzieren sucht. Eine erfolgreiche Eigenerprobung vorausgesetzt, könnte das Projekt auf die Landkreise Northeim und Göttingen übertragen werden; im Falle einer Fusion würde der Kreis Osterode auf der Fortführung des Projekts bestehen. Zur Prävention von hohen Sozialausgaben beschäftigt der Landkreis Osterode a.H. darüber hinaus eine Kinder- und Familienbeauftragte und organisiert eine Kinder- und Familienkonferenz.

**Präventives Sozi-  
al- und Bildungs-  
projekt in Oster-  
ode**

In einer Zwischenzusammenfassung erweisen sich die bestehenden Formen der sozialpolitischen Kooperation zwischen den Landkreisen Northeim, Osterode a.H. und Göttingen als eher einzelthematisch ausgerichtet. So betreiben die Landkreise Osterode am Harz und Göttingen ein gemeinsames *Rechenzentrum für IT-Unterstützung der Aufgaben nach dem SGB II*, das daraus hervorging, dass die angesprochene Kommunale Datenverarbeitungszentrale Südniedersachsen die beiden Landkreise nicht mit einem adäquaten Programm versorgen konnte. Darüber hinaus nehmen die Gemeinden des Landkreises Osterode a.H. für den Kreis *Aufgaben der Sozialverwaltung*, u.a. nach dem SGB II, *als front offices* wahr. Der Landkreis Northeim wiederum führt seit Mitte der 2000er Jahre *Aufgaben nach dem Wohngeldgesetz für die Stadt Northeim* gegen Kostenerstattung aus; er könnte dies auch für die Stadt Einbeck übernehmen, doch stößt dies auf die Ablehnung der dortigen politischen Gremien. Die Vorteile einer solchen Aufgabenübertragung

**Einzelthematische  
Ausrichtung be-  
stehender Koope-  
rationsformen**

bestehen in der Reduzierung der Personalkosten und einer einheitlichen Rechtsanwendung im Landkreis bei gleich bleibender Qualität der Leistungserbringung für die Anspruchsgruppen.

#### Handlungsoptionen (Auswahl)

- **Zentralisierung** der Leistungserbringung für **nicht wiederkehrende oder zumindest selten und unregelmäßig anfallende Leistungsbezüge**, etwa BAföG, Elterngeld, Unterhaltssicherung, Blindenhilfe, Blindengeld, Nachteilsausgleich für Schwerbehinderte, Opferentschädigung, SED-Unrechtsbereinigung, Kriegsopferfürsorge, Pflegevereinbarungen und Förderung von Pflegeeinrichtungen
- Konzentration der **Rechtssachbearbeitung** und der **Widerspruchsstelle**
- Durchführung von in einem anderen Landkreis erprobten präventiven **sozialpolitischen Maßnahmen**
- Übertragung der **Aufgabenwahrnehmung nach dem Wohngeldgesetz**

#### 5.4.3 Schulentwicklung

Eine Besonderheit des *Landkreises Northeim* besteht darin, dass er *Träger aller öffentlichen Schulen* ist, ein angesichts rückläufiger Schülerzahlen und notwendiger Schließungen von Einrichtungen erkennbarer Vorteil. Wurden in den vergangenen Jahren bereits drei Schulen geschlossen, wird für die nächsten Jahre mit der Aufgabe von mindestens drei weiteren Schulstandorten gerechnet. Darin dokumentieren sich schulentwicklungspolitische Anpassungen sowie eine generelle qualitätssichernde Konzentration von Bildungsangeboten im Kreis.

**Umfassende Schulträgerschaft des Landkreises Northeim**

Eine *die Landkreise Northeim, Osterode a.H. und Göttingen einbeziehende Schulentwicklungsplanung* würde die bestehende Verbindung insbesondere zwischen den Schulstandorten in Northeim und Göttingen und daraus resultierende *spill over*-Effekte aufnehmen, da eine nicht unerhebliche Zahl von Schülern außerhalb ihres Kreis- oder Stadtgebiets im Raum beschult wird. So stehen etwa die Hauptschulen des Kreises Northeim mit den Gesamtschulen des Kreises Göttingen an mindestens drei Orten in einer Konkurrenz, die von einer „Abstimmung mit den Füßen“ seitens der Schüler geprägt ist, mithin Abstimmungsbedarf erkennen lässt. Der prognostizierte Schülerrückgang wird zu einem fortlaufenden Planungsbedarf bezüglich der Schulstandorte in Südniedersachsen führen. Eine *Abstimmung*, welche Angebote an welchen Standorten in Südniedersachsen erbracht werden sollten, ist *insbesondere für berufsbildende Schulen* empfehlenswert. Bestehende Schwerpunkte, etwa für die Mechatronik im Landkreis Osterode am Harz, sollten im Rahmen einer raumweiten Schulentwicklungsplanung erhalten werden.

**Regionale Schulentwicklungsplanung**

Jenseits der Schulentwicklungsplanung ist unter den bestehenden Kooperationsformen im Bildungsbereich der Auf- und Ausbau der *Bildungsregion Göttingen*

**Bildungsregion Göttingen**



hervorzuheben. Diese von der Niedersächsischen Landesregierung unterstützte Gemeinschaftsinitiative der Landkreise Osterode a.H., Northeim und Göttingen (unter Einschluss der Stadt Göttingen) sucht die Teilhabe von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen in den Übergangsphasen im Bildungssystem mithilfe von Projekten, Fachveranstaltungen und Bildungskonferenzen zu verbessern.

#### Handlungsoptionen (Auswahl)

- Aufstellung einer gemeinsamen **Schulentwicklungsplanung**
- Vertiefung der Aktivitäten der **Bildungsregion Göttingen**

#### 5.4.4 Jugendhilfe

Im Untersuchungsraum ist der *Verein Jugendhilfe Süd-Niedersachsen*, dem die Landkreise Göttingen, Northeim und Osterode am Harz sowie die Städte Göttingen, Northeim und Einbeck angehören, der zentrale regionale Akteur mit einem landesweit bemerkenswerten Aufgabenprofil. Er erbringt weitreichende Hilfen und Leistungen nach dem SGB VIII für die Mitgliedskommunen, weist ein Haushaltsvolumen von 4,67 Mio. EUR (im Jahr 2011) auf und erbringt deutliche Synergieeffekte und Kosteneinsparungen (etwa bei der Fachstelle Diagnostik oder der Adoptionsvermittlung). Seit seiner Gründung im Jahr 1993 hat sich der Verein von einem reinen Anbieter für Erziehungshilfen zu einem Dienstleister zur Unterstützung der Jugendämter in ihren Kernbereichen mit steigendem Aufgabenportfolio entwickelt. Als problematisch wird dagegen eingeschätzt, dass die Werbung von Pflegestellen für alle beteiligten Jugendämter durch die Jugendhilfe Süd-Niedersachsen durchgeführt wird, der Zugriff auf die geworbenen Pflegestellen jedoch durch das Jugendamt erfolgt, in dessen Zuständigkeitsbereich die Pflegeeltern leben. Da die Rekrutierung von Pflegestellen in den Gebieten der Landkreise besser gelingt als im städtischen Bereich, ist die Stadt Göttingen im Bereich der Pflegestellen chronisch unterversorgt. Durch einen gleichberechtigten Zugriff auf die Pflegestellen im Zuständigkeitsbereich des Vereins könnte dieser Verteilungskonflikt gelöst werden. Als weitere Reformoptionen für die Jugendhilfe Süd-Niedersachsen werden die Zusammenfassung der Aufgaben der Pflegekinderdienste unter dem Dach der Jugendhilfe Süd-Niedersachsen sowie die Übernahme der Aufgaben eines Betreuungsvereins genannt, d.h. die Wahrnehmung der elterlichen Sorge durch den Verein bei (Teil-)Entzug der elterlichen Sorge.

Die *Zentralisierung eines Jugendamtes* in einem der untersuchten Landkreise ist grundsätzlich *auszuschließen*, da für die meisten Elemente der Jugendhilfe das *Bereithalten niedrigschwelliger Angebote vor Ort entscheidend* ist. Die bestehende Struktur der Jugendhilfe – im Landkreis Northeim mit einer Zentrale in der Kreis-

**Jugendhilfe Süd-Niedersachsen als bedeutender regionaler Akteur**

**Keine Zentralisierung der Jugendämter**

stadt und dezentralen Büros in den übrigen Städten und Gemeinden für Zielgruppenkontakte und die Koordination – wäre beizubehalten. Der Bereich der Jugendhilfe ist ferner durch unterschiedliche Konzepte und Schwerpunktsetzungen geprägt, die im Falle einer Kooperation oder Fusion regelmäßig vereinheitlicht werden müssten. So bildet etwa die Sozialraumorientierung eine Leitlinie der Jugendhilfe im Landkreis Northeim. Die Kooperation im Rahmen der Jugendhilfe Südniedersachsen schafft vereinzelt auch Verteilungskonflikte, die im Falle einer gebietskörperschaftlichen Fusion der beteiligten Landkreise entfielen: So könnte im Pflegekinderwesen der Konflikt um finanzielle Ausgleichszahlungen eingeschränkt oder aufgehoben und die materielle Aufgabenerledigung wieder in den Vordergrund gerückt werden.

*Gemeinsame Verhandlungen der Landkreise mit den freien Trägern der Jugendhilfe über Leistungen und Entgelte* böten sich als eine neue Kooperationsform an, die eine verbesserte Verhandlungsposition für die Kreise verspricht. Zudem könnte die bestehende gemeinsame Fortbildung im Sozialbereich dahingehend erweitert werden, dass die *Qualifizierung des Tagespflegepersonals kreisübergreifend* durchgeführt würde.

**Zusätzliche Kooperationsmöglichkeiten**

#### Handlungsoptionen (Auswahl)

- **Gleichberechtigten Zugriff** der Gebietskörperschaften **auf die Pflegestellen** im Rahmen der Jugendhilfe Süd-Niedersachsen
- **Bündelung** der Aufgaben **der Pflegekinderdienste** bei der Jugendhilfe Süd-Niedersachsen
- **Übertragung der Aufgaben eines Betreuungsvereins** auf die Jugendhilfe Süd-Niedersachsen
- Erhalt der **niedrigschwelligen Angebotsstruktur**
- Führung gemeinsamer **Verhandlungen** der Landkreise **mit freien Trägern** zu Leistungen und Entgelten
- Kreisübergreifende **Qualifizierung des Tagespflegepersonals**

#### 5.4.5 Wirtschaftsentwicklung (inkl. Tourismus)

Im Bereich der Wirtschaftsförderung arbeitet der Landkreis Northeim aufgrund seiner relativen Kleinräumigkeit eng mit der Stadt und dem Landkreis Göttingen sowie dem Landkreis Osterode a.H. zusammen. Seit dem Jahr 2008 besteht eine gemeinsame Förderkulisse im Rahmen des *regionalisierten Teilbudgets*, womit eine unterschiedliche Förderung in der Region verhindert wird. Gleichwohl finden sich weiterhin Beispiele eines - aus der Sicht einiger regionaler Akteure - falsch verstandenen innerregionalen Wettbewerbs um Ansiedlungen, bedenkt man etwa

**Kooperation und Wettbewerb im Bereich der Wirtschaftsförderung**

die umstrittene Eignung des Güterverkehrszentrums in Göttingen mit Blick auf den fehlenden Autobahnanschluss und nur begrenzt durchführbare Sondertransporte.

Ein Schwerpunkt des Landkreises Osterode a.H. findet sich mit Blick auf die berufsorientierte Bildung; hier besteht der Anspruch, eine Bildungslandschaft im Kreis zu etablieren. Dazu wurde u.a. eine Koordinierungsstelle für Bildung und Beruf geschaffen, die bestehende Projekte bündeln soll.

**Bildungsschwerpunkt des Kreises Osterode**

Eine *stärker regionalisierte Wirtschaftsförderung* im Raum Südniedersachsen ist für die Landkreise Northeim und Osterode a.H. vor allem vor der Hintergrund bedeutsam, dass eine einzelne Ansiedlungsentscheidung in Göttingen wichtiger sein kann als ein ganzes Aktivitätenbündel im eigenen Kreis. Die Erfahrung verweist dabei darauf, dass zentralisierte bzw. großräumige Lösungen in der Wirtschaftsförderung nur für die Durchführung großer Projekte sowie routinisierte Tätigkeiten, etwa die Antragsstellung, geeignet sind, während im Übrigen Ortskenntnis und das Vertrauen der lokalen Akteure untereinander genutzt werden sollten.

**Regionalisierung der Wirtschaftsförderung**

Eine *Bündelung der Wirtschaftsförderung* ist auch deshalb als verfolgenswert einzuschätzen, weil die Handlungsspielräume finanz- und strukturschwacher Kreise sich zunehmend verengen. Landesmittel zur Strukturförderung finden sich kaum oder doch nur derart begrenzt, dass im Landkreis Osterode a.H. gelegentlich von einer „Vernachlässigung des Raums“ seitens des Landes gesprochen wird. Kreisliche Wirtschaftsförderer fokussieren sich zunehmend auf kostengünstige und in Teilen durchaus periphere Maßnahmen, von der Beratung einzelner Existenzgründer bis hin zum Veranstaltungsmanagement; Eigenmittel für die Infrastrukturförderung und ein gezieltes Marketing sind kaum mehr gegeben. Entsprechend selten werden „Ansiedlungserfolge“, bleiben weite Teile der gegebenen Infrastruktur und Fläche unterausgenutzt. Die kreisliche Wirtschaftsförderung vermag es hier kaum mehr, dem Wegzug junger Bevölkerungsgruppen, einem Verfall von Grundstückspreisen und der Abwicklung letzter bestehender Industrien entgegen zu wirken.

**Wirkungsverlust kreislicher Wirtschaftsförderung**

Eine bestehende landesweite Kooperation bildet NEWIN, das *Netzwerk der Wirtschaftsförderer in Niedersachsen*, das dem Erfahrungsaustausch in allen Fragen der kommunalen Wirtschaftsförderung dient und zu dessen Mitgliedern u.a. die Landkreise Südniedersachsens zählen. Zudem kooperieren die Landkreise Osterode a.H., Northeim und Göttingen im Rahmen des *Netzwerks Bioenergieoffensive*. Hinzu tritt das sich an Gründer richtende Projekt *Starting Points* der Landkreise Northeim und Göttingen.

**Bestehendes Kooperationsgeflecht**

Während sich die geschilderten Maßnahmen auf den Raum Südniedersachsen erstrecken, geht die *Initiative „Zukunft Harz: Wachstum und Beschäftigung“* im Rahmen des Landkreises Osterode a.H. einen bewusst anderen Weg. Diese vom niedersächsischen Wirtschaftsministerium mit 2 Mio. EUR geförderte, ambitionier-

**Initiative „Zukunft Harz“**

te Initiative zielt auf eine nachhaltige Stärkung von Wachstum und Beschäftigung in den Landkreisen Osterode a.H. und Goslar. Als strategische Handlungsfelder wurden Energie- und Ressourcentechnologien, der Tourismus, das Gesundheitswesen, die Weiterentwicklung der TU Clausthal und die Wirtschaftsfreundlichkeit der Region identifiziert; ihnen sind 16 Einzelprojekte zugeordnet. Die Landesregierung beschreitet hier insofern einen neuen Weg der Regionalförderung, als sich die wirtschaftsbezogenen Verbindungen der beiden Harzkreise bislang im Wesentlichen auf den Tourismus beschränkten und über dieses Projekt nun eine nachhaltige Erweiterung erfahren sollen.

Die beiden hier vertieft untersuchten Landkreise gehören im Übrigen unterschiedlichen Tourismusverbänden an. Während der Landkreis Northeim Mitglied des *Weserbergland Tourismus e.V.* ist, ordnet sich der Landkreis Osterode a.H. dem *Harzer Tourismusverband e.V.* und damit vor allem dem Landkreis Goslar zu. Eine tiefergehende Kooperation liegt daher zumindest im Tourismusbereich nicht eben nahe. Die bestehenden Kooperationen erscheinen eher fall- bzw. projektorientiert, etwa die Einrichtung des Weserberglandweges oder der Wanderregion Weserbergland (durch die Landkreise Northeim, Göttingen, Holzminden, Hameln-Pyrmont, Schaumberg) und die Durchführung des 1. Südniedersächsischen Fachwerktags (durch die Landkreise Osterode a.H. und Northeim).

Für den Landkreis Northeim richtet sich der Förderschwerpunkt aufgrund der Lage zwischen dem Weserbergland und dem Harz vor allem auf den Radtourismus. Drei Radfernwege durchkreuzen den Landkreis, der Ausbau und der Erhalt einer entsprechenden Infrastruktur ist ein bedeutender Kostenfaktor. Einem Gutachten des Europäischen Tourismusinstituts aus dem Jahr 2009 folgend, liegt der Schwerpunkt der Tourismus-Aktivitäten dabei auf der Vernetzung der regionalen Akteure. Im Landkreis Osterode schließlich findet sich eine nur noch eingeschränkte Tourismusförderung; die 1972 gegründete Arbeitsgemeinschaft Tourismus wird seit etwa zwei Jahren in ihrem Aktionsradius deutlich zurückgeführt.

**Organisatorische  
Trennung im  
Tourismusbereich**

**Tourismusförde-  
rung in Northeim  
und Osterode**

#### Handlungsoptionen (Auswahl)

- Weitergehende **Berücksichtigung gesamtträumlicher Interessen** bei Ansiedlungsfragen
- **Bündelung und regionale Ausrichtung der Wirtschaftsförderung**, etwa bei der Durchführung größerer Projekte und verallgemeinerungsfähigen Tätigkeiten; daneben Nutzung der Ortskenntnis und des Akteursgeflechts in kleinen Einheiten
- Fortgesetzte Durchführung touristischer Projekte in den jeweiligen Tourismusverbänden, Erhalt der **Harz-Orientierung Osterodes a.H.** und der **Anbindung Northeims an das Weserbergland**

### 5.4.6 Infrastrukturentwicklung

Auch mit Blick auf die Infrastrukturentwicklung bieten sich im Untersuchungsraum eine Reihe vor allem vertikaler erweiterter *Kooperationsmöglichkeiten*. So bietet sich zunächst eine *Zusammenführung der Bauaufsicht im Landkreis Northeim*, die bislang dem Landkreis sowie den Städten Northeim und Einbeck zugewiesen ist, an. Mittelfristig ist hier mit Personaleinsparungen zu rechnen; zudem kann die Qualität der Aufsicht durch einen gemeinsam getragenen Prüfstatiker, eine abgestimmte EDV-Entwicklung und eine bessere Kompensationsmöglichkeit bei Ausfallzeiten verbessert werden. Da die Bürger vor allem eine schnelle, preiswerte Bearbeitung von Baugenehmigungen wünschen, bietet sich im Landkreis Northeim ein erneuter Versuch an, die Zahl der Bauaufsichtsbehörden zu reduzieren. Aufgrund des hohen ortsgebundenen Beratungsbedarfes für Bürger und planende Architekten sowie der Bedeutung der Ortskenntnis sollte auf eine *kreisübergreifende Bearbeitung von Baugenehmigungen* dagegen *verzichtet* werden. Entschieden man sich für die Konzentration der Bauaufsichtsbehörden im Landkreis Northeim, sollte auch der *Denkmalschutz im Landkreis Northeim auf einen Standort reduziert* werden, um Kompetenzen zu bündeln und ggf. Personal einzusparen. Auch wären eine *Konzentration* oder anderweitige Kooperation bei der *Wohnungsbauförderung* des Kreises Northeim zu prüfen. Ihre Verteilung auf die Städte Northeim und Einbeck sowie den Landkreis mündet aufgrund geringer Antragszahlen und eines hohen vorzuhaltenden Fachwissens in eine unwirtschaftliche Aufgabewahrnehmung. Die Antragsbearbeitung setzt zudem ein so hohes fachliches Wissen voraus, das es selbst der Landkreis Northeim kaum vorhalten kann; die Spezialisierungsvorteile einer großräumigen Lösung sind offenkundig.

Auch seitens des Landkreises Osterode wurde auf *Kooperationspotential im Bereich der Bauaufsicht* verwiesen. Hinsichtlich der *Planfeststellung* bietet sich eine *gemeinsame Aufgabenerledigung* nach dem Ausscheiden des gegenwärtig verantwortlichen Mitarbeiters an.

Darüber hinaus ist zu erwägen, kreisübergreifend *Prüfstatiker und Brandschutzprüfer* zu bestellen. Dies geht vor allem auf den sehr geringen Personalbesatz in diesen technisch spezialisierten Bereichen zurück, die zudem kaum Vertretungspotential beinhalten.

Schließlich ist die *Zusammenführung des ehemaligen Bauamtes und des ehemaligen Umweltamtes im Landkreis Northeim* zu würdigen. Durch diese Fusion wurden fachrelevante Aufgaben gebündelt, Entscheidungswege innerhalb des Fachbereichs verringert und Genehmigungsfristen in Teilen verkürzt. Diese Synergieeffekte basieren u.a. auf Schnittstellen bei Genehmigungsverfahren in den Bereichen Brandschutz, Immissionsschutz und Bauaufsicht. Die Fusion des Bau- und Um-

**Erweiterte Kooperation vor allem zwischen Kreisen und Städte/Gemeinden**

**Bauaufsicht und Planfeststellung**

**Prüfstatik und Brandschutzprüfung**

**Fusion des Bau- und Umweltamtes im Kreis Northeim**

weltbereichs bot zudem die Möglichkeit, eine einheitliche Kommunikationsplattform für diese Bereiche zu schaffen.

Im Bereich der *Regionalplanung* (vgl. hierzu auch in Kap. 3) wird von zahlreichen Akteuren ein fehlendes „Regionalkonzept“ für Südniedersachsen beklagt. Ein entsprechender arbeitsfähiger Ansatz würde die gegebenen Verflechtungen widerspiegeln, die Pendlerbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften dokumentieren und schließlich die deutliche Orientierung Südniedersachsens auf die Stadt Göttingen als das dominierende Oberzentrum hin einmal mehr bestätigen. Daraus ergeben sich wiederum zahlreiche potentielle Konsequenzen, die verbindlicher Übereinkünfte zwischen den öffentlich-rechtlichen wie privaten Akteuren bedürfen. Dass und warum eine entsprechende Regionalplanung ähnlich wie Ansätze zum Ausweis einer Modellregion scheiterten, ist ausreichend dokumentiert.<sup>18</sup> Hinzu tritt fehlende personelle Kapazität, besonders deutlich im Fall Osterodes am Harz, wo lediglich ein Mitarbeiter für die Bearbeitung spezifischer Fragestellungen zur Verfügung steht. Infolgedessen wurde in der Vergangenheit auch mehrfach die Bildung eines Zweckverbandes Regionalplanung/Regionalentwicklung für Südniedersachsen angeregt, scheiterte jedoch am Widerstand zunächst des Landkreises Göttingen, später auch an der Stadt Göttingen, die ihre Flächennutzungsplanung weiterhin autonom gestalten wollte. 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.

**Erarbeitung einer Regionalplanung**

#### Handlungsoptionen (Auswahl)

- Kreisinterne Fusion der **Bauaufsichtsbehörden** (inkl. Denkmalschutz), Wahrung des Vor-Ort-Bezuges
- Zusammenarbeit/Konzentration im Bereich der **Wohnungsbauförderung**
- Gemeinsam betriebene **Planfeststellung**
- **Arbeitsteiliger Einsatz spezialisierter Personals** in den Bereichen Brandschutz und Prüfstatik
- Erarbeitung einer umsetzungsorientierten **Regionalplanung**

<sup>18</sup> Cassing, G.: Nachhaltigkeits-Strategie. Metropolregion Hannover Braunschweig Göttingen Wolfsburg, Göttingen, 2011; ders.: Modellregion Göttingen. Erläuterungen zur Regionalen Entwicklungsstrategie (RES), Göttingen, 2006; *Regionalverband Südniedersachsen: Jahresbericht 2010*, Göttingen, 2010.

### 5.4.7 Verkehrsentwicklung

Der ÖPNV in Südniedersachsen wird vom *Verkehrsverbund Süd-Niedersachsen* (VSN) geplant, der seit dem 1. April 1999 im Gebiet der Landkreise Göttingen, Northeim, Osterode am Harz und Holzminden ein einheitliches Tarifsystem gewährleistet. Ihm gehören der *Zweckverband Verkehrsverbund Süd-Niedersachsen* (ZVSN), in dem die Landkreise Göttingen, Northeim und Osterode am Harz organisiert sind, der Landkreis Holzminden, die Stadt Göttingen als öffentliche Aufgabenträger sowie die in diesem Gebiet tätigen Busunternehmen und die Deutsche Bahn AG an. Im Rahmen der im Raum geführten Interviews wurden keine weiteren Kooperationspotentiale im Bereich der Verkehrsentwicklung angesprochen.

**Verkehrsverbund  
Süd-  
Niedersachsen**

#### Handlungsoptionen

- Erhalt und Ausbau des **Verkehrsverbundes Süd-Niedersachsen**

### 5.4.8 Umweltentwicklung

Im Bereich der *Abfallentsorgung* gaben die Landkreise Northeim, Osterode a.H., und Göttingen sowie die Stadt Göttingen die Aufgaben der Abfallvorbehandlung und -entsorgung, des Abfallumschlags und der Transporte an den *Abfallzweckverband Südniedersachsen* ab, die übrigen Aufgaben nehmen sie weiterhin eigenständig wahr. Die bestehende Kooperation gilt als funktionsfähig, auch vor dem Hintergrund, dass trotz hoher Investitionen die Gebühren sich auf einem im Vergleich noch mittleren Niveau befinden. Die Verbandsordnung sieht in § 4 Abs. 7 die Möglichkeit einer noch erweiterten Zusammenarbeit vor, die bislang jedoch nicht angestrebt wurde. Letzteres verbindet sich, jenseits der Strukturunterschiede zwischen den Beteiligten, vor allem mit der Havarie in der vom Zweckverband erstellten und betriebenen Müllbehandlungsanlage Deiderode (Landkreis Göttingen), die der Umweltverwaltung mehrere Jahre erhebliche Mehrarbeit bereitete; ungelöste Fragen bei der Entsorgung von Sonderabfällen treten hinzu. Bei der etwaigen Ausweitung der Kooperation wären die angesprochenen Unterschiede – der Landkreis Northeim und die Stadt Göttingen führen Eigenbetriebe, die Landkreise Osterode und Göttingen vergeben die Abfallentsorgung an einen Fremdanbieter – sowie die unterschiedlichen Gebührenstandards zu berücksichtigen und ggf. zu vereinheitlichen.

**Kooperation im  
Abfallzweckver-  
band Südnieder-  
sachsens**

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.

**Regionale Steue-  
rung des Klima-  
schutzes**

Im Bereich des *Bodenschutzes* erscheint eine *gesamträumliche Kooperation eher nicht angezeigt*, da sich die gegebenen Problemlagen in Northeim und Göttingen auf der einen und im Bereich des Harzes auf der anderen Seite deutlich unterscheiden. Lediglich mit Blick auf die *Wasserwirtschaft* bietet sich eine *Konzentration* an.

**Keine Aufgabenübertragung im Bereich des Bodenschutzes**

Gegen eine Zusammenführung der Aufgabenwahrnehmung im Umweltbereich wird meist auf die *hohe Bedeutung der Ortskenntnis* mit Blick auf ökologische, landschaftliche, geologische, hydrologische und hydraulische Gegebenheiten verwiesen, ein Argument, das allerdings mit Blick auf die frühere Aufgabenerledigung im Rahmen der Bezirksregierungen nicht immer überzeugt. Für größerräumige Lösungen im Umweltbereich spricht zudem, dass die Umweltverwaltung stark mit technischen Fragen betraut ist, die einer entsprechenden Spezialisierung bedürfen, und darüber hinaus vergleichbare Ansprüche im Raum bestehen.

**Hoher Stellenwert der Ortskenntnis**

#### Handlungsoptionen (Auswahl)

- Ggf. Erweiterung des Aufgabenspektrums des **Abfallzweckverbands Südniedersachsen**
- Regionale **Steuerung des Klimaschutzes**
- Prüfung einer **Zentralisierung/Konzentration der Wasserwirtschaft**
- Weitgehender **Erhalt der ortsnahen Aufgabenwahrnehmung**, etwa im Rahmen des Bodenschutzes; ggf. Prüfung von Spezialisierungsvorteilen einer größerräumigen Aufgabenwahrnehmung

#### 5.4.9 Kulturentwicklung

Das Kooperationsniveau der südniedersächsischen *Kreisvolkshochschulen* ist im Vergleich zu den 1990er Jahren gesunken. Dies verbindet sich mit unterschiedlichen Interessen und Schwerpunkten sowie einer durch die zunehmende Marktorientierung wachsenden Konkurrenz, die sich etwa in Werbemaßnahmen außerhalb des räumlichen Zuständigkeitsbereichs ausdrückt. Die bestehenden Kooperationen lassen sich wie folgt zusammenfassen: Zwischen den Kreisvolkshochschulen Göttingen und Osterode am Harz besteht ein Dozentenaustausch, der faktisch allerdings nur in Richtung Osterodes erfolgt. Auch die Kursteilnehmer bewegen sich überwiegend von Osterode hin zur Volkshochschule nach Göttingen und kaum in umgekehrter Richtung. Positiv zu würdigen ist, dass in Südniedersachsen die Honorare und Gebühren im Volkshochschulbereich ein weitgehend ähnliches Niveau aufweisen, die entsprechenden Einrichtungen in Northeim und Osterode auch Weiterbildungsmaßnahmen gemeinsam durchführen. Die Volkshochschule Northeim verweist zudem auf eine intensive Zusammenarbeit mit den Volkshochschulen in Göttingen, Osterode a.H., Goslar, Holzminden und Hildesheim in den Programm-

**Begrenzte Zusammenarbeit der Kreisvolkshochschulen**



bereichen Sprachen/DaF, Gesundheit, EDV und Beruf. Dies dient sowohl der Qualitätssteigerung wie dem Angebotsabgleich und Terminabsprachen (z.B. zur Durchführung von Prüfungen wie dem Einbürgerungstest), die Fortbildung und der Austausch der Kursleiter treten hinzu.

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*, wobei die Volkshochschulen ihre je spezifischen Stärken einbringen sollten. Ein gewisses Hemmnis für eine erweiterte Zusammenarbeit stellt dagegen die in den Kreisvolkshochschulen divergierende organisatorische und inhaltliche Entwicklung dar. Primär marktorientierten Bildungseinrichtungen stehen Schulen mit eher marktunabhängigem Programm gegenüber. So setzen einige Einrichtungen, etwa im Landkreis Northeim vor allem auf Qualifizierungsangebote bei der Pflege und der Betreuung, während andere Einrichtungen ihren Schwerpunkt im Bereich der beruflichen Weiterbildung suchen (und finden).

**Teilkonzentration im Rahmen einer Fusion, Fusionshindernisse**

Im Ergebnis traf eine mögliche *Fusion der Kreisvolkshochschulen* in den Interviews auf eine nur *begrenzte Zustimmung*, wobei vor allem auf die voraussichtlich „geringen Personaleinsparungen“ verwiesen wurde. Hinzu tritt eine Finanzierungsbesonderheit der Göttinger Volkshochschule, die von Dividendenausschüttungen profitiert und schon von daher einen Zusammenschluss ablehnt. Weiterhin wird seitens des Landkreises Osterode a.H. darauf verwiesen, dass der geringen Größe der Einrichtung ein beschleunigter Entscheidungsprozess und eine erweiterte Transparenz des Dozentenkreises gegenüberstehen.

**Begrenzte Unterstützung einer Fusion der Kreisvolkshochschulen**

Sollte eine etwaige Fusion (zu einer Zentrale mit Außenstellen) nicht umgesetzt werden können, wurden erweiterte Kooperationspotentiale etwa mit Blick auf die gemeinsame *Produktion von Programmheften* (zur Einsparung von Druck- und Vertriebskosten aufgrund besserer Verhandlungsmöglichkeiten gegenüber Druckereien) sowie eine *koordinierte Werbung* angesprochen. Hinzu tritt eine etwaige *konzentrierte Erstellung von Qualitätstestaten*. Zudem würde sich eine von den Kreisen geteilte halbe Stelle für einen *Spezialisten* amortisieren, *der ESF-Mittel einwirbt*.

**Kooperationsmöglichkeiten unterhalb einer Fusion**

Jenseits der Kreisvolkshochschulen kommt mit Blick auf die Kulturentwicklung dem *Landschaftsverband Südniedersachsen*, der sich auf die Landkreis Göttingen, Holzminde, Northeim und Osterode am Harz sowie die Stadt Seesen und die Samtgemeinde Oberharz im Landkreis Goslar erstreckt, eine bedeutende Rolle zu.<sup>19</sup>

**Abstimmung von Kulturangeboten, regionales Kulturmarketing**

<sup>19</sup> Für eine Bestandsaufnahme der Kulturentwicklung Südniedersachsens vgl. *Keuchel, S./Graff, F.*: Kulturforschung Südniedersachsen. Im Auftrag des Landschaftsverbandes Südniedersachsen, Sankt Augustin, 2011.

Eine *Abstimmung der Kulturangebote* und ein *verstärktes regionales Kulturmarketing* bietet sich vor allem zwischen den Landkreisen Northeim und Göttingen an, da hier die *kulturelle Mobilität im Raum am stärksten ausgeprägt* ist.<sup>20</sup> Einer Kooperation im Kulturbereich sollte auch insofern eine künftig erhöhte Bedeutung zukommen, als die Bürgerschaft Südniedersachsens im Vergleich mit anderen Räumen der Bundesrepublik als kulturell interessierter und aktiver gilt.<sup>21</sup> Koordinierende Einrichtungen wie der zwölf Museen der Region vereinigende Museumsverbund Südniedersachsen sind auch von daher zu begrüßen.

#### Handlungsoptionen (Auswahl)

- Ggf. **Fusion der Kreisvolkshochschulen**
- Gemeinsame Produktion von **Programmheften** und **Werbung**
- Gemeinsame Erstellung von **Qualitätstestaten**
- **Abstimmung der Kulturangebote** und verstärktes **regionales Kulturmarketing**

#### 5.4.10 Gesundheitsschutz und -aufsicht

Im Ergebnis der Aufgabenanalyse sind die ordnungsbehördlichen und gewährleistenden *Aufgaben des öffentlichen Gesundheitsschutzes* in Niedersachsen als *materiell unverzichtbar* zu qualifizieren. Zugleich werden im Bereich des Gesundheitsschutzes und der Gesundheitsaufsicht für die Landkreise Osterode a.H. und Northeim *unausgeschöpfte Kooperations- und Fusionspotentiale* deutlich. 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*.<sup>22</sup> Zudem wären die *Qualität der Leistungserbringung* durch eine zunehmende *Spezialisierung* (etwa bei amtsärztlichen Leistungen) zu *verbessern* und im Zuge einer solchen Neuorganisation Standards und Abläufe zu modernisieren; auch ergäbe sich eine Stärkung der regionalen Handlungsfähigkeit gegenüber Krankenkassen und Verbänden.

**Unausgeschöpfte Kooperationspotentiale im Gesundheitswesen**

<sup>20</sup> Ebd., 96.

<sup>21</sup> Ebd., 98.

<sup>22</sup> Für eine ähnliche Argumentation vgl. *WIBERA*: Gutachten zum Personalbedarf eines neu gebildeten Landkreises, in: Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern: Einspareffekte einer geplanten Kreisgebietsreform, Anlage 1, 2009, 46, abgedruckt als LT-Drs. 5/2180.

*Weitergehende Kooperations- und Fusionsrenditen* sind aufgrund eines *überwiegend fallzahlbezogenen Aufwandes kaum zu erzielen*, betrachtet man etwa den kinder- und jugend(zahn)ärztlichen Dienst oder die Überwachung der Trink- und Badewasserhygiene. Diese Aufgabenfelder weisen zudem einen *erheblichen Anteil aufsuchender Tätigkeiten* auf, weshalb sich bei einer Konzentration Mehrkosten für Vor-Ort-Besuche ergäben und daher die Einrichtung von Nebenstellen zu erwägen wäre. Im Übrigen ist zu bedenken, dass gewisse Angebote des Gesundheitsdienstes bei längeren Wegen weniger angenommen werden könnten.

**Kooperationsgrenzen aufgrund fallbezogenen Aufwands und Vor-Ort-Tätigkeiten**

Sucht man die Kooperations- und Fusionsrenditen eines gemeinsamen Gesundheitsamtes/-dienstes näher zu quantifizieren, verweisen vorliegende themenspezifische Schätzungen auf einen *Korridor möglicher Einsparungen*. So wurde für die am 1. Januar 2005 vollzogene Zusammenlegung der Aufgaben der Gesundheitsämter und des öffentlichen Gesundheitsdienstes des Landkreises und der Stadt Osna-brück (insgesamt 521.000 Einwohner, Stand: 31.12.2009) von einer Fusionsrendite in Höhe von 405.000 Euro (= 5 Planstellen) sowie von mittelfristig 100.000 Euro im Vollzug ausgegangen<sup>23</sup>. Für ein zweites, um die Aufgabenfelder des Veterinärwesens und der Lebensmittelsicherheit erweitertes Referenzprojekt im Land Niedersachsen, die Schaffung einer gemeinsamen Verbraucherschutz-, Veterinär- und Gesundheitsbehörde der Stadt Salzgitter sowie der Landkreise Goslar und Wolfenbüttel (insgesamt 371.000 Einwohner) ermittelte die in diesem Fall begutachtende *Rambøll Management Consulting* eine Kooperationsrendite i.H.v. 277.000 Euro, mithin 4 Prozent der für das Gesundheits- und das Veterinärwesen eingesetzten Haushaltsmittel.<sup>24</sup> Ein auf das Land Mecklenburg-Vorpommern bezogenes Gutachten der Wirtschaftsberatung Wibera wiederum kam zu dem Ergebnis, dass eine Fusion der Landkreise Rügen und Nordvorpommern (insgesamt 175.000 Einwohner) eine Fusionsrendite im Gesundheitsbereich von 2,90 Personalstellen erbrächte, was 10% der Stellenausstattung entsprach.<sup>25</sup> Im Ergebnis würde eine Fusion der Gesundheitsämter/-dienste der Landkreise Osterode a.H. und Northeim deutlich begrenzte, gleichwohl lohnende und empirisch belegte Kooperationsrenditen erbringen. Da der Landkreis Northeim sein Gesundheits- und sein Veterinär-/Lebensmittelamt im Jahr 2008 zusammenlegte, sollte sich eine Fusion mit dem Landkreis Osterode a.H. über beide Aufgabenfelder erstrecken. Sofern die benannte Organisationsreform im Landkreis Northeim nicht rückgängig gemacht werden soll, wäre dem Landkreis Osterode a.H. für die mögliche Abgabe des Gesundheits- und Veterinärbereichs ggf. eine Kompensation im Rahmen einer erweiterten Ar-

**Schätzung möglicher Kooperations- und Fusionsrenditen**

<sup>23</sup> Vgl. Hesse/Götz, a.a.O., 2006, 72–75.

<sup>24</sup> *Rambøll Management Consulting*: Abschlussbericht Konzeption für eine Gemeinsame Verbraucherschutz-, Veterinär- und Gesundheitsbehörde, Hamburg, 2009, 2.

<sup>25</sup> *WIBERA*, a.a.O., 2009, 46.

beitsteilung zu gewähren. Eine Fusion der Gesundheits- und Veterinärämter der beiden Landkreise wurde bereits in den 1990er Jahren vom Landkreis Osterode a.H. vorgeschlagen, scheiterte aber am Widerstand der „Fachbruderschaften“, auch mit Verweis auf die benannten Fusionsnachteile wie die Verlängerung von Fahrtzeiten. Seit dem Jahr 2001 wurden diesbezügliche Bemühungen seitens des Landkreises Osterode a.H. wieder aufgenommen sowie Kostenvergleiche zwischen den Kreisen Northeim und Osterode a.H. im Gesundheits- und Veterinärbereich durchgeführt, ohne dass sich damit bislang allerdings strukturelle Konsequenzen verbinden.

Der *Landkreis Goslar* hat demgegenüber sein Gesundheitsamt mit dem der Stadt Salzgitter bereits fusioniert: Das Gesundheitsamt Salzgitters ist nun auch für den Landkreis Goslar zuständig, das Gesundheitsamt in Goslar wurde in eine Nebenstelle umgewandelt. Der Landkreis Wolfenbüttel entschied sich schließlich gegen eine Beteiligung an diesem Kooperationsprojekt. Damit wurden die Einspareffekte dieser Reform zwar begrenzt, doch dürfte ein erneuter Reformansatz im Zuge einer Erweiterung des Zuständigkeitsbereichs des Gesundheitsamts der Stadt Salzgitter kaum vermittelbar sein, sofern sie sich nicht mit einer gebietskörperschaftlichen Fusion verbindet. Über die benannten Vorteile hinaus wird der Nutzen der gemeinsamen Behörde in Salzgitter darin gesehen, dass sie den Weg zu einer vertieften Zusammenarbeit im Raum ebnen könnte.<sup>26</sup>

Für die *Ausgestaltung einer etwaigen Kooperation oder Fusion* ist neben dem erörterten Referenzprojekt Salzgitter-Goslar darauf zu verweisen, dass sämtliche *Aufgaben und Funktionen des kommunalen Öffentlichen Gesundheitsdienstes* im eigenen und übertragenen Wirkungskreis *der Stadt Osnabrück auf den Landkreis Osnabrück übertragen* wurden, einschließlich aller den Gesundheitsämtern gesetzlich zugewiesenen Aufgaben sowie der Zuständigkeiten des Sozialpsychiatrischen Dienstes und der in der Psychiatrischen Arbeitsgemeinschaft der Region zusammengeschlossenen Sozialpsychiatrischen Verbände nach dem Niedersächsischen Gesetz über Hilfen und Schutzmaßnahmen für psychisch Kranke.<sup>27</sup> Die Mitverwaltung durch den Landkreis Osnabrück erfolgt innerhalb des in die Kreisverwaltung eingegliederten „Fachdienstes 8: Gesundheitsdienst für Landkreis und Stadt Osnabrück“ auf der Basis einer Zweckvereinbarung.

Scheidet eine Fusion der Gesundheitsämter aus, erscheinen für Northeim und Osterode a.H. vor allem folgende Kooperationsfelder verfolgenswert:

- Einrichtung eines Krisenzentrums,

**Fusion der Gesundheitsämter Goslar und Salzgitter**

**Referenzprojekt: Aufgabenübertragung auf den Landkreis Osnabrück**

**Möglichkeiten einer erweiterten Kooperation**

<sup>26</sup> Goslarer Kreistag beschließt kleine Ämterfusion, in: Goslarsche Zeitung, 20.12.2010.

<sup>27</sup> Vgl. Hesse/Götz, a.a.O., 2006, 73.

- Überwachung frei verkäuflicher Arzneimittel außerhalb von Apotheken (die bisherige wenig aussagekräftige Prüfung von Sachkundenachweisen könnte hierbei durch Prüfungen eines sachkundigeren Amtsapothekers ersetzt werden),
- gemeinsame Erarbeitung der Gesundheitsberichterstattung,
- Durchführung gemeinsamer Fortbildungsmaßnahmen sowie
- gemeinsame Anstellung von Personal, um volle (und damit attraktivere) Stellen ausschreiben zu können.

Die benannte *Einrichtung eines übergeordneten Krisenzentrums* im Gesundheitsbereich soll analog zum Tierseuchenkrisenzentrum im Veterinärbereich der Überforderung einer Gebietskörperschaft im Notfall (Trinkwasserstörfälle als Beispiel) entgegenwirken. Ein solches kreisübergreifendes Vorgehen hätte zudem den Vorzug, dass Fachkräfte anderer Kreisverwaltungen eingebunden werden könnten, um Bürgeranfragen in Krisenfällen zu beantworten, sodass nur noch ortsspezifische Informationswünsche für die Mitarbeiter im betroffenen Kreis verblieben. Bei den Vereinbarungen für ein solches Krisenzentrum wäre sicherzustellen, dass große Landkreise nicht überproportional an den Kosten beteiligt werden, eine Sorge, die sich bisher kooperationshemmend auswirkt. Mit diesen Kooperationen würden der Erfahrungsaustausch zwischen den Amtsärzten der Kreise Göttingen, Northeim, Osterode am Harz und Goslar sowie die bestehenden landesweiten Kooperationen ergänzt, etwa die jugendärztliche Betreuung im Rahmen von Sophia, die Treffen der Amtsärzte und der Austausch mit Blick auf den sozialpsychiatrischen Dienst.

**Schaffung eines Krisenzentrums**

#### Handlungsoptionen (Auswahl)

- **Fusion der Gesundheitsämter**
- Einrichtung eines **Krisenzentrums**
- **Überwachung frei verkäuflicher Arzneimittel** außerhalb von Apotheken
- Gemeinsame Erarbeitung der **Gesundheitsberichterstattung**
- Durchführung gemeinsamer **Fortbildungsmaßnahmen**
- Gemeinsame Anstellung von **Personal**

#### 5.4.11 Veterinärwesen und Lebensmittelüberwachung

Die ordnungsbehördlichen Aufgaben des Veterinärwesens und der Lebensmittelüberwachung sind *materiell unverzichtbar*. Auch im Veterinär- und Lebensmittelbereich bestehen *unausgeschöpfte Kooperationspotentiale* in den Landkreisen Osterode a.H. und Northeim, die sich vor allem aus der *Reduzierung des notwendigen Personals und Grundbedarfen* bei EDV-Fachprogrammen ergeben; hinzu treten eine verbesserte Vollzugsqualität ermöglichende *Spezialisierungsvorteile* und *Synergieeffekte*. Aufgaben wie die Tierkörperbeseitigung und die Überwachung von

**Unausgeschöpfte Kooperationspotentiale für den Gesamttraum**

Tierhaltungen, Tiertransporten, Schlachtstätten und Lebensmitteln sind im Übrigen *weitgehend fallzahlabhängig*, sodass Kooperationsrenditen eine natürliche Grenze gesetzt ist; *nachteilig wirken* zudem *verlängerte Fahrstrecken* (und sich damit verbindende Kosten) *für aufsuchende Verwaltungstätigkeiten* sowie die *geringere Ortskenntnis*. Aufgrund des niedrigen Personalbesatzes des Veterinär- und Lebensmittelbereichs sind mögliche Kooperationsgewinne allerdings begrenzt.

Ein zur Beurteilung möglicher Kooperationsrenditen einschlägiges Projekt ist das am 1. Januar 2007 gegründete gemeinsame *Veterinäramt Jade-Weser*.<sup>28</sup> In Form eines Zweckverbandes *schlossen sich die Veterinär- und Lebensmittelaufsichtsbehörden der Landkreise Friesland, Wesermarsch und Wittmund sowie die Stadt Wilhelmshaven zusammen*. Durch diese Fusion wurden die Regelzuständigkeiten der unteren Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsbehörde zusammengeführt, was zentrale Verwaltungsaufgaben und die Umsetzung neuer Projekte (Einrichtung bzw. Ausbau einer Einfuhruntersuchungsstelle als Beispiel) einschließt. Es erwies sich hierbei für die Projektbeteiligten als sinnvoll, in einem Bereich technischen Verwaltungshandelns zu kooperieren, der politischen Einflüssen weitgehend entzogen ist und somit geringeren Widerstand auslöst. Zugleich ist die Kooperation als Reaktion auf die gestiegenen Anforderungen von Verbrauchern und Betroffenen und die neuere Gesetzgebung auf EU-, Bundes- und Landesebene zu sehen, die situative Auslöser wie vakante Leitungspositionen und traditionell gute Kontakte auf der Arbeitsebene der beteiligten Ämter (bis hin zu kreisüberschreitenden Vertretungsregelungen) überlagerte. Insbesondere im Bereich der Tierseuchenbekämpfung zeigen sich im Krisenfall zudem Leistungsgrenzen der relativ kleinen Veterinärämter. Die Amtsveterinäre der beteiligten Kommunen schätzten die *Kooperationsrendite* in Form einer *Reduzierung des amtstierärztlichen Personals um ein bis zwei Stellen und der Mitarbeiter in der Sachbearbeitung um bis zu 20%*, ergänzt um eine *verbesserte Aufgabenerledigung*.<sup>29</sup> Mit der Einrichtung eines Zweckverbandes sollte die gleichberechtigte Teilhabe aller Gebietskörperschaften gesichert werden. Die divergierende Ausgangssituation der Kooperationspartner wurde durch eine dynamische Kostenteilung aufgefangen, der unterschiedliche Struktur- und Finanzquoten (u.a. Einwohner, Lebensmittelbetriebe, Großvieheinheiten, Personalstärken und -kosten, bisherige Haushaltsansätze) zugrunde gelegt wurden. Für die bereits angesprochene, mit der Situation in Niedersachsen aber nur begrenzt vergleichbare Fusion der mecklenburg-vorpommerischen Landkreise Nordvorpommern und Rügen wurde gutachterlich eine *geringere Fusionsrendite von fünf*

**Referenzprojekt  
Veterinäramt  
Jade-Weser**

<sup>28</sup> Vgl. hierzu Hesse/Götz, a.a.O., 2006, 78–82.

<sup>29</sup> Vgl. ebd., 82.

*Prozent des Stellenbedarfs* im Veterinär- und Lebensmittelbereich (entspricht 0,74 Stellen) angenommen.<sup>30</sup>

Eine ganz Südniedersachsen betreffende Fusion dürfte aufgrund eines 3.021 km<sup>2</sup> umfassenden Einzugsgebiets ausscheiden, eine *auf die Landkreise Osterode a.H. und Northeim beschränkter Zusammenschluss folgte* hingegen den *empirischen Erfahrungen*, nach denen das Veterinäramt Jade-Weser mit einem Gebiet von 2.194 km<sup>2</sup> eine arbeitsfähige Obergrenze darstellt.

Sollte eine Fusion der Veterinärämter ausscheiden, könnten *bestehende Kooperationsbeziehungen vertieft* werden. Diese richten sich bislang vor allem auf den Zweckverband Tierkörperbeseitigungsanstalt der südniedersächsischen Landkreise sowie das 2006 eingerichtete Tierseuchenkrisenzentrum der Landkreise Northeim, Osterode a.H. und Göttingen, das als bewährt gilt, auch wenn eine Aktivierung noch nicht erfolgte, sich das Tätigkeitsprofil somit bislang auf Übungen beschränkte. Erweiterte Kooperationsmöglichkeiten bestehen etwa in der *Zentralisierung des Beihilfewesens und der Strafverfahren*, ggf. auch in der *kreisübergreifenden Ausstellung von Attesten für den Tierverkauf*. Zudem wäre eine kreisübergreifende Zusammenarbeit bei der *Bekämpfung sich schnell verbreitender Seuchen* näher zu prüfen, da hierzu Pandemiepläne vorgehalten und umfangreiche personelle und sachliche Ressourcen benötigt werden.

**Erweiterte Kooperationsmöglichkeiten**

Im Bereich des Veterinärwesens bietet sich eine gewisse *Führungsrolle Northeims* an, das auf eine relativ hohe Viehdichte, den erheblichen Export von Rindern sowie vorhandene Standorte in der Stadt Northeim (Tierseuchenkrisenzentrum, Landwirtschaftskammer) verweisen kann.

**Potentielle Führungsrolle Northeims**

#### Handlungsoptionen (Auswahl)

- **Fusion der Veterinär- und Lebensmittelschutzämter**
- Zentralisierung des **Beihilfewesens** und der **Strafverfahren**
- Kreisübergreifende Ausstellung von **Attesten für den Tierverkauf**
- Zusammenarbeit bei der **Bekämpfung sich schnell verbreitender Seuchen**

<sup>30</sup> Vgl. *Wibera*, a.a.O., 2009, 36, abgedruckt als LT-Drs. 5/2180.

## 5.5 Analyse ausgewählter Schlüsselaufgaben für den Landkreis und die Stadt Göttingen

Im Folgenden werden die Aufgabenerledigung des Landkreises und der Stadt Göttingen sowie dabei erkennbare Optimierungspotentiale in den vorgestellten Politikfeldern untersucht. Erneut folgt auf die Analyse der *Allgemeinen Organisationsentwicklung* (Allgemeine Verwaltung, Finanzverwaltung, Personalverwaltung; vgl. Kap. 5.4.1) eine Untersuchung *ausgewählter Fachpolitiken*, wobei auch hier vor allem prozesshafte und entwicklungsorientierte Aufgabenfelder diskutiert werden (Kap. 5.5.2–5.5.11).

**Vorgehen bei der Aufgabenanalyse**

### 5.5.1 Allgemeine Organisationsentwicklung

#### *Allgemeine Verwaltung*

Der Bereich der allgemeinen Verwaltung ist, wie aufgezeigt, aufgrund seiner Personalintensität und des geringen Publikumsverkehrs *in besonderer Weise für interkommunale Kooperationen geeignet*. Die bisherige Zusammenarbeit zwischen Stadt und Landkreis gilt dabei als ausbaufähig. So ist etwa die gemeinsame Beschaffung von Landkreis und Stadt Göttingen bislang auf den Papierbedarf beschränkt, die Kooperation bei der Beschaffung von Druckertonern wurde beendet, hinsichtlich von Pflegemitteln für die Raumpflege entschied sich die Stadt gegen die Fortsetzung der Zusammenarbeit. Auch wenn darüber hinaus noch eine Einkaufskooperation für elektrische Energie der Stadt Göttingen mit dem Landkreis Northeim besteht, sollte die *gemeinsame Beschaffung von Landkreis Göttingen und den kreisangehörigen Gemeinden forciert* werden, um Einsparungen zu erzielen.

**Hohe Eignung für eine interkommunale Kooperation**

**Erweiterung gemeinsamer Beschaffungen**

Im Bereich des *Gebäudemanagements* konnte der Landkreis durch die Einführung einer zentralen Verwaltung, die die örtliche Erledigung durch die einzelnen Ämter ersetzt, deutliche Synergieeffekte erzielen. Weiterhin nutzt der Landkreis die Kantine und den Ratssitzungssaal der Stadt. Ergänzt werden könnten diese Aktivitäten etwa durch eine erweiterte Zusammenarbeit in den Bereichen Geschäftsprozessoptimierung und E-Government oder auch bei der Arbeitssicherheit.

**Bestehende Kooperationsbeziehungen**

Die Kooperation zwischen der Stadt und dem Landkreis Göttingen im Bereich der *Feuerwehr* hat sich als erkennbar funktional erwiesen. Zu benennen ist hierbei die jeweils in der Stadt angesiedelte gemeinsame Rettungsleitstelle, die sog. Schlauchpflgerei und die Zentrale Abrechnungsstelle im Rettungsdienst. In der Praxis bewährt hat sich auch die klare Arbeitsteilung zwischen den Gebietskörperschaften, sodass im hier diskutierten Fall der Feuerwehr die Personalhoheit und der Betrieb der Stadt obliegen und mit dem Landkreis lediglich eine Abrechnung erbrachter Leistungen erfolgt. Diese Lösung sollte beibehalten werden, zeigen andere Aufga-

**Zusammenarbeit im Bereich der Feuerwehr**



benfelder doch, dass Konflikte zwischen den beiden Akteuren vor allem dann entstehen, wenn es zu inhaltlichen Diskussionen über die Aufgabenwahrnehmung kommt.

Dagegen *misslang* die *Ausweitung der Leitstellenzuständigkeit* bislang sowohl in territorialer (Inklusion der Landkreise Northeim und Osterode) wie funktionaler (Erweiterung auf den polizeilichen Bereich) Hinsicht; *entsprechende Vorhaben* sollten jedoch auch *weiterhin auf der politischen Agenda* verbleiben. Auch der Versuch, den Digitalfunk über die einzelnen Rettungsleitstellen hinweg gemeinsam einzuführen, um Kosten zu reduzieren, scheiterte. Hinsichtlich des Rettungsdienstes bietet es sich ggf. an, das betreute Gebiet nicht starr an den Kreisgrenzen auszurichten, sondern in Kooperation mit umliegenden Landkreisen Randbereiche sachgerecht zu arrondieren.

Mit Blick auf umliegende Landkreise bietet sich in Anlehnung an die bisher vorgetragenen Erkenntnisse zudem eine erweiterte Kooperation im EDV-Bereich und die *Einrichtung des* benannten gemeinsamen *Call-Centers für das Projekt D115–Einheitliche Behördenrufnummer* an.

Im Bereich des *Ordnungswesens* kooperiert die Stadt Göttingen vor allem mit ihrem Landkreis. So wurden Ende der 1990er/Anfang der 2000er Jahre bereits im Rahmen einer generellen Überprüfung des Kreis-Stadt-Verhältnisses die Zusammenlegung des Zulassungs- und Ausländerwesens erwogen. Während beim Ausländerwesen die Aufgabenübertragung an der Beharrung auf der eigenen Gestaltungsfähigkeit scheiterte, lehnte die Stadt die Abgabe der Kfz-Zulassungen aufgrund ihrer nicht erkennbaren finanzieller Vorteile ab. Hinzu trat das Problem unterschiedlicher Versicherungsbeiträge von Landkreis und Stadt. Zumindest für eine *Fusion der Unteren Ausländerbehörden* dürfen (begrenzte) finanzielle Einsparungen als gesichert gelten und sollten von daher ausgeschöpft werden. Auch im Zulassungsbereich ist eine Fusionsrendite ausgehend von den Erfahrungen in anderen Teilräumen des Landes (und weiteren Flächenländern) zu erwarten. Eine *Zentralisierung der Waffenbehörden* von Stadt und Landkreis Göttingen erscheint ebenfalls verfolgenswert. Aufgrund der homogenen Aufgabenerledigung sind weiterhin die *Bußgeldstellen* prinzipiell *fusionsfähig*.

Fasst man den Ordnungsbereich eher weit, treten noch andere *ordnungsrechtliche Kooperationen* hinzu. So übernimmt der Landkreis die Aufgaben der Unteren Jagdbehörde, der (für die Stadt wenig bedeutsamen) Unteren Landwirtschafts- und Fischereibehörden sowie die Bekämpfung der Schwarzarbeit für die Stadt, die wiederum Aufgaben nach dem Heilpraktikergesetz sowie die Überwachung des fließenden Verkehrs auch für den Landkreis wahrnimmt.

**Kooperation im Rahmen der Leitstellen und Rettungsdienste**

**Ordnungsrechtliche Kooperationen**

### Handlungsoptionen (Auswahl)

- Ausbau des **gemeinsamen Beschaffungswesens**
- Ausweitung der **Rettungsleitstelle** um den Landkreis Northeim und den polizeilichen Bereich, Arrondierung der **Zuständigkeitsgebiete der Rettungsdienste**
- Kreisinterne Kooperationen in den Bereichen **E-Government** und **Arbeitssicherheit**
- Einrichtung eines gemeinsamen **Call-Centers für das Projekt D115**
- Fusion der **Unteren Ausländerbehörden**
- Ggf. Konzentration der **KfZ-Zulassung**
- Zentralisierung der **Waffenbehörden**
- Fusion der **Bußgeldstellen**

### Ressourcenentwicklung

Auch im Finanzbereich finden sich *deutliche Kooperationspotentiale* für die Stadt und den Landkreis Göttingen, die vor allem darauf zurückgehen, dass die Finanzverwaltung weitgehend ortsunabhängig agieren kann. So bietet es sich an, dass die Stadt Göttingen aufgrund ihrer hohen Kompetenz in Fragen der Finanzverwaltung kleinere Städte im Kreis durch die Weitergabe betriebswirtschaftlicher Erkenntnisse, eine zeitgemäße Buchhaltung und Technika der Vollstreckung unterstützt. Kleinere Städte und Gemeinden können die für solche Fragen häufig benötigte Fachkompetenz, vor allem mit Blick auf ein effektives und effizientes Vollstreckungswesen nicht vorhalten, während die Stadt Göttingen einen Insolvenzexperten beschäftigt, der auch Schulungen und Tagungen für umliegende Kommunen organisiert. Darüber hinaus übernimmt der Landkreis für einige kreisangehörige Gemeinden gegen Kostenausgleich bereits heute die Vollstreckung, die übrigen Gemeinden nehmen diese Aufgabe noch eigenständig wahr, da sie dies als den wirtschaftlicheren Weg einschätzen. Auch der Landkreis Göttingen kann mit Blick auf die Umstellung auf einen produktorientierten Haushalt (seit 2000) und auf die Doppik (zum 1. Januar 2011) sowie die konkrete Orientierung an mittelfristigen Entwicklungszielen als ein in der Finanzverwaltung im Landesvergleich gut gestellter Kreis gelten. Hervorzuheben ist zudem die Teilnahme des Landkreises an über 20 Kennzahlenvergleichen, die ihm innerhalb der Wirkungsgrenzen von *benchmark*-Prozessen den Weg zu einer *best practice* weisen.

Ein *zentrales Cashmanagement* von Stadt und Landkreis Göttingen, das kurzfristige Bedarfe tagesaktuell deckt, wäre zudem zu erwägen. Ein gemeinsames Zinsmanagement für langfristige Kredite wird dagegen vom Landkreis Göttingen als wenig zielführend angesehen, da es sich um nur vergleichsweise geringe Margen handelt.

**Erhebliche Kooperationspotentiale**

**Zentrales Cashmanagement**

Die Stadt Göttingen ist bereit, die *Rechnungsprüfung* für den Landkreis zu übernehmen. Überlegungen zur Fusion der Rechnungsämter von Stadt und Landkreis in den Jahren 2002 und 2003 blieben ergebnislos, da beide Verwaltungen diesen Schritt ablehnten. Die Vorteile einer Fusion der Rechnungsprüfungsämter liegen in bedeutenden Synergieeffekten, einer verbesserten Spezialisierung und Einsparungen, die sich auch empirisch, etwa nach dem Zusammenschluss der Rechnungsprüfungsämter der Landkreise Lüneburg, Harburg und Lüchow-Dannenberg sowie der Stadt Lüneburg und der Gemeinde Seevetal nachweisen lassen.<sup>31</sup> Die Zusammenarbeit zwischen den beiden Göttinger Rechnungsämtern erwies sich zwischenzeitlich als nicht zuletzt vom Führungspersonal abhängig, heute eher ein weiteres Argument für organisatorische Veränderungen. Während die Rechnungsprüfung der Stadt sich auf die eigene Verwaltung und die Beteiligungen richtet, prüft der Landkreis die übrigen Städte und Gemeinden sowie die eigene Verwaltung. Auch ist die Schaffung einer zentralen Prüfeinheit für Südniedersachsen vorstellbar, wobei neben Einsparungen auch eine weitergehende Spezialisierung möglich sein sollte.<sup>32</sup>

**Fusion der Rechnungsprüfungsämter**

Eine weitere verfolgenswerte Kooperationsoption stellt die Schaffung einer zentralen Submissionsstelle in Göttingen dar, die von den einzelnen Ämtern zugeleitete Unterlagen zentral bearbeitet.

**Einrichtung einer zentralen Submissionsstelle**

Schließlich ist für den Raum Südniedersachsen die Diskussion um die *Einrichtung eines Finanzzentrums für ein gemeinsames Kassenwesen* (Zahlungsverkehr, Bewirtschaftung der Kassenmittel, Buchführung und Vollstreckung) eröffnet, dessen Ausrichtung in Kap. 5.3.1 näher beschrieben wurde.

**Schaffung eines Finanzzentrums**

#### Handlungsoptionen (Auswahl)

- Unterstützung kleinerer Gemeinden und Städte durch **Wissenstransfer** in den Bereichen Betriebswirtschaft, Buchhaltung und Vollstreckung
- Einführung eines gemeinsamen **Cashmanagements**
- Fusion der **Rechnungsprüfungsämter**
- Schaffung einer **zentralen Submissionsstelle**
- Ggf. Einrichtung eines **Finanzzentrums für** ein gemeinsames **Kassenwesen**

#### Personalentwicklung

Im Bereich der Personalentwicklung bieten sich für Stadt und Landkreis Kooperationsperspektiven, die denen für die Landkreise Osterode a.H. und Northeim ähneln. Dabei ist auf die gemeinsame Durchführung weiterer Teilen der *Aus- und Fortbildung* durch die Stadt und den Landkreis Göttingen zu verweisen. Hierbei

**Ausweitung der gemeinsamen Aus- und Fortbildung**

<sup>31</sup> Vgl. hierzu auch Kap. 5.4.1.

<sup>32</sup> Vgl. erneut Kap. 5.4.1.

könnte der Landkreis seine Kenntnisse im Bereich der individuellen Qualifizierung von Führungskräften, die mit externer Hilfe erarbeitet und umgesetzt wurden, einbringen. Ein gewisses Kooperationsniveau wurde zwischenzeitlich bereits erreicht: So ist neben gemeinsamen Veranstaltungen von Stadt und Landkreis auf die Teilnahmemöglichkeit gemeindlicher Mitarbeiter an Fortbildungen des Studieninstituts hervorzuheben.

Die Stadt Göttingen könnte zudem die *Bezügeabrechnung* und weite Teile der *Personalangelegenheiten* für andere Kommunen übernehmen, da sie im regionalen Vergleich entsprechende Fachkompetenz ausgebildet hat und Zusatzarbeiten vermutlich ohne größeren Personalaufwuchs übernehmen könnte. Bislang lehnt der Landkreis allerdings eine diesbezügliche Kooperation oder auch die Privatisierung der Personalabrechnung ab, eine zwar verständliche, aber vielleicht doch überprüfungsbedürftige Haltung.

Die bislang separaten *Auswahl- und Einstellungsverfahren* von Stadt und Landkreis Göttingen könnten ggf. *zusammengelegt* werden, zudem wäre zu erwägen, eine *Jobbörse* für beide Gebietskörperschaften zu schaffen. Der Landkreis Göttingen entwickelte bereits eine interne Stellenbörse, sah aber von einer kreisübergreifenden Lösung ab, die jedoch, wie Gespräche im Raum Wolfsburg-Gifhorn-Helmstedt dokumentieren, keine der von den Beteiligten gefürchteten negativen Konkurrenz erbrachte; ein Wettbewerb um fähige Arbeitskräfte ergibt sich ohnehin.

Die kreisangehörigen Gemeinden baten schließlich den Landkreis, *Stellenbewertungen* vorzunehmen, da sie das nötige Fachwissen kaum vorhalten können, ein Ansinnen, das der Landkreis aufgrund fehlender personeller Ressourcen ablehnen musste. Hier wäre zu gegebener Zeit zu überprüfen, ob eine veränderte Personalsituation des Landkreises diese Aufgabenübertragung nicht doch ermöglichen sollte. In diesem Zusammenhang ist positiv zu würdigen, dass der Landkreis Göttingen in den vergangenen Jahren durch Organisations- und Personalveränderungen eine relativ schlanke Verwaltung geschaffen hat. Während die Zahl der Ämter von 20 auf 12 und die der Dezernate von vier auf zwei reduziert wurde, verzichtete man auf betriebsbedingte Kündigungen, schuf aber zugleich auch ein Verfahren zur Personalkostensenkung, nach dem jede frei werdende Stelle auf ihre Notwendigkeit und ihre Ausgestaltung geprüft wird.

Im Bereich der *Beamtenversorgung und Beihilfe* haben Stadt und Landkreis bekanntlich wesentliche Verwaltungsleistungen bereits auf die mit hoher Fachlichkeit ausgestattete Niedersächsische Versorgungskasse übertragen; im Ergebnis findet sich hier kein Kooperationspotential.

**Mögliche Übertragung der Bezügeabrechnung und der Personalangelegenheiten**

**Einrichtung einer Jobbörse**

**Übernahme von Stellenbewertungen**

**Beamtenversorgung und Beihilfe**

### Handlungsoptionen (Auswahl)

- Gemeinsame Durchführung weiterer Teile der **Aus- und Fortbildung**
- Ggf. Übertragung der **Bezügeabrechnung** und der **Personalangelegenheiten** an die Stadt Göttingen
- Vereinheitlichung von **Auswahl- und Einstellungsverfahren**; ggf. ergänzt um die Entwicklung einer **Jobbörse**
- Prüfung der Übernahme von **Stellenbewertungen** durch den Landkreis Göttingen

### 5.5.2 Arbeit und Soziales

Das Binnenverhältnis von Stadt und Landkreis wird im Sozialbereich durch *Heranziehungsvereinbarungen* normiert, gemäß derer die Stadt für den Landkreis Aufgaben nach dem SGB II und dem SGB XII erfüllt. Die Stadt zeigt sich dem Landkreis gegenüber hier insofern kritisch, als das Verhältnis aus ihrer Sicht dem einer staatlichen Aufsichtsbehörde gegenüber einer Gemeinde gleiche, zudem der Kreis nicht materiell-fachlich, sondern durch Ressourcenvereinbarungen wirke.

Der Landkreis Göttingen hat sich in der *Trägerschaftsfrage nach dem SGB II* für den Status einer Optionskommune entschieden, auf Druck der Stadt Göttingen und entgegen dem Willen der eigenen Verwaltung, da die Stadt nach der Arbeitsmarktreform im Jahr 2005 einen erheblichen Stellenüberhang aufwies und ihn über diese Form der Beschäftigung abzubauen suchte.

Im *Bereich des SGB XII* ist die aktive Haltung des Landkreises Göttingen zu würdigen, die dem demographischen Wandel projektspezifisch zu begegnen sucht, in Verfolgung des expliziten Ziels, älteren Menschen möglichst lange ein Leben in der häuslichen Umgebung zu gestatten. So findet sich in vier der elf Gemeinden des Landkreises eine Nachbarschaftshilfe. Zudem können zu Hause lebende Ältere sich mittels einer „Angebotslandkarte“ über Gesundheits- und Pflegeangebote sowohl im gesamten Kreisgebiet als auch in ihrer Gemeinde informieren. Diese Politiken dürften auch für andere Teile Südniedersachsen wirksam, ggf. modellhaft sein; hier bietet sich eine Diffusion der erkennbar erfolgreichen „Pflege in der Fläche“ an.

Wie bereits im Kap. 5.3.2 erörtert, kann der überwiegende Teil der Leistungserbringung im Sozialbereich nur orts- und adressatennah erfolgen. *Zentralisierte Lösungen* bieten sich dagegen in einer Reihe *nicht wiederkehrender oder zumindest nur selten und unregelmäßig vollzogener Leistungsbezüge* an (insbesondere wenn die Anspruchsgruppe jung und mobil ist); in Gesprächen mit den Landkreisen Osterode a.H. und Northeim wurden benannt:

**Verhältnis von Stadt und Landkreis**

**Entscheidung für den Status als Optionskommune**

**Aktive Politiken des Landkreises im Bereich des SGB XII**

**Hohes Gewicht der Adressatennähe**

- Leistungen nach dem BAföG
- das Elterngeld
- Leistungen nach dem Unterhaltssicherungsgesetz
- die Blindenhilfe
- das Landesblindengeld
- der Nachteilsausgleich für Schwerbehinderte
- Leistungen nach dem Opferentschädigungsgesetz
- Leistungen nach dem SED-Unrechtsbereinigungsgesetz
- die Kriegsopferversorge
- Pflegesatzvereinbarungen (Vereinbarungen nach § 75 SGB XII)
- die Förderung von Pflegeeinrichtungen.

**Möglichkeiten  
konzentrierter  
Leistungserbrin-  
gung**

Eine weitere bestehende Kooperation im Sozialbereich bildet das in der Stadt angesiedelte *Versicherungsamt*, das auch den Landkreis mitbetreut.

#### **Handlungsoptionen (Auswahl)**

- **Verbesserung des Binnenverhältnisses** von Stadt und Landkreis
- Diffusion und ggf. Fortentwicklung der Projekte zur **Bewältigung des demographischen Wandels** und zur **Selbstbestimmung älterer Menschen**
- Ggf. Prüfung einer Zentralisierung der Leistungserbringung für **nicht wiederkehrende oder zumindest selten und unregelmäßig anfallende Leistungsbezüge** (vom BAföG bis hin zu Pflegevereinbarungen)

### **5.5.3 Schulentwicklung**

Die Stadt Göttingen ist *Trägerin der Schulen der Sekundarstufe I und II* innerhalb der Stadt, während die *berufsbildenden Schulen* in die Zuständigkeit des Landkreises fallen. Hieraus hat sich ein Streitpunkt zwischen Stadt und Landkreis entwickelt, da die Beschulung ohne Kostenerstattung erfolgt und die Stadt sich dadurch finanziell benachteiligt sieht. Insgesamt ist die Zusammenarbeit von Stadt und Landkreis Göttingen im Schulbereich allerdings als gut zu kennzeichnen, etwa mit Blick auf die Abstimmung der Schulentwicklungsplanung und den wechselseitigen Informationsaustausch. Positiv wirkt sich der noch relativ geringe Problemdruck aus, gehen die Schülerzahlen doch weniger stark zurück als in Südniedersachsen insgesamt. Zudem kooperieren Stadt und Landkreis bei der Schülerbeförderung und dem Kreismedienzentrum (Aufgabenerfüllung jeweils durch den Landkreis) sowie der gegenseitigen Bereitstellung von Schulturnhallen.

**Gute Zusammen-  
arbeit von Stadt  
und Landkreis**

Die *Fortführung der Schulentwicklungsplanung* im Göttinger Raum von einer Abstimmung hin zu einer gemeinsamen Planerstellung dürfte gerade vor dem Hintergrund wünschenswert sein, dass ein verändertes Schulangebot im Landkreis unmittelbare Auswirkungen für die Schulen der Stadt hat (und umgekehrt), eine sachgerechte Schulplanung ohnehin nur im Verbund von Stadt und Landkreis erfolgen kann. Der bisherige Koordinierungsbedarf ist eher negativ normiert. So muss die Stadt Göttingen für die Schulen in ihrer Trägerschaft nach § 106 Abs. 5 Nr. 4 NSchG lediglich berücksichtigen, dass von ihr ergriffene schulorganisatorische Maßnahmen der Entwicklung eines regional ausgeglichenen Bildungsangebots nicht entgegenstehen.

**Ausweitung der Schulentwicklungsplanung**

Eine in die Region hineinwirkende *Kooperation bei der Schulträgerschaft* erfolgt seitens der Stadt Göttingen derzeit nur punktuell. Während mit dem Landkreis Osterode a.H. keine Zusammenarbeit besteht, wurden Schüler aus dem Landkreis Northeim in eine Förderschule der Stadt Göttingen aufgenommen (aufgrund zu hoher Belegungszahlen musste dieser Vertrag jedoch gekündigt und die Annahme auf Einzelfälle reduziert werden). Mit dem Landkreis Northeim vereinbarte der Landkreis Göttingen zudem eine Aufteilung nach Fachschwerpunkten der berufsbildenden Schulen (etwa in den Fachbereichen Bäckerei, Fleischerei, Landwirtschaft), dies auch vor dem Hintergrund rückläufiger Schülerzahlen. Eine gemeinsame Schulentwicklungsplanung erfolgt bislang nicht, vielmehr beschränkt sich der Landkreis Göttingen darauf, fallweise und bei Bedarf für seine Schulen Standort sicherungskonzepte zu erstellen. Die Notwendigkeit einer aufgrund kreisfremder Beschulungen gesamthaft positiven Koordination wird in Südniedersachsen bislang kaum gesehen, obwohl damit ein gestaltungsstärkeres und langfristig wirksames, wenn auch aufwendigeres Instrument zur Verfügung steht. In den Randbereichen des Landkreises Göttingen macht sich der Schülerrückgang verstärkt bemerkbar, dort erfolgt eine Kooperation mit Hessen (Gesamtschule Heiligenrode) auf der Basis eines Staatsvertrags.

**Abstimmung Göttingens mit benachbarten Kreisen**

Aufgrund seiner Stärken im Schulbereich könnte der Landkreis Göttingen eine regionale *Führungsrolle in Bildungsfragen* einnehmen. So ist die bauliche Qualität und Ausstattung der Schulen des Landkreises hervorzuheben, gilt der Qualitätsstandard der Schulen der Stadt als landesweit anerkannt. Zudem entwickelt der Landkreis Göttingen sich im Bereich der Schulverwaltung über ein *benchmarking* mit den anderen niedersächsischen Landkreisen weiter. Dem Landkreis ist eine umfangreiche Nutzung dieses Vergleichsinstruments im Übrigen auch in anderen Aufgabenfeldern zu attestieren, da er zurzeit an 22 Kennzahlenvergleichsringen beteiligt ist. Über eine standardisierte Auswertung erhofft man sich eine beträchtliche Rationalitätssteigerung.

**Hoher Qualitätsstandard Göttinger Schulen**

Die vom Regionalverband Südniedersachsen initiierte *Bildungsregion Göttingen* wird in diesem Kontext ein als 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.

**Fortentwicklung  
der Bildungsregion  
Göttingen**

#### Handlungsoptionen (Auswahl)

- Aufstellung einer **Schulentwicklungsplanung** im Raum Göttingen und/oder Südniedersachsen
- Fortentwicklung des **bildungspolitischen Schwerpunkts**, etwa durch Investitionen und die Teilnahme an Kennzahlenvergleichen
- Stärkung der **Bildungsregion Göttingen**, Prüfung der gewählten Organisationsform, Bündelung der Aktivitäten „konkurrierender“ Bildungs(teil)regionen

#### 5.5.4 Jugendhilfe

Im Bereich der Jugendhilfe wurde im Untersuchungsraum bereits ein *relativ hohes Kooperationsniveau* erreicht, was vor allem auf die 1993 gegründete *Jugendhilfe Süd-Niedersachsen* zurückzuführen ist. Dieser von den Landkreisen Göttingen, Northeim, Osterode a.H. und den Städten Göttingen, Northeim und Einbeck gebildete Verein nimmt zahlreiche Aufgaben im Bereich der Jugendhilfe wahr.<sup>33</sup> Der Kompetenzzuwachs verdeutlicht die Funktionalität des Vereins, auch wird seine unbürokratische Reaktionsfähigkeit auf aktuelle Problemlagen hervorgehoben. Auf Kritik stößt hingegen, dass zwar die Werbung von Pflegestellen für alle beteiligten Jugendämter durch die Jugendhilfe Süd-Niedersachsen durchgeführt wird, der Zugriff auf die geworbenen Pflegestellen dann jedoch durch das Jugendamt erfolgt, in dessen Zuständigkeitsbereich die Pflegeeltern leben. Da die Rekrutierung von Pflegestellen auf der Kreisebene besser gelingt als im städtischen Bereich, gilt die Stadt Göttingen mit Blick auf Pflegestellen als chronisch unterversorgt. Durch einen gleichberechtigten Zugriff auf die Pflegestellen im Zuständigkeitsbereich des Vereins könnte dieser Verteilungskonflikt gelöst werden. Als weitere Reformoptionen für die Jugendhilfe werden die Zusammenfassung der Aufgaben der Pflege-

**Umfangreiche  
Kooperation im  
Rahmen der Ju-  
gendhilfe Süd-  
Niedersachsen**

<sup>33</sup> Vgl. dazu Kap. 5.4.4.



kinderdienste unter dem Dach der Jugendhilfe Süd-Niedersachsen sowie die Übernahme der Aufgaben eines Betreuungsvereins genannt, mithin bei (Teil-)Entzug die Wahrnehmung der elterlichen Sorge durch den Verein.

*Gemeinsame Verhandlungen der Landkreise mit den freien Trägern der Jugendhilfe über Leistungen und Entgelte* böten sich als eine neue Kooperationsform an, die eine verbesserte Verhandlungsposition für die Kreise verspricht.

Über die Jugendhilfe Süd-Niedersachsen hinaus arbeiten Landkreis und Stadt Göttingen in der Jugendhilfe kaum zusammen. Die Stadt nimmt lediglich die Betreuung Volljähriger für sich und den Landkreis gemeinsam wahr. Eine *Zusammenlegung der Jugendhilfe* von Stadt und Landkreis Göttingen scheint keine zu verfolgende Handlungsoption zu sein, zumal bereits in Ende der 1990er und Anfang der 2000er Jahre geführten Gesprächen der beiden Gebietskörperschaften nur geringe Synergieeffekte deutlich wurden. Eine *gemeinsame Jugendhilfeplanung* wird aufgrund unterschiedlicher Problemlagen ebenfalls zurückgewiesen. Bei der *Bedarfsplanung für Kindertagesstätten* stehen divergierende Bildungskonzeptionen einer Zusammenarbeit entgegen: Während die Stadt institutionell fördert, setzt der Landkreis auf die Kindertagespflege.

Der Landkreis Göttingen hat den hohen Anspruch, ein *engmaschiges Netz der Familien- und Jugendhilfe* zu gewährleisten und folgt dem in seiner Personalpolitik. Es geht hier vor allem um einen individuellen, früh „greifenden“ Ansatz der Jugendhilfe, der auf umliegende Landkreise übertragen werden könnte. So führen Lehrkräfte im Rahmen des Projekts Coaching auf freiwilliger Basis Einzelgespräche mit Lehrern in Übergangsklassen. In einer Pilotschule wurden die Ziele einer höheren Lernleistung, einer größeren Zahl von Bildungsabschlüssen und eines besseren Schulklimas erreicht. Verdichten sich diese Ergebnisse, könnte der Landkreis Göttingen diese Innovation in die Region Südniedersachsen einbringen.

**Erweiterte Kooperationsoptionen**

**Weitgehende Beschränkung der Kooperation von Kreis und Stadt auf die Jugendhilfe Süd-Niedersachsen**

**Präventiver Ansatz der Jugendhilfe im Landkreis**

#### Handlungsoptionen (Auswahl)

- **Gleichberechtigten Zugriff** der Gebietskörperschaften **auf die Pflegestellen** im Rahmen der Jugendhilfe Süd-Niedersachsen
- **Bündelung** der Aufgaben **der Pflegekinderdienste** bei der Jugendhilfe Süd-Niedersachsen
- **Übertragung der Aufgaben eines Betreuungsvereins** auf die Jugendhilfe Süd-Niedersachsen
- Führung gemeinsamer **Verhandlungen** der Landkreise **mit freien Trägern** zu Leistungen und Entgelten
- Erhalt der **niedrigschwelligen Angebotsstruktur**
- Ausweitung des **Projekts Coaching** auf Südniedersachsen

### 5.5.5 Wirtschaftsentwicklung (inkl. Tourismus)

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 GWG zeichnet sich dabei durch einige innovationsorientierte und stark nachgefragte Initiativen aus: So sollen Unternehmen durch die kreisübergreifende Verleihung eines Innovationspreises des Landkreises Göttingen ihre Neuschöpfungen bekannter machen können, dient ein Forum für Ideen der besseren Vernetzung der Firmen der Region und ist zudem eine Innovationswerkstatt geplant. Zielgruppe dieser Maßnahmen sind Kleinunternehmen (ein bis 20 Mitarbeiter), die die überwiegende Zahl der Unternehmen im Landkreis bilden. Da der Kreis kaum Branchenschwerpunkte ausgebildet hat, scheint dieser breite innovationsorientierte Ansatz geeignet. Die Stadt Göttingen profitiert nach eigenen Angaben kaum von der mit eher geringen Mitteln ausgestatteten WRG und kündigt ihre Mitgliedschaft nur deshalb nicht, weil dem andere Städte und Gemeinden folgen könnten.

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 *spill-over*-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.

**Koexistenz von zwei Wirtschaftsförderungsgesellschaften im Raum**

**Zweifel an der Effektivität und Effizienz der Organisationsform**

Während die *Wirtschaftsförderung der Stadt Göttingen im gewerblichen Bereich* eher auf die *Bestandswahrung* zielt, können im wissenschaftlichen Bereich zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden. 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.

**Zusammenarbeit von Stadt Göttingen, Wissenschaft und regionaler Wirtschaft**

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. Von den aufgebauten Clustern etablierte sich lediglich das Verpackungscluster als Ergebnis der Wirtschaftsförderung des Landkreises Göttingen.

**Regionalpolitische Aktivitäten**

Im Bereich *Tourismus* finden regelmäßige Treffen zwischen den Verantwortlichen der Stadt und des Landkreises statt. Die Schwerpunkte der Stadt liegen neben dem klassischen *Städtemarketing* auch in der Organisation von *Tagungen und Kongressen* für die Wissenschaft, die im Rahmen der *Mice-Initiative* (Meetings, Incentives, Congress, Events) gefördert wird. Der Geschäftstourismus macht etwa 80% der touristischen Aktivitäten in der Stadt aus und trägt damit wesentlich zu der hohen Zahl von ca. 400.000 Übernachtungen pro Jahr bei. Andererseits beträgt die durchschnittliche Verweildauer lediglich 1,6 Nächte pro Gast. Gerade in Zusammenarbeit mit dem Umland sollten laufende Bemühungen forciert werden, diese Kennziffer zu steigern. Seitens der Stadt bestehen hier bereits Kooperationen mit einer Reihe von Ausflugszielen, etwa der Burg Plesse oder dem Eichsfeld, die ausgebaut werden könnten. Auch gemeinsam mit dem Landkreis erarbeitete und vorgestellte Broschüren könnten sich als hilfreich erweisen.

**Tourismusaktivitäten in Stadt und Landkreis**

**Verlängerung der Verweildauer von Geschäftstouristen**

*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. Im Hintergrund steht, dass der Kreis touristisch sowohl in Richtung Harz als auch auf das Weserbergland hin orientiert ist und zudem einen vor allem professionellen Tourismus in der Kernstadt etabliert hat. Die Entscheidung über eine Primärdestination seitens des Landkreises steht noch

**Überprüfungsbedürftige Struktur der Tourismusförderung**

aus. Durch das *Leader-Projekt Göttinger Land* konnten in den Bereichen Radwege und Beschilderungen deutliche Fortschritte gemacht werden, dem *Ziel der Netzwerkbildung* kommt man näher. Eine ungelöste Problematik verbindet sich hingegen mit der Förderpolitik des Landes, die sich auf die Regionen Nordsee, Heide, Harz und Weserbergland richtet und damit für den Landkreis Göttingen nicht greift, etwa wenn es um den Radtourismus im Kreisgebiet geht. Da die *drei dominierenden Tourismusverbände* (Harz, Weserbergland, Stadt Göttingen) sich nicht zusammenschließen werden, stellt sich die Frage nach einem *gemeinsamen Marketing*, wie es etwa bei den Tourismusverbänden in der Region Hannover erkennbar ist.

#### Handlungsoptionen (Auswahl)

- Prüfung einer **Reorganisation** und ggf. Fusion der **Wirtschaftsförderungsgesellschaften** GWG und WRG
- Intensivierung des **Wissenstransfers**
- Verlängerung der Verweildauer der Gäste in der Stadt Göttingen durch Ausweitung der **Kooperation mit touristischen Zielen im Umland**, etwa durch ein gemeinsames Marketing
- Erarbeitung eines gemeinsamen **Marketingkonzeptes der Tourismusgemeinschaften**, materielle **Konzentration**

#### 5.5.6 Infrastrukturentwicklung

In *einigen Bereichen* der Infrastrukturentwicklung lassen sich für den Untersuchungsraum *begrenzte Kooperationsfelder* identifizieren, während *für andere Zentralisierungs- und Bündelungsformen eher ausscheiden*. So tauschen sich Stadt und Landkreis bei der Bauleitplanung, Vermessung und Bauordnung partnerschaftlich aus. Eine gemeinsame Bauleitplanung findet sich mit wenigen Ausnahmen aber nicht. Hinsichtlich der Bauordnung bedarf es keiner Absprachen, da stadtübergreifende Projekte nicht vorliegen. Eine Fusion der Bauaufsicht und des Denkmalschutzes von Stadt und Landkreis Göttingen wurde in den Interviews aufgrund des zu geringen Nutzens nicht befürwortet. Die beiden mit Baubehörden ausgestatteten Mittelstädte im Landkreis Göttingen weisen Vertretungsprobleme auf, die vom Landkreis oder der Stadt Göttingen ausgeglichen werden könnten. Auch sollte die Stadt ihre besondere Kompetenz im Bereich der baulichen, insbesondere der energetischen Sanierung an die kreisangehörigen Gemeinden weitergeben, zumal diese eine entsprechende Expertise nicht bereithalten können. *Größerräumige Lösungen* in Südniedersachsen sind für den Bereich der Bauordnung aufgrund des ausgeprägten Vor-Ort-Bezugs der Beratung erkennbar *weniger zu empfehlen*.

In Teilen Kooperationspotential

Eine deutliche Fusionsempfehlung findet sich hingegen für die Baubetriebshöfe der Stadt und des Landkreises.<sup>34</sup> Die gegebene Parallelstruktur erscheint nicht nur im Landes-, sondern auch im Bundesvergleich als gleichsam anachronistisch.

**Fusion der Baubetriebshöfe**

Der Versuch einer Kooperation des Landkreises Göttingen mit dem Land bei der *Straßenräumung* bzw. dem *Winterdienst* auf bestimmten Abschnitten von Kreis- und Landesstraßen wurde abgebrochen, da die Standards des Landes über die des Kreises hinausgingen und damit zu Mehrkosten für den Kreis geführt hätten.

**Angedachte Kooperation mit dem Land im Straßendienst**

Mit Blick auf die *Verkehrsplanung* verwies schließlich die Stadt Göttingen auf einen zuweilen gegebenen teilregionalen Planungsbedarf im Straßenbau, etwa bei der die Stadtgrenzen überschreitenden Südumgehung.

**Verkehrsplanung**

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. Insbesondere in den Bereichen Verkehr, Energie und Einzelhandel könnte eine südniedersachsenweite Regionalplanung ihre Stärken ausspielen, müsste aber die erkennbaren materiellen und parteipolitischen Differenzen überwinden. Da die Landkreise Göttingen, Osterode a.H. und Northeim einen sozioökonomischen Verflechtungsraum bildeten, spricht man sich erkennbar mehrheitlich für eine erneuerte Regionalplanung aus, steht ihr aber angesichts der Schwächen der bisher verfolgten Ansätze und der erweiterten Distanz für die von entsprechenden Politiken Betroffenen kritisch gegenüber (vgl. hierzu auch in Kap. 6).

**Neue Ansätze für eine Regionalplanung**

Die *Kooperation von Landkreis und Stadt Göttingen* erweist sich *immer dann als erfolgreich*, wenn ein *Vertrauensverhältnis vorherrscht* und *keine größeren Konfliktlinien* im Kooperationsfeld erkennbar sind. Die strittige Ausweisung von Siedlungsflächen sowie die Ansiedlungen weiteren Einzelhandels sind Beispiele für solche Konflikte, die sich aus lokalen Interessen speisen. So moniert etwa die Stadt Göttingen, dass ihre Änderungswünsche an Bebauungsplänen häufig nicht berücksichtigt werden. Die Stadt sieht sich damit in ihrer Siedlungsentwicklung behindert. Junge Familien könnten nicht im Stadtgebiet gehalten werden und würden das günstige Bauland in umliegenden Gemeinden präferieren. Die Stadt verweist daher auf ein klassisches Stadt-Umland-Problem, wonach die Kernstadt infrastrukturelle und andere Leistungen eines Oberzentrums erbringt, das von den Nutzern erbrachte Steueraufkommen aber den Umlandgemeinden zufällt. Hier kritisiert man, dass der Landkreis die Interessenlage der Stadt nur unzureichend in die Entscheidungspro-

**Konflikte zwischen Stadt und Landkreis**

<sup>34</sup> So bereits *WIBERA*: Prüfung von Kooperationsmöglichkeiten zwischen den Bereichen Fachdienst Baubetrieb der Stadt Göttingen und der Kreisstraßenmeisterei des Landkreises Göttingen, Düsseldorf 2007.

zesse im Kreistag einbringe. Kritisch wird zudem kommentiert, dass Vereinbarungen im Rahmen der umfangreich angelegten Einzelhandelskooperation<sup>35</sup> nicht umgesetzt würden.

Die *Bewältigung des demographischen Wandels als Querschnittsaufgabe* wurde seitens des Regionalverbandes begleitet, so im Rahmen des Projekts „Infrastruktur und demographischer Wandel“<sup>36</sup>, doch finden sich auch Stimmen, die einen unveränderten Kooperationsbedarf zwischen Stadt und Landkreis Göttingen bei diesem Schlüsselthema sehen.

Schließlich sei als weitere *Kooperationsmöglichkeit* darauf verwiesen, dass die Stadt für den Landkreis Aufgaben nach dem Geodateninfrastrukturgesetz übernehmen könnte, mit dem die INSPIRE-Richtlinie der EU in Niedersachsen umgesetzt wird.

**Ausbaufähige Kooperation zur Bewältigung des demographischen Wandels**

**Übernahme von Aufgaben nach dem Geodateninfrastrukturgesetz**

#### Handlungsoptionen (Auswahl)

- Unterstützung von **Baubehörden im Vertretungsfall**
- Unterstützung kreisangehöriger Gemeinden bei der **baulichen**, insbesondere energetischen **Sanierung** durch die Stadt Göttingen
- Erhalt der **ortsnahen Aufgabenerledigung**
- Fusion der **Baubetriebshöfe**
- Erstellung einer arbeitsfähigen **Regionalplanung** in und für Südniedersachsen
- Umsetzung der Vereinbarungen der **Einzelhandelskooperation**
- Prüfung einer verstärkten Kooperation zur **Bewältigung des demographischen Wandels**
- Übernahme von **Aufgaben nach dem Geodateninfrastrukturgesetz** durch die Stadt für den Landkreis Göttingen

#### 5.5.7 Verkehrsentwicklung

Wie aufgezeigt, wird der ÖPNV in Südniedersachsen vom *Verkehrsverbund Süd-Niedersachsen* (VSN) geplant, der seit dem 1. April 1999 im Gebiet der Landkreise Göttingen, Northeim, Osterode am Harz und Holzminden ein einheitliches Tarifsystem gewährleistet. Ihm gehören der *Zweckverband Verkehrsverbund Süd-Niedersachsen* (ZVSN), in dem die Landkreise Göttingen, Northeim und Osterode am Harz organisiert sind, der Landkreis Holzminden, die Stadt Göttingen als öffentliche Aufgabenträger sowie die in diesem Gebiet tätigen Busunternehmen und

**Etablierter Verkehrsverbund Süd-Niedersachsen**

<sup>35</sup> *CIMA Stadtmarketing*: Regionales Einzelhandelskonzept Südniedersachsen. Endbericht für den Auftraggeber, Lübeck 2004; *Regionalverband Südniedersachsen/CIMA Stadtmarketing*: Regionale Einzelhandelskooperation Südniedersachsen. Beschlussvorschlag für die Gremien der Kommunen, Göttingen 2004.

<sup>36</sup> Zu den Ergebnissen vgl. *Regionalverband Südniedersachsen/Cassing, G.*: Generationen-Netzwerk Südniedersachsen, Göttingen 2005.

die Deutsche Bahn AG an. In den im Raum geführten Interviews wurden keine Kooperationspotentiale im Bereich der Verkehrsentwicklung benannt.

Über die *getrennte Aufgabenträgerschaft von Stadt und Landkreis Göttingen* im ÖPNV, wonach die Stadt ein eigenes Verkehrsunternehmen unterhält, liegen *keine negativen Erkenntnisse* vor. Allerdings drängt sich die Frage auf, ob auch in diesem Bereich eine Arbeitsteilung, wie sie in anderen Ballungsräumen bzw. Stadt-Umland-Konstellationen üblich ist, eingeführt werden sollte. Dabei müssten die divergierenden politischen Ansprüche berücksichtigt werden, wonach der Landkreis Göttingen sich auf die Bereitstellung eines Grundangebots beschränkt, während die Stadt durch einen hohen Leistungsumfang den Umstieg vom Privatfahrzeug auf den ÖPNV zu forcieren sucht.

**Getrennte Aufgabenträgerschaft von Stadt und Landkreis**

#### Handlungsoptionen

- Erhalt des **Verkehrsverbundes Süd-Niedersachsen**
- Ggf. **Überprüfung der getrennten Aufgabenträgerschaft** im ÖPNV und des Erhalts eines stadteigenen Verkehrsunternehmens

#### 5.5.8 Umweltentwicklung

Im Umweltbereich *kooperieren Stadt und Kreis Göttingen* u.a. beim gemeinsamen *FFH-Gebiet* sowie – gesteuert über die Stadtwerke AG – beim *Trinkwasserschutz*. Hinzu tritt die *Mitgliedschaft im Abfallzweckverband Südniedersachsen*, der die Aufgaben der Abfallvorbehandlung und -entsorgung, des Abfallumschlags und der Transporte erfüllt. Der Verband wird als in seiner Wirkungsweise funktional beurteilt und konnte die Gebühren trotz hoher Investitionen auf einem mittleren Niveau halten. Die Möglichkeit zu einer *erweiterten Zusammenarbeit*, wie sie in § 4 Abs. 7 der Verbandsordnung vorgesehen wird, wurde *nicht genutzt*. Zu den Ursachen zählen neben den Strukturunterschieden zwischen den Beteiligten vor allem die benannte Havarie in der vom Zweckverband gebauten und betriebenen Müllbehandlungsanlage Deiderode im Landkreis Göttingen, die die Umweltverwaltungen mehrere Jahre stark belastete, sowie der geringe Umfang angedachter zusätzlicher Kooperationsprojekte, etwa zur Entsorgung von Sonderabfällen. Bei erweiterten Kooperationsvorhaben sind solche *strukturellen Unterschiede* – der Landkreis Northeim und die Stadt Göttingen führen Eigenbetriebe, die Landkreise Osterode und Göttingen vergeben die Abfallentsorgung an einem Fremdanbieter – sowie unterschiedliche Gebührenstandards zu berücksichtigen und ggf. zu vereinheitlichen.

**Entwicklung des Abfallzweckverbands Südniedersachsen**

Darüber hinaus wird auch die Überführung der Kommunalforsten in eine erweiterte Kooperation diskutiert. Bislang lehnte man die Abgabe der Waldbehörde der Stadt an den Kreis ab. Weiterhin bot der Landkreis an, für die Stadt die Bereiche Wasser- und Naturschutz zu übernehmen, unter anderem, um die Bearbeitung von Baugenehmigungen zu beschleunigen. Schließlich empfiehlt sich die *Klimaschutzplanung* für eine kreisübergreifende Kooperation, da hier ein regionaler Planungsbedarf vorliegt und etwaige Strukturen noch auszubauen sind.

**Erweiterte Kooperationsmöglichkeiten**

Für den Bereich des *Bodenschutzes* bietet sich eine *Konzentration* aufgrund der disparaten Problemlagen der Landkreise Northeim und Göttingen auf der einen und des Harzes auf der anderen Seite *eher nicht an*.

**Keine Aufgabenübertragung im Bereich des Bodenschutzes**

Bei etwaigen Fusionen im Umweltbereich ist schließlich stets die herausragende *Bedeutung der Ortskenntnis* über die ökologischen, landschaftlichen, geologischen, hydrologischen und hydraulischen Gegebenheiten zu berücksichtigen. Andererseits sind auch mit Blick auf die frühere Umweltverwaltung seitens der ehemaligen Bezirksregierungen begrenzte kreisübergreifende Lösungen nicht auszuschließen, zumal die Aufgabenwahrnehmung stark technisch geprägt und weitgehend einheitlich erfolgt.

**Hohes Gewicht der Ortskenntnis**

#### Handlungsoptionen (Auswahl)

- Weitgehender **Erhalt der ortsnahen Aufgabenwahrnehmung**
- Kooperation im Bereich der **Kommunalforsten**
- Aufgabenübertragung in den Bereichen **Wasser- und Naturschutz** durch den Landkreis Göttingen
- Regionale **Klimaschutzplanung**

### 5.5.9 Kulturentwicklung

Der Kulturbereich ist durch eine klare *Dominanz der Stadt* gekennzeichnet, die sich einerseits kompetenzrechtlich dadurch begründet, dass die Kulturentwicklung primär Aufgabe der Städte ist, andererseits auf eine historisch gewachsene Sonderrolle der Stadt zurückgeht. Das Kulturangebot der Stadt Göttingen umfasst nicht nur eine durch Bibliotheken, Museen, etc. gewährleistete *Grundversorgung*, sondern beinhaltet mit dem Deutschen Theater, den Händel-Festspielen und dem Göttinger Symphonieorchester *hochwertige Alleinstellungsmerkmale* in einem die Grenzen Südniedersachsens überschreitenden Einzugsraum. Die Finanzierung des Kulturangebots erfolgt weitgehend durch die Stadt, in Teilen durch den Kreis und das Land, jedoch nicht durch die umliegenden Landkreise. Eine *Ausweitung auf die Region*, wie sie mit den Gastspielen des Deutschen Theaters in der Fläche schon erfolgt, wäre – möglichst unter finanzieller Beteiligung – nicht nur zur Stärkung

**Dominanz der Stadt Göttingen**



der regionalen Identität empfehlenswert. Der „Gang in die Fläche“, also in den Kreis Göttingen, erfolgt bereits über die drei benannten Hochkultureinrichtungen und wird vom Landkreis als ein Schwerpunkt bei der Stärkung des ländlichen Raums angesehen.

Die *Kreisvolkshochschule* der Stadt könnte an den Landkreis abgegeben werden. Im Landkreis Göttingen liegt keine einheitliche politische Beurteilung einer Fusion der Kreisvolkshochschulen vor, ein Antrag der Opposition im Kreistag auf Prüfung eines Zusammengehens wurde abgelehnt.

Erweitert man den Betrachtungsraum um die Landkreise Northeim und Osterode a.H., zeigt sich, dass das Kooperationsniveau der *Kreisvolkshochschulen* gegenüber den 1990er Jahren abgenommen hat. Ursächlich ist neben sich unterschiedlich entwickelnden Interessen eine durch die zunehmende Marktorientierung wachsende Konkurrenz, die sich in Werbemaßnahmen außerhalb des räumlichen Zuständigkeitsbereichs dokumentiert. Die Volkshochschulen von Stadt und Landkreis Göttingen kooperieren mit der Partnereinrichtung in Osterode am Harz mit Blick auf den Austausch von Dozenten, der allerdings nahezu ausschließlich in Richtung Osterodes erfolgt, und die Aufnahme von Kursteilnehmern aus dem Nachbarkreis, wobei die Bewegung überwiegend von Osterode nach Göttingen erfolgt. Auch gegenüber dem Landkreis Northeim wird auf Kooperationsbeziehungen verwiesen.

Bei einer möglichen Fusion der Kreisvolkshochschulen Südniedersachsens wären *Grundangebote in den Städten* zu belassen und *spezialisierte Angebote*, etwa zur beruflichen Bildung, zu *konzentrieren*. Eine gewisse Hürde für eine derartige Fusion ergibt sich aus den divergierenden organisatorischen wie inhaltlichen Entwicklungen der Einrichtungen. Überwiegend marktorientierten Volkshochschulen stehen Einrichtungen mit eher marktunabhängigem Programm gegenüber. Die unterschiedlichen materiellen Schwerpunkte drücken sich etwa darin aus, dass der Landkreis Northeim insbesondere Unterrichtsangebote zu den Themenbereichen Pflege und Betreuung vorhält, während andere Einrichtungen den Schwerpunkt auf die berufliche Weiterbildung legen. Eine Fusion der Kreisvolkshochschulen traf in den Gesprächen vor Ort auf eine nur begrenzte Zustimmung, unter anderem weil von ihr nur geringe Personaleinsparungen erwartet werden. Hinzu tritt, dass die Göttinger Volkshochschule von Dividendenausschüttungen profitiert und daher für den Fall einer Fusion eine finanzielle Schlechterstellung befürchtet.

Sollte die skizzierte Fusion zu einer Zentrale mit Außenstellen nicht umgesetzt werden können, ist auf eine Reihe erweiterter Kooperationsmöglichkeiten zu verweisen, die von einer gemeinsamen *Produktion von Programmheften* (zur Einsparung von Druck- und Vertriebskosten aufgrund besserer Verhandlungsmöglichkeiten gegenüber Druckereien) bis hin zu einem *gemeinsamen Werbeauftritt* reicht.

**Umstrittene Fusion der Kreisvolkshochschulen**

**Rückgang der Kooperation der südniedersächsischen Kreisvolkshochschulen**

**Aufgabenteilung im Falle einer Fusion, Fusionshemmnisse**

**Erweiterte Kooperationsoptionen**

Zudem können *Qualitätstestate gemeinsam erstellt* und damit Kosten eingespart werden. Schließlich würde sich eine von den Kreisen geteilte halbe Stelle für einen *Spezialisten* amortisieren, *der ESF-Mittel einwirbt*.

Jenseits der Kreisvolkshochschule kommt dem *Landschaftsverband Südniedersachsen*, der die Landkreise Göttingen, Holz Minden, Northeim und Osterode am Harz sowie die Stadt Seesen und die Samtgemeinde Oberharz im Landkreis Goslar umfasst, eine bedeutende Rolle bei der Stärkung regionaler Kultur zu.<sup>37</sup> Eine *Abstimmung der Kulturangebote* und ein *verstärktes regionales Kulturmarketing* bietet sich *insbesondere zwischen den Landkreisen Göttingen und Northeim* an, da hier die *kulturelle Mobilität in Südniedersachsen am stärksten ausgeprägt* ist.<sup>38</sup> Einer Kooperation im Kulturbereich dürfte insofern eine erhöhte Bedeutung zukommen, als die südniedersächsische Bürgerschaft im Vergleich mit dem übrigen Bundesgebiet als besonders kulturell interessiert und aktiv gilt.<sup>39</sup>

**Abstimmung der Kulturangebote, regionales Kulturmarketing**

#### Handlungsoptionen (Auswahl)

- Ausweitung **hochwertiger Kulturangebote** auf benachbarte Landkreise
- Fusion der **Kreisvolkshochschulen**, Ausdifferenzierung in Grund- und Spezialangebote
- Gemeinsame Produktion von **Programmheften** und **Werbung**
- Gemeinsame Durchführung der **Qualitätstestate**
- Teilung eines **ESF-Mittel einwerbenden Mitarbeiters**
- **Abstimmung der Kulturangebote** und verstärktes **regionales Kulturmarketing**

#### 5.5.10 Gesundheitsschutz und -aufsicht

Im Bereich des Gesundheits- und Veterinärwesens wurde eine *Arbeitsteilung zwischen Stadt und Landkreis* eingerichtet, die funktional überzeugt, sich in der Praxis als arbeitsfähig erweist und auch auf Augenhöhe stattfindet, mithin als akzeptiert gelten darf. Während das Gesundheitsamt der Stadt zugeschlagen wurde, findet sich das Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsamt in der Verantwortlichkeit des Kreises. Der Hauptsitz des Gesundheitsamtes wurde in der Stadt Göttingen angesiedelt, Nebenstellen finden sich in Hann. Münden und Duderstadt. Die Qualität der Aufgabenerledigung des Gesundheitsamtes wird auch vom Landkreis als gut eingeschätzt, bisweilen unterschiedliche Auffassungen zwischen Landkreis und Stadt wirken nicht trennend. Durch die universitäre Anbindung verfügt das Ge-

**Arbeitsfähige Konzentration beim Gesundheitsamt der Stadt**

<sup>37</sup> Für eine Bestandsaufnahme der Kulturentwicklung Südniedersachsens vgl. erneut *Keuchel, S./Graff, F.*, a.a.O., 2011.

<sup>38</sup> Ebd., 96.

<sup>39</sup> Ebd., 98.

sundheitsamt Göttingen über eine besonderen, jederzeit erweiterbaren Kompetenzrahmen, sodass vom Göttinger Gesundheitsamt ausgehende Anregungen häufig von anderen Gesundheitsämtern im Land übernommen werden. Eine Fusion des Gesundheitsamtes Göttingens mit der entsprechenden Einrichtung in Osterode oder Northeim ist prinzipiell denkbar, wobei sich der kleinerräumige Landkreis Osterode a.H. stärker als Fusionspartner anböte. Ein derartiger Zusammenschluss stellt jedoch keine prioritär zu verfolgende Maßnahme dar, da aufgrund des hohen Stabilisierungsbedarfes in Osterode und Northeim eine Fusion der Gesundheitsämter in diesem Gebietszuschnitt zu bevorzugen wäre.

**Mögliche Fusionsoptionen**

#### Handlungsoptionen (Auswahl)

- **Erhalt des fusioniertes Gesundheitsamtes** in der Stadt Göttingen
- Ggf. Prüfung einer **Fusion** mit dem Gesundheitsamt Osterode (oder Northeim) bei scheiternder Zusammenführung der Gesundheitsämter in Northeim und Osterode a.H.

#### 5.5.11 Veterinärwesen und Lebensmittelüberwachung

Das Veterinärwesen und die Lebensmittelsicherheit werden, wie erwähnt, einheitlich vom *Landkreis Göttingen*, auch für die Kreisstadt, *wahrgenommen*. Die *Autonomie* im Bereich der Aufgabenerledigung hat sich *bewährt*. Probleme wie die Abdeckung von Not- und Wochenenddiensten, die aus den Landkreisen Osterode a.H. und Northeim vermeldet werden, scheiden aufgrund ausreichenden Personals im Landkreis Göttingen aus. Auch erweist sich die *Personalrekrutierung* im Kreis Göttingen im Vergleich zu den umliegenden Kreisen als wesentlich einfacher. Eine vor ca. eineinhalb Jahren gestellte Anfrage des Landkreises Osterode a.H. zur Abdeckung des Notdienstes blieb allerdings ergebnislos, nach Auskunft des Landkreises Göttingen aus finanziellen Gründen. Im Bereich der *Lebensmittelüberwachung* sieht sich der Landkreis im Vergleich zu Osterode a.H. und Northeim besonders stark und autark aufgestellt, auch weil der Lebensmittelkontrolle aufgrund zahlreicher Gaststätten in der Stadt Göttingen ein hohes Gewicht zukommt. Abstimmungsbedarf liegt eher grenzüberschreitend vor, da Vereinbarungen über Gebühren im Veterinärwesen mit Thüringen eher selten gelingen, mithin eine Konkurrenzsituation besteht.

**Bewährte Aufgabenwahrnehmung durch das Veterinär-/Verbraucherschutzamt des Landkreises**

#### Handlungsoptionen (Auswahl)

- **Erhalt des fusioniertes Veterinäramtes** des Landkreises Göttingen
- **Abstimmung über anfallende Gebühren** mit benachbarten thüringischen Landkreisen

## 6 Handlungsoptionen: der Fall Südniedersachsen

Im Anschluss an die Funktionsanalysen in ausgewählten Aufgabenfeldern kommt es nun zu der Diskussion der bereits in der Einführung benannten Handlungsoptionen, die über die Optimierung des Status quo (6.2) über eine nachhaltige Ausweitung der interkommunalen Zusammenarbeit (6.3) bis hin zu Fusionsansätzen (6.4) reichen; ein Blick auf die bisherigen Formen der Regionalorganisation und einen sich daraus ableitenden „dritten Weg“ (6.5) sowie eine kurzgefasste Zusammenfassung der Gutachterempfehlungen beschließen die Ausführungen (6.6).

### 6.1 Modelle der Stadt-Umland-Organisation: Bewertungskriterien und ihre Eignung für die (Teil-)Region Südniedersachsen

#### *Bewertungskriterien*

Die für die Beurteilung von Formen der Stadt-Umland-Organisation einzusetzenden Kriterien folgen verwaltungswissenschaftlichen und organisationspolitischen Gesichtspunkten. Sie beinhalten Fragen nach der Leistungsfähigkeit, der Wirtschaftlichkeit, der demokratischen Teilhabe und Bürgernähe sowie der politisch-administrativen Realisierbarkeit von neuen oder zumindest veränderten Einrichtungen und Verfahren:<sup>1</sup>

**Bewertungskriterien für Stadt-Umland-Modelle**

- **Leistungsfähigkeit / Effektivität**

**Effektivität**

- Übergemeindliche *Integrations- und Koordinationsleistung* (Verbesserung der regionalen Kooperation, Koordination lokaler Trägerschaftsfunktionen auf der regionalen Ebene)
- Interkommunale *Konfliktregelungsfähigkeit* (etwa durch informelle oder verfahrensgebundene Konsensfindung in Verteilungsfragen)
- *Erbringung grundlegender Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen* (z. B. in Form von gemeinsamen Trägerschaften oder eines Finanz- und Lastenausgleichs)

<sup>1</sup> Dabei ist Effektivität als primär politische Kategorie zu verstehen. Hier geht es um die Steuerungsfähigkeit von Staat und Kommunen, um die Qualität und Zielgenauigkeit ihres Handelns sowie um das Reaktionsvermögen gegenüber einem zunehmend anspruchsvollen (und ausdifferenzierten) Umfeld. Effizienz meint dagegen die Wirtschaftlichkeit und Zielgenauigkeit beim Einsatz verfügbarer Ressourcen. Mit Blick auf die Aufbauorganisation betrifft dies vor allem die Möglichkeit, in vertikal wie horizontal konzentrierten Kontexten die Verwendung von Personal- und Finanzmitteln flexibel und bedarfsorientiert steuern zu können. Teilhabe und Bürgernähe beziehen sich auf die Legitimation öffentlicher Einrichtungen und ihrer Tätigkeit sowie auf die Möglichkeit, über gewählte Organe das Staatshandeln reglementieren, kontrollieren und fordern zu können. Schließlich muss sich jede Reform auch an ihrer Realisierbarkeit messen lassen. Damit ist die „Machbarkeit“ und Akzeptanz nach innen angesprochen. Ferner beinhaltet dies die Zustimmung von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Hierbei kommt der Frage nach der Reformdauer sowie den politischen und materiellen Kosten eine zentrale Bedeutung zu; vgl. hierzu ausführlich Hesse, a.a.O., 2004a, 105ff.

- *Steuerung der Raumentwicklung* (mittels verbindlicher Abstimmungen und der Erarbeitung von wirksamen Raumentwicklungsplänen)
- Übernahme und zielentsprechende Durchführung von *behördlichen Entscheidungsverfahren* (Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren als Beispiele)<sup>2</sup> sowie von *Vollzugsaufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungskreises*
- *Promotorenqualität in der regionalen Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik* (etwa im Rahmen eines vernetzten Regionalmanagements oder durch die Beteiligung der Wirtschaft an der regionalen Entwicklungspolitik)

#### • **Wirtschaftlichkeit / Effizienz**

#### Effizienz

Eine *vergleichende Analyse und Bewertung der Effizienz* von Stadt-Umland-Organisationen (oder auch „nur“ erweiterter Kooperationen) erweist sich aufgrund des unterschiedlichen Aufgabenumfanges, divergierender räumlichen Bemessungen sowie begrenzt zugänglicher und vergleichsfähiger Daten zur Ablauforganisation als *schwierig*<sup>3</sup>, sodass eine vollständige, aus empirischen Fällen abgeleitete Operationalisierung des Effizienzbegriffes, wie sie eben für jenen der Effektivität vorgestellt wurde, ausscheiden muss. Im Folgenden wird auf einen *eher qualitativen*, primär *von der Aufbauorganisation abhängigen Effizienzbegriff* zurückgegriffen. Unter der Annahme, dass eine höhere organisatorisch-institutionelle Differenzierung zu Abstimmungsproblemen/-defiziten und dadurch bei gegebenem Mitteleinsatz zu weniger oder schlechteren Ergebnissen führt, zudem den erforderlichen Personal- und Ressourceneinsatz erhöht, erscheint dies als eine akzeptable Alternative. Eine weitere Effizienzkatgorie folgt aus der logisch prognostizierbaren Tendenz zu Aufgabenwachstum über das gesetzlich definierte Spektrum hinaus.<sup>4</sup> Sie wäre abzuleiten aus der Fähigkeit einer Kooperationsebene, ggf. durch eine separate Struktur (Direktwahl der regionalen Vertretungskörperschaft) ohne notwendige und direkte Rückkoppelung an die Mitglieder Aufgaben und letztlich auch deren umlagenbasierte Finanzierung zu definieren. Zwar bedingt die Umlagenfinanzierung Konflikte mit den Mitgliedern, demzufolge Rücksichtnahmen und ggf. eine gewisse Zurückhaltung, allerdings keine unmittelbare, per Beschluss durch Städte und Gemeinden herstellbare Kontrolle. Erneut diskriminiert diese Effizienzkatgorie nicht die angestrebte Effektivität i. S. von Konfliktlösung, regionaler Koordination usw., sondern ist hierzu in Bezug zu setzen.

Als wesentliche Kriterien der Effizienz von Stadt-Umland-Organisationen dienen somit

<sup>2</sup> Diese Kategorie kann allerdings nur bei sog. „harten“ Verbänden relevant werden, wenn ihnen entsprechende Kompetenzen zugeordnet sind und sie über entsprechende Legitimations- und Rechtsetzungskompetenzen verfügen.

<sup>3</sup> Hesse, a.a.O., 2005b, 23.

<sup>4</sup> Zu letzterem zählt der Gutachter Pflicht- und Auftragsangelegenheiten sowie das „Grundprogramm“ der kommunalen Daseinsvorsorge/Gemeinschaftsdienste.

- die *institutionelle Komplexität* im Zusammenhang mit der übrigen Verwaltungsorganisation in der Stadtregion sowie
- *Anreize und institutionell abgesicherte Fähigkeiten zu Aufgabenwachstum und Zentralisierung* (bzw. deren Rückführung).

- **Demokratische Teilhabe und Kontrolle / Bürgernähe**

Bürgernähe

- Grad der *Vermittlung demokratischer Entscheidungen* (so etwa unmittelbar durch direkt gewählte Vertretungskörperschaften und mittelbar in Form von mit Delegierten besetzten Verbandsversammlungen)
- *Steuerung und Kontrolle der Verwaltung* durch gewählte Repräsentanten
- *Legitimationsfähigkeit gewählter Organe* auf Grundlage eines effektiven eigenen Wirkungskreises und der möglichst geringen Verflechtung mit anderen Ebenen und Akteuren
- *Bürgernähe und Erfahrbarkeit* durch eigene Einrichtungen mit publikumsbezogenen Dienstleistungen

- **Politisch-administrative Realisierbarkeit**

Realisierbarkeit

- *Akzeptanz veränderter institutioneller Konfigurationen* mit Blick auf die *Berücksichtigung und Ausgewogenheit kommunaler Interessen*
- *Materielle Reformkosten* (etwa aufgrund von Umzügen oder der Um- und Nachqualifizierung des zuständigen Personals)
- *Widerstände innerhalb der Verwaltung* und daraus resultierende Leistungseinbußen
- *Beeinträchtigung des übrigen Regierungs- und Verwaltungshandelns* aufgrund öffentlicher Diskussionen und der Gefahr eines Scheiterns beabsichtigter Reformpolitiken.

### *Eignung der Organisationsmodelle für Südniedersachsen*

Ein vom Gutachter im Jahr 2005<sup>5</sup> vorgelegter Vergleich der Stadt-Umland-Organisation in Frankfurt, Hannover, München, Saarbrücken und Stuttgart dokumentierte, dass *Unterschiede in den Kontextvariablen, den Zweckbestimmungen* und insbesondere im *Maß der kommunalen Kooperationsbereitschaft für jeden Raum eine spezifische Lösung* erfordern. Gleichwohl wurden *Vor- und Nachteile verschiedener Organisationsformen* deutlich, die insbesondere auf strukturelle Anreize für kooperatives bzw. nichtkooperatives Verhalten zurückgehen und über den Einzelfall hinaus generelle Schlussfolgerungen erlauben:

**Kontextabhängige Kapazität der Organisationsmodelle**

- Die wichtige Größe einer ausgeprägten *Kooperationskultur und Kommunikationsfähigkeit* der politisch-administrativen Akteure macht „*härtere*“ *Verbandsstrukturen* (bis hin zur Verschmelzung mit der überörtlichen Kommunalverwaltung) immer dann *erforderlich*, wenn ein *konflikthaftes Klima* vorherrscht und

**„Härtere“ Strukturen**

<sup>5</sup> Vgl. Hesse, a.a.O., 2005b; s. die Synopse im Anhang.

erforderliche Koordinationsleistungen auf freiwilligem Wege nicht zu erreichen sind.

- Im Gegensatz dazu kann eine *gute regionale Kommunikationsstruktur*, die sich auf die Konsensfähigkeit und Kooperationsbereitschaft der Kommunen und regionalen Anspruchsgruppen stützt, *eher „weiche“, i. T. informelle und netzwerkartig ausgestaltete Strukturen* nahe legen, zumal diese regelmäßig einen *geringeren Ressourcenaufwand* verursachen.
- Auch bieten *differenzierte und weniger formalisierte Organisationszusammenhänge* in der Regel mehr Ansatzpunkte für eine *öffentlich-private Partnerschaft*, da diese nicht oder zumindest weniger stark durch bürokratische und öffentlich-rechtliche Vorgaben überlagert werden.
- Darüber hinaus dürften *sparsam ausgestaltete Verbände* sowie *freiwillig und auf privatrechtlicher Grundlage gebildete Einrichtungen* die *schrittweise Entwicklung von positiven Erfahrungen* befördern. Sie stellen insofern eine verwaltungspolitische *Option* dar, um mittel- und langfristig mit Zustimmung der Kommunen ein dichteres Netz von wechselseitigen Verpflichtungen zu spannen, die später sogar in eine gebietskörperschaftliche Vereinigung münden können.
- Ungeachtet dessen hängt die *Funktionalität von „weichen“ und netzwerkartig ausgebildeten Handlungszusammenhängen* nach wie vor von den *sozioökonomischen und demographischen Rahmenbedingungen* ab. *Dynamische Wachstumsräume* beinhalten ein *größeres Ressourcenpotential*, so dass nachteilige Konkurrenzverhältnisse entweder weniger stark oder erst mittelbar wirksam werden, der *„Leidensdruck“ also insgesamt geringer* ausfällt. Hinzu kommt, dass gerade unter solchen Bedingungen die Bereitschaft der Umlandkommunen, sich in formalisierte und ihre Autonomie einschränkende Organisationen zu begeben, deutlich schwächer ausgeprägt sein dürfte. Vor diesem Hintergrund auf *flexible und weniger verbindliche Arbeitsformen* zurückzugreifen, könnte sich somit erneut als verwaltungspolitisches Gebot erweisen.
- *Neue regionale Verwaltungsebenen* mit Trägerfunktionen und einer entsprechenden Ressourcenausstattung, die den *Charakter von zusätzlichen, oberhalb der kommunalen Kreisstufe angeordneten Gebietskörperschaften* annehmen, erscheinen generell *problematisch*, da gerade sie additive Entwicklungspolitiken forcieren und damit *Aufgaben- wie Organisationswachstum* auslösen. Als Alternative wären sie deshalb nur dann zu verfolgen, wenn eine gemeinsame gebietskörperschaftliche Struktur auf der Kreisstufe (etwa unter Größen- und Kapazitätsgesichtspunkten) ausscheidet und die Region aufgrund ihres erheblichen Wachstumspotentials additiver Entwicklungspolitiken und Steuerungsleistungen bedarf.
- Im Ergebnis scheint demnach eine *Kombination aus „harten“ und „weichen“ Strategien*, die der *Mixed Strategy* der neueren wissenschaftlichen Diskussion entsprechen, sinnvoll. Entsprechende Organisationseinheiten sollten dann *verbindlicheren Charakter* annehmen, wenn *Aufgaben auf regionaler Ebene dauerhaft* wahrgenommen werden müssen und *Vollzugsfunktionen* damit verbunden sind; hinzutreten *Finanz- und Lastenausgleichssysteme*, um die regelmäßig beobachtbaren Disparitäten zwischen Kernstädten und ihrem Umland wirksam auszubalancieren. Daneben sollte zugleich *Raum für flexible Arbeitsformen*, insbesondere im Verbund mit gesellschaftlichen Akteuren und der Wirtschaft verbleiben, um situationsgerecht auf neue Herausforderungen reagieren zu können.

„Weichere“ und ressourcensparende Lösungen

ÖPP-Zugänge

Freiwillige und sparsam gestaltete Optionen

Höhere Funktionalität von „weichen“ Lösungen in Wachstumsräumen

Gefahr eines Aufgabenwachstums

Votum für eine kontextabhängige Organisationsform

Bei dem benannten Vergleich der fünf Stadt-Umland-Organisationen traten zudem eine Reihe spezifischer Faktoren hervor, die unter den Rahmenbedingungen des Einzelfalls die Leistungsfähigkeit der Stadt-Umland-Organisation positiv beeinflussten. Auch wenn diese Erfolgsfaktoren kontextabhängig sind, dürften sie in der Regel eine befördernde Wirkung auf die Effektivität von Verwaltungsorganisationen in urbanen Zentren und ihrem Umland aufweisen. Die erste von den sechs hier betrachteten Teildimensionen der Leistungsfähigkeit, die *übergemeindliche Integrations- und Koordinationsleistung*, dürfte folgende Faktoren tendenziell begünstigen:

- die Impulsgeber- und Brückenfunktion der Kernstadt (etwa durch einen angemessenen, keine Dominanz induzierenden Vertretungsanteil der Kernstadt in „Regionalgremien“),
- die Vernetzung mit staatlichen Handlungs- und Steuerungsressourcen (etwa Regionalen Planungsstellen, Bezirksregierungen oder Regierungsvertretungen),
- die Beteiligung der Region an regionalen Einrichtungen und Initiativen,
- einen institutionalisierten Erfahrungsaustausch zwischen den beteiligten Akteuren,
- die Netzwerksteuerung durch die (personelle) Verknüpfung zu anderen regionalen Kooperationsformen (etwa durch einen gemeinsamen Geschäftsführer),
- die Integration nicht-kommunaler Akteure (etwa der Wirtschaft, der Gewerkschaften und weiterer Verbände in Beiräten oder Arbeitskreisen), u.a. um eine Dominanz örtlicher Interessen zu verhindern,
- das Bestehen/die Förderung eines Regionalbewusstseins,
- die Akzeptanz der Gemeinschaftsgremien durch alle Beteiligten, insbesondere die Mitgliedskommunen,
- die Unterstützung durch ebenfalls regional organisierte Anspruchsgruppen und Akteure (etwa Sparkassen oder Parteigliederungen),
- erweiterte finanzielle Ressourcen sowie
- ggf. eine hohe Aufgabenbreite und umfangreiche Träger- und Vollzugsfunktionen.

Die *interkommunale Fähigkeit zur Konfliktregelung* erwies sich vor allem bei Vorliegen folgender Bedingungen als hoch:

- Abwesenheit struktureller Konflikte zwischen geographischen Teilräumen oder der Kernstadt und ihrem Umland, etwa mit Blick auf einen ungelösten Lastenausgleich oder den Wunsch der Kernstadt, aufgrund gegebener Kapazitäten Aufgaben wieder eigenständig wahrzunehmen,
- Beteiligung starker und aussagefähiger Akteure, etwa kommunaler Hauptverwaltungsbeamter,
- Nutzung der Verbandsgremien als Koordinations- und Dialogforen mit gleichberechtigter Akteursstruktur,
- personelle Vernetzung der Planungsakteure und kommunaler Entscheider,

**Die Leistungsfähigkeit von Stadt-Umland-Organisationen begünstigende Faktoren**

**Übergemeindliche Integration und Koordination**

**Interkommunale Konfliktregelung**



- ein Mehr-Stufen-System der Konfliktregelung durch mehrere Organisationsstrukturen, etwa formale Gremien und ergänzende freiwillige Netzwerke, ggf. verbunden mit der Verlagerung ungelöster Konflikte in eine direkt legitimierte Regionalversammlung,
- Trennung zwischen strategischen Entscheidungen im Rahmen des regionalen Vertretungsgremiums sowie operativen Fragen in der Zuständigkeit der Verbandsverwaltung,
- strikte kompetenzielle Trennung zwischen Verbands- und Ortsebene,
- Geltung von Mehrheitsbeschlüssen im regionalen Entscheidungsgremium anstelle des die Durchsetzungsfähigkeit regionaler Akzente erschwerenden Einstimmigkeitsprinzips,
- ausgeprägte Verhandlungskultur sowie
- ggf. Zuweisung eines Sonderstatus für die Kernstadt.

*Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen* werden von Stadt-Umland-Organisationen vor allem in Form von gemeinsamen Trägerschaften oder eines Finanz- und Lastenausgleichs wahrgenommen. Letzterer erfolgt regelmäßig über umlagefinanzierte Verbandsaufgaben und -trägerschaften, wozu insbesondere die regionsweite Übernahme von Sozialausgaben zählt, die in der Kernstadt meist deutlich erhöht sind.

**Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion**

Die *Steuerung der Raumentwicklung* mittels verbindlicher Abstimmungen und der Erarbeitung von wirksamen Raumentwicklungsplänen erschien in den untersuchten Fällen effektiver, wenn die folgenden Faktoren erkennbar waren:

**Steuerung der Raumentwicklung**

- die Möglichkeit zur Zusammenführung unterschiedlicher Zuständigkeiten und Instrumente, etwa der Regionalplanung, der Landschaftsplanung, etwaiger Planungsgebote gegenüber den Gemeinden, der Verkehrsplanung und der Aufgabenträgerschaft für den ÖPNV, der regionalen Wirtschaftspolitik und -förderung (u.a. Standortmarketing, Infrastrukturpolitik), der gemeinsamen Flächennutzungsplanung oder alternativ: die gebietsscharfe Festlegung von Schwerpunkten für Industrie und Gewerbe, Dienstleistungen und Wohnungsbau sowie regional bedeutsame Infrastruktureinrichtungen,
- eine klare Kompetenzabgrenzung gegenüber kommunalen Gebietskörperschaften,
- erhöhte Durchsetzungsfähigkeit gegenüber kommunalen Politiken und Interessen (etwa aufgrund höherwertiger Planungskapazität zur Formulierung von regionalen Entwicklungskonzepten und -vorgaben), um die Stringenz und gesamträumliche Konsistenz der Planung zu wahren,
- ein „hartes“ Eingriffsinstrumentarium,
- die Einbindung der kommunalen Träger,
- die Vernetzung mit der regionalen Wirtschaft, etwa den Industrie- und Handwerkskammern oder einzelnen Wirtschaftsinitiativen sowie
- aktives Handeln, d.h. nicht bloß reaktive Antworten auf räumliche Konsequenzen von Fachpolitiken und kommunalen Entscheidungen.

Die Übernahme und zielentsprechende Durchführung von *behördlichen Entscheidungsverfahren* (Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren als Beispiele) sowie von Vollzugsaufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungskreises setzt zunächst darauf bezogene Kompetenzen voraus, die typischerweise „harten“ Verbänden vorbehalten bleiben; hierbei wären Doppel- bzw. Parallelverwaltungen zu vermeiden.

**Durchführung  
behördlicher  
Entscheidungsver-  
fahren**

Die *Promotorenqualität in der regionalen Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik* schließlich (etwa im Rahmen eines vernetzten Regionalmanagements oder durch die Beteiligung der Wirtschaft an der regionalen Entwicklungspolitik) ist ebenfalls abhängig von einer Reihe kontextsensibler Bedingungen:

**Promotorrolle in  
der regionalen  
Wirtschafts- und  
Infrastrukturpoli-  
tik**

- der Zuweisung entsprechender (Entwicklungs-)Aufgaben,
- dem Auftrag als Selbstverwaltungskörperschaft, regionale Entwicklungsbedarfe zu ergänzen,
- einem Geschäftsführer mit Organqualität,
- begrenzten Kompetenzkonflikte mit kreislichen Gebietskörperschaften,
- fehlender Konkurrenz durch Parallelstrukturen,
- im Falle unzureichend genutzter freiwilliger Kooperationsformen der Möglichkeit des Landes, einen Pflichtverband zu verfügen,
- dem Eigeninteresse der Verbandsorgane an der Attraktivität des Verbandes und einer nach außen wahrnehmbaren Verbandstätigkeit,
- der Vernetzung der Wirtschaft mit kommunal- und regionalpolitischen Entscheidern sowie
- dem Umfang finanzieller Ressourcen für freiwillige Politiken.

Im Ergebnis wird deutlich, dass die *Effektivität einer Stadt-Umland-Kooperation* neben dem *gewählten Organisationsmodell* auch von dessen *Ausgestaltung* in Hinblick auf Kompetenzen, interne Verfahrensabläufe und Entscheidungsregeln, finanzielle Ressourcen, den Einbezug staatlicher, kommunaler und privater Akteure sowie schließlich von weiteren, *sich Organisationsreformen weitgehend entziehenden Faktoren abhängig* ist, die sich etwa auf Initiativen handelnder Personen, die interne Verhandlungskultur und gegebene regionale Identitäten richten.

**Effektivitätsstei-  
gernde Ausgestal-  
tung eines Orga-  
nisationsmodells**

Diese gleichsam „klassischen“ Muster der Stadt-Umland-Kooperation sind natürlich nicht direkt auf das Verhältnis etwa der Stadt Göttingen zu seinem Landkreis oder den anderen umliegenden Landkreisen zu übertragen, doch finden sich hier zahlreiche Anregungen, die in den nachfolgenden Handlungsoptionen aufgenommen werden. Der diese Überlegungen beschließende Abschnitt 6.5 thematisiert die Frage nach der geeigneten Regionalorganisation noch einmal explizit.

## 6.2 Optimierung des Status quo

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. *Allerdings* verbindet sich mit dem für diese Handlungsoption konstitutiven Beharren auf der gegenwärtigen Ausgangssituation und der Konzentration auf lediglich punktuelle Verbesserungen eine *wenig nachhaltige Perspektive*, zumal die demographische wie haushalterische Entwicklung nicht nur deutlichen Konsolidierungsbedarf, sondern in Teilen auch strukturelle Veränderungen nahelegt. Insofern ist es zu begrüßen, dass sich die südniedersächsischen Kreise einer Fusionsdiskussion stellten, insbesondere der Landkreis Göttingen aber darauf beharrt, zunächst die Möglichkeit eines Ausbaus der gegebenen Stärken, eine dem komplementäre Reduzierung der erkennbaren Schwächen und vor allem die Möglichkeiten einer erweiterten interkommunalen Kooperation auszuschöpfen, bevor Konsequenzen, die die Diskussion des/eines Landkreises in Frage stellen könnten, erörtert werden.

Zudem gilt es zu bedenken, dass *Veränderungen der Verwaltungsstruktur nie Selbstzweck* sein sollten, sondern unabweisbaren Bedarfen zu folgen haben. Bestehendes zu erhalten, ggf. auch noch auszubauen, dabei Bedenkenswertes aufzunehmen und schließlich veränderte Verwaltungsverfahren ggf. experimentell zu erproben, stellt nicht nur legitime, sondern durchaus verständliche, vielleicht sogar angezeigte Vorgehensweisen dar. Allerdings ist dabei zu bedenken, dass die breitere Verwaltungsdiskussion nicht selten durch „modische Zugänge“ geprägt ist, die zudem häufig parteipolitisch grundierten Überlegungen folgen. In einer solchen Ausgangssituation ist man gut beraten, *unabweisbaren Veränderungsbedarf von zyklisch wiederkehrenden Diskussionen zu trennen*, die lediglich punktuelle Interessen und gruppenspezifische Präferenzen widerspiegeln. Insofern sei auch hier daran erinnert, dass Veränderungen der Ausgangssituation immer von einem Nachweis der erhofften Besserstellung begleitet sein sollten: mit Blick auf die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Verwaltung, die mit der Erbringung von Dienstleistungen verbundenen Aufwendungen sowie die Gewährleistung von Bürgernähe und Bürgerbeteiligung als zentraler Legitimation dezentraler politisch-administrativer Tätigkeit.

**Optimierung des Status quo kurzfristig vertretbar**

**allerdings kaum nachhaltig**

**Strukturreformen kein Selbstzweck**

Im Übrigen sei hinzugefügt, dass für Veränderungen der *Ausweis konkreter Zielvorstellungen und der sich mit ihrer Erfüllung verbindenden Wirkungen unabdingbar* sein sollte. Dies schließt eine konkrete Zeitplanung für Veränderungsstrategien ein, wobei erneut nicht nur der „politische Kalender“, sondern auch der *Einbezug der Bürgerschaft* zu beachten sind. Hinzu tritt, dass es gerade im kommunalen Bereich sinnvoll erscheint, größere Veränderungen der Ausgangssituation über Parteigrenzen hinweg zu erörtern und konsensfähig zu machen. Dies dürfte letztlich auch die Landesregierung motiviert haben, über einen breit diskutierten Zukunftsvertrag, das Bestehen auf dem Prinzip der Freiwilligkeit und die Auflage eines Entschuldungsprogramms Anreize wie (Selbst-)Verpflichtungen zu benennen, die aufzunehmen und denen nachzufolgen angezeigt erscheint.

### 6.2.1 Northeim/Osterode am Harz

Für die Kreise Northeim und Osterode am Harz gilt dabei Unterschiedliches. Während *Northeim* eine zwar *stabile Ausgangssituation* aufweist, mithin eine Optimierung des Status quo trotz deutlicher Entwicklungsschwächen eine durchaus gangbare Option darstellen könnte, wird man für *Osterode* gleichsam *ab ovo* von einer *erweiterten Kooperation, schon aus Gründen der Bestandssicherung*, ausgehen müssen. Sie bezieht sich zum einen, wie ausgeführt, auf den Kreis *Goslar*, wobei die Einseitigkeit der meist erkennbaren touristischen Grundorientierung nur dann wirklich verfolgenswert erscheint, wenn sich damit eine größere komplementäre Zukunftsanstrengung des Landes, etwa in Richtung einer Touristikregion Westharz, verbände. Die *andere Entwicklungsvariante* zielt auf Südniedersachsen im engeren Sinne, wobei die politische Diskussion über ein *Zusammengehen mit Northeim* bereits beträchtlich vorangeschritten ist. In diesem Kontext ist Northeim der zweifellos „stärkere“ Akteur, der gleichwohl nicht nur die Kooperation, sondern eben auch die Fusion sucht, um die eigenen begrenzten Handlungsmöglichkeiten zu erweitern und die Einwohnerzahl „anzureichern“. Dabei fällt auf, dass es offenbar parteipolitische 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.

**Mögliche Optimierung des Status quo in Northeim, Kooperationserfordernis für Osterode**

Im Ergebnis sind mithin Osterode am Harz und Northeim gewillt, ihre Eigenständigkeit aufzugeben, die Optimierung des Status quo über eine nachhaltige Ausweitung der interkommunalen Zusammenarbeit bis hin zu einer Fusion zu führen, ein

Prozess, der auch ohne „Zwischenschritte“ bereits jetzt möglich scheint und sich funktional anbietet.

### 6.2.2 Landkreis und Stadt Göttingen

Anders stellt sich die Situation für den Kreis und die Stadt Göttingen dar, die aus sich selbst heraus auf eine stabile Ausgangssituation und erfolversprechende Entwicklungspolitiken verweisen können; zudem verstärken der Exzellenzstatus der Universität sowie dazu komplementäre Aktivitäten des Kreises die Rolle des „Raums“ Göttingen als Wachstumsmotor Südniedersachsens. Die Optimierung des Status quo bestünde hier darin, die *bisherigen Politiken fortzuführen* und dem *sinnvolle zusätzliche Aktivitäten zu attachieren*, wobei sich die multiplikativ wirkenden Innovationen der Stadt durch komplementäre Aktivitäten in der Fläche ergänzt sähen.

**Fortführung und Ausbau entwicklungsorientierter Politiken**

Erschwert wurde diese Form der konstruktiven Stadt-Umland-Entwicklung allerdings durch unterschiedliche Mehrheiten und parteipolitische Grundhaltungen. So sah und sieht sich die sozialdemokratisch regierte Stadt Göttingen durch die Kreisverwaltung in ihren Handlungsmöglichkeiten begrenzt, verweist auf Effizienzverluste durch eine kontinuierliche Abstimmung ihrer finanziellen Voraussetzungen und macht geltend, dass spezifische Entwicklungsprojekte, die von beträchtlicher Zukunftsrelevanz sein dürften, nicht immer von der Kreisverwaltung als solche erkannt wurden. Auch kommt es wie häufig in Stadt-Umland-Konstellationen dieser Art zu einer Reihe von Doppelarbeiten und Parallelstrukturen, die sich nur schwer mit erkennbaren Ressourcenengpässen vereinbaren lassen.

**Kritik an der eingeschränkten Gestaltungsfähigkeit der Stadt**

### 6.3 Nachhaltige Ausweitung der interkommunalen Zusammenarbeit

Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) unterliegt seit geraumer Zeit einer beträchtlichen Aufmerksamkeit bei der Diskussion um die Handlungs- und Zukunftsfähigkeit der kommunalen Ebene. Dies erklärt sich nicht nur aus der raschen Veränderung der angesprochenen Rahmenbedingungen, sondern auch und gerade aus dem *Bemühen der Selbstverwaltung*, die verbleibenden *Gestaltungsmöglichkeiten zu erhalten* und ggf. *im Verbund mit anderen auszubauen*. Allerdings wurde im Rahmen dieser Diskussion auch deutlich, dass der Ruf nach IKZ immer dann an Bedeutung gewinnt, wenn „massivere“ Eingriffe staatlicher Einrichtungen drohen, mithin Strukturveränderungen anstehen, die es abzuwehren gilt. Eine substanzielle Aufarbeitung der mit IKZ verbundenen Handlungspotentiale liegt bislang nicht vor, auch nicht im Rahmen der kommunalen Spitzenverbände; die einzig empirisch gehaltvolle Untersuchung (für Niedersachsen wie die Gesamtheit der Flächenländer) erschien im Juli 2006 unter dem Titel „Kooperation statt Fusion? Interkom-

**Erfordernis einer umfassenderen interkommunalen Zusammenarbeit**

munale Zusammenarbeit in den Flächenländern“.<sup>6</sup> Hier kam es zu dem ernüchternden Ergebnis, dass die Erträge der bislang erkennbaren Bemühungen um eine verstärkte kommunale Gemeinschaftsarbeit – auch in Niedersachsen – keineswegs überzeugten. So hieß es in der Zusammenfassung, dass in der Summe der für das Land flächendeckenden Erhebung die niedersächsischen Kommunen sich im Ländervergleich zwar nicht als rückständig erwiesen, allerdings auch keine Spitzenposition einnehmen.<sup>7</sup> Dies ließ den Gutachter auf *erhebliche noch unausgeschöpfte Kooperationspotentiale* schließen, die dann im Einzelnen benannt wurden. Auch machten die erkennbaren Entwicklungstrends deutlich, dass die dezentralen Gebietskörperschaften, insbesondere im Bereich der Allgemeinen Verwaltung, Formen der IKZ zunehmend als *Handlungsoption im Rahmen der Organisationspolitik* begriffen. Der Umstand, dass man sich dabei auf eher punktuelle und thematisch abgeschlossene Projekte beschränkte, verwies auf ein enges, primär technisches und im Kern additives Kooperationsverständnis. Zwar nutzten die Kommunen in Gestalt der *Mit- und Auftragsverwaltung* verstärkt kostengünstigere Varianten und suchten sie die *ebenenübergreifende Zusammenarbeit von Kreisen und Samt-/Gemeinden* zu intensivieren, doch blieben diese Ansätze in Zahl und Umfang noch zu gering, um bereits von einer nachhaltigen Entwicklung sprechen zu können; dieser Befund gilt noch heute.

Im Ergebnis wäre deshalb zu erwägen, vor allem Initiativen im und mit dem kreisangehörigen Raum zu forcieren. Auch bietet es sich an, die Tendenz zu effizienteren Formen der Mit- und Auftragsverwaltung beizubehalten, wobei das Tätigkeitspektrum allerdings nicht mehr nur auf monothematische Projekte zu beschränken wäre. Es ginge mithin darum, die bisherige Praxis der Kooperation um *ambitioniertere Ansätze einer bereichsübergreifenden und in der Perspektive offeneren Zusammenarbeit* zu ergänzen bzw. sie in eine entsprechend umfassende Kooperationspolitik zu überführen. Etwaigen Widerständen, wie sie zum Beispiel aus einem befürchteten Gestaltungs- und Autonomieverlust erwachsen, wäre mit dem Hinweis darauf zu begegnen, dass finanzielle Sachzwänge und ein zu verzeichnendes quantitatives wie qualitatives Aufgabenwachstum innerhalb der gegebenen Strukturen anders kaum wirtschaftlich zu bewältigen sein dürften. Gerade angesichts des von Landes- wie kommunaler Seite immer wieder betonten Freiwilligkeitsprinzips käme einem erhöhten Eigenanteil im Sinne einer effektiven und inhaltlich offeneren Kooperationsbereitschaft daher besondere Bedeutung zu.

**Kooperation statt Fusion?**

**Konsequenzen aus dem bislang enttäuschenden Ertrag**

<sup>6</sup> Hesse/Götz, a.a.O., 2006.

<sup>7</sup> Ebd., 48f.

Die nachfolgend aufgeführten *Fallstudien* zu neueren IKZ-Pilotprojekten erbrachten *interessante Ergebnisse*, die das Potential einer erweiterten Zusammenarbeit nachdrücklich bestätigten. So ging es mit Blick auf die Personalsachbearbeitung und den Geräte austausch, das Kassenkreditmanagement, die IT-Vernetzung, interkommunale Gewerbegebiete, das Gesundheitsamt, das Rechnungsprüfungsamt, das Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsamt, die Zusammenführung paralleler Primär- und Sekundäraufgaben sowie eine mehrdimensionale Kooperation im Zeichen des demographischen Wandels um den *konkreten Nachweis der Potentiale* erweiterter interkommunaler Zusammenarbeit, mithin um deren *materielle Effekte*. Auch gelang es, *Anreizstrukturen* und *strategische Anforderungen* an eine IKZ zu systematisieren (materieller Gewinn, Nachteile bei Nicht-Kooperation, Senkung von Kooperationskosten, Begrenzung des Autonomieverlustes, Reduzierung der Kooperationsnachteile) und den Beitrag der kommunalen Gebietskörperschaften gleichsam instrumentell durchzudeklinieren. Im Zentrum stand das *prozessbezogene Engagement*, also die Gestaltung des Auftaktes und die Wahrnehmung einer Initiatorenrolle, die Aufgabenfindung und Ausgestaltung einer realistischen Kooperationsagenda, die frühzeitige Festlegung einer längerfristigen tragfähigen Organisation, die Kosten- und Nutzenverteilung sowie die operative Steuerung des Kooperationsprozesses. Das in diesen Bereichen erforderliche Engagement der dezentralen Gebietskörperschaften ergibt sich unmittelbar aus dem Freiwilligkeitsprinzip, dem die Gemeinschaftsarbeit nach Vorstellungen sowohl des Landes wie der kommunalen Ebene unterliegt.

Zudem verwies der Gutachter bereits zu diesem Zeitpunkt auf *komplementäre Unterstützungsleistungen des Landes*, die von diesem in weiten Teilen auch erbracht wurden. Dies galt und gilt für die Bereiche Information und Kommunikation, Moderation und Beratung, eine regionalisierte und kooperationsfreundliche Kommunalaufsicht, die begleitende (De-)Regulierung im Organisations-, Personal-, Haushalts- und Fachrecht, komplementäre Managementhilfen und personelle Unterstützung sowie finanzielle und thematische Förderung im Rahmen eines Kooperationsfonds. All dies fand sich ergänzt durch Anreize im Rahmen der Raumordnung und der Landesplanung, durch eine flexible Delegation von Landesaufgaben und eine Diskussion um den Einbezug des Themenfeldes IKZ in den kommunalen Finanzausgleich. Erst nach Ausschöpfung der sich damit verbindenden Potentiale erwiesen sich auch *alternative Modelle* als vorstellbar, etwa die bedarfs- bzw. fallzahlabhängige Bildung von Pflichtverbänden oder von verbindlichen Kooperationen für bestimmte Aufgaben sowie die Verabschiedung von Zielgrößen von künftig anzustrebenden Gemeinde-, Samtgemeinde- und Kreisstrukturen.

**Analyse von Pilotprojekten der Interkommunalen Zusammenarbeit**

**Landesseitige IKZ-Förderung**

Im Ergebnis kam es zu der Empfehlung, einem *Gesamtansatz für eine kooperative Kommunalreform* nachzufolgen, wobei die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch eine vermehrte Schöpfung interkommunalen Synergieeffekte das Ziel wäre. Ausgehend von dem Verständnis, nach dem Kooperation die Abwesenheit von gesetzlichem Zwang und eine Letztentscheidungskompetenz der beteiligten Gebietskörperschaften beinhalten soll, verbindet sich dies mit der Frage, wie aktiv dabei die Rolle des Staates auszugestalten ist. Im Mittelpunkt steht hier die *Veranlassung von Gemeinschaftsarbeit*. Bei einer strikten Auslegung des Freiwilligkeitsprinzips dürfte bereits die Befassung mit dem Themenbereich, so weit sie über die Setzung allgemeiner rechtlicher Rahmenbedingungen hinaus geht, auf beträchtliche Kritik stoßen; noch deutlicher dürfte sie ausfallen, wenn das Land auf die materielle Kooperationsagenda und ihren „Einzugsbereich“ Einfluss zu nehmen sucht, mithin in die örtliche Kooperationsbereitschaft eingreift. Da das Land in seiner Reaktion auf diese Empfehlungen von entsprechender Einflussnahme Abstand nahm, wäre erwartbar gewesen, dass sich die Kommunalvertreter wesentlich stärker einer freiwilligen Kooperation zugewendet hätten, als dies heute diagnostiziert werden muss.

**Kooperative Kommunalreform und Gemeinschaftsarbeit**

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. Unberücksichtigt blieben auch die Hochzonung von Zuständigkeiten, sofern die Kommunen entsprechende Aufgaben nicht wahrnehmen. Zulässig sind hingegen materielle Förderungen sowie regulative Anreize in Form von Ausnahmebestimmungen und Gemeinschaftsarbeit als Bedingung für die Übernahme bzw. Delegation weiterer Aufgaben. Begründen lässt sich dies mit der Verpflichtung des Staates, eine funktions- und das heißt leistungsfähige Selbstverwaltung und die dafür erforderlichen Rahmenbedingungen zu gewährleisten. Neben der finanziellen Ausstattung (Konnexität) schließt das die Schaffung, zumindest aber die aktive Begünstigung von organisatorischen Kontexten ein, die sich für den Vollzug freiwilliger und übertragener Aufgaben eignen.

**Aktivere Rolle des Landes bei kommunalen Kooperationen**

Ein entsprechend erweiterter Kooperationsbegriff ließe mit Ausnahme von zwingenden Funktionalreformen und Strukturanpassungen ein *breites Spektrum von*

**Kooperationstypen**



Maßnahmen zu, dem wiederum unterschiedliche Kooperationstypen zuzuordnen wären:

Abbildung 6.3-A: Rechtlich-organisatorische Kooperationstypen

	Öffentlich-rechtlich				Privat-rechtlich
	Allgemeines Verwaltungs- u. Kommunalrecht	Kommunale Gemeinschaftsarbeit	Bau- und Raumordnungsrecht	Einzelgesetzliche Grundlagen	
Weich/Informell	Keine Abstimmung und Kommunikation (ggf. konflikthaftes Verhältnis)				
	Informelle Abstimmung / punktuelle horizontale Koordination / Amtshilfe (etwa über Arbeitskreise, Konsultationsrunden)				
	Allgemeine Abstimmungs- u. Koordinationsaufträge (z. B. der RVs u. Kom.aufsicht)	Freier Leistungsaustausch (ohne gesonderte vertragliche Grundlage)	Grenzüberschreitende Abstimmung und Beteiligung nach dem BauGB	/	Freier Leistungsaustausch (ohne gesonderte vertragliche Grundlage)
	Gemeinsame Projekte auf Beschlussbasis (z. B. Regional-konferenzen)	Kommunale Arbeitsgemeinschaft (ARGE)	Raumordnerischer Vertrag		Privatrechtliche Verträge (einschließlich ÖPP/PPP)
	Einfache Verwaltungsvereinbarung		Gemeinsamer/ regionaler FNP		
Freiwillige Übertragung von Aufgaben auf Samtgemeinde oder Landkreis	Öffentlich-rechtliche Vereinbarung  (Zweck-) Vereinbarung		ARGE nach dem SGB II		
Hart/Formell	Sonstige verselbständigte Aufgabenträger (StöR, KöR, AöR, freiwillige Verwaltungsgemeinschaft)	Zweckverband (Einzel- und Mehrzweckverbände)	Planungsverband nach dem BauGB		Pflichtverbände (z. B. im Schul- o. Abfallbereich)
		Gemeinsame kommunale Anstalt	Nachbarschaftsverbände (Baden-Württemberg)*		GmbH / AG
			Regional-/Planungsverbände (z. B. regionale Planungsgemeinschaften)*		
			Neue Gebietskörperschaften (z. B. Region Hannover)*		
	Gesetzliche Fusionen (Gebietsreformen einschließlich vertraglicher Regelungen einer vorgeschalteten Freiwilligkeitsphase)				

Legende: \* Nur soweit sie auf freiwilligen Initiativen der betroffenen Gebietskörperschaften beruhen.  
Quelle: Eigene Darstellung nach der ISE-Strukturberichterstattung.

Die *Aufgabenfelder*, die sich in diesem Kontext anbieten, könnten *nach entwicklungs- und verwaltungspolitischen Schwerpunkten unterschieden* werden. Dies reicht von der politischen Führung bis hin zur Kultur und Kulturpflege, wobei die folgende Abbildung lediglich als Anregung zu verstehen ist:

**Aufgabenfelder  
der IKZ**

*Abbildung 6.3-B: Aufgabenfelder der entwicklungs- und verwaltungspolitischen Gemeinschaftsarbeit*

<b>Entwicklungspolitische Gemeinschaftsarbeit</b>		<b>Verwaltungspolitische Gemeinschaftsarbeit</b>	
Hauptaufgabe	Beispiel	Hauptaufgabe	Beispiel
Politische Führung	Metropolregionen, Städteternetzwerke, Strukturkonferenzen	Politische Führung	Rechnungsprüfungsamt, kommunale Spitzenverbände
		Allgemeine Verwaltung	IT-Betreuung, Mitarbeiterfortbildung, Beschaffung, Personalkostenabrechnung
		Finanzen und Vermögen	Haushaltsaufstellung, gemeinsame Vermögensbestände
Auswärtige Angelegenheiten	Euroregionen, Städtepartnerschaften		
		Öffentliche Sicherheit und Ordnung	Rettungsdienst, Leitstellen, Einwohner- und Personenstandswesen, Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten
Daseinsvorsorge und Gemeinschaftsdienste	Träger der Ver- und Entsorgungswirtschaft mit erweiterten Entwicklungsaufträgen	Daseinsvorsorge und Gemeinschaftsdienste	Abfallentsorgung, Wasserver- und Abwasserentsorgung, Energieversorgung
Wirtschaft	Wirtschaftsförderung, Entwicklung und Trägerschaft von Gewerbegebieten, Kurbetriebe, Sparkassen	Wirtschaft	Gewerbeaufsicht und -überwachung
Verkehr	Verkehrsunternehmen mit erweiterten Entwicklungsaufträgen	Verkehr	Öffentlicher Nahverkehr, Straßenbaulast, Straßenverkehrsaufsicht
Bauen, Wohnen und Städtebau	Grenzüberschreitende Bauleitplanung und Landesentwicklung, Wohnungsunternehmen mit erweiterten Entwicklungsaufträgen	Bauen, Wohnen und Städtebau	Wohnungsunternehmen, Bauaufsicht, Hoch- und Tiefbauverwaltung, personelle Kapazitäten im Planungsbereich
Raumordnung und Landesentwicklung	Inhaltliche Abstimmungen und gemeinsame Prioritätensetzung bei der ortsübergreifenden Planung/Raumentwicklung	Raumordnung und Landesentwicklung	Landesplanungsbehörden, Regionalplanung

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

<b>Entwicklungspolitische Gemeinschaftsarbeit</b>		<b>Verwaltungspolitische Gemeinschaftsarbeit</b>	
Hauptaufgabe	Beispiel	Hauptaufgabe	Beispiel
Umwelt und Naturschutz	Trägerschaft von Renaturierungs- und Erhaltungsmaßnahmen im Zusammenhang mit touristischer Entwicklung	Umwelt und Naturschutz	Ordnungs-/Aufsichtsaufgaben des Natur-, Boden- und Wasserschutzes
Forsten / Landwirtschaft	Trägerschaft von Renaturierungs- und Erhaltungsmaßnahmen im Zusammenhang mit touristischer Entwicklung	Forsten	Forstunternehmen, Waldbewirtschaftung
		Ernährung und Verbraucherschutz	Tierkörperbeseitigung, Veterinär- und Lebensmittelaufsicht
		Gesundheit	Krankenhäuser, Gesundheitsaufsicht und öffentlicher Gesundheitsdienst
		Arbeit	Kommunale Beschäftigungsgesellschaften, Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II
		Soziales	Sozialamt, Schuldnerberatung, Sozialstationen
		Jugend, Familie und Frauen	Kindertagesstätten, Beratungsstellen, Jugendbildung, Abstimmung über Leistungsangebote, Entgelte und Qualitätsentwicklung
Sport und Erholung	Entwicklung und Trägerschaft von öffentlichen Einrichtungen für die touristische Entwicklung	Sport und Erholung	Bau- und Unterhaltungsdienste, Facility Management
		Schule und Bildung	Trägerschaft von Schulen, Schülerbeförderung, Volkshochschulen
Wissenschaft und Forschung (Museen und Ausstellungen als Beispiel)	Entwicklung und Trägerschaft von öffentlichen Einrichtungen für die touristische Entwicklung	Wissenschaft und Forschung	Bau- und Unterhaltungsdienste, Facility Management
Kultur und Kulturpflege		Kultur- und Kulturpflege	

Quelle: Eigene Darstellung.

Um die sich damit verbindenden Potentiale noch umsetzungsorientierter darzustellen, sei schließlich auf einige *exemplarische Pilotprojekte* verwiesen, die sich in Niedersachsen wie anderen Flächenländern der Bundesrepublik fanden (und finden), womit wiederum Erfahrungen verbunden sind, die quantitativ wie qualitativ

**Exemplarische  
Pilotprojekte**

auch für die entsprechende Überlegungen im Untersuchungsraum Südniedersachsen zu nutzen wären:

### **(1) Operative Gemeinschaftsarbeit im kreisangehörigen Raum**

- Gegenstand:** Einzelprojekt aus dem Bereich der operativen Aufgaben der allgemeinen Verwaltung, vorzugsweise Haushaltsaufstellung oder IT-Dienste (inkl. Beschaffung)
- Partner:** Vertikale Kooperation zwischen einem Landkreis und allen oder zumindest einem Teil der kreisangehörigen Samt-/Gemeinden
- Form:** Mitverwaltung aufgrund von Zweck- und/oder öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen; wenn politisch nicht anders durchsetzbar, alternativ dazu Bildung eines Zweckverbandes
- Umfang:** Auswahl und Analyse des Aufgabenbereichs; Definition der kooperationsfähigen Funktionen; Kosten-/Nutzen-Schätzung; Vermittlung des Vorhabens und Begleitung des Entscheidungsprozesses; Ausarbeitung einer öffentlichen Vereinbarung
- Mittel:** Managementhilfe (halbe Stelle für sechs Monate) oder alternativ gesonderter Zuschuss für externen Beratungsauftrag; moderative und/oder operative Begleitung durch die örtlich zuständige Regierungsvertretung
- Zeitraumen:** Sechs Monate (Projektphase); ergänzungsfähig im Rahmen einer bis zu einjährigen Umsetzungs- und Erprobungsphase sowie der projektbezogenen Evaluation und Quantifizierung erzielter Einspareffekte

### **(2) Erweiterter Leistungsaustausch von Kreisstadt und Landkreisverwaltung**

- Gegenstand:** Gesamtkonzept für einen stärkeren Leistungsaustausch und bereichsübergreifende Formen der Mitverwaltung; Schwerpunkt: allgemeine Organisations- und Serviceverwaltung (Personalangelegenheiten, Liegenschaften, Rechnungsprüfung usw.)
- Partner:** Vertikale Punktkooperation zwischen einem Landkreis und der Kreisstadt bzw. der „Sitzgemeinde“ seiner Verwaltung; möglichst Anschluss an bereits bestehende Kooperationen (Vertiefung/Intensivierung)
- Form:** Mitverwaltung aufgrund öffentlich-rechtlicher und/oder Zweckvereinbarungen
- Umfang:** Gesamterfassung der Aufgaben; Auswahl und Priorisierung der betreffenden Zuständigkeiten, Definition der kooperationsfähigen Funktionen; Machbarkeitsstudie und Umsetzungskonzept einschließlich einer Kosten-/Nutzen-Schätzung; Ausarbeitung einer öffentlichen Vereinbarung
- Mittel:** Managementhilfe (halbe Stelle für sechs Monate) oder alternativ gesonderter Zuschuss für externen Beratungsauftrag; moderative und/oder operative Begleitung durch die örtlich zuständige Regierungsvertretung
- Zeitraumen:** Sechs Monate (Projektphase); ergänzungsfähig im Rahmen einer bis zu einjährigen Umsetzungs- und Erprobungsphase sowie der projektbezogenen Evaluation und Quantifizierung erzielter Einspareffekte

### **(3) Integrierte Behördenstandorte von Landes- und Kommunalverwaltungen**

- Gegenstand:** Gemeinsame Wahrnehmung von Infrastrukturen und organisatorischen Dienstleistungen der allgemeinen Verwaltung
- Partner:** Vertikale Kooperation zwischen einer Landesbehörde sowie der örtlichen Kreis- und/oder Gemeindeverwaltung
- Form:** Mitverwaltung aufgrund öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen
- Umfang:** Erfassung und Definition der kooperationsfähigen Funktionen; Raum- und Umsetzungskonzept einschließlich einer Kosten-/Nutzen-Schätzung; Ausarbeitung einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung; Begleitung der Umsetzung
- Mittel:** Managementhilfe (viertel bis halbe Stelle für sechs Monate) oder operative Betreuung durch die örtlich zuständige Regierungsvertretung
- Zeitraumen:** Sechs Monate (Projektphase); ggf. ergänzungsfähig im Rahmen einer kurzen Evaluation der Einspareffekte

### **(4) Zusammenführung operativer Bereiche der Bau- und Planungsverwaltung**

- Gegenstand:** Mitverwaltung im Bereich der Bauaufsicht, der operativen Funktionen der Bauleitplanung sowie des eigenen öffentlichen Hoch- und Tiefbaus
- Partner:** Vertikale Kooperation zwischen Landkreis und Städten/Gemeinden, die die Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde wahrnehmen; darüber hinaus ggf. weitere kreisangehörige Gemeinden für die operativen Funktionen der Bauleitplanung
- Form:** Mitverwaltung aufgrund von Zweck- und/oder öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen; wenn politisch nicht anders durchsetzbar, alternativ dazu Bildung eines Zweckverbandes
- Umfang:** Auswahl und Analyse des Aufgabenbereichs; Definition der kooperationsfähigen Funktionen; Machbarkeitsstudie und Umsetzungskonzept einschließlich einer Kosten-/Nutzen-Schätzung; Vermittlung des Vorhabens und Begleitung des Entscheidungsprozesses; Ausarbeitung der vertraglichen Kooperationsgrundlagen
- Mittel:** Managementhilfe (halbe bis ganze Stelle für sechs Monate) oder alternativ gesonderter Zuschuss für externen Beratungsauftrag; moderative und/oder operative Begleitung durch die örtlich zuständige Regierungsvertretung
- Zeitraumen:** Sechs Monate (Projektphase); ergänzungsfähig im Rahmen einer bis zu einjährigen Umsetzungs- und Erprobungsphase sowie der projektbezogenen Evaluation und Quantifizierung erzielter Einspareffekte

### **(5) Regionalisierte Kapazitäten der Sonderordnungsverwaltung**

- Gegenstand:** Grenzüberschreitende Wahrnehmung von mehreren Aufsicht-, Genehmigungs- und Überwachungsaufgaben im Bereich der Sonderordnungsverwaltung; vorzugsweise Aufgaben im Bereich der Gewässeraufsicht sowie des Boden- und Immissionsschutzes (soweit nicht die staatlichen Gewerbeaufsichtsämter zuständig sind) und/oder im Veterinär-, Lebensmittelaufsicht- und Gesundheitsbereich
- Partner:** Horizontale Kooperation zwischen zwei bis drei benachbarten Landkreisen und/oder kreisfreien Städten

- Form:** Mitverwaltung aufgrund von Zweck- und/oder öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen; wenn politisch nicht anders durchsetzbar, alternativ dazu Bildung eines Zweckverbandes
- Umfang:** Grobbewertung und Auswahl der kooperationsfähigen Ordnungsbereiche; detaillierte Aufgabenerfassung und Definition der kooperationsfähigen Zuständigkeiten; Machbarkeitsstudie und Umsetzungskonzept einschließlich einer Kosten-/Nutzen-Schätzung; Ausarbeitung der vertraglichen Grundlagen; Begleitung der Umsetzung
- Mittel:** Managementhilfe (ganze Stelle für sechs Monate) oder alternativ gesonderter Zuschuss für externen Beratungsauftrag; moderative und/oder operative Begleitung durch die örtlich zuständige Regierungsvertretung
- Zeitraumen:** Sechs Monate (Projektphase); ergänzungsfähig im Rahmen einer bis zu einjährigen Umsetzungs- und Erprobungsphase sowie der projektbezogenen Evaluation und Quantifizierung erzielter Einspareffekte

### **(6) Einrichtung bunter Leitstellen**

- Gegenstand:** Zusammenführung und Regionalisierung der Leitstellen
- Partner:** Horizontale Kooperation zwischen Aufgabenträgern der Kreisstufe
- Form:** Mitverwaltung
- Umfang:** Begleitung der Umsetzung der geplanten Zusammenlegung; Abschätzung und Dokumentation der Kosten-/Nutzeneffekte
- Mittel:** Managementhilfe (viertel Stelle für sechs Monate) und/oder operative Begleitung durch die örtlich zuständige Regierungsvertretung
- Zeitraumen:** Sechs Monate (Projektphase)

### **(7) Kooperative Vernetzung der kommunalen Arbeitsmarktpolitik**

- Gegenstand:** Prüfung, Abschätzung und modellhafte Erprobung einer gemeinsamen Aufgabenerfüllung durch Optionskommunen im Bereich des SGB II (überregionale bzw. außerkreisliche Vermittlungstätigkeit, Betrieb gemeinsamer externer Akquisebüros, Konzeption und Ausrichtung von flankierenden Maßnahmen und aktivierenden Leistungen als Beispiele)
- Partner:** Horizontale Kooperation zwischen zwei bis drei benachbarten Landkreisen (Optionskommunen)
- Form:** Mitverwaltung aufgrund von Zweck- und/oder öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen; wenn politisch nicht anders durchsetzbar, alternativ dazu Bildung eines Zweckverbandes
- Umfang:** Erfassung und Auswahl der kooperationsfähigen Aufgaben- und Leistungsbereiche; Machbarkeitsstudie und Umsetzungskonzept einschließlich einer Kosten-/Nutzen-Schätzung; Ausarbeitung der vertraglichen Grundlagen; Begleitung der Umsetzung
- Mittel:** Managementhilfe (halbe bis ganze Stelle für sechs Monate) oder alternativ gesonderter Zuschuss für externen Beratungsauftrag; moderative und/oder operative Begleitung durch die örtlich zuständige Regierungsvertretung
- Zeitraumen:** Sechs Monate (Projektphase); ergänzungsfähig im Rahmen einer bis zu einjährigen Umsetzungs- und Erprobungsphase sowie der projektbezogenen Evaluation und Quantifizierung erzielter Einspareffekte

### **(8) Integrierte Leistungszentren für die öffentliche Straßenbaulast**

- Gegenstand:** Örtliche Zusammenfassung der Trägerschaft von Straßenmeistereien für Landes- und Kreisstraßen
- Partner:** Gekreuzte Kooperation zwischen zwei bis drei benachbarten Landkreisen/kreisfreien Städten und dem Land
- Form:** Mitverwaltung aufgrund von Zweck- und/oder öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen; wenn politisch nicht anders durchsetzbar, alternativ dazu Bildung eines Zweckverbandes
- Umfang:** Machbarkeitsstudie und Umsetzungskonzept einschließlich einer Kosten-/Nutzen-Schätzung; Ausarbeitung der vertraglichen Grundlagen; Begleitung der Umsetzung
- Mittel:** Managementhilfe (halbe bis ganze Stelle für sechs Monate) oder alternativ gesonderter Zuschuss für externen Beratungsauftrag; moderative und/oder operative Begleitung durch die örtlich zuständige Regierungsvertretung
- Zeitraumen:** Sechs Monate (Projektphase); ergänzungsfähig im Rahmen einer bis zu einjährigen Umsetzungs- und Erprobungsphase sowie der projektbezogenen Evaluation und Quantifizierung erzielter Einspareffekte

### **(9) Leistungsverbund für die Volksbildung**

- Gegenstand:** Leistungsbezogene Kooperation und/oder Zusammenführung von Einrichtungen der Volksbildung (insbesondere Volkshochschulen)
- Partner:** Horizontale/gekreuzte Kooperation zwischen benachbarten Landkreisen/kreisfreien Städten und/oder kreisangehörigen Gemeinden
- Form:** Mitverwaltung aufgrund von Zweck- und/oder öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen; wenn politisch nicht anders durchsetzbar, alternativ dazu Bildung eines Zweckverbandes
- Umfang:** Erfassung und Auswahl der kooperationsfähigen Aufgaben und Infrastrukturen; Machbarkeitsstudie und Umsetzungskonzept einschließlich einer Kosten-/Nutzen-Schätzung; Ausarbeitung der vertraglichen Grundlagen; Begleitung der Umsetzung
- Mittel:** Managementhilfe (viertel bis halbe Stelle für sechs Monate) oder alternativ gesonderter Zuschuss für externen Beratungsauftrag; moderative und/oder operative Begleitung durch die örtlich zuständige Regierungsvertretung
- Zeitraumen:** Sechs Monate (Projektphase); ergänzungsfähig im Rahmen einer bis zu einjährigen Umsetzungs- und Erprobungsphase sowie der projektbezogenen Evaluation und Quantifizierung erzielter Einspareffekte

### **(10) Entwicklung einer Stadt-Umland-Kooperation / koordinierte Siedlungsentwicklung**

- Gegenstand:** Entwicklung einer thematisch offenen und längerfristig angelegten Stadt-Umland-Kooperation
- Partner:** Diagonale Kooperation zwischen einem Zentralen Ort und mindestens zwei seiner Umland-Kommunen
- Form:** Zunächst vertragliche Vereinbarung; bei Vorliegen entsprechender Planungsbelange ggf. Nutzung eines raumordnerischen Vertrages nach § 13 ROG und Regelung eines Interessenausgleichs; später mögliche

Erweiterung zu einem Planungs-, Planungszweck- oder freiwilligen Mehrzweckverband<sup>8</sup>

- Umfang:** Erfassung und Analyse des örtlichen Entwicklungsstandes; Identifikation von konsensfähigen Kooperationsfeldern; Umsetzungskonzept inkl. einer Kosten-/Nutzen-Schätzung; Vermittlung; Ausarbeitung der vertraglichen Grundlagen
- Mittel:** Managementhilfe (viertel bis halbe Stelle für sechs Monate) oder alternativ gesonderter Zuschuss für externen Beratungsauftrag; moderative und/oder operative Begleitung durch die örtlich zuständige Regierungsvertretung
- Zeitraumen:** Sechs Monate (Projektphase); ergänzungsfähig für eine Ausweitung auf die gesamte Stadt-Umland-Region und/oder ein gesamtes Kreisgebiet

### **(11) Bildung eines interkommunalen Gewerbegebietes**

- Gegenstand:** Planung und konzeptionelle Ausgestaltung der Trägerschaft eines interkommunalen Gewerbegebietes einschließlich einer belastbaren Kosten- und Nutzen-Teilung
- Partner:** Horizontale Kooperation zwischen kreisangehörigen Städten und Gemeinden
- Form:** Mitverwaltung aufgrund von Zweck- und/oder öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen; wenn politisch nicht anders durchsetzbar, alternativ dazu Bildung eines Planungs- oder Zweckverbandes
- Umfang:** Umsetzungskonzept und Ausarbeitung der vertraglichen Grundlagen
- Mittel:** Mittel für einen beschränkten externen Beratungsauftrag; moderative und/oder operative Begleitung durch die örtlich zuständige Regierungsvertretung
- Zeitraumen:** Sechs Monate (Projektphase); ergänzungsfähig im Rahmen einer beschränkten Prozessevaluation

### **(12) Erweiterte Nutzung und räumliche Konzentration regionalpolitischer Instrumente**

- Gegenstand:** Überprüfung und Versuch einer räumlichen Vereinheitlichung der territorialen Bezüge von regionalpolitischen Instrumenten in kommunaler Trägerschaft
- Partner:** Horizontale/gekreuzte Kooperation zwischen Landkreisen, kreisfreien Städten sowie kreisangehörigen Städten und Gemeinden
- Form:** Informelle oder einfache vertragliche Vereinbarung, ggf. mittelfristig Bildung von festen Trägerstrukturen (GmbH, Zweckverband)
- Umfang:** Erfassung und Überprüfung der gegebenen regionalpolitischen Kooperationszusammenhänge; moderierte Entwicklung einer räumlich abgegrenzten und inhaltlich zusammengeführten Agenda; Ausweis von Ansatzpunkten für erweiterte, auch verwaltungspolitische Formen der Zusammenfassung; Ausarbeitung eines Zeit-Maßnahmen-Plans

<sup>8</sup> Anstelle verbandlicher Lösungen bieten sich auch hier erneut öffentlich-rechtliche (Zweck-)Vereinbarungen an, sofern sich diese zwischen den Partnern als konsensfähig erweisen sollten.



- Mittel: Mittel für einen beschränkten externen Beratungsauftrag; moderative und/oder operative Begleitung durch die zuständige Regierungsvertretung
- Zeitraumen: Sechs Monate (Projektphase); ergänzungsfähig im Rahmen einer erweiterten Prozessevaluation

*Entscheidend* für das sich mit einer erweiterten interkommunalen Kooperation ergebende Potential sind erkennbar die jeweilige *rechtlich-organisatorische Ausgestaltung*, der *räumlich-institutionelle Kontext*, der *strategische Ansatz* sowie schließlich das *materielle Substrat*. Eine vom ISE entwickelte und von den niedersächsischen Regierungsvertretungen geführte Kooperationsdatenbank verdeutlicht Näheres, zumal sich hier Angaben zur regionalen Verortung (geordnet nach den Einzugsbereichen der Regierungsvertretungen), zu den Aufgabenbereichen (auf unterschiedlichen Aggregationsniveaus; vgl. dazu die ISE-Systematik im Anhang), zu den Rechtsformen (Zweckverbände, kommunale Anstalten, öffentlich-rechtliche Vereinbarungen etc.), zur Identität und Zahl der Kooperationspartner (gegliedert nach den gebietskörperschaftlichen Ebenen), zu den gebildeten Kooperationsstypen (räumlich-institutionell, materiell und strategisch) sowie zum Projektstatus (bestehendes oder geplantes Vorhaben) finden. Den darin zusammengefassten *Informationsfundus* zu *nutzen*, erscheint angezeigt. Auch sei in diesem Kontext auf die bereits im Grundgutachten vorgelegten Ausführungen verwiesen.<sup>9</sup> Dies gilt vor allem für die räumlichen und strategischen Aufgabeneigenschaften, die aus Sicht der Kreise und kreisfreien Städte für eine besondere Kooperationsfähigkeit sprechen dürften, da sie bei gegebenen Synergien vergleichsweise geringe Nachteile mit Blick auf die kommunale Ortsnähe sowie die gebietskörperschaftliche Gestaltungsfähigkeit und Eigenentwicklung erwarten lassen. Die Abbildung 6.3-C fasst dies auf der folgenden Seite zusammen.

**IKZ-Potential,  
ISE-Kooperationsdatenbank**

Die *entscheidende Erweiterung*, die die Diskussion um die Potentiale interkommunaler Zusammenarbeit in den vergangenen Jahren erfuhr, verbindet sich mit dem Begriff der *Nachhaltigkeit*. Zwar wird dieser inzwischen ubiquitär eingesetzt, mithin in seiner Wirkung latent entleert, doch bietet er sich für eine zeitgemäße Diskussion einer erweiterten interkommunalen Zusammenarbeit durchaus an. Gemeint sind nicht nur aktuelle und schwergewichtig situativ begründete Formen der Kooperation, sondern in der Tat jene, die über einen längeren Zeitraum hin eine Gemeinschaftsarbeit nahe legen. Dies reicht *bis zu einer etwaigen (späteren) Arbeitsteilung*, die entweder durch die Übernahme der Aufgabe seitens nur einer Gebietskörperschaft oder aber durch die Zentralisierung in einer Gebietskörperschaft und die komplementäre Einrichtung von Außenstellen gekennzeichnet ist. Damit verbindet sich dann eine gewisse *Unumkehrbarkeit*, die wiederum den *Übergang*

**Nachhaltige Zusammenarbeit,  
Arbeitsteilung**

<sup>9</sup> Hesse, a.a.O., 2011a, 308ff.

Abbildung 6.3-C: Räumliche und strategische Kooperationsvorteile

Raumbezug	Strategische Relevanz	Ermessensspielräume	Beispiele		
			Aufgaben	Begründung	
Ortsbezug	Hoch	Hoch	Soziale u. Jugendhilfeeinrichtungen Transferleistungen der Jugendhilfe und nach dem SGB II	Immobilien Klientel Örtliche Versorgungsfunktion, Daseinsvorsorge Gewährleistungsansprüche an die Kommune Häufig örtlich relevante Gestaltungsmöglichkeiten	
		Mittel			
		Gering			
	Mittel	Hoch	Schulträgerschaft	Lokale Nachfrage und örtliches Vollzugerfordernis Geringe Gestaltungs-, aber hohe Ordnungsrelevanz	
		Mittel			
		Gering			
	Gering	Hoch	Personen- und Meldewesen Straßen- und Verkehrsaufsicht	Wirtschaftsförderung Sonderordnungsaufgaben (Umwelt usw.)	
		Mittel			
		Gering			
Regionalbezug	Hoch	Hoch	Rettungsleitstellen Zentrale und Querschnittsaufgaben in	Gestaltungsanspruch und interregionaler Wettbewerb vs. Bündelungserfordernisse Lokalbezüge und vor-Ort-Präsenz bei Ordnungsaufgaben – zugleich Verbundvorteile von Kooperationen in spezialisierten Prozessen	
		Mittel			
		Gering			
	Mittel	Hoch	den Bereichen Kämmerei, Haupt-, Organisations- und Rechtsamt	Erhöhte Bedeutung für die Eigenentwicklung – zugleich Größen- und Verbundvorteilen bei verwaltungsinternen Querschnittsaufgaben	
		Mittel			
		Gering			
	Ortsunabhängigkeit	Mittel	Hoch	Bezügeabrechnung Adoptionsvermittlung	Geringes Erfordernis einer vor-Ort-Präsenz Standardisierte Prozesse und Verfahren mit geringer lokal
			Mittel		
			Gering		
Gering		Hoch	Ausbildungsplatzvermittlung	auszufüllender Gestaltungskompetenz Reduzierte Bedeutung für die kommunale Eigenentwicklg.	
		Mittel			
		Gering			

Quelle: Eigene Darstellung.

zu (Teil-)Fusionen kennzeichnet. Sich dessen bei der Entscheidung über die einer erweiterten IKZ auszusetzenden Aufgabenbereiche bewusst zu sein, ist im Interesse aller Beteiligten. Erkennt man so Endlichkeiten an, ist man auch in der Lage, Zeitpläne zu konkretisieren und Ziele sowie anzustrebende Ergebnisse, mithin potentielle *outcomes*, festzulegen. Erneut sei dabei an vorliegende Erfahrungen in Niedersachsen wie anderen Flächenländern erinnert, um ggf. Ängste abzubauen, die sich mit Identitäts- sowie Macht- und Bedeutungsverlusten verbinden könnten.

### 6.3.1 Northeim/Osterode am Harz

Wie die ausführlich dokumentierte Aufgabenanalyse für die beteiligten Akteure deutlich machte, finden sich im Verhältnis der *Kreise Northeim und Osterode* zahl-

**Ausgeprägte Kooperationsbeziehungen**

reiche Formen der interkommunalen Zusammenarbeit, die hier nicht erneut gewürdigt werden müssen. Im Ergebnis wurden nur wenige bilaterale Kooperationen zwischen den beiden Kreisen erkennbar, vielmehr beziehen sie im Regelfall den Landkreis Göttingen mit ein. Dieser erneute Beleg für *umfassende Verflechtungsbeziehungen* legt es den Vertretern beider Kreise nahe, bereits seit längerem über eine dauerhaftere Kooperation auch mit diesem Landkreis nachzudenken. Der *Kreis Göttingen betont* dagegen, wie aufgezeigt, seine *Eigenständigkeit*, konzentriert sich auf den Ausbau der eigenen Stärken und sucht übergreifende Fragestellungen im Rahmen unterschiedlicher Zweckverbände und anderer Organisationsformen abzuarbeiten. Von der in Aussicht genommenen Fusion der Landkreise Northeim und Osterode am Harz ist zu erwarten, dass vor allem die während der bereits bestehenden Kooperationsmuster erkennbaren Vorteile auch auf andere Aufgabenfelder übertragen werden, um einen ggf. nachfolgenden Fusionsansatz zu erleichtern. Dies ist von beiden Seiten auch durchaus so gewollt, wobei ein gewisses *do ut des* akzeptiert wird. Für die künftige Entwicklung bleibt zu erörtern, wie nach einer vollzogenen Fusion (vgl. im folgenden Abschnitt) die Kooperationsverhältnisse mit den umliegenden Kreisen behandelt werden sollten; dies gilt auch und gerade für das Verhältnis Osterodes zu Goslar.

### 6.3.2 Landkreis und Stadt Göttingen

Die *Entwicklungspolitiken des Landkreises Göttingen* sind erkennbar *eher auf die Binnenstruktur* des Kreises, mithin auf das Verhältnis zu den Städten und Gemeinden, *ausgerichtet*. Dies ist solange funktional, als sich damit tatsächlich originäre Formen der Zusammenarbeit bilden, die das Leistungsspektrum erweitern und die Leistungsqualität erhöhen. Da wo Kooperationen mit umliegenden Kreisen eingegangen wurden, fanden sie das in Kap. 5 gekennzeichnete Ergebnis. Darüber hinaus finden sich eine Reihe zukunftsorientierter Innovationen, die der erweiterten Aufmerksamkeit bedürfen. Dies gilt vor allem für Ansätze wie die Schaffung eines Logistikzentrums, das nach einem Gutachten der *Logistic Network Consulting* die Schaffung von bis zu 3.000 Arbeitsplätzen erwarten lässt. Die gemeinsam mit dem Flecken Bovenden und der Stadt Göttingen vorangetriebene und von den niedersächsischen Ministerien für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr sowie Wissenschaft und Kultur unterstützte Initiative setzt eine Reihe innovativer Entwicklungsprozesse fort, die zwar kreisintern erarbeitet sind, jedoch von beträchtlicher Ausstrahlung auf die umliegenden Gemeinden und Gemeindeverbände sein dürften. Damit setzt der aus dem Amt scheidende Landrat seine kreiszentrierten Aktivitäten fort, die eher auf eine multiplikative Wirkung nach innen, denn auf ein gemeinschaftliches größerräumiges Handeln zielen. Daher ist mit diesen verdienstvollen Initiativen auch ein *potentieller Nachteil* verbunden, da *bei großflächigen Infrastruktur- und*

**Innovative Kreispolitik, regionaler „Nachholbedarf“**

*Wirtschaftsförderungsmaßnahmen* – und hier vor allem im Vollzug – *Engpässe drohen*. Dies steht vermutlich auch im Hintergrund des Ansatzes der Landräte von Northeim und Osterode, über eine erweiterte kreiskommunale Kooperation zu einer verbesserten regionalen Interessenvertretung beizutragen. Interkommunale Zusammenarbeit wird so zu einer gleichsam selbstverständlichen „Strategie“, die unter Berücksichtigung der Wahlergebnisse vom 11. September 2011 jetzt auch von parteipolitischen Identitäten getragen werden könnte.

#### 6.4 Weitere Handlungsmöglichkeiten und Fusionsansätze

Reicht eine nachhaltige interkommunale Kooperation nicht aus, um Gemeinden und Gemeindeverbände zu stabilisieren und langfristig handlungsfähig zu halten, wird eine *Diskussion um Gebietsreformen und Fusionsansätze* unabweisbar. Dabei sind grundsätzlich zwei Vorgehensweisen denkbar:

- Die erste wählt den unter kommunalverfassungsrechtlichen Gesichtspunkten risikolosen Weg einer internen Optimierung unter Wahrung gegebener Kreis- und Verwaltungsstrukturen, fasst mithin nur das Potential der Akteure zusammen, während
- die zweite Option in jenen Ansätzen besteht, die Synergien durch Größensparnisse (*economies of scale*) und Verbundvorteile (*economies of scope*) zu erreichen suchen, was jeweils im Einzelfall den Einbezug von wenigstens zwei Gebietskörperschaften erforderlich macht.

Mit der letztgenannten Variante geht es mithin um vom Gutachter in einem anderen Zusammenhang<sup>10</sup> so bezeichnete *Konzentrationsansätze*, worunter Lösungen zu verstehen sind, die auf eine *Zusammenfassung von Zuständigkeiten und Ressourcen* zielen. Die rechtliche Relevanz und politisch-praktische Bedeutung entsprechender Vorgehensweisen legen dabei eine Unterscheidung danach nahe, ob die in Rede stehenden Konzentrationsmaßnahmen die gegebenen Gebietsstrukturen in Frage stellen und sie freiwillig oder zwangsweise (also auf dem Gesetzes- bzw. Verordnungsweg) erfolgen. Die Abbildung 6.4-A auf der folgenden Seite systematisiert die sich daraus ergebenden Handlungsansätze, wobei im Fall gebietsstruktureller Maßnahmen noch einmal zwischen solchen Reformen unterschieden wird, die nicht nur die Gebietsstrukturen, sondern auch den Bestand vorhandener Gebietskörperschaften betreffen, sowie jenen, die diese im Kern weiterhin unberührt lassen.

**Handlungsansätze  
einer Kreisstruk-  
turereform**

<sup>10</sup> Hesse, J.J., a.a.O., 2008/2009.

Die damit ausgewiesenen *Handlungsansätze* sind *nicht notwendigerweise alternativ*, sondern durchaus *auch komplementär* einzusetzen, etwa mit Blick auf die Verbindung von Neugliederungen und Kooperationen. Trotz der unbestreitbaren Vorteile größerer Einheiten sind dabei *Wirkungsgrenzen* zu beachten. Sie verbinden sich im Wesentlichen mit Formnachteilen, vor allem *Transaktions- und Demokratiekosten*, im Fall von Gemeinschaftsarbeit kommen Verzögerungen und die Zurückhaltung eines Autonomiebesatzes hinzu. Im Ergebnis legen entsprechende Erfahrungen und Plausibilitätsbetrachtungen nahe, dass *Entwicklungs-, Verbund- und Größenvorteile mit der Ausdehnung und Einwohneranzahl* des gebietskörperschaftlichen Zusammenwirkens *nicht endlos anwachsen*, sondern ihr Ertrag ab einem gewissen Punkt wieder sinkt, da die angesprochenen Defizite in Abhängigkeit von der Komplexität, der Vielzahl und dem Umfang größerer Einheiten steigen; je nach Gewichtung (insbesondere der Demokratiekosten) kann dies trotz erheblicher Synergien auch in eine gegenüber dem Status quo negative Nutzenbilanz münden. Hieraus folgt, dass es für jeden Handlungsansatz wie auch für die Kombination unterschiedlicher Maßnahmen so etwas wie ein *Optimum* und daraus abgeleitet einen *sinnvollen „Reformkorridor“* gibt, innerhalb dessen die Konzentrationseffekte von Reorganisationsprozessen hinreichend groß ausfallen, Aufwand, Kosten und Ertrag in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen, mithin die normativen, funktionalen und politischen Anforderungen an eine Verwaltungs-

**Wirkungsgrenzen von Maßstabsvergrößerungen**

Abbildung 6.4-A: Handlungsansätze zur Reorganisation der kommunalen Kreisstufe

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

Kooperationsansätze
Neugliederungsansätze

\* Ggf. unter Einschluss kreisfreier Städte

Quelle: Eigene Darstellung.

strukturreform erfüllt werden.<sup>11</sup>

Konzentriert man sich auf die *Neugliederungsansätze* und differenziert man dabei nach dem Prinzip der Freiwilligkeit bzw. der Pflichtigkeit entsprechender Maßnahmen, dürften sich „von unten“ und auf eigene Initiative von Kommunen hin zustande kommende Neugliederungen als normativ, politisch und funktional weitgehend unproblematisch erweisen. Für eine unter diesen Umständen erleichterte Zulässigkeit größerräumiger Einheiten spricht zudem, dass die betroffenen Kommunen durch ihre freiwillige Mitwirkung das *Vorliegen eines hinreichenden öffentlichen Interesses* und die *Beschreitung eines ordnungsgemäßen Verfahrens* bekunden; der Gesetzgeber oder die genehmigende Kommunalaufsicht hätten hier lediglich die Funktionalität der neu geschaffenen Einheiten zu bewerten und könnten unter diesen Bedingungen auch jene Grenzfälle akzeptieren, in denen man die Verfassungsmäßigkeit deutlich vergrößerter Einheiten möglicherweise zu bezweifeln hätte.<sup>12</sup> Darüber hinaus dürfte die *politisch-administrative Durchsetzbarkeit deutlich höher* ausfallen, da Widerstände gegen das Projekt an sich vergleichsweise gering bleiben und lediglich interne Gegnerschaften (etwa des betroffenen Personals) zu überwinden sein dürften, womit wiederum auch das Risiko gerichtlicher Auseinandersetzungen und eines möglichen Scheiterns reduziert würde.

Der *Nachteil* einer vollständig freiwilligen Neugliederung liegt dagegen in der Unsicherheit und in der wohl auch quantitativen *Beschränkung ihres Ertrags* begründet. Dieses Defizit kann (wie im Rahmen von Gebietsreformen vor allem im kreisangehörigen Raum üblich)<sup>13</sup> *durch den Einsatz einer konditionierten Freiwilligkeit reduziert* werden, indem man den betroffenen Kommunen eine gewisse Phase für eigenständig gestaltete Lösungen einräumt, bevor der Gesetzgeber tätig wird. Dies setzt allerdings die notwendige Ernsthaftigkeit und Entschlossenheit voraus, nach Ablauf der Karenzzeit auch tatsächlich einzugreifen, eine Voraussetzung, die im vorliegenden Fall durch mehrfache öffentliche Erklärungen des niedersächsischen Ministerpräsidenten und des Innenministers gegeben scheint. Zugleich wird der im Rahmen der Freiwilligkeitsphase erzielte Effekt vor allem vom Umfang jener Maßnahmen abhängen, die ansonsten bzw. später zentral verfügt werden, wobei ein wesentlicher und dezentral wirksamer Anreiz darin besteht, Strukturen nach eigenen Vorstellungen auszugestalten und ggf. nicht weitergehende Veränderungen vollziehen zu müssen, wie sie der Gesetzgeber eben zu einem späteren Zeitpunkt zu veranlassen droht. Der *Ertrag* einer solchen konditioniert freiwilligen Reform fällt demnach aller Voraussicht nach *geringer* aus, *als dies für*

**Vorzüge freiwilliger Neugliederungen**

**Nachteile rein freiwilliger Gebietsveränderungen**

<sup>11</sup> Eine graphische Darstellung dieser Prozesse findet sich in Hesse, a.a.O., 2008/2009, 149.

<sup>12</sup> Die Bildung der Region Hannover darf in diesem Zusammenhang durchaus als Beispiel gelten.

<sup>13</sup> Vgl. hierzu die im Literaturverzeichnis ausgewiesenen Arbeiten des Gutachters zu den Fällen Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt.

eine von vornherein zentral verfügte Konzentration (etwa über ein verbindliches Leitbild der Landesregierung) anzunehmen ist. Darüber hinaus tritt er auch erst zeitversetzt ein, nämlich nach Ablauf der Freiwilligkeits-, Evaluations- und nachfolgenden Gesetzgebungsphase; damit verbinden sich (in Form entgangener Einsparungen) weitere Verluste, die vom ursprünglichen Ziel abzuziehen wären. In der Summe stellen diese Defizite den Preis dar, den ein Gemeinwesen für die konfliktmindernde Freiwilligkeit zu zahlen bereit ist. Er fällt umso geringer aus, je deutlicher von vornherein die Vorstellung des Gesetzgebers und seine Entschlossenheit erkennbar werden, die Reform hierarchisch und vor allem in einem bestimmten Ausmaß durchzusetzen. Je weiter sich diese Projektion vom Status quo entfernt, desto stärker dürften sich Widerstände dagegen formieren – bis hin zu dem Punkt, wo der dezentral gesehene Nutzen einer Mitgestaltung und der normative Effekt einer erhöhten Zulässigkeit marginalisiert werden. Insofern bietet sich der Ansatz einer konditionierten Freiwilligkeit an, um unter Inkaufnahme relevanter Abstriche beim Umfang der Reform ihre politische Durchsetzbarkeit und rechtliche Zulässigkeit zu erhöhen. Zugleich erfordert ein ausreichender Ansatz für die kommunale Mitwirkung ein erhebliches Maß an dezentral möglicher Einflussnahme und/oder die hierüber mögliche Begrenzung der gewünschten Konzentration. Mit anderen Worten: Soll Freiwilligkeit als Instrument genutzt werden, muss ihre Ergebnisrelevanz wesentlich sein und darf sie nicht etwa dazu dienen, ein unverhältnismäßig ausgestaltetes Reformvorhaben zu kaschieren.

Abbildung 6.4-B: Differenzierung von Neugliederungsansätzen

	<b>Fusion</b> (innerhalb der gegebenen Gebietskulisse)	<b>Neuzuschnitt</b> (Veränderung der gegebenen Gebietskulisse)
<b>Erhalt gegebener Gebietskörperschaften</b>	Einkreisung kreisfreier Städte	Marginale Territorialveränderungen (etwa durch Gebietsaustausch)
<b>Auflösung/Neubildung von Gebietskörperschaften</b>	Zusammenschluss von Einheiten der Kreisstufe (Kreise und kreisfreie Städte)	Auflösung und Neubildung von Einheiten der Kreisstufe innerhalb neuer Grenzen

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Rahmen der konkreten Ausgestaltung von Neugliederungen ist im Übrigen zwischen solchen Reformen zu unterscheiden, die den Bestand von Gebietskörperschaften unberührt lassen und jenen, die durch Fusion, Beitritt oder Neubildung

**Systematik von Neugliederungen**

*bestehende kreiskommunale Einheiten auflösen.* Hinzu treten die beiden Möglichkeiten, innerhalb der gegebenen Gebietsstrukturen zu agieren oder vollständig neue Territorialzuschnitte zu realisieren. Die Abb. 6.4-B verdeutlicht dies.

*Marginale Territorialveränderungen* lässt der Gutachter im Folgenden *weitgehend unbeachtet*, da sie zu dem in den voranstehenden Kapiteln ausgewiesenen Reformbedarfen keinen wesentlichen Beitrag leisten und allenfalls zur Abrundung umfassender Reorganisationsprozesse im Nahbereich geeignet erscheinen. Somit verbleiben *Einkreisungen, Zusammenschlüsse/Fusionen* und *territoriale Neuzuschnitte* als Handlungsalternativen, falls man nicht – wie die Stadt Göttingen – eine Auskreisung anstrebt, die unter 6.4.2 gesondert angesprochen wird:

#### *Eingliederung kreisfreier Städte*

*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 Soziallasten 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. Begrenzt werden die Effekte der Einkreisung zum einen dadurch, dass es hierbei regelmäßig zum *Behalt von Kreisaufgaben in den Städten* kommt (die untere Bauaufsicht als Beispiel), zum anderen durch eine *mögliche Schlechterstellung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs*. Daneben beeinflusst die Größe des Zentralen Ortes (in Relation zum Umland) die *Funktionalität des neuen bzw. erweiterten (Alt-)Kreises* und infolgedessen auch seine *Akzeptanz im ländlichen Raum*. Erhält ersterer ein Übergewicht, verschiebt dies die *kommunalpolitischen Kräfteverhältnisse* und dürfte die Zustimmung der Umlandkommunen beträchtlich vermindern. Daraus folgt, dass eine Eingliederung vor allem dann in Frage kommt, wenn die *künftige Kreisstruktur nicht einseitig durch den neuen Zentralort dominiert* wird, was ein Übergewicht der Umlandbewohner bedingt, um auf diese Weise (etwa im Kreistag) auch Interessenkoalitionen gegen den Zentralen Ort/das Oberzentrum zu ermöglichen (Sicherung der verwaltungspolitischen

**Vor- und Nachteile von Einkreisungen**



Stabilität). In der verfassungsrechtlichen Literatur wird davon ausgegangen, dass die größte kreisangehörige Stadt nach einer Einkreisung nicht mehr als ein Drittel der Kreisbevölkerung umfassen sollte, anderenfalls dem Neugliederungsgesetzgeber ein besonderer Rechtfertigungsbedarf erwächst.<sup>14</sup> Zugleich müsste gewährleistet sein, dass der *Verlust des Kreisstatus durch organisationsbezogene Effizienzrenditen und im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs kompensiert* und nicht etwa einseitig durch das Umland getragen wird. Eine vor allem auch rechtliche Hürde dürfte bei Einkreisungen dann gegeben sein, wenn sie per Gesetz (und damit nicht mit Einwilligung aller Beteiligten, s. o.) und aufgrund der Größe des Zentralen Ortes in einem Umfang vollzogen würde, der den kreiskommunalen Charakter der neuen Gebietskörperschaft mit Blick auf ihre demokratische, örtliche und politische Integrationsfähigkeit gefährden würde. Hierfür bietet die Bildung der Region Hannover einen analytisch wie praktisch wichtigen (funktional allerdings diskussionswürdigen) Beispielfall. Bereits mit der neuartigen Bezeichnung haben die beteiligten Akteure selbst zu erkennen gegeben, dass sich die geschaffene Struktur vom herkömmlichen (Land-)Kreis unterscheidet und seinen wesentlichen Bezugspunkt in der zentralen Mitgliedsstadt findet. Legt man die Kriterien des mecklenburg-vorpommerischen Verfassungsgerichtsurteils zugrunde, scheint dieser Prozess und sein Ergebnis vor allem deshalb statthaft, weil der Verzicht auf einen klassischen Kreischarakter im Konsens zustande kam, was eine ausreichende (weil von den Beteiligten akzeptierte) *Definition des öffentlichen Wohls* und die *Abwägung möglicher Gestaltungsalternativen* voraussetzt. Die in Teilen bereits angesprochenen materiellen wie verfahrensbezogenen Anforderungen an Neugliederungsmaßnahmen<sup>15</sup> gelten für kreisfreie Städte grundlegend genauso wie für die Landkreise. Der wesentliche Unterschied besteht in der Möglichkeit der *Zuweisung eines Sonderstatus* an die dann eingekreiste Stadt, sei es in Form der sog. Großen Selbständigen Stadt oder eines, neben dem Modell Hannover, sich etwa am Fall Göttingens orientierenden Sondergesetzes. Eine solche Aufwertung ist zunächst als politische Kompensationsleistung zu werten, aber auch für eine etwaige verfassungsrechtliche Überprüfung insofern von Bedeutung, als sie im Zuge der Erforderlichkeitsprüfung als ein gegenüber einer bloßen Einkreisung milderes Mittel bewertet würde und Argumente des öffentlichen Wohls (erhöhte Bürgernähe, geringerer Eingriff in die Selbstverwaltungsrechte) hierfür angeführt werden können.<sup>16</sup>

Im Übrigen sei hier auf die ausführliche Würdigung der neuesten Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern zugunsten der sog. 6+2-

---

<sup>14</sup> Ewer, a.a.O., 2008, 204.

<sup>15</sup> Für eine Synopse der Rechtsprechung zu kommunalen Gebietsreformen in Deutschland, insbesondere mit Blick auf die sich daraus ergebenden verfassungsrechtlichen Anforderungen an Neugliederungen, vgl. Hesse, a.a.O., 2010a, 366ff.

<sup>16</sup> Ewer, a.a.O., 2008, 267ff.

Lösung (sechs Großkreise sowie mit Rostock und Schwerin nur noch zwei anstelle von sechs kreisfreien Städten) in Kap.2 verwiesen.

### *Zusammenschluss von Einheiten der Kreisstufe*

Die *Fusion* setzt den *Wegfall wenigstens einer bestehenden kreiskommunalen Gebietskörperschaft auf dem Wege des Zusammenschlusses oder des Beitritts* voraus. Dies führt zu wesentlich höheren konzentrationsbedingten Einspareffekten, da zwei (oder mehr) Verwaltungskörper mit vergleichbaren Zuständigkeiten vollständig zusammengeführt werden, verursacht aber zugleich mehr politisch-administrative Widerstände. Bezieht man zunächst ökonomische Erwägungen ein, wird ein kontinuierlich positiver Zusammenhang zwischen Kreisgröße und Effizienzsteigerung deutlich, der (im Extremfall) einen Kreisverzicht und die Übertragung der bislang dort wahrgenommenen Aufgaben auf einen landesweiten Erledigungsverband nahe legen könnte. Hiergegen sprechen freilich erneut demokratiepolitische Erwägungen, allerdings auch funktionale Gesichtspunkte, da ein solches Konstrukt nicht mehr zu einer von der Landespolitik unterscheidbaren Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion in der Lage wäre, die auf die Gemeinden vor Ort bezogen bleibt und in einem direkten Einfluss- und Wirkungszusammenhang mit diesen steht. Ferner dürfte ein solcher Verband auch deshalb ausscheiden, weil er zwar eine direkte Legitimation über eine unmittelbar gewählte Vertretungskörperschaft erhalten könnte, jedoch nicht die individuelle Mitwirkung an der Aufgabenerledigung zu gewährleisten in der Lage wäre, die wiederum ganz wesentlich den Charakter kommunaler Selbstverwaltung ausmacht. Der hierdurch definierte und *verfassungsrechtlich geschützte Kreischarakter* wäre nicht mehr gegeben. Während diese Analyse für die Bildung landesweiter Einheiten unstrittig sein dürfte, stellt sich die Frage, welcher *Konzentrationsgrad* im Rahmen von Kreis- bzw. selbstverwalteten Kommunalstrukturen zulässig ist. Der vom Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern herangezogene *Flächenindikator* bietet hierfür sicherlich eine Orientierungshilfe, sofern man die materielle und praktische Teilhabefähigkeit betrachtet. Gleichwohl wird diese auch durch die an der Einwohnerzahl zu bemessende Größenordnung bedingt, da sie die Professionalisierung, parteipolitische Überlagerung und Interessenkonkurrenz innerhalb einer Körperschaft prägt. Im Vergleich mit anderen Kreisen und Großstädten in der Bundesrepublik werden aber genau dadurch demokratiemindernde Effekte deutlich relativiert.

Deshalb bedarf es *weiterer Kriterien*, die sich auf funktionale Gesichtspunkte im Hinblick auf die verwaltungspolitische Stabilität und Kapazität neuer Gebietsstrukturen beziehen. So bestünde bei einer *Gliederung in nur wenige Kreise* die Gefahr, dass das betreffende *Land politisch geteilt* und auch *vertikal differenziert* würde, sofern die Größe der neuen Gemeindeverbände unterkreisliche Kooperationszu-

**Vorzüge und Grenzen von Maßstabsvergrößerungen**

**Frage nach dem Konzentrationsgrad**

sammenhänge erforderlich machen. Zugleich dürfte sich eine Situation als schwierig erweisen, in der einzelne (Groß-)Kreise ein Übergewicht gegenüber anderen Einheiten erlangen würden, was deren Gewicht im Landesmaßstab und somit ihren Einfluss auf staatliches Handeln überproportional erhöhen müsste. Schließlich steht auch die *administrative Kapazität von Regionaleinheiten in Frage*, sofern sie (wie im Fall höherer Kommunalverbände üblich) eben nicht nur überörtliche Ergänzungsfunktionen, sondern auch den vollständigen Aufgabenbesatz kreiskommunaler Zuständigkeiten wahrnehmen. Hiermit entstünden Organisationseinheiten, die staatliche und kommunale Aufgaben bündeln, dabei das Volumen etwa von Bezirksregierungen potentiell überstiegen und somit in noch deutlicherem Maße als diese zu einer Binnendifferenzierung und der Ausbildung von Fachbezügen neigen dürften. Die Folge wären eine *reduzierte Koordinationsfähigkeit* und die steigende Gefahr *organisatorischen Wachstums* und *interner Spezialisierung*.

Im Ergebnis führt dies zu einer Reihe bedeutsamer *Einschränkungen von Neugliederungsansätzen*, die über Kreiszusammenschlüsse zu größeren Gebietsstrukturen gelangen sollen. Zunächst bedarf es einer hinreichend differenzierten Struktur, die in jedem Fall mehr als zwei Kreise umfassen muss, wobei diese jeweils keine Größe erreichen sollten, die aufgrund ihres regionalen Zuschnitts die Landeseinheit und -stabilität in Frage stellen. Damit verbindet sich das Erfordernis, dass gerade mit abnehmender Zahl die Kreise auch untereinander ausgewogen gestaltet sein müssen und nicht einer (oder wenige) andere Regionen im Landesmaßstab majorisieren können.<sup>17</sup> Schließlich müssen sie (wie auch das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern hervorhebt) eine ausreichende Integrationsfähigkeit nach innen aufweisen, also ihren Selbstverwaltung und Teilhabe ermöglichenden Kreischarakter bewahren; aus diesem Erfordernis leiten sich *Obergrenzen für die Flächenausdehnung eines Kreises* ab, die in Kap. 4.1 unter der Chiffre der optimalen Betriebsgröße näher erläutert wurden und bei der Bildung vergrößerter Kreisstrukturen zu beachten wären.

**Größenbezogener „Korridor“ für Neugliederungen**

#### *Neuzuschnitte/Veränderung der gegebenen Gebietskulisse*

Als dritter Neugliederungsansatz sind schließlich *Neuzuschnitte* anzusprechen, die *von der gegebenen Gebietskulisse abweichen*. Was das Ausmaß der dabei entstehenden (neuen) Kreisstrukturen anbetrifft, gelten grundsätzlich die gleichen Grenzen, wie sie zuvor für Zusammenschlüsse und Einkreisungen formuliert wurden. In

**Vor- und Nachteile von Neuzuschnitten**

<sup>17</sup> Als möglicher Maßstab für ein entsprechendes Gleichgewicht können die durch die neuen Gebietskörperschaften abgedeckten Landtagswahlkreise dienen. Sie prägen ganz wesentlich den Einfluss, den eine Region auf Landesebene entfalten kann. Die Optionen zur mehrheitlichen Koalitionsbildung gegenüber anderen Landesteilen gibt Aufschluss darüber, wie gleich- oder ungleichgewichtig die zugrunde liegenden Gebietszuschnitte ausgestaltet sind.

ihrem Fall geht es daher vor allem um die spezifischen *Argumente für und gegen das Abweichen von hergebrachten Territorialbezügen*. Entsprechende Szenarien wurden bislang bei fast allen Gebietsreformen auf der Kreisstufe diskutiert, jedoch bislang nie in vollem Umfang realisiert. Die *Gründe für solche Anpassungen* ergeben sich zunächst aus dem Umstand, dass administrative Strukturen zwar sozio-ökonomische Entwicklungszusammenhänge beeinflussen, jedoch nicht auf diese territorial reagieren können, sofern sie vor allem durch exogene Faktoren oder Maßstabsvergrößerungen bedingt sind. In diesem Fall kommt es zu *spill-over-Effekten*, die die Allokations- und Verwaltungseffizienz der Verwaltung zum Nachteil der Adressaten öffentlichen Handelns verringern. Darüber hinaus können Neuzuschnitte dazu beitragen, *Disparitäten bei einer größerräumigen Neugliederung zu überwinden*, indem die Teilung von (Alt-)Kreisen die Schaffung einer untereinander wie auch im Landesmaßstab ausgewogeneren Struktur ermöglicht. Schließlich beinhalten solche Anpassungen vor allem *im Nahbereich erhebliches Potential*, wenn es etwa darum geht, die Einkreisung von Oberzentren, die bislang an mehrere Gemeindeverbände angrenzen, im Sinne ihrer möglichst vollständigen Integration in kreiskommunale Ausgleichssysteme auch territorial einheitlich zu verorten. *Einzuwenden* ist indes, dass entsprechende Lösungen erhebliche *Transaktions- und Durchsetzungsprobleme* aufwerfen. So gestaltet sich in den benannten Fällen die Auseinandersetzung um Ressourcen und Personal deutlich schwieriger und konfliktanfälliger. Hinzutreten *Folgeanpassungen*, sofern etwa Planungsräume und übergeordnete Behördenstrukturen ebenfalls verändert und vor allem auch im privaten und gesellschaftlichen Bereich (Industrie-, Handels- und Handwerkskammern, Verbände usw.) nachvollzogen werden müssen. Zudem existiert im Rahmen der Landesentwicklung kein in sich geschlossenes und dominantes Leitbild, das eindeutige Zuschnitte solcher neuen Funktionsräume vorgäbe. Nicht zuletzt mit Blick auf die aktuelle Diskussion erscheint daher ein *vollständiger Neuzuschnitt von Kreisstrukturen wenig realistisch*, da die dabei denkbaren Varianten beträchtlicher und naturgemäß sehr kontroverser Diskussion unterlägen. Hierdurch würde die politisch-administrative Durchsetzung einer etwaigen Neugliederung erschwert, zumindest jedoch deutlich verzögert. Berücksichtigt man die Grenzen des entwicklungspolitischen Einflusses kreiskommunaler Aufgabenerledigung, stellt sich im Übrigen auch die *Frage der Wesentlichkeit*, die eine Neustrukturierung für sich beanspruchen müsste. Insofern hält es der Gutachter nicht für sinnvoll, bei einer etwaigen Territorialreform von der gegebenen Gebietskulisse in größerem Maße abzuweichen. Entsprechende Anpassungen im Nahbereich wären lediglich optional und damit neben einer Reform innerhalb der bestehenden Strukturen auszuweisen.

*Exkurs: Zur Ermittlung von Fusions- und Kooperationsrenditen*

Die *Berechnung von Kooperations- und/oder Fusionsrenditen* erweist sich als ein *voraussetzungsvolles Vorhaben*, da bereits die Fragestellung auf grundlegenden und meist erklärungsbedürftigen Annahmen beruht. Dabei geht es zunächst darum, eine theoretisch-konzeptionelle Basis zu umreißen, die es einerseits gestattet, nicht nur isolierte Aufgabenbereiche zu betrachten, sondern einen *gesamthafte Ansatz* für alle einbezogenen Einnahmen und Ausgaben zu bilden, und die andererseits jene *Unsicherheiten und Messprobleme* zu *überwinden* hilft, die sich insbesondere mit dem meist noch immer *input-orientierten* kameraleen Haushaltswesen und ihrer fehlenden Kostenorientierung verbinden.

**Anspruchsvolle Ermittlung von Fusions- und Kooperationsrenditen**

Beide Aspekte verlangen eine Reihe methodischer Sicherungen, die das Land wie seine Kommunen vor Fehlschlüssen schützen, die sich mit einer unvollständigen Empiriebasis verbinden könnten. Mit Blick auf die für diese Zwecke nur *suboptimale Kameralistik, regional unterschiedliche Buchungsroutinen* und eine meist *lückenhafte Datenlage* ist bereits *ab ovo* darauf hinzuweisen, dass jeder Vollständigkeit- und Exaktheitsanspruch bei dogmatischer Lesart an unvermeidlichen *Prognose-Unsicherheiten* scheitern muss, mithin der gelegentlich benannte Gegensatz von Schätzung und Berechnung eher politisch motiviert denn materiell begründet erscheint. Dies gilt im Übrigen *auch für* eine Analyse, der andere, etwa *doppische Systeme*, zugrunde liegen, da hier zumindest das Problem einer sachgerechten Synchronisierung örtlicher Verhältnisse in ähnlicher Weise auftreten würde. Insofern ist jede Untersuchung, die Verteilungswirkungen entfaltet und strukturelle Eingriffe in die kommunale Gebietskulisse rechtfertigen soll, darauf angewiesen, sich zumindest ergänzend auf *robuste Annahmen* zu stützen.

**Methodische Anforderungen**

Die zentrale Annahme aller Versuche, entsprechende Renditen auszuweisen, besteht in der *Realisierbarkeit* sog. *Synergieeffekte*, die sich infolge eines Zusammenschlusses von Organisationseinheiten einstellen. Wählt man dabei als Oberkategorie die Reorganisation, so umfasst diese gebietskörperschaftliche Neugliederungen als *vollständige* und aufgabenbezogene Kooperationen als *partielle Fusionen*. In beiden Fällen geht es um Größenvorteile, wobei als wesentliche *Wirkungszusammenhänge* insbesondere die folgenden zu benennen sind:

**Ausdifferenzierung von Synergieeffekten**

- *Skaleneffekte* aufgrund der Möglichkeit, gegebene Fixkosten (einschließlich der erforderlichen Leitungskapazitäten) auf mehrere Träger bzw. eine größere Aufkommensgrundlage zu beziehen,
- *Verbundeffekte*, die auf einer effizienteren Auslastung vorhandener Infrastrukturen und (vor allem fachlich spezialisierter) Personalkapazitäten beruhen,
- *Spezialisierungseffekte*, die bei einem vergrößerten Personalstamm über Arbeitsteilung und fachliche Spezialisierung Prozesse beschleunigen und qualita-

tiv verbessern, mithin Kosten reduzieren und den *output* verbessern helfen, sowie

- *Kongruenzvorteile*, die durch eine verbesserte Übereinstimmung von Verwaltungs-, Wirtschafts- und Lebensräumen erreicht werden (Vermeidung sog. *spill-over*-Effekte).<sup>18</sup>

*Darüber hinaus* dürfte der Prozess einer Fusion bzw. Kooperation *sekundäre Effekte* erzeugen, die ohne eine strukturelle Reform nicht oder nur z. T. bzw. verzögert erwartbar wären. So zeigt die Erfahrung aus Reorganisationsprozessen im privaten wie im öffentlichen Bereich, dass der Umstand eines Eingriffs in tradierte Strukturen hilft, bislang als gegeben akzeptierte Abläufe und Kostenstrukturen zu hinterfragen, also jenes (auch kreative) *Potential freizusetzen, das für eine nachhaltige Organisationsentwicklung erforderlich ist*. Diese Wirkungen lassen sich in den meisten Fällen (*ex post*) weder quantifizieren noch exakt nachweisen, allerdings zeigen Erfahrungen in einzelnen Konstellationen, dass die Annahme solcher Konsequenzen realistisch ist. Als *Beispiel* mag hier die *Umsetzung des SGB II* zum dienen, die neben der Neukonzeption eines Leistungssystems auch eine Reorganisation bei Kommunen und Arbeitsagenturen erzwang, welche mehrere 10.000 Mitarbeiter betraf. Wie empirische Untersuchungen ausweisen, führte dies in den meisten Fällen durchaus auch zu einer erhöhten Motivation auf Seiten der Beschäftigten und zu einer Dynamisierung von Betreuungs- und Vermittlungsaktivitäten zugunsten der Gruppe der Langzeitarbeitslosen. Die im Rahmen einer vierjährigen Evaluation des Reorganisationsprozesses gewonnenen Erkenntnisse sind für die hier verfolgten Fragestellungen durchaus von Interesse.<sup>19</sup>

**Sekundäre Effekte**

Gleichfalls prozess- wie reformabhängig und der Synergieannahme immanent ist schließlich die Einschätzung, dass neben laufenden internen Optimierungen, die weder von Kooperationen noch von Fusionen herrühren, *weitergehende Rationalisierungen* nicht nur aus politischen und organisationsinternen Gründen, sondern häufig erst *im Zuge struktureller Reformen* verwirklicht werden können. So lassen sich gerade *personalbezogene Verbundvorteile* häufig nur auf einer größeren Basis von Fallzahlen erzielen, indem etwa freie Kapazitäten eines Spezialisten nicht mehr sachfremd eingesetzt oder auf eine nicht zwingend erforderliche Intensivierung seiner Tätigkeit verwandt werden, sondern für eine größere *output*-Menge zur Verfügung stehen. Dies verweist im Übrigen auch auf die jenseits einer Einsparung von Führungspositionen und Kreisorganen realisierbare Effizienzsteigerung, die sich allein auf die Sachbearbeitung bzw. die Vollzugsorganisation bezieht.

**Erschließung von Rationalitätsreserven**

<sup>18</sup> Vgl. hierzu wie im Folgenden Hesse/Götz, a.a.O., 2009a.

<sup>19</sup> Vgl. dazu Hesse/Götz, a.a.O., 2007; Hesse, a.a.O., 2009/2010.

Als *empirische Belege* für die angenommenen Synergieeffekte von Neugliederungen und IKZ-Projekten lassen sich verschiedene Untersuchungen, aber auch die Planungen von Ländern wie Kommunen und *ex post* bemessene Erträge anführen.<sup>20</sup> Als besonders illustrativ und überzeugend dürfen dabei die *Ergebnisse der Funktional- und Strukturreformen in Baden-Württemberg und durchaus Niedersachsen* (Verwaltungsreform I und II) gelten, die jeweils unter Einschluss kommunaler Aufgabenträger vollständig und meist vorzeitig erreicht, i. T. sogar übererfüllt wurden. Sieht man von möglichen Zeitverzügen ab, die zu veranschlagen sind, bis ein als entbehrlich eingestuftes Sach- und Personalpotential tatsächlich abgebaut werden kann, erscheinen *bei Fusionen Einsparungen von zehn Prozent der Ausgangskosten* deshalb durchaus realistisch. Im Fall von *Baden-Württemberg* erzielten die Landkreise im Zuge einer umfassenden *Kommunalisierung unterer Landesbehörden sogar eine Effizienzrendite von durchgehend 20%*. Ähnliches berichten jene Städte, Kreise und Gemeinden, die auf einen Zusammenschluss zurückblicken oder dies zumindest aus freien Stücken planen, wobei entsprechende Erkenntnisse in der Regel nicht dokumentiert werden oder aufgrund politischer Erwägungen der Vertraulichkeit unterliegen. Schließlich können auch die von *Seitz* in verschiedenen Kontexten vorgenommenen länderübergreifenden Ausgabenvergleiche als Begründung dafür dienen, dass *größere Strukturen* aufgrund der oben benannten Zusammenhänge *in der Tendenz kostengünstiger arbeiten*, wenngleich die daraus statistisch abgeleiteten Einsparwerte relevante Sonderfaktoren und Buchungsbesonderheiten außer Acht lassen (müssen) und nicht jene Pfadabhängigkeit abzubilden vermögen, wonach günstigere Ausgabenrelationen das Resultat über Jahre gewachsener Aufgaben- und Personalstrukturen darstellen, mithin auch bei einer Bereinigung regionaler Gegebenheiten und unterschiedlicher Zuständigkeitsverteilungen nicht kurzfristig zu erreichen wären.<sup>21</sup>

Die vorgetragenen Argumente sprechen dennoch ausdrücklich nicht gegen den Anspruch, dass auch kleinere Landkreise sehr effiziente Strukturen aufbauen und im Gegensatz dazu größere Gebietskörperschaften ggf. vergleichsweise teuer arbeiten können. Allerdings erhöht die berechtigte Annahme von größen- wie reformbedingten Einsparrenditen in Anbetracht der finanziellen Ausgangslage von Land und Kommunen<sup>22</sup> den *Druck, sich in kleinteiligeren Kontexten um eine besonders kostengünstige Organisation zu bemühen, sie durch kooperative Formen der Aufgabenwahrnehmung zu flankieren und* (zunächst) im freiwilligen Rahmen *durch die Prüfung von (vollständigen) Zusammenschlüssen perspektivisch zu erweitern*.

**Belege erzielter Synergieeffekte**

**Besondere Anforderungen an kleinere Landkreise**

<sup>20</sup> Vgl. dazu ausführlich bei *Hesse*, a.a.O., 2007a, 436ff.; ferner zum Fall Niedersachsen: *Hesse*, a.a.O., 2007b.

<sup>21</sup> Vgl. dazu *Seitz*, a.a.O., 2008a.

<sup>22</sup> Vgl. dazu *Hesse*, a.a.O., 2007c, 126f. sowie *Seitz*, a.a.O., 2008a, 37ff.

In einer Zwischenzusammenfassung für den Untersuchungsraum Südniedersachsen ergibt sich aus all dem, dass sich zunächst *zahlreiche Ansätze für eine nachhaltige 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, wobei vor allem folgende Aspekte zu berücksichtigen sind:<sup>23</sup>

- Ähnlich den Negativeffekten von Neugliederungen verursacht Interkommunale Zusammenarbeit *Steuerungs-, Kontroll- und auch Demokratiedefizite*, indem die direkte Verantwortung für und die Legimitation der Aufgabenerledigung durch Partner und/oder Verbandsstrukturen geschwächt wird. Hinzutreten eine *abnehmende Transparenz, Schnittstellen- und Verflechtungsprobleme*, vor allem wenn eine Kommune jeweils mit verschiedenen Gebietskörperschaften zusammenarbeitet (abgesehen davon, dass divergierende Partnerschaften etwaige Verbundvorteile, die über unterschiedliche Aufgaben hinweg mit einem identischen Kreis an Beteiligten möglich wären, gleichfalls reduzieren).
- Daneben verbindet sich Kooperation regelmäßig mit *Zeitverlusten*, da jedes Projekt einzeln, häufig in anderer institutioneller Form und zu unterschiedlichen Zeitpunkten, realisiert wird. Auf diese Weise bleiben die Kommunen im Verlauf *unterhalb der maximal möglichen Synergien* bzw. realisieren diese *erst mit z. T. erheblicher Verzögerung*; zugleich konditionieren sie damit ihren weiteren Handlungsrahmen, indem etwa bereits existierende Vorhaben erneute Kooperationen mit bestimmten Partnern nahe legen (oder erschweren), selbst wenn diese unter organisationsökonomischen Gesichtspunkten suboptimal (oder vorzugswürdig) erscheinen. Im Ergebnis kommt es zu einer *Pfadabhängigkeit der Zusammenarbeit*, die einerseits zu *geringeren Erträgen*, andererseits zu *problematischen Verflechtungen* führen kann.
- Des Weiteren ist freiwillige Kooperation immer *vom Konsens der Beteiligten und deshalb von win-win-Konstellationen abhängig*. Erneut schränkt dies den Einsatzbereich ein bzw. erhöht die Transaktionskosten, da etwa gemeinsame Entwicklungsprojekte im beidseitigen Interesse liegen müssen und/oder aufwendige Ausgleichsprozesse nötig werden. *Längerfristige Zusammenarbeit*, die die Vorteile des einen Partners erst später durch Effekte für den anderen abzinst, gestaltet sich unter diesen Umständen als *außerordentlich schwierig*, zumal jedes neue Projekt von politisch-administrativen Entscheidungsprozessen abhängt und die *Anreize zur Nichtkooperation* für frühere Nutznießer steigen (Opportunitätskosten der Zusammenarbeit).

**Nachhaltige Erweiterung der IKZ**

**Grenzen erweiterter Kooperation**

**Steuerungs- und Demokratiedefizite**

**Intransparenz, Schnittstellenprobleme**

**Zeitverluste, problematische Pfadabhängigkeit**

**Erfordernis relativ kurzfristigen Nutzens für alle Kooperationspartner**

<sup>23</sup> Erneut verweist der Gutachter hier auf bereits vorgelegte detaillierte Untersuchungen: Hesse, J.J., a.a.O., 2004b; ders., a.a.O., 2006; Hesse, J.J./Götz, A., a.a.O., 2006.



- Schließlich unterliegt Interkommunale Zusammenarbeit noch einer *grundsätzlichen Beschränkung*, die sich als *Autonomiebesatz* kennzeichnen lässt. Obwohl verstärkte Kooperation auf begrenzte Kapazitäten sowie Inkongruenzen und *spill-over*-Effekte gegebener Organisationsstrukturen verweist, werden beteiligte Gebietskörperschaften *wesentliche Funktionen dauerhaft nicht in gemeinsame Einrichtungen und Routinen einbringen*, und zwar umso weniger, je steuerungsrelevanter sie diese einschätzen (Finanzwesen, Bauleit- und Flächennutzungsplanung als Beispiele). Gerade dort also, wo etwa in Querschnitts- und Leitungsbereichen eine vollständige Fusion größtmögliche Synergien in Aussicht stellt, dürfte Kooperation deshalb nicht oder nur eingeschränkt zum Einsatz kommen – es sei denn, die Beteiligten sehen diese bewusst als Vorstufe zu freiwilligen Zusammenschlüssen an.

**Autonomieanspruch**

Im Übrigen ergibt sich aus dieser Übersicht der Handlungsmöglichkeiten wie der Grenzen interkommunaler Kooperation auch ein *Argument für eine etwaige Anschlussfähigkeit an weitergehende Reformen* – eben *bis hin zu einer Fusion*. Zwar muss es den Kommunen aufgrund ihrer Organisations- und Kooperationshoheit grundsätzlich anheim gestellt bleiben, welche Aufgaben sie in welcher Form wahrzunehmen beabsichtigen. Auch bietet eine gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmung aus der Sicht der Kommunen insofern funktionale Vorteile, als ihnen immer noch mehr Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten als bei staatlicher Erledigung verbleiben und die betreffende Zuständigkeit bei freiwilliger Kooperation über ein entsprechendes Kündigungsrecht rückholbar erscheint. Zudem kann eine verbandliche Kompetenz zu einer effektiveren Kostenkontrolle beitragen, indem die Arbeit der beauftragten Kommunen oder Organisationseinheiten mit Blick auf erforderliche Umlagelasten intensiver begleitet wird. Insbesondere im Falle einer Mit- und Auftrags erledigung durch einzelne Kreise oder Städte können zudem vertikale Synergien mit der Standortverwaltung ausgeschöpft werden, die dann wiederum allen Partnern zugute kommt. Und schließlich bieten die benannten Kooperationsstrukturen den Vorteil, dass sie (etwa bei einer landesweiten Zusammenarbeit) den Aufbau von Vergleichs- und *benchmark*-Systemen zunächst in dem betreffenden Aufgabenfeld, später ggf. auch in funktional verbundenen Bereichen gestatten. Gerade in ressourcen- (Soziales und Jugend) und ordnungsintensiven Bereichen (Umweltschutz) erscheint dies besonders lohnend, ein möglicher Effekt, der mit Blick auf eine zukunftsfähige Organisationsentwicklung bedacht werden sollte.

**Anschlussfähigkeit der IKZ für Strukturreformen**

Ungeachtet dessen muss die *kommunale Seite* aber auch *akzeptieren*, dass ein *berechtigtes und unabweisbares (gesamt-)staatliches Interesse* daran besteht, sich bildende Kooperationsbezüge zu strukturieren bzw. eine mit übermäßigen Transaktionskosten behaftete Verflechtung zu vermeiden. Dies schließt die Förderung angestrebter Größenordnungen ein und sollte auch die Bildung ökonomisch sinnvoller Nutzer- und Produzentenräume zur Verringerung von *spill-over*-Effekten achten. Der Gutachter schlägt daher in Anlehnung an frühere Arbeiten und seine Ausrichtung an Regionalen Kooperationsräumen im Rahmen des Grundgutachtens

**Orientierung an regionalen Verflechtungsräumen**

sowie im Sinne der empfohlenen Anschlussfähigkeit die Bildung von Kooperationsbereichen/-räumen vor, die sich *an den Handlungspotentialen vergrößerter Kreise orientiert*. Dabei geht es erneut nicht um die Bildung einiger weniger Regionalkreise, sondern um eine produktive Zusammenfassung stark verflochtener Leistungserbringung und dem folgende Organisationsstrukturen. Die Ausgangssituation in Südniedersachsen bietet hierzu Anlass.

#### 6.4.1 Northeim/Osterode am Harz

In der Konsequenz spricht sich der Gutachter im Rahmen des regionalen Kooperationsraums Südniedersachsen deshalb für eine *Fusion von Northeim und Osterode am Harz* aus. Zwar sind die *Verflechtungsprozesse nicht so eindeutig*, wie es aufgrund der in Teilen dichteren Kooperation zwischen Northeim und Göttingen bereits geschildert wurde, *doch greift hier das Bewusstsein und vor allem die politische Absichtserklärung, mit einem ersten Fusionsschritt zu einer breiteren südniedersächsischen Zusammenarbeit beizutragen*. Natürlich erweist es sich dabei als hilfreich, dass beide Landräte der gleichen politischen Partei angehören und die jeweiligen Mehrheitsverhältnisse im Kreistag ein entsprechendes Vorgehen begrüßten.<sup>24</sup> Gleichwohl verbleiben Risiken: Solange nicht ersichtlich ist, auf welchem Weg regional bedeutsame Fragestellungen politisch entschieden werden, wirkt die Fusion von Northeim und Osterode am Harz möglicherweise eher wie eine „Insel“ innerhalb eines stark ausdifferenzierten, vermutlich zu ausdifferenzierten Geflechts von Gebietskörperschaften in Südniedersachsen. Ob und wie die aus der Fusion erwartbaren Synergieeffekte eine wie schließlich unter 6.4.3 anzusprechende „Große Lösung“ vorbereiten, muss zum gegenwärtigen Zeitpunkt offenbleiben. Im Übrigen hat die hier vorlegte Datenanalyse, in Ergänzung mit den in den Kreisen Northeim wie Osterode am Harz geführten Gesprächen deutlich gemacht, dass der ausgeprägte, wenn auch unterschiedliche Stabilisierungsbedarf in beiden Kreisen eine zügige Fusion nahelegt.

**Empfehlung der  
Fusion Northeim  
und Osterode**

<sup>24</sup> Vgl. *Niederschrift über die Sitzung des Kreistages des Landkreises Northeim am 14.01.2011 – Drs. Nr. 1383/17*: „In Ergänzung des Beschlusses des Kreistages vom 17.12.2010 wird der Landrat klarstellend beauftragt, mit den Landkreisen Göttingen, Holzminden und Osterode am Harz sowie der Stadt Göttingen Verhandlungen über einen Zusammenschluss (Fusion) auf der Basis des ‚Hesse-Gutachtens‘ aufzunehmen“. *Niederschrift über die öffentliche Sitzung des Kreistages des Landkreises Osterode am Harz am 22.02.2010 – Drs. Nr. 234*: „Der Landrat wird beauftragt, Sondierungsgespräche mit den Nachbarkreisen mit folgenden Zielen zu führen: [...] die gemeinsame Beauftragung eines ergebnisoffenen Fusionsgutachtens [...] Der Gutachtenauftrag umfasst den gesamten südniedersächsischen Raum (Landkreis und Stadt Göttingen sowie Landkreise Holzminden, Northeim und Osterode am Harz)“. *Niederschrift über die öffentliche Sitzung des Kreistages des Landkreises Osterode am Harz am 21.02.2011 – Drs. Nr. 321*: „Der Landrat wird – in Fortführung des Kreistagsbeschlusses vom 22. Feb. 2010 – beauftragt, die von den Landkreisen Goslar und Northeim angebotenen Sondierungsgespräche zu führen.“

#### 6.4.2 Verbesserung des Verhältnisses von Landkreis und Stadt Göttingen

Die Entwicklung des Landkreises Göttingen erfuhr trotz der benannten vielfältigen positiven Initiativen eine gewisse Schwächung dadurch, dass die bereits angesprochenen Kommunikationsprobleme das Verhältnis von Kreis und Stadt Göttingen belasten. Insofern *prüfte der Gutachter* auch, *ob die* von der Stadt angestrebte *Kreisfreiheit nicht ein möglicherweise problemlösendes Entwicklungsmodell darstellen könnte*, das eine vollere Nutzung der Potenziale des „Exzellenzstandortes“ beinhalten würde. So wies der Oberbürgermeister der Stadt mehrfach darauf hin, dass er durch nahezu kontinuierliche Abstimmungsprozesse mit dem Kreis, vor allem in Finanzangelegenheiten, Zeit und Energien verlieren würde, die bei einer weitergehenden Eigenständigkeit positiver genutzt werden könnten. Sollte sich eine Kreisfreiheit nicht materialisieren lassen, verwies er mit Blick auf den unglücklichen Sonderstatus der Stadt Göttingen auf das Beispiel der Region Hannover, deren Entwicklungsmodell er als „beispielhaft“ kennzeichnet.

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. Da unbestritten sein dürfte, dass die Stadt Göttingen als kreisfreie Stadt in beträchtlichem Umfang an zusätzlichen Erträgen aus der Finanzausgleichsmasse des Landes partizipieren würde, wäre eine eindeutige Regelung zur Verminderung der Kreisumlagepflicht bzw. zum Rückfluss der Kreisumlage vorzusehen. Seitens der Stadt präferiert man verständlicherweise, von der Pflicht zur Zahlung einer Kreisumlage gänzlich entbunden zu werden und stattdessen dem Landkreis Göttingen die Kosten für die Übernahme entsprechender Aufgaben und Aufwendungen auf Nachweis in Rechnung stellen zu können, doch käme dies einer Auflösung der Kreis-Stadt-

**Problematisches Verhältnis von Kreis und Stadt**

**Plädoyer für eine Stärkung der weiterhin kreisangehörigen Stadt Göttingen**

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 im Januar kommenden Jahres unterbreiten. Darüber hinaus gilt es, die faktisch gegebene 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.

Im Hintergrund dieser Überlegungen steht ein *zeitgemäßes Verständnis der Stadt-Umland-Organisation*, das eher von funktionalen Erwägungen denn von denen einer gebietskörperschaftlichen Demarkation getragen werden sollte. Ein überhöhtes Verständnis von „Kreisfreiheit“ erscheint dem Gutachter heute nicht mehr angemessen, es wird den zunehmenden Verflechtungsprozessen und ihrer Leistungs- und Ergebnisorientierung nicht mehr gerecht.

Hinzu tritt, dass auf diesem Weg eine *Asymmetrie der gebietskörperschaftlichen Ausrichtung in Niedersachsen abgebaut* werden könnte. So ist nicht ersichtlich, warum es neben der Solitärregion Hannover kreisfreie Städte wie Wilhelmshaven, Delmenhorst und Emden gibt, während wesentlich leistungsstärkere Einheiten wie eben Göttingen in den „Fesseln“ der Kreisangehörigkeit verbleiben. Denkbar ist durchaus, für Niedersachsen eine Struktur vorzusehen, die *als unbestrittene Großstädte nur noch Braunschweig, Osnabrück und Oldenburg* ausweist, während sich in den Stadt-Umland-Räumen neue Formen der Stadt-Kreis-Kooperation und Verflechtung finden. Gelänge es, die hier angesprochene Lösung für Göttingen in eine gewisse Komplementarität zu Städten wie Wolfsburg und Lüneburg zu setzen, ergäbe sich ggf. ein Entwicklungsmodell, das vom Süden bis in den Nordosten des Landes hinein eine zukunftsfähige gebietskörperschaftliche Struktur entwickelt, die den faktischen Verflechtungen zwischen städtischem und ländlichem Raum folgt und beträchtliche synergetische Zugewinne verspricht. Ergänzt man zudem, dass zahlreiche Zwischenformen der gebietskörperschaftlichen Organisation sich eher historischen Konstellationen als einer funktionalen Logik verdanken, erscheint eine vorurteilslose Überprüfung angezeigt, die in eine Kommunalreform münden könnte, welche auf einen „Flickenteppich“ der Gebietsorganisation ein eben funktionaler Logik entsprechendes Entwicklungsmodell folgen ließe. Zudem gelänge es, weitere „Solitärelösungen“ zu vermeiden und für das Landesganze ein überzeugendes Strukturkonzept vorzulegen.

Auch bleibt im Fall Göttingens zu berücksichtigen, dass sich weitere Argumente gegen eine Auskreisung finden: So liegt der Bevölkerungsbesatz der Stadt leicht unterhalb der vom Gutachter für kreisfreie Städte ausgewiesenen Mindesteinwohnerzahlen und hat er in dem vorliegenden Gutachten zur Entwicklung des Raums Wolfsburg–Gifhorn–Helmstedt für eine kreisfreie Stadt mit vergleichbarer Ein-

**Funktionale Regelung der Stadt-Umland-Organisation**

**Ein landesweites Strukturproblem**

**Weitere Argumente gegen eine Auskreisung der Stadt Göttingen**

wohnerzahl (121.000) eine Einkreisung (bei gleichzeitiger Stuserhöhung) empfohlen. Zudem ist auch für die Stadt Göttingen nach den neuesten Prognosen des NIW/der NBank von rückläufigen Einwohnerzahlen auszugehen – so von 121.500 im Jahr 2009 auf 109.900 im Jahr 2030.<sup>25</sup> Dass schließlich bei einer Kreisfreiheit der einzig wirklich starke Akteur im Raum von Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen ausgenommen würde, bildet das gewichtigste materielle Argument.

### 6.4.3 „Große Lösung“?

Die zur Erstellung dieses Gutachtens in Südniedersachsen geführten Interviews ließen immer wieder erkennen, dass sich zahlreiche Funktionsträger auch eine „große Lösung“ für den Raum vorstellen können, also eine Fusion aller drei Landkreise (Göttingen, Northeim und Osterode am Harz), ggf. in Form einer „Region“. In einem stark polarisierten Wahlkampf von der Christdemokratie apodiktisch abgelehnt, von den Vertretern der SPD und den Grünen eher begrüßt, dürfte sich *im Gefolge des Wahlergebnisses* eine Vertiefung der Diskussion ergeben, wobei nicht auszuschließen ist, dass diese möglicherweise schneller zu einer solchen „großen Lösung“ führt als das vom Gutachter im Folgenden vorzustellende Stufenmodell. Natürlich wird man für das „Regionsverständnis“ der Beteiligten Verständnis haben müssen, doch sei hier erneut darauf verwiesen, dass die Diskussion um eine „verfasste Region“ bestenfalls als breiter Diskussionsanstoß zu werten ist. Nimmt man den Begriff der verfassten Region ernst, käme es zur Bildung einer weiteren Gebietskörperschaft (mit eigener Vertretung), die entweder zu Lasten der Kreisebene oder aber zusätzlich zur Kreisebene geschaffen werden müsste, beides angesichts des bereits heute überkomplexen Verwaltungssystems und der Verfassungslage kein wirklich gangbarer Weg. Die Bildung von „Regionen“ wurde und wird immer nur aus der jeweiligen Oppositionsrolle heraus formuliert, nach Übernahme der Regierungsverantwortung lösen sich solche Vorstellungen meist schnell auf. Insofern glaubt der Gutachter, dass das von ihm präferierte schrittweise Verfahren: „Kleine Fusion“ zwischen Northeim und Osterode am Harz, Verbesserung und Vereinfachung der Interaktion zwischen dem Kreis und der Stadt Göttingen, nachhaltige Ausweitung der interkommunalen Zusammenarbeit in Schlüsselbereichen und schließlich ein erneuerter Regionalisierungsansatz (vgl. im folgenden Abschnitt) einen sinnvolleren Weg darstellen könnte, Südniedersachsen weiterzuentwickeln. Hinzu käme, dass in Verfolgung der „großen Lösung“ ein Gebilde entstünde, das mit einer Einwohnerzahl von 475.000 und einer Fläche von 3.000 qkm die niedersächsischen Dimensionen nahezu sprengte. Der Autor wird bei der ange-

**Stufenweises  
Verfahren bis zu  
einer möglichen  
„großen Fusion“**

**Bedenken gegen  
eine Regionsbil-  
dung**

<sup>25</sup> NBank, a.a.O., 2011, 96.

sprochenen Fortschreibung seines Grundgutachtens „Kommunalstrukturen in Niedersachsen“ auf diesen Aspekt im Detail zurückkommen.

### 6.5 Modellregion Südniedersachsen? Regionalorganisation *revisited*

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,<sup>26</sup> 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, aufgrund der sehr überschaubaren Erfolge des Zweckverbandes Großraum Braunschweig und demokratiethoretisch zu begründender Vorbehalte aber diskussionswürdig erscheint; bei einer privatrechtlichen Organisationsform wären mangelnde Verbindlichkeit, Transparenz und Offenheit potentielle Nachteile. Beides führt zu der Empfehlung, die von der zu bildenden Einrichtung wahrzunehmenden Aufgaben eindeutig zu definieren und dies mit konkreten, also materiell wie zeitlich „einklagbaren“ Zielvereinbarungen zu verbinden. Darüber hinaus wäre sicherzustellen, über den Einbezug des Landes der Vollzugsorientierung entsprechender Arbeiten ein stärkeres Gewicht als bislang einzuräumen. Nur so dürfte es möglich sein, den vor allem von der Stadt Göttingen und ihren wissenschaftlich-technischen Einrichtungen ausgehenden multiplikativen Potentialen zu entsprechen und sie im Rahmen einer funktional erweiterten Stadt-Umland-Verflechtung wirksam werden zu lassen. 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

**Auflösung oder  
Zusammenführung  
von Regionalverband  
und Südniedersachsen-  
Stiftung**

**Zukunftsinitiative  
Südniedersachsen**

<sup>26</sup> Hesse, J.J., a.a.O., 2010a.

angezeigt, die Identität im und für den Raum zu stärken und die Aufmerksamkeit einer breiteren Öffentlichkeit auf die Potentiale Südniedersachsens zu richten.

## 6.6 Empfehlung des Gutachters: ein Stufenmodell

In der Zusammenfassung empfiehlt der Gutachter ein *stufenweises Vorgehen*, das nach einer ohnehin selbstverständlichen Überprüfung und möglichen *Optimierung des Status quo* zunächst eine *nachhaltig erweiterte Zusammenarbeit* zwischen den Akteuren vorsieht, bis hin zu der angesprochenen *Fusion von Northeim und Osterode am Harz*, die auf beträchtlichen Vorarbeiten aufbauen könnte, mithin existenten und ausbaufähigen Verflechtungsprozessen folgte.

**Stufenweises Vorgehen**

Die sich in der Logik anbietenden *Alternativen*, etwa eine Ausrichtung Osterodes an Goslar oder Northeims an Holzminden, scheidet aus den bereits angesprochenen Gründen, oder, wie im Fall Holzmindens, aufgrund des fehlenden politischen Rückhalts in den Vertretungskörperschaften.

**Ablehnung der Fusionen Osterode und Goslar, Northeim und Holzminden**

Mit Blick auf den *Landkreis Göttingen* sieht der Gutachter den ersten Entwicklungsschritt insofern in einer Optimierung des Status quo, als das Verhältnis zwischen den beiden wichtigsten Akteuren, dem Kreis und der Stadt, zu verbessern ist. Der Gutachter präferiert hier eine „*Statuserhöhung*“ der Stadt, die allerdings *unterhalb der Schwelle der Kreisfreiheit* bleiben sollte und vor allem die *finanzielle Ausstattung des Oberzentrums stärkt*. Dieser Lösungsansatz ist in Komplementarität zu weiteren Ansätzen einer Verbesserung der Stadt-Umland-Organisation in Niedersachsen zu sehen.

**Statuserhöhung der Stadt Göttingen bei Erhalt der Kreisangehörigkeit**

Ob zu einem späteren Zeitpunkt damit auch ein Übergang zu einer „*großen Lösung*“ verbunden sein könnte, wird *von den Leistungen der kooperierenden und fusionierenden Akteure in den kommenden Jahren abhängig* sein. Bislang sind die „Hausarbeiten“ der Beteiligten noch nicht gemacht, fehlt es an notwendigem Vertrauen, Infrastruktur und Know-how zur Bildung einer beträchtlich vergrößerten Gebietskörperschaft. Auch deshalb empfiehlt der Gutachter, hier zunächst die unbefriedigende regionale Leistungsfähigkeit in Südniedersachsen zu überprüfen und parallel zu den sich auf Northeim/Osterode und den Kreis wie die Stadt Göttingen richtenden Aktivitäten eine *neue Regionalorganisation* vorzusehen, die im Arbeitstitel „*Modellregion Südniedersachsen*“ heißen und um eine „*Zukunftsinitiative Südniedersachsen*“ ergänzt werden könnte. Hier geht es um die Wahrnehmung großflächiger Infrastrukturen und eine den Namen verdienende Wirtschaftsförderung, wobei sich letztlich wohl doch eine öffentlich-rechtliche Trägerschaft anbietet, die allerdings für alle relevanten Akteure im Raum geöffnet sein sollte. Zudem wäre die Beteiligung des Landes vorzusehen, um die Ergebnisorientierung und die

**Voraussetzungen einer „großen Lösung“**

**Gründung einer neuen Regionalorganisation**

Abstimmung südniedersächsischer Initiativen mit der Landesentwicklung sicherzustellen.

Sollte es zu einem späteren Zeitpunkt zu einer *Fusion der drei Landkreise Northeim, Osterode am Harz und Göttingen* kommen, bietet sich nach Prüfung aller funktional wie rechtlich möglichen Handlungsformen und unter Verzicht auf territoriale Neuzuschneide eine *Kreisstruktur* an – *unter Ausweis eines Sonderstatus für die Stadt Göttingen* im analog zu dem bereits im „Wolfsburg-Gutachten“ vorgestellten Modell. Der Regionsbegriff wäre aufgrund seiner Vieldeutigkeit ebenso zu vermeiden wie der eines Regional-, Groß- oder Stadtkreises, weil damit Erwartungen geweckt würden, die weder einzulösen noch durch die vorliegenden Daten gedeckt sind. Hinzu tritt, es sei wiederholt, dass der Gutachter die Bildung einer gänzlich neuen Gebietskörperschaft angesichts des ohnehin überkomplexen Verwaltungssystems für unververtretbar hält, mithin eine selbstverwaltungs- und hier kreisfreundliche Anpassungsleistung (als gleichsam Maßstabsvergrößerung) präferiert, die zudem auf funktional und rechtlich erprobten Handlungsformen aufbaute. Die Vertreter Northeims, Osterodes und Göttingens wirkten in dieser Hinsicht als Innovatoren im Rahmen einer zweifelsfrei überprüfungsbedürftigen niedersächsischen Kommunalstruktur.

**„Große Lösung“  
in Form eines  
Kreises mit Sonderstatus für die  
Stadt Göttingen**

Mit Blick auf den *Sonderstatus* erscheint es angeraten, neben den in der Anlage geprüften Formen der Stadt-Umland-Organisation vor allem das niedersächsische Beispiel Hannover einer vertieften Untersuchung zu unterziehen und aus den dabei erkennbaren Vor- wie durchaus auch Nachteilen Empfehlungen zur Ausgestaltung abzuleiten. Ergänzt um einen vorurteilsfreien Blick auf die ungewöhnliche Heterogenität der kreisfreien Städte im Land (Braunschweig, Osnabrück und Oldenburg versus Delmenhorst, Wilhelmshaven und Emden) ergeben sich so ggf. Ansätze zu einem nicht nur kreislichen und gemeindlichen, sondern auch die Städte einbeziehenden Reformansatz.

**Ausgestaltung des  
Sonderstatus**

Im *Verfahren* spricht sich der Gutachter im Vorfeld einer Fusion der Kreise Northeim und Osterode am Harz für die unmittelbare *Einsetzung zweier Arbeitsgruppen* aus, die ihre Beratungen zur nachhaltigen Ausweitung der interkommunalen Zusammenarbeit und zum schrittweisen Übergang in die Fusion aufnehmen sollten. So wäre gewährleistet, dass es mit Blick auf die Gemeinschaftsarbeit nicht bei verbalen Absichtserklärungen oder einer simplen Addition von Sach- und Personalmitteln bliebe. Um entscheidungsorientierte Beratungen sicherzustellen, wäre zwischen einer etwa vierteljährig tagenden *Koordinationsgruppe* (Landräte, Oberbürgermeister, Fraktionsvorsitzende, Leiter der Regierungsvertretung Braunschweig) und einer *Arbeitsgruppe* (Verwaltungsvorstände, Dezernenten, Fachreferenten) zu unterscheiden. Letztere sollte auf der Basis verbindlicher Arbeitsaufträge/Zielvereinbarungen und eines konkreten ergebnisorientierten Zeitplans monat-

**Verfahren: Einsetzung von zwei  
Arbeitsgruppen**



lich zusammentreten. Bei etwaigem Moderationsbedarf steht der Gutachter zur Verfügung.

Auch im Fall Göttingens wäre ggf. an die *Einsetzung komplementärer Arbeitsgruppen* zu denken, die vor allem die Kommunikation und Kooperation zwischen der Kreis- und der Stadtverwaltung „öffnen“ sollten, nicht zuletzt um erkennbare Missverständnisse und Polarisierungen zu überwinden. Es muss im Interesse beider Einrichtungen liegen, die Kommunikation und Kooperation einvernehmlicher und leistungsorientierter zu gestalten. Ob und inwieweit sich diese Arbeitsgruppen auch mit Fragen einer großräumigen Fusion, d.h. der Einbringung von Stadt und Kreis Göttingen in den Verbund von Northeim und Osterode, beschäftigen, muss und sollte offen bleiben.

**Ggf. ergänzende  
Arbeitsgruppen  
für Stadt und  
Kreis Göttingen**

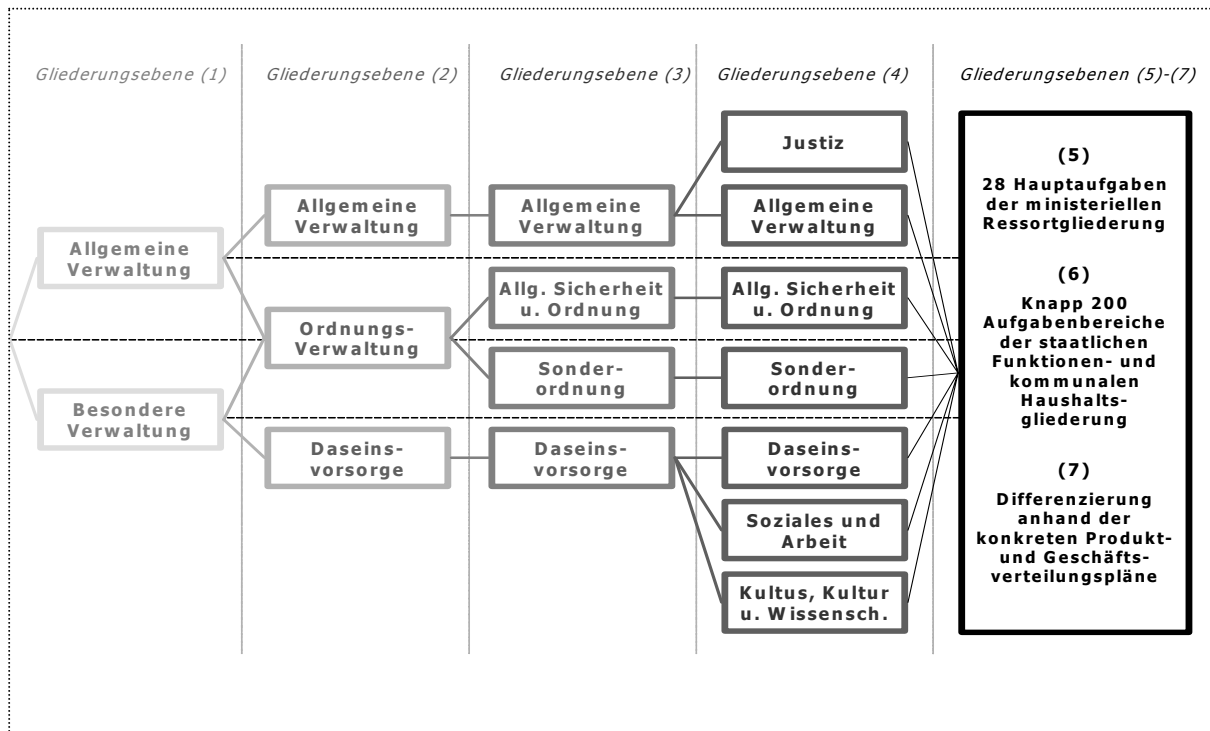
## 7 Anhang

Im nachfolgenden Anhang werden zunächst Übersichtsdarstellungen des ISE zum Aufgabenbestand und zur Aufgabendifferenzierung präsentiert (Kap. 7.1), die für den Nachvollzug der Argumentation im Textteil von Bedeutung sind. Dem folgt eine Synopse der Stadt-Umland-Organisation in der Bundesrepublik (Kap. 7.2), die bestehende wie alternative Organisationsformen in Stadt-Umland-Konstellationen aufführt und daraus allgemeine Handlungsoptionen für den Untersuchungsraum ableitet. Im Anschluss werden Ablaufplanungen für Fusionsprozesse vorgestellt (Kap. 7.3), die die Verfahrensschritte eines Zusammenschlusses mit den jeweils erforderlichen Zeitbedarfen verbinden. Dem folgt eine Zusammenstellung mehrerer, dem ISE seitens der Landkreise Northeim, Osterode a.H. und Goslar sowie der Stadt Göttingen überlassener Übersichten, die dem Ausweis bestehender Projekte der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) dienen (Kap. 7.4). Zudem wird die angesprochene Analyse des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung (NIW, „Wirtschaftsstandorte und Arbeitsmarktverflechtungen im südlichen Niedersachsen“, 2011) in Gänze wiedergegeben (Kap. 7.5). Den Anhang beschließen ein Literatur- und Materialverzeichnis (Kap. 7.6) sowie eine Übersicht zu neueren themenspezifischen Untersuchungen des ISE (Kap. 7.7).

### 7.1 Aufgabenbestand und Aufgabendifferenzierung: ein empirisch-analytischer Rahmen

#### 7.1.1 ISE-Systematik staatlicher und kommunaler Aufgabenbereiche

##### (A) Gesamtübersicht



(B) Detaillierte Übersicht<sup>1</sup>

Globalbereiche (GB)		Hauptaufgaben (ISE)		Staatliche Haushaltsgliederung		Kommunale Haushaltsgliederung			
Nr.GB	Inhalt	HA <sub>ISE</sub>	Inhalt	Fkt.Ziff.	Inhalt	Gl.Nr.	Inhalt		
I	Allgemeine Verwaltung	1	Politische Führung	011	Politische Führung	00	Gemeindeorgane		
						02 (teilw.)	Hauptverwaltung		
		2	Allgemeine Verwaltung	012	Innere Verwaltung	01	Rechnungsprüfung	02	Hauptverwaltung (soweit nicht anteilig bei HA <sub>ISE</sub> 1)
								020	Hauptamt
								021	Organisationsamt
								022	Personalamt
								023	Rechtsamt
								024	Öffentlichkeitsarbeit
								028	Angelegenheiten der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde
								05	Besondere Dienststellen der allgemeinen Verwaltung
014	Statistischer Dienst	051	Statistik						
015	Ziviler Ersatzdienst								
019	Sonstige allgemeine Staatsaufgaben								
II	Justiz	3	Justiz	05	Rechtsschutz u. Gerichte				
I	(noch Allgemeine Verwaltung)	4	Finanzen und Vermögen	06	Finanzverwaltung	03	Finanzverwaltung		
						061	Steuer- und Zollverwaltung	034	Steuerverwaltung (Verwaltung der Gemeindesteuern)
								034	Liegenschaftsverwaltung (soweit nicht bei HA <sub>ISE</sub> 12)
						062	Schuldenverwaltung und sonstige Finanzverwaltung	030	Kämmerei, Gemeindekasse
						087	Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen	088	Allg. Grundvermögen
						089	Allgemeine Finanzwirtschaft	089	Allg. Sondervermögen
		09	Allgemeine Finanzwirtschaft	09	Allgemeine Finanzwirtschaft				
		5	Auswärtige Angelegenheiten	02	Auswärtige Angelegenheiten	(div.)	Grenzüberschreitende Kooperation		
						021	Auslandsvertretungen		
						022	Internationale Organisationen		
023	Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung								
024	Auslandsschulwesen und kulturelle Angelegenheiten im Ausland								
029	Sonstiges								
III	Verteidigung	6	Verteidigung	03	Verteidigung				
IV	Allgemeine Ordnungsverwaltung	7	Öffentliche Sicherheit und Ordnung	04	Öffentliche Sicherheit und Ordnung	1 (teilw.)	Öffentliche Sicherheit und Ordnung		
						050	Standesamt		
						11 (teilw.)	Aufgaben des Meldewesens (Einwohnermeldeamt), Ausstellung von Personalausweisen, Passangelegenheiten		

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

<sup>1</sup> Quelle: Ebd.

(Fortsetzung)

Nr.GB	Inhalt	HA <sub>ISE</sub>	Inhalt	Fkt.Ziff.	Inhalt	Gl.Nr.	Inhalt
IV	(Fortsetzung)	7	(Fortsetzung)			11 (teilw.)	Staatsangehörigkeitsangelegenheiten, Ausländerangelegenheiten
				042	Polizei (insb. Vollzugspolizei)	10	Polizei (Vollzugsaufgaben auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung)
						11 (teilw.)	Angelegenheiten der allgemeinen öffentlichen Ordnung
						11 (teilw.)	Waffen- und Sprengstoffangelegenheiten
						11 (teilw.)	Vereins-, Versammlungs- u. Pressewesen nach dem Landesrecht
				044	Brandschutz	13	Feuerschutz
				045	Katastrophenschutz	14	Katastrophenschutz
		16	Rettungsdienst				
		049	Sonstiges				
V	Sonderordnungsverwaltung	8	Energieordnung	341	Behörden für Reaktorsicherheit und Strahlenschutz		
				342	Maßnahmen der Reaktorsicherheit und des Strahlenschutzes		
				621	Kernenergie		
				622	Erneuerbare Energieformen		
				626	Erdölversorgung		
				627	Sonstige Energieversorgung		
				629	Sonstiges		
VI	Daseinsvorsorge	9	Daseinsvorsorge und Gemeinschaftsdienste	43	Kommunale Gemeinschaftsdienste	67	Straßenbeleuchtung und -reinigung (inkl. Winterdienst)
						70	Abwasserbeseitigung
						72	Abfallentsorgung
				643	Märkte u. Inlandsmessen (soweit nicht bei HA <sub>ISE</sub> 10)	73	Märkte
				43	(noch Kommunale Gemeinschaftsdienste)	74	Schlacht- u. Viehhöfe
						75	Bestattungswesen
				439	Sonstiges	76	Sonstige öffentliche Einrichtungen
						77	Hilfsbetriebe der Verwaltung
				82	Versorgungsunternehmen	81	Versorgungsunternehmen
						810	Elektrizitätsversorgung
		813	Gasversorgung				
		815	Wasserversorgung				
		816	Fernwärmeversorgung				
		817	Kombinierte Versorgungsunternehmen				
		83 (teilw.)	Kombinierte Versorgungs- und Verkehrsunternehmen				
V	(noch Sonderordnungsverwaltung)	10	Wirtschaft	6 (teilw.)	Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe	11 (teilw.)	Gewerbe- und Gaststättenwesen Aufgaben der allgem. Preisbehörde für Güter und Leistungen nach Landesrecht
				61	Verwaltung (Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe)		
VI	(noch Daseinsvorsorge)	10	Wirtschaft	623	Wasserwirtschaft und Kulturbau (soweit nicht bei HA <sub>ISE</sub> 10)	69	Wasserläufe, Wasserbau (soweit nicht bei HA <sub>ISE</sub> 10)
				624	Talsperren, Hochwasserrückhaltebecken		

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Nr.GB	Inhalt	HAISE	Inhalt	Fkt.Ziff.	Inhalt	Gl.Nr.	Inhalt		
V	<i>(Sonderordnungsverwaltung und Daseinsvorsorge im Fall der Bergverwaltung/des Bergwesens)</i>	10	<i>(Fortsetzung)</i>	631	Kohlenbergbau				
VI				632	Sonstiger Bergbau				
VI	<i>(noch Daseinsvorsorge)</i>			634	Verarbeitende Industrie				
				635	Handwerk und Kleingewerbe				
				638	Baugewerbe				
				639	Sonstiges verarbeitendes Gewerbe				
				641	Handel (allgemein)				
				642	Exportförderung, Auslandsmessen				
				643	Märkte u. Inlandsmessen			791 (teilw.)	Sonstige Förderung von Wirtschaft und Verkehr
				649	Sonstiges	799			
				651	Tourismus/ Fremdenverkehr	790 791 (teilw.)	Fremdenverkehr Sonstige Förderung von Wirtschaft und Verkehr		
				66	Geld- und Versicherungswesen				
				68	Sonstige Bereiche				
				691	Regionale Fördermaßnahmen: Betriebliche Investitionen			791 (teilw.)	Sonstige Förderung von Wirtschaft und Verkehr
				692	Regionale Fördermaßnahmen: Verbesserung der Infrastruktur				
				699	Sonstiges	799	Sonstiges		
				772	Nachrichtenwesen: Rundfunkanstalten und Fernsehen				
				85	Sonst. Wirtschaftsunternehmen			80 (teilw.)	Verwaltung der wirtschaftlichen Unternehmen
								84	
			86	Kur- und Badebetriebe					
			87	Sonstige wirtschaftliche Unternehmen (inkl. Sparkassen)					
V	<i>(noch Sonderordnungsverwaltung)</i>	11	Verkehr	711	Verwaltung des Straßen- und Brückenbaus	11 (teilw.)	Allgemeine Wege- u. Wegebauaufsicht nach Landesrecht; Straßenverkehrsaufsicht		
						11 (teilw.)		Kraftfahrzeugzulassungsstelle	
						712	Verwaltung der Wasserstraßen und Häfen	11 (teilw.)	Ordnungsaufgaben der Hafenaufsicht
VI	<i>(noch Daseinsvorsorge)</i>			719	Sonstiges				
				721	Bundesautobahnen				
				722	Bundesstraßen			660/ 665	Bundesstraßen: Ortsdurchfahrten und -umgehungen (Aufgaben der Baulastträger nach dem Straßengesetz)
				723	Landstraßen				
				724	Kreisstraßen	65	Kreisstraßen (Aufgaben der Baulastträger nach den Straßengesetz)		
				725	Gemeindestraßen	63	Gemeindestraßen (Aufgaben der Baulastträger nach den Straßengesetzen)		
				729	Sonstiges	68	Parkeinrichtungen		
	73	Wasserstraßen und Häfen, Förderung der Schifffahrt	793 (teilw.)	Förderung der Schifffahrt und des Luftverkehrs					

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Nr.GB	Inhalt	HA <sub>ISE</sub>	Inhalt	Fkt.Ziff.	Inhalt	Gl.Nr.	Inhalt		
VI	(noch Daseinsvorsorge)	11	(Fortsetzung)	741	Maßnahmen für den öffentlichen Personennahverkehr	792	Förderung des ÖPNV		
				749	Sonstiges	799	Sonstiges		
				751	Flugsicherung				
				759	Sonstiges				
				76	Wetterdienst				
				83	Verkehrsunternehmen	82	Verkehrsunternehmen		
				831	Straßenverkehrsunternehmen	83 (teilw.)	Kombinierte Versorgungs- und Verkehrsunternehmen		
				832	Eisenbahnen				
				834	Häfen und Umschlag				
				835	Flughäfen und Luftverkehr	793 (teilw.)	Förderung der Schifffahrt und des Luftverkehrs		
		839	Sonstiges	799	Sonstiges				
I	(noch Allgemeine Verwaltung)	12	Bauen, Wohnen und Städtebau	016	Hochbauverwaltung (soweit nicht bei HA <sub>ISE</sub> 4)	035	Liegenschaftsverwaltung (soweit nicht bei HA <sub>ISE</sub> 4)		
						60	Bauverwaltung		
						600	Allg. Bauverwaltung		
						601	Hochbauverwaltung		
						602	Tiefbauverwaltung		
						603	Brückenbauverwaltung		
						604	Wasserbauverwaltung		
						73 (teilw.)	Wasserstraßen und Häfen, Förderung der Schifffahrt		
						42 (teilw.)	Raumordnung, Landesplanung, Vermessungswesen	61	Städteplanung, Vermessung, Bauordnung
								610	Orts- u. Regionalplanung (Ortsplanung, Aufstellung von Bauleitplänen)
		613	Bauordnung						
		612	Umlegung von Grundstücken						
VI	(noch Daseinsvorsorge)			44	Städtebauförderung	615	Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen		
				411	Förderung des Wohnungsbaus	62	Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge		
V	(noch Sonderordnungsverwaltung)			421	Kataster- und Vermessungsverwaltung	612	Vermessung		
V	(noch Sonderordnungsverwaltung und Daseinsvorsorge)	13	Raumordnung und Landesentwicklung	42 (teilw.)	Raumordnung, Landesplanung, Vermessungswesen				
V	(noch Sonderordnungsverwaltung)	14	Umwelt und Naturschutz	331	Umwelt- und Naturschutzbehörden	11 (teilw.)	Naturschutz (ordnungsbehördliche Aufgaben)		
						12	Naturschutz		
						360	Naturschutz und Landschaftspflege		
						11 (teilw.)	Ordnungsaufgaben der Wasseraufsicht		
						11, 12, 360	(Fortsetzung)		
V	(noch Sonderordnungsverwaltung, sofern Aufgaben der Forstaufsicht)	15	Forsten	512	Forsten (Verwaltung ohne Betriebsverwaltung)	11 (teilw.)	Feld- und Forstaufsicht, Aufgaben nach dem Bundesgesetz zum Schutze der Kulturpflanzen, Flurhüter, Flurschutz, Forstschutz		
VI	(noch Daseinsvorsorge, sofern Aufgaben der Forstwirtschaft)					78 (teilw.)	Förderung der Land- und Forstwirtschaft		
						812	Forstwirtschaftliche Unternehmen	855	Forstwirtschaftliche Unternehmen

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Nr.GB	Inhalt	HA <sub>ISE</sub>	Inhalt	Fkt.Ziff.	Inhalt	Gl.Nr.	Inhalt		
V	(noch Sonderordnungsverwaltung)	16	Ländliche Entwicklung	52 (teilw.)	Verbesserung der Agrarstruktur	78 (teilw.)	Förderung der Land- und Forstwirtschaft		
				17	Landwirtschaft	5	Ernährung, Landwirtschaft und Forschung	11 (teilw.)	Aufgaben der unteren Jagdbehörden nach Bundes- und Landesrecht, Fischereiaufsicht
						51	Verwaltung (ohne Betriebsverwaltung)	78 (teilw.)	Förderung der Land- und Forstwirtschaft
						511 (teilw.)	Ernährung und Landwirtschaft (Verwaltung ohne Betriebsverwaltung)		
						521	Verbesserung der Agrarstruktur (Gemeinschaftsaufgabe)		
						528	EU-Ausrichtungsfonds		
						529	Sonstiges		
						531	EU-Garantiefonds		
						532	Marktordnung (inkl. EU)		
						533	Gasölverbilligung		
						539	Sonstiges		
						541	Versuchsgüter und -felder		
						542	Fischerei		
						549	Sonstiges		
						811	Landwirtschaftliche Unternehmen	850	Landwirtschaftliche Unternehmen
18	Ernährung und Verbraucherschutz	511 (teilw.)	Ernährung und Landwirtschaft (Verwaltung ohne Betriebsverwaltung)	11 (teilw.)	Überwachung des Verkehrs mit Lebensmitteln und Bedarfsgegenständen				
				11 (teilw.)	Ordnungsaufgaben auf dem Gebiet der Veterinäraufsicht, Tierschutz				
				11 (teilw.)	Ordnungsaufgaben auf dem Gebiet der Gesundheitsaufsicht				
19	Gesundheit	311 314	Gesundheitsbehörden Maßnahmen des Gesundheitswesens	50	Gesundheitsverwaltung				
				51	Krankenhäuser				
				54	Sonstige Einrichtungen und Maßnahmen der Gesundheitspflege				
				54	Sonstige Einrichtungen und Maßnahmen der Gesundheitspflege				
VI	(noch Daseinsvorsorge)	20	Arbeit	312	Krankenhäuser und Heilstätten				
				314 (teilw.)	Maßnahmen des Gesundheitswesens				
				319	Sonstiges				
VII	Soziales	20	Arbeit	251	Arbeitslosenhilfen				
				252	Hilfen für die Berufsausbildung, Fortbildung und Umschulung				
				253	Sonstige Anpassungsmaßnahmen und produktive Arbeitsförderung				
				254	Arbeitsschutz				
V	(noch Sonderordnungsverwaltung)								
VII	(noch Soziales)	21	Soziales	21	Sozialverwaltung (ohne Jugendverwaltung; s. hierzu HA <sub>ISE</sub> 24)	40	Verwaltung der sozialen Angelegenheiten (ohne Jugendverwaltung)		
				211	Versicherungsbehörden (Verwaltung)	408	Versicherungsamt		
				212	Sozialamt, Sozialhilfeverband, Landeswohlfahrtsverband (Verwaltung)	400	Allg. Sozialverwaltung (ohne Verwaltung der JugH, Lastenausgleichsverwaltung und Versicherungsamt)		
				214	Versorgungämter (Verwaltung)				

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Nr.GB	Inhalt	HA <sub>ISE</sub>	Inhalt	Fkt.Ziff.	Inhalt	Gl.Nr.	Inhalt
VII	(noch Soziales)	21	(Fortsetzung)	215	Lastenausgleichsverwaltung (Verwaltung)	409	Lastenausgleichsverwaltung
				216	Wiedergutmachungsbehörden (Verwaltung)		
				219	Sonstige Behörden		
				221	Rentenversicherung der Angestellten und Arbeiter		
				222	Knappschaftsversicherung		
				223	Unfallversicherung		
				224	Krankenversicherung		
				225	Arbeitslosenversicherung		
				228	Altershilfe für Landwirte		
				229	Sonstige Sozialversicherungen		
				233	Wohngeld		400 (teilw.)
				34	Leistungen nach dem BSHG und nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	41	Sozialhilfe nach dem BSHG
				410		Hilfe zum Lebensunterhalt	
				411		Hilfe zur Pflege	
				412		Eingliederungshilfe für Behinderte	
				413		Krankenhilfe; Hilfe bei Schwangerschaft oder bei Sterilisation; Hilfe zur Familienplanung	
				414		Sonstige Hilfen in besonderen Lebenslagen	
				42	Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz		
				235	Soziale Einrichtungen	43	Soziale Einrichtungen (ohne Einrichtungen der Jugendhilfe)
				431		Soziale Einrichtungen für Ältere (ohne Pflegeeinrichtungen)	
				432		Soziale Einrichtung für pflegebedürftige ältere Menschen	
				433		Soziale Einrichtungen für Behinderte	
				435		Soziale Einrichtungen für Wohnungslose	
				436		Soziale Einrichtungen für Aussiedler und Ausländer	
439	Andere soziale Einrichtungen						
236	Förderung der Wohlfahrtspflege	47	Förderung v. a. Trägern der Wohlfahrtspflege				
237	Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz						
241	Leistungen der Kriegsopferversorgung und gleichartige Leistungen						
242	Einrichtungen der Kriegsopferversorgung						
243	Lastenausgleich	409	Lastenausgleichsverwaltung				
244	Wiedergutmachung						
246	Vertriebene/Spätaussiedler						

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)



(Fortsetzung)

Nr.GB	Inhalt	HA <sub>ISE</sub>	Inhalt	Fkt.Ziff.	Inhalt	Gl.Nr.	Inhalt		
VII	(noch Soziales)	21	(Fortsetzung)	247	Kriegsopferfürsorge	44	Kriegsopferfürsorge und ähnliche Maßnahmen		
						440	KOF nach dem BVG		
						441	KOF nach dem BVG ohne Sonderfürsorge		
						442	Sonderfürsorge nach dem BVG		
						443	KOF nach dem SVG		
						444	KOF nach dem SVG ohne Sonderfürsorge		
						445	Sonderfürsorge nach dem SVG		
						446	KOF an Berechtigte im Ausland		
				448	Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz				
				249	Sonstiges	47	Weitere soziale Bereiche		
						481	Vollzug des Unterhaltsvorschussgesetzes		
						486	Vollzug des Betreuungsgesetzes		
						487	Hilfe für Heimkehrer und politische Häftlinge		
		29	Sonstige soziale Angelegenheiten	49	Sonstige soziale Angelegenheiten				
		291	Hilfsmaßnahme bei Naturkatastrophen						
		299	Sonstige soziale Angelegenheiten						
		22	Frauen	2 (teilw.)	Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeausgaben, Wiedergutmachung	4 (teilw.)	Soziale Sicherung		
								23 (teilw.)	Familien- und Sozialhilfe, Förderung der Wohlfahrtspflege u. ä.
		23	Familie	23 (teilw.)	Familien- und Sozialhilfe, Förderung der Wohlfahrtspflege u. ä.	4 (teilw.)	Soziale Sicherung		
								231	Kindergeld
				232 (teilw.)	Erziehungsgeld, Mutterschutz	453 (teilw.)	Förderung der Erziehung in der Familie (§§ 16-21)		
				263 (teilw.)	Förderung der Erziehung in der Familie				
				273	Einrichtungen der Familienförderung			462	Einrichtungen der Familienförderung
		463	Einrichtungen für werdende Mütter und Mütter oder Väter mit Kind(ern)						
		465 (teilw.)	Erziehungs-, Jugend- und Familienberatungsstellen						
		24	Jugend	213	Jugendämter (Verwaltung)	407	Verwaltung d. Jugendhilfe		
26	Jugendhilfe nach dem SGB VIII							45	Jugendhilfe nach dem KJHG
262	Jugendsozialarbeit und erzieherischer Kinder- und Jugendschutz							452	Jugendsozialarbeit, erzieherischer Kinder- und Jugendschutz (§§ 13, 14)

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Nr.GB	Inhalt	HA <sub>ISE</sub>	Inhalt	Fkt.Ziff.	Inhalt	Gl.Nr.	Inhalt		
VII	(noch Soziales)	24	(Fortsetzung)	263 (teilw.)	Förderung der Erziehung in der Familie	453 (teilw.)	Förderung der Erziehung in der Familie (§§ 16-21)		
				264	Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege	454	Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen u. in Tagespflege (§§ 23, 24, 25)		
				265	Hilfe zur Erziehung und Eingliederungshilfen	455	Hilfe zur Erziehung (§§ 27-35)		
				266	Andere Aufgaben der Jugendhilfe	456	Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche (§ 35 a); Hilfe für junge Volljährige/ Inobhutnahme (§§ 41-43)		
						457	Adoptionsvermittlung, Beistandschaft, Amtpflegeschaft u. -vormundschaft, Gerichtshilfen (§§ 50-52, 55, 56, 58)		
						458	Sonstige Aufgaben		
				27	Einrichtungen der JugH	46	Einrichtungen der JugH		
				271	Einrichtungen der Jugendarbeit und Jugendverbandsarbeit	460	Einrichtungen der Jugendarbeit		
				272	Einrichtungen der Jugendsozialarbeit und des erziehenden Kinder- und Jugendschutzes	461	Einrichtungen der Jugendsozialarbeit		
				274	Tageseinrichtungen für Kinder	464	Tageseinrichtungen für Kinder		
				275	Einrichtungen für Hilfen zur Erziehung und Eingliederungshilfen	465 (teilw.)	Erziehungs-, Jugend- und Familienberatungsstellen		
						466	Einrichtungen für Hilfe zur Erziehung und Hilfe für junge Volljährige sowie f. d. Inobhutnahme		
				276	Einrichtungen für andere Aufgaben der Jugendhilfe	467	Einrichtungen der Mitarbeiterfortbildung		
						468	Sonstige Einricht.		
VI	(noch Daseinsvorsorge)	25	Sport und Erholung	321	Park- und Gartenanlagen	58	Park- u. Gartenanlagen		
				322	Badeanstalten	57	Badeanstalten		
				323	Sportstätten	56	Eigene Sportstätten		
				324	Förderung des Sports	55	Förderung des Sports		
				329	Sonstiges	59	Sonstige Erholungseinrichtungen		
VIII	Kultus	26	Schule und Bildung	111	Unterrichtsverwaltung	200	Allgemeine Schulverwaltung		
						201	Schulaufsicht		
						205	Verwaltung der Ausbildungsförderung		
				112	Grundschulen	21	Grund- und Hauptschulen		
								113	Hauptschulen
								114	Kombinierte Grund-/Hauptschulen
				115	Kombinierte Haupt- und Realschulen, Erweiterte Realschulen	22	Realschulen		
				116	Realschulen				
				117	Gymnasien, Kollegs	23	Gymnasien (ohne berufliche Gymnasien)		
				119	Gesamtschulen (integr. u. additive)	281	Gesamtschulen		
				121	Schulformunabhängige Orientierungsstufe				
123	Freie Waldorfschulen	285	Freie Waldorfschulen						

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Nr.GB	Inhalt	HA <sub>ISE</sub>	Inhalt	Fkt.Ziff.	Inhalt	Gl.Nr.	Inhalt		
VIII	(noch Kultus)	26	(Fortsetzung)	124	Sonderschulen	27	Schulen für Behinderte		
				127	Berufliche Schulen	24	Berufliche Schulen		
				129	Sonstige schulische Aufgaben	295	Sonstige schulische Aufgaben		
				141	Fördermaßnahmen für Schülerinnen und Schüler	293	Fördermaßnahmen für Schüler		
				145	Schülerbeförderung	290	Schülerbeförderung		
				151	Förderung der Weiterbildung				
				152	Volkshochschulen	350	Volkshochschulen		
				153	Andere Einrichtungen der Weiterbildung	355	Sonstige Volksbildung		
				154	Einrichtungen der Lehrerausbildung				
		155	Einrichtungen der Lehrerfortbildung						
		156	Berufsakademien						
		27	Wissenschaft und Forschung	131	Universitäten				
				132	Hochschulkliniken				
				133	Verwaltungsfachhochschulen				
				134	Pädagogische Hochschulen und entsprechende Einrichtungen der Lehrerausbildung				
				135	Kunsthochschulen				
				136	Fachhochschulen				
				137	Deutsche Forschungsgemeinschaft				
				138	Versorgung inkl. Beihilfe für Versorgungsempfänger im Bereich der Hochschulen				
139	Sonstige Hochschulaufgaben								
142	Fördermaßnahmen für Studierende								
I VIII	Im Fall der Archive Allgemeine Verwaltung und Kultus			143	Fördermaßnahmen für den wissenschaftlichen Nachwuchs				
				146	Studentenwohnraumförderung				
				162	Wissenschaftliche Bibliotheken, Archive, Fachinformationszentren	31 (teilw.)	Wissenschaftliche Bibliotheken		
				163	Wissenschaftliche Museen	31 (teilw.)	Wissenschaftliche Museen und Sammlungen		
				164	Gemeinsame Forschungsförderung von Bund und Ländern				
				165	Andere Einrichtungen für Wissenschaft und Forschung				
				167	Zuschüsse an internationale wissenschaftliche Organisationen und zwischenstaatliche Forschungseinrichtungen				
				168	Forschung und experimentelle Entwicklung zur Weltraumerkundung und -nutzung (Einzelmaßnahmen)				
				169	Forschung und experimentelle Entwicklung zur Produktivität und Technologie (Einzelmaßnahmen)				
				17	Forschung und experimentelle Entwicklung zur Erzeugung, Verteilung und rationellen Nutzung der Energie (Einzelmaßnahmen)				
		172	Forschung und experimentelle Entwicklung zum Schutz und zur Förderung der menschlichen Gesundheit (Einzelmaßnahmen)						

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Nr.GB	Inhalt	HA <sub>ISE</sub>	Inhalt	Fkt.Ziff.	Inhalt	Gl.Nr.	Inhalt
VIII	(noch Kultus)	27	(Fortsetzung)	173	Forschung und experimentelle Entwicklung zum Umweltschutz (Einzelmaßnahmen)		
				174	Forschung und experimentelle Entwicklung zur landwirtschaftlichen Produktivität und Technologie (Einzelmaßnahmen)		
				175	Forschung und experimentelle Entwicklung zu gesellschaftlichen Strukturen und Beziehungen (Einzelmaßnahmen)		
				176	Forschung und experimentelle Entwicklung zu Infrastrukturmaßnahmen und Raumgesamtplanung (Einzelmaßnahmen)		
				177	Forschung und experimentelle Entwicklung zur Erkundung und Nutzung der irdischen Umwelt (Einzelmaßnahmen)		
				178	Nicht zielorientierte Förderung und sonstige Maßnahmen zur Förderung der wissenschaftlichen und zivilen Forschung		
		28	Kultur und Kulturpflege	18	Kultureinrichtungen (inkl. Kulturverwaltung)	30, 32, 33, 34 (teilw.)	Kulturpflege
				181	Theater	331	Theater
				182	Einrichtungen der Musikpflege	332	Musikpflege
				183	Museen, Sammlungen, Ausstellungen	321	Nichtwissenschaftliche Museen, Sammlungen, Ausstellungen
				184	Zoologische und botanische Gärten	323	Zoologische und botanische Gärten (auch Förderung von Einrichtungen Dritter)
				185	Musikschulen	333	Musikschulen
				186	Nichtwissenschaftliche Bibliotheken	352	Büchereien
				187	Sonstige Kultureinrichtungen		
188 (teilw.)	Verwaltung für kulturelle Angelegenheiten	30 34	Verwaltung kultureller Angelegenheiten Heimat- und sonstige Kulturpflege				
191	Einzelmaßnahmen im Bereich Theater und Musikpflege						
192	Einzelmaßnahmen im Bereich Museen und Ausstellungen						
193	Andere Einzelmaßnahmen der Kulturpflege						
V	(noch Sonderordnungsverwaltung, soweit Aufgaben der Denkmalschutzbehörden)	28	(Fortsetzung)	195	Denkmalschutz und -pflege	613	Untere Denkmalschutzbehörde
				188	Verwaltung kultureller Angelegenheiten		
VIII	(noch Kultus)					365	Denkmalschutz und Denkmalpflege
				199	Kirchliche Angelegenheiten	37	Kirchliche Angelegenheiten

## 7.1.2 Kategorien der Aufgabenanalyse

### 7.1.2.1 Funktionale Aufgabendifferenzierung

Zielgruppenbezug	Funktion	Leistungsart	Tätigkeit
Interne Zielgruppe (Einrichtungen und Angehörige der eigenen Institution oder anderer öffentlicher Einrichtungen von EU, Bund, Ländern und Kommunen)	Leitungsfunktion (Funktionen, die im Wesentlichen in der Anleitung operativ tätiger Mitarbeiter sowie der Planung und Steuerung von operativen Tätigkeiten Anderer/Dritter bestehen)	Dienstleistung (In der Regel personalintensive Produktion von immateriellen Gütern zum sofortigen Verbrauch einschließlich der Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge und Gemeinschaftsdienste – einschließlich Ordnungsentscheidungen/-maßnahmen)	Komplexere und einzelfallabhängige Maßnahmen und Verfahren (Maßnahmen mit einem geringeren Grad möglicher Arbeitsteilung sowie einer größeren thematischen/zeitlichen Variabilität und Differenzierung; höhere Qualifikationsanforderungen an das ausführende Personal – gD/hD)
	Arbeitsebene (Leitungspositionen, denen direkt ausführende Mitarbeiter nachfolgen; Beispiele: Referats-, Dienststellen-, Niederlassungsleiter)	Dienstleistung (s. o.)	Komplexere und einzelfallabhängige Maßnahmen und Verfahren (s. o.)

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Zielgruppenbezug	Funktion	Leistungsart	Tätigkeit
<p>(Fortsetzung Intern)</p>	<p><b>Querschnittsfunktion</b>                      (Funktionen, die nicht dem Endprodukt der Aufgabenerledigung für externe oder interne Zielgruppen, sondern als Voraussetzung für dessen Erstellung dienen)</p>	<p>Dienstleistung (s. o.)</p>	<p>Komplexere und einzelfallabhängige Maßnahmen und Verfahren (s. o.)</p> <p>Standardisierte Massengeschäfte                      (Maßnahmen mit einem höheren Grad möglicher Arbeitsteilung sowie einer geringeren thematischen/zeitlichen Variabilität und Differenzierung; geringere Qualifikationsanforderungen an das ausführende Personal – eD/mD/gD)</p>
		<p>Transferleistung (intern)                      (Auszahlung von Bezügen, Beihilfen und Fürsorgeleistungen für Angehörige des öffentlichen Bereichs; Subventionen und Förderungen an andere Verwaltungsträger und Gebietskörperschaften)</p>	<p>Standardisierte Massengeschäfte                      (Maßnahmen mit einem höheren Grad möglicher Arbeitsteilung sowie einer geringeren thematischen/zeitlichen Variabilität und Differenzierung; geringere Qualifikationsanforderungen an das ausführende Personal – eD/mD/gD)</p>

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Zielgruppenbezug	Funktion	Leistungsart	Tätigkeit
(Fortsetzung Intern)	<b>Vollzugsfunktion</b> (Operative Aufgabendurchführung und Leistungserbringung, die sich an Adressaten außerhalb der <i>eigenen</i> Verwaltung richten – kreisangehörige Kommunen als Beispiel)	<b>Dienstleistung (intern)</b> (s. o. – Kommunalaufsicht als Beispiel)	<b>Komplexere und einzelfallabhängige Maßnahmen und Verfahren</b> (s. o.)
			<b>Standardisierte Massengeschäfte</b> (s. o.)
		<b>Infrastrukturleistung (intern)</b> (s. u., allerdings beschränkt auf solche Infrastrukturleistungen, die von anderen öffentlichen Trägern außerhalb der eigenen Verwaltung in Anspruch genommen werden)	<b>Komplexere und einzelfallabhängige Maßnahmen und Verfahren</b> (s. o.)
			<b>Standardisierte Massengeschäfte</b> (s. o.)
<b>Externe Zielgruppe<sup>2</sup></b> (Einrichtungen und natürliche Personen außerhalb des öffentlichen Bereichs; Beispiele: Bürger, Unternehmen, Vereine usw.)	<b>Vollzugsfunktion</b> (Operative Aufgabendurchführung und Leistungserbringung, die sich an einen Adressaten außerhalb der öffentlichen Verwaltung richtet)	<b>Dienstleistung</b> (s. o.)	<b>Komplexere und einzelfall-abhängige Maßnahmen und Verfahren</b> (s. o.)
		<b>Transferleistung (extern)</b> (Gewährung von materiellen Hilfen/Leistungen an Anspruchsberechtigte ohne eine entsprechende Gegenleistung; Gewährung von Subventionen und Förderungen an natürliche und juristische Personen)	<b>Komplexere und einzelfall-abhängige Maßnahmen und Verfahren</b> (s. o.)
			<b>Standardisierte Massengeschäfte</b> (s. o.)

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

<sup>2</sup> Hier im Einzelfall auch Aufgaben mit interner Zielgruppe und Querschnittsfunktionen (Schulverwaltung als Beispiel).

(Fortsetzung)

Zielgruppenbezug	Funktion	Leistungsart	Tätigkeit
(Fortsetzung Extern)	(Fortsetzung Vollzugsfunktion)	<b>Infrastrukturleistung</b> (Zur-Verfügung-Stellung und Instandhaltung benutzungs- und produktionsfähiger Einrichtungen, die der Erstellung von Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge dienen [Volkshochschulen, Jugendeinrichtungen als Beispiel] oder selbst einen Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge darstellen [Grünanlagen, Schwimmbäder usw.] – zu unterscheiden von Dienstleistungen [s. o.], die innerhalb von entsprechenden Einrichtungen erbracht werden [Beschulung durch Lehrkräfte, Betreuung durch Sozialpädagogen usw.])	<b>Komplexere und einzelfallabhängige Maßnahmen und Verfahren</b> (s. o.)  <b>Standardisierte Massengeschäfte</b> (s. o.)



### 7.1.2.2 Räumliche und strategische Aufgabenelemente

Merkmal	Ausprägung	Definition
Ortsnähe/ -ferne	Ortsunabhängigkeit	Aufgabe/Tätigkeit ohne direkten und vor allem permanent erforderlichen Bezug zum Adressaten (zentrale Softwareentwicklung, Register- und Katasterführung) und/oder ohne die Erfordernis einer ortsgebundenen und kleinräumigen Präsenz im Zuge der Durchführung und Leistungserbringung (Durchführung von Fortbildungsveranstaltungen, Controlling usw.)
	Regionalbezug	Aufgabe/Tätigkeit auch mit direktem, aber nicht permanent erforderlichem Bezug zum Adressaten (Bauaufsicht als Beispiel) und/oder mit der Erfordernis einer punktuellen/disponiblen Vor-Ort-Präsenz im Zuge der Durchführung und Leistungserbringung (etwa bei Vor-Ort-Kontrollen im Rahmen der Veterinär- und Lebensmittelaufsicht)
	Ortsbezug	Aufgabe/Tätigkeit mit direktem und vor allem permanent erforderlichem Bezug zum Adressaten (Sozial- und Jugendhilfe als Beispiel) und/oder mit dem Erfordernis einer ortsgebundenen und kleinräumigen Präsenz im Zuge der Durchführung und Leistungserbringung (Verkehrsüberwachung, lokales Ordnungswesen usw.)
Ermessensspielraum	Gering	Einschätzung der in der Aufgabendurchführung möglichen Gestaltungsfreiheit <i>versus</i> eines weitgehend durch gesetzliche Vorgaben und/oder fachtechnische Erfordernisse gebundenen Vollzugs
	Mittel	
	Hoch	
Strategische Relevanz	Gering	Einschätzung der Bedeutung für die gebietskörperschaftliche Eigenentwicklung (auch in Abgrenzung zu anderen Aufgaben und Regionen) und/oder der notwendigen Versorgungssicherheit und/oder der erhöhten Anforderungen an die dauerhafte Gewährleistung der Aufgabenerbringung (insbesondere bei Pflichtaufgaben); hierbei keine Qualifizierung der politischen und/oder rechtlichen Erfordernis, eine Aufgabe dauerhaft wahrzunehmen
	Mittel	
	Hoch	

Legende: „Und“ oder „sowie“ meint, dass beide (oder mehrere) Bedingungen für eine entsprechende Ausprägung gleichermaßen gegeben sein müssen; „oder“ meint, dass nur eine von zwei (oder mehreren) Bedingungen für eine entsprechende Ausprägung gegeben sein darf; „und/oder“ meint, dass sowohl beide (oder mehrere) als auch nur eine von zwei (oder mehreren) Bedingungen gegeben sein können, um die entsprechende Ausprägung zu definieren.

## 7.2 Modelle der Stadt-Umland-Organisation in der Bundesrepublik: eine Synopse

*Formen der Stadt-Umland-Organisation* zeichnen sich dadurch aus, dass mit ihnen *auf regionaler Ebene Einrichtungen* geschaffen werden, die (neben anderen Aufgaben) der *Erarbeitung strategischer Konzepte der Regionalentwicklung* und dem *Vollzug entsprechender Politiken im Verbund von Zentralen Orten und benachbarten Gemeinden und Landkreisen* dienen. Bezog man dies früher vor allem auf die Abstimmung und Lenkung der Siedlungsentwicklung, schließt es heute vermehrt auch netzwerkartige Regionalforen zur Koordination kommunalen und unternehmerischen Handelns ein. Hierbei hat sich das Bewusstsein für eine im zunehmenden Standortwettbewerb notwendige Regionalkooperation bei den meisten Gemeinden und Gemeindeverbänden etabliert. Verstärkt durch haushalterische Zwänge und den demographischen Wandel ist die *Bereitschaft zu gemeinsamem Handeln* in den vergangenen Jahren *deutlich gestiegen*.

**Gestiegene Bereitschaft zur Schaffung regionaler Einrichtungen**

Dementsprechend findet sich gegenwärtig eine *große Zahl unterschiedlicher Stadt-Umland-Organisationen und Handlungsformen*. Ihr Spektrum reicht von losen Vereinigungen (etwa in Vereinen, Arbeitsgemeinschaften und Foren) über feste Verbandsstrukturen bis hin zu gebietskörperschaftlichen Lösungen (Regional-/Großkreise), deren Ausgestaltung wiederum erheblich divergiert. Um zu einer Systematisierung dieser materiellen und institutionellen Vielfalt zu gelangen, bietet sich eine Unterscheidung anhand der folgenden Merkmale an:

**Großes Spektrum von Organisationsformen, zu unterscheiden nach:**

- *Aufgabenumfang und -qualität* (Zahl und inhaltliche Breite der Zuständigkeiten, freiwillige und additive *versus* pflichtige und unabweisbare Aufgaben, vollzugsorientierte Trägerfunktionen *versus* koordinierende und entwicklungspolitisch orientierte Zuständigkeiten),
- *freiwillige versus pflichtige bzw. gesetzlich verfügte Kooperationen* sowie
- *Autonomie der Mitgliedskommunen versus institutionell bedingte Integrationskraft der stadtreionalen Organisationsstruktur*.

**Aufgabenumfang und -qualität**

**freiwillig vs. pflichtig**

**Autonomie und Integrationskraft**

Zwischen diesen Charakteristika bestehen bestimmte Zusammenhänge. So erstrecken sich *freiwillige Kooperationen* zumeist auf *einzelne ausgesuchte Aufgaben*, bei denen die fiskalischen und technischen Vorteile der Zusammenarbeit offensichtlich und die Kosten (Autonomie- und Kontrollverlust, Lastenausgleich) begrenzt sind. Zugleich besitzen solche Handlungsformen vor allem deshalb eine *geringere Integrationskraft*, weil sie sowohl inhaltlich und materiell als auch territorial selektiv bleiben und die Wechselwirkungen zwischen unterschiedlichen öffentlichen Funktionen nicht verbindlich abbilden. Demgegenüber beziehen sich *härtere*, die *Entscheidungsfreiheit der Mitglieder* im betreffenden Aufgabenbereich *einschränkende Kooperationen regelmäßig auf materiell bedeutsamere Zuständig-*

**Zusammenfassende Unterscheidung nach materiellem und institutionellem Integrationsgrad**

keiten (gemeinsame Trägerschaften der Daseinsvorsorge im Rahmen von Zweckverbänden als Beispiel). Zählt hierzu ein *größerer Wirkungskreis mit unterschiedlichen Funktionen*, geht damit meist das Erfordernis einher, die *Bildung von gemeinsamen Trägerstrukturen gesetzlich bzw. extern vorzuschreiben* oder sogar *territorial und institutionell eindeutig zu definieren*. Insofern fällt die Unterscheidung zwischen pflichtigen und freiwilligen Einheiten mit den beiden anderen Kategorien, dem *materiellen bzw. inhaltlichen und institutionellen Integrationsgrad*, zusammen und soll daher in diese einbezogen werden. Im Ergebnis führt dies zu einer zweidimensionalen Differenzierung, die in dem nachstehenden Vier-Felder-Schema dargestellt ist (vgl. Abb. 7.2-A).

Abbildung 7.2-A: Systematik unterschiedlicher Stadt-Umland-Konstruktionen

		Materielle Integration	
		Einzelne und/oder freiwillige Aufgaben	Mehrere und/oder pflichtige Aufgaben
Institutionelle Integration	Hohe Autonomie der Mitglieder, geringe Formalisierung	Einzelthematische Arbeitsgemeinschaften, Foren, Verträge und Vereine	Vereine, Foren und Gesellschaften mit erweitertem entwicklungspolitischen Wirkungskreis
	Geringe Autonomie der Mitglieder, starke Formalisierung	Einzelthematische (Zweck-)Vereinbarungen, Körperschaften und rechtsfähige (Zweck-)Verbände	Verbände und (Gebiets-)Körperschaften auf gesetzlicher Grundlage mit verschiedenen Aufgaben

Quelle: Eigene Darstellung.

In der Praxis lassen sich mit Hilfe dieses Rasters *sechs vorrangige Typen von Stadt-Umland-Organisationen* identifizieren, die jeweils ein *unterschiedliches Maß an materieller und institutioneller Integration* aufweisen:

### 1. Netzwerkartige Vereinigungen und Vereinbarungen

Sie kommen *auf freiwilliger Basis* in Form von Arbeitsgemeinschaften und Vereinen (grenzüberschreitende Regio Aachen e.V., Regionale Entwicklungsagentur Südostniedersachsen RESON e.V., Regio Basiliensis e. V. als Beispiele), Gesellschaften des Bürgerlichen Rechts (etwa die Technologieregion Aachen) oder mittels Kooperationsverträgen (so die Raumordnerischen Verträge zwischen den Städten Eberswalde bzw. Leipzig und den Umlandkommunen

### Sechs Organisationstypen:

Freiwillige netzwerkartige Vereinigungen und Vereinbarungen

Finowfurt/Schorfheide bzw. Taucha) zustande.<sup>3</sup> Charakteristisch ist dabei eine *Beschränkung auf eher wenige, vorwiegend raumordnerische und regionalwirtschaftliche Themen und Koordinationsaufgaben*. Verzichtet wird meist auf Trägerfunktionen, obgleich häufig eine zumindest implizite Offenheit für einen weiter gefassten Wirkungskreis besteht. *Territorial* erheben solche Kooperationen *keinen Anspruch auf flächendeckende Strukturen* und stehen auch Akteuren aus der Privatwirtschaft offen. Ebenso ergibt sich für die beteiligten Kommunen daraus meist *kein Zwang*, die Agenda der Zusammenarbeit durch entsprechende *Beschlüsse nachzuvollziehen*, auch wenn Entscheidungen ohnehin regelmäßig dem Konsensprinzip folgen.

## 2. Vertragliche Stadt-Umland-Kooperationen mit Träger- und Vollzugsfunktionen

Hierbei handelt es sich weiterhin um *freiwillige, jedoch materiell konkretere Formen der Zusammenarbeit*. Sie konzentrieren sich auf *klar definierte Dienstleistungen und Infrastruktureinrichtungen*. In Deutschland weisen entsprechende Fälle eine *vorwiegend verwaltungspolitische Zielsetzung* auf und bleiben auf einzelne Aufgaben beschränkt. Als Instrumente greifen die beteiligten Kommunen auf öffentlich-rechtliche (Zweck-)Vereinbarungen oder etwa den raumordnerischen Vertrag nach § 13 ROG zurück.<sup>4</sup>

Freiwillige Stadt-Umland-Verträge mit Träger- und Vollzugsfunktion

## 3. Gesetzliche Zuweisung von zentralörtlichen Schwerpunkt- bzw. Vor-Ort-Aufgaben

Diese Form der pflichtigen Stadt-Umland-Kooperation wird bislang eher selten praktiziert, ergibt sich allerdings in der *Logik aus einzelgesetzlichen Regelungen*, die bestimmten Kommunen *Mitverwaltungsfunktionen für andere Partner* zuweisen. Als Beispiel hierfür können die früher umfangreicheren, i. T. aber auch noch heute geltenden Zuständigkeiten der Stadt Saarbrücken für den Gesamtbereich des Regionalverbandes dienen (etwa im Katastrophenschutz).<sup>5</sup>

Pflichtige Zuweisung von zentralörtlichen Schwerpunktaufgaben

## 4. Stadtregionale Pflichtverbände

Hier kommt es zu einem *gesetzlich verfügten Zusammenschluss von Kernstädten mit ihren Umlandgemeinden*, wobei die entstehenden Verbände im Wesentlichen *nach den Prinzipien des Zweckverbandsrechts* organisiert sind (Nachbarschaftsverbände in Baden-Württemberg und Regionaler Planungsverband

Gesetzliche stadtregionale Pflichtverbände

<sup>3</sup> Heinz, W. u. a.: Interkommunale Kooperation in baden-württembergischen Stadtregionen: Stuttgart, Karlsruhe und Freiburg, Berlin, 2004; Hesse, a.a.O., 2005a, 71ff.

<sup>4</sup> Hierzu wird erneut auf die oben genannten Fälle Eberswalde/Schorfheide bzw. Leipzig/Taucha verwiesen. Weitere Beispiele diagonalen Kooperation auf Basis von Kontrakten finden sich bei Hesse, a.a.O., 2005a, 71ff.

<sup>5</sup> Vgl. dazu die detaillierten Darstellungen bei Hesse, a.a.O., 2004b, 132ff.

München als Beispiele). Unterschieden werden können *Zweckverbände*, die häufig auf ein Thema (ÖPNV, Ver- und Entsorgung, zuweilen auch Trägerschaft von Schulen und anderen Bildungseinrichtungen sowie Sozialeinrichtungen) bezogen sind, und *regionale Planungsverbände*, deren Kompetenzen sich auf die gemeinsame Flächennutzungsplanung oder die Regionalplanung erstrecken, in Teilen ergänzt um weitere Fachplanungsaufgaben (etwa im Bereich der Landschaftsrahmenplanung und der Nahverkehrsplanung) oder Umsetzungsaufgaben (Trägerschaft von Naherholungseinrichtungen, Koordination der regionalen Wirtschaftsförderung, Organisation des Regionalmarketings).<sup>6</sup> Pflichtverbänden wachsen *eher selten die Trägerschaft von Einrichtungen und Vollzugszuständigkeiten* zu, da diese meist auf privat- oder öffentlich-rechtlich verfasste Organisationseinheiten übertragen werden. Kompetenziell können sich diese Verbände auf bindende Entscheidungen stützen, die gemeinsame, nach dem Delegiertenprinzip durch die Mitgliedskommunen besetzte Gremien treffen.

##### 5. Stadtregionale Verbände mit direkt gewählter Verbandsversammlung

Sie repräsentieren meist auch *verwaltungshistorisch eine Fortentwicklung reiner Planungs- und Koordinationseinrichtungen*; das prominenteste Beispiel hierfür dürfte die Region Stuttgart sein. Aus der einzelgesetzlichen Formalisierung ergibt sich die *Pflichtmitgliedschaft aller Kommunen in einem definierten Raum*. Dabei erfährt die regionale Verbandsebene *durch die Direktwahl ihrer Vertretungskörperschaft* eine Stärkung und besitzt somit *größere Unabhängigkeit gegenüber den örtlichen Interessen*. Bearbeitet wird in diesen Zusammenhängen meist ein *breiteres Aufgabenbündel*. Auch übernehmen entsprechende Verbände häufig Trägerfunktionen und i. T. behördliche Funktionen der Raumplanung.

**Gesetzliche stadtregionale Pflichtverbände mit direkt gewählter Vertretungskörperschaft**

##### 6. Stadtregionale Gebietskörperschaften

Der letzte Typus stellt zugleich die *am stärksten integrierte Kategorie von Stadt-Umland-Organisationen* dar. Hierbei wird eine *gebietskörperschaftliche Ebene*, entweder durch Eingemeindungen oder die institutionelle Verbindung mit der Kreisstufe, *inkorporiert*. Das Spektrum entsprechender Lösungen reicht von der *Eingliederung der Umlandgemeinden* in den Zentralen Ort (entweder als vollständige Eingemeindungen oder in Form einer Regionalstadt mit erweiterten Rechten der ehemals selbständigen Randgemeinden<sup>7</sup>) über *Stadtkreise*

**Gesetzliche stadtregionale Gebietskörperschaft mit Kreisstatus**

<sup>6</sup> Danielzyk, R.: Regionale Kooperationsformen, in: Informationen zur Raumentwicklung, 9–10/1999, 577–589 (581).

<sup>7</sup> Vergleichbare Modelle finden sich derzeit in Berlin mit seinen teilrechtsfähigen Bezirken (gebildet 1920) und i. T. auch in der verbundenen Struktur von Bremen und Bremerhaven; die später wieder aufgelöste Regionalstadt Lahn folgte ebenfalls diesem Prinzip (vgl. dazu Hinkel, K.-R.:

*bzw. eine Stadtunion* (Übernahme von Zuständigkeiten durch die Kernstadt mit einem direkt gewählten oder durch kommunale Delegierte gebildeten Repräsentativorgan) bis hin zur *Konstruktion eines Regional- bzw. Großkreises*, der die Kernstadt und die unmittelbar angrenzenden sowie ggf. auch die im weiteren Umfeld gelegenen Gemeinden zusammenfasst (Region Hannover, Regionalverband Saarbrücken und Städteregion Aachen als Beispiele).

---

Probleme bei der Auflösung der Stadt Lahn, in: Verwaltungsarchiv 71, 1980, 161-174). Dabei könnten im Fall Berlins die Diskussionen über eine Neustrukturierung des Verhältnisses zwischen gesamtstädtischer Ebene und Bezirken auch für andere zentralörtlich geprägte Stadtregionen beispielgebend sein (vgl. dazu Hesse, a.a.O., 2005c; *Abgeordnetenhaus von Berlin*: Dringlicher Antrag der Fraktion der CDU. Starke Bezirke – Starke Demokratie vor Ort, Drs. 15/2776, Berlin, 2005; AG „*Organisation und Aufgabenstellung der Bezirke*“: Berlin Erneuern, Schreiben an den Landesvorstand der SPD Berlin, Berlin, 2005; Götz, A.: Die dezentralisierte Einheitsgemeinde. Eine Perspektive für Berlin und andere Metropolregionen, in: DEMO, 6/2005, 12). Darüber hinaus sollten auch die im Zuge der Territorialreformen in Ostdeutschland erweiterten Ortsteilverfassungen den dezentralen Interessen eingemeindeter Dörfer Rechnung tragen (vgl. hierzu Hesse/Götz, a.a.O., 2003f.).

### 7.3 Ablaufplanung für Gemeindefusionen (weitgehend auch auf Kreisfusionen übertragbar)

Tabelle 7.3.1: Ablaufplan für Zusammenschlüsse von Einheitsgemeinden

Verfahrensschritt	Zeitbedarf (in Wochen)
Antrag aller beteiligten Gemeinden auf eine Gesetzesinitiative der Landesregierung	-
Anforderung einer Stellungnahme des Landkreises (bei unmittelbar gestellten Anträgen)	1
Stellungnahme durch den Landkreis (sofern nicht bereits vorgelegt)	2
Prüfung auf Vorliegen der Voraussetzungen durch das MI, insbesondere auf hinreichende Gründe des Gemeinwohls, des Nutzens und evtl. Alternativen, Anforderung hausinterner Stellungnahmen zur finanzwirtschaftlichen Beurteilung und Erforderlichkeit kommunalwahlrechtlicher Sonderregelungen	2
Hausinterne Stellungnahmen durch beteiligte Referate	2
Erstellung eines Anhörungsentwurfs unter Berücksichtigung hausinterner Stellungnahmen	2
Freigabe des Anhörungsentwurfs durch die Landesregierung (nur bei politisch bedeutsamen Inhalt, d. h. nicht bei kleineren Zusammenschlüssen)	2
Herausgabe des Anhörungsschreibens an die beteiligten Gemeinden und den Landkreis mit Anforderung einer Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf auch im Einzelnen, gleichzeitig Auftrag zur Anhörung der Bevölkerung (wenn nicht bereits hinreichend – auch mit Zeitvorstellungen des Zusammenschlusses – vor der Antragstellung durch die beteiligten Gemeinden geschehen)	2
Bekanntmachung der Anhörung der Bevölkerung	1
Möglichkeit der Bevölkerung zu Anregungen und anderen Stellungnahmen	2-4
Äußerung der beteiligten Gemeinden zum Gesetzentwurf unter Bewertung und Übersendung der eingegangenen Anregungen und Stellungnahmen aus der Bevölkerung und unter Erstellung eines Beitrages zur Gesetzesfolgenabschätzung	2
Prüfung und Abwägung der eingegangenen Stellungnahmen, Ergänzung des Gesetzentwurfs, Erstellung der Gesetzesfolgenabschätzung und des Entwurfs einer Kabinettsvorlage zur Beschlussfassung, Beteiligung der Ministerien und der Arbeitsgruppe Rechtsvereinfachung sowie der Staatskanzlei zur Rechtsförmlichkeitsprüfung	4
Auswertung und Umsetzung evtl. Stellungnahmen und Änderungsvorschläge, Übersendung der Kabinettsvorlage einschließlich des Gesetzentwurfs an die Staatskanzlei	2
Beschluss der Landesregierung zur Einbringung des Gesetzentwurfs in den Landtag, bei Eilbedürftigkeit (insbesondere bei baldigem Ende der allgemeinen Kommunalperiode) Antrag auf Direktüberweisung zur Ausschussberatung	2
1. Lesung des Gesetzentwurfs im Landtag (entfällt bei Direktüberweisung in Eilfällen)	2-6
Beratung im Ausschuss für Inneres, Sport und Integration	3
Bei Mitberatung anderer Ausschüsse und folgender nochmaliger Beratung im Ausschuss für Inneres und Sport	2
Beratung und Verabschiedung des Gesetzentwurfs im Landtag	1-5
Veröffentlichung im Niedersächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt	1-2
<b>Gesamte Verfahrensdauer</b>	<b>28-46</b>

Legende: Kursiv gesetzte Verfahrensschritte sind möglicherweise entbehrlich.

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage eines Vermerks des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport, 2011.

Tabelle 7.3.2: Ablaufplan für Zusammenschlüsse von Samtgemeinden

Verfahrensschritt	Zeitbedarf (in Wochen)
Vereinbarung der Hauptsatzung der neuen Samtgemeinde durch die beteiligten Samtgemeinden	-
Einholung der Zustimmung der Mitgliedsgemeinden der beteiligten Samtgemeinden	2-26
Antrag auf Erlass der Verordnung nach § 79 NGO	1-3
<i>Stellungnahme durch den Landkreis (sofern nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt)</i>	2
Prüfung auf Vorliegen der Voraussetzungen des Zusammenschlusses durch das MI, insbesondere auf hinreichende Gründe des Gemeinwohls, des Nutzens und evtl. Alternativen, Anforderung hausinterner Stellungnahmen zur finanzwirtschaftlichen Beurteilung und Erforderlichkeit kommunalwahlrechtlicher Sonderregelungen	2
Hausinterne Stellungnahmen durch beteiligte Referate	2
Erstellung eines Anhörungsentwurfs unter Berücksichtigung hausinterner Stellungnahmen	2
Herausgabe des Anhörungsschreibens an die beteiligten Samtgemeinden und Gemeinden, erforderlichenfalls auch des Landkreises mit Anforderung einer Stellungnahme zu dem Verordnungsentwurf, gleichzeitig Auftrag zur Anhörung der Bevölkerung ( <i>wenn nicht bereits hinreichend – auch mit Zeitvorstellungen des Zusammenschlusses – vor der Antragstellung durch die beteiligten Samtgemeinden oder Mitgliedsgemeinden geschehen</i> )	2
<i>Bekanntmachung der Anhörung der Bevölkerung</i>	1
<i>Möglichkeit der Bevölkerung zu Anregungen und anderen Stellungnahmen</i>	2-4
Äußerung der beteiligten Gemeinden zum Verordnungsentwurf unter Bewertung und Übersendung der eingegangenen Anregungen und Stellungnahmen aus der Bevölkerung und unter Erstellung eines Beitrages zur Gesetzesfolgenabschätzung für die Verordnung	2
Prüfung und Abwägung der eingegangenen Stellungnahmen im MI, Ergänzung des Verordnungsentwurfs, Erstellung der Gesetzesfolgenabschätzung, Unterrichtung der Ministerien, ggf. auch über <i>beabsichtigtes Zustimmungsverfahren (s. u.)</i> , Beteiligung der Arbeitsgruppe Rechtsvereinfachung sowie der Staatskanzlei zur Rechtsförmlichkeitsprüfung	4
<i>Bei Zusammenschlüssen ohne Zustimmung aller beteiligten Mitgliedsgemeinden: Vorbereitung des Beschlusses der Landesregierung über die Einholung der Zustimmung des Landtags und Beschlussfassung; bei Eilbedürftigkeit (insbesondere bei baldigem Ende der allgemeinen Kommunalperiode) zusätzlich Antrag auf Direktüberweisung zur Ausschussberatung</i>	2-3
<i>1. Lesung des Antrages im Landtag (entfällt bei Direktüberweisung in Eilfällen)</i>	2-6
<i>Beratung im Ausschuss für Inneres, Sport und Integration</i>	3
<i>Beratung und Verabschiedung des Zustimmungsantrages im Landtag</i>	1-5
Fertigung, Unterzeichnung und Verkündung der Verordnung über den Zusammenschluss	2
<b>Gesamte Verfahrensdauer</b>	<b>19-40</b>

Legende: Kursiv gesetzte Verfahrensschritte sind möglicherweise entbehrlich.

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage eines Vermerks des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport, 2011.



## 7.4 Übersichten zum Stand der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) im Raum Südniedersachsen

Tabelle 7.4.1: Übersicht zur IKZ des Landkreises Northeim

VW-Einh. (Northeim)	Kooperationspartner	Die Kooperation ist				Rechtsform	Organisation, Federführung	Kurzbeschreibung (Gegenstand, Zielstellung, Projektstatus)	Geplante oder erzielte Kooperationsrendite (Einsparungen, Qualitätssteigerung, etc.)	Ist die Kooperation inhaltlich auszuweiten?	Beurteilung bisher (Ergebnisse, Ertrag, Probleme)
		abgeschlossen	laufend	geplant	vorstellbar						
I	k.a. Städte/Gemeinden				X	ÖRV	1.1	Personalsachbearbeitung			
I	k.a. Städte/Gemeinden				X	ÖRV	1.1	Bezügerechnung			
I	k.a. Städte/Gemeinden				X	ÖRV	1.1	Zentrale Ausbildungsleitstelle			
I	k.a. Städte/Gemeinden, andere Verwaltungen				X	ÖRV	1.2	Fachkraft für Arbeitssicherheit, Angelegenheiten des Vergabewesens			
I	LK GÖ		X				1.4	Abschluss von Energieverträgen	Einsparung durch Mengenbündelung		günstigere Konditionen bei erhöhter Abnahmemenge, Abstimmungsschwierigkeiten mit der Stadt Göttingen
I	k.a. Städte/Gemeinden				X		1.4	Abschluss von Gebäude- und Sachversicherungen, Beschaffung von Reinigungsmitteln etc.	Einsparung durch Mengenbündelung		
I	k.a. Städte/Gemeinden				X		1.4	Organisation der Gebäudereinigung, Hausmeisterdienste	Bei in Nachbarschaft befindlichen Liegenschaften: gemeinsame Nutzung von techn. Gerät; Großteil der IKZ ist durch die Übernahme der städt. Schulen aus Einbeck u. Northeim erledigt		
I	benachbarte LK		X				1.5	Gegenseitige Aufnahme insbesondere von Schülern berufsbildender Schulen und Kostenausgleich			
I	LK GÖ, OHA, HOL		X			ZV	1.5	Verkehrsverbund Südniedersachsen (VSN). Änderungswünsche oder auch Probleme, die z.B. von Eltern an den LK NOM als Träger der Schülerbeförderung herangetragen werden, werden an den Zweckverband sowie die zuständigen Verkehrsunternehmen weiter geleitet.	Durch die zentrale Planung für mehrere Landkreise können Leistungen (Linienfahrten) im ÖPNV verknüpft werden, aus denen sich dann finanzielle Einsparungen ergeben. Die Höhe kann nicht beziffert werden.		Hinweis: Die im VSN vertretenen Landkreise haben bei der Schülerbeförderung unterschiedliche Satzungsstrukturen (z.B. Wartezeiten und Mindestentfernungen).
I	LK GÖ, OHA, HOL				X	ÖRV	1.5	Gemeinsame Schulentwicklungsplanung, vorrangig im Bereich der berufsbildenden Schulen			
I	k.a. Städte/Gemeinden			X		ÖRV	1.6	Abgabe des Vollstreckungsaußendienstes an die kreisangehörigen Gemeinden	Personal- und Sachkosteneinsparung		

VW-Einh. (Northeim)	Kooperationspartner	Die Kooperation ist				Rechtsform	Organisation, Federführung	Kurzbeschreibung (Gegenstand, Zielstellung, Projektstatus)	Geplante oder erzielte Kooperationsrendite (Einsparungen, Qualitätssteigerung, etc.)	Ist die Kooperation inhaltlich auszuweiten?	Beurteilung bisher (Ergebnisse, Ertrag, Probleme)
		abgeschlossen	laufend	geplant	vorstellbar						
II	Stadt Northeim		X			ÖRV	II	Prüfung der Jahresrechnung gegen Kostenerstattung	Die Kooperation ermöglicht eine Qualitätssteigerung durch den Einsatz von spezialisiertem Personal, die Vertretung ist einfacher zu realisieren.	Eine Ausweitung für die Übernahme von Vergabeprüfungen bei der Stadt Northeim ist denkbar und könnte ebenfalls zu den genannten Kooperationsrenditen führen.	Die Kooperation läuft mit gutem Erfolg, die Prüfung wird vom Landkreis mit kostendeckenden Gebühren liquidiert.
II	Stadt Einbeck			X	X	ÖRV	II	Prüfung der Jahresrechnung gegen Kostenerstattung	Die Kooperation ist für die Prüfung von zwei Jahresabschlüssen geplant, um bei der Stadt Einbeck Prüfungsrückstände aufzufangen, die durch die Umstellung auf die Doppik aufgetreten sind.	Eine Ausweitung für die fortlaufende Prüfung der Jahresabschlüsse ist denkbar und könnte ebenfalls zu den genannten Kooperationsrenditen führen.	
II	Stadt Einbeck		X			ÖRV	II	Prüfung von Auftragsvergaben	Die Kooperation ermöglicht eine Qualitätssteigerung durch den Einsatz von spezialisiertem Personal, die Vertretung ist einfacher zu realisieren.		Die Kooperation läuft mit gutem Erfolg, die Prüfung wird vom Landkreis mit kostendeckenden Gebühren liquidiert.
II	Städte NOM/EIN				X	ÖRV	II	Prüfung der städtischen Eigenbetriebe und kleinen Eigengesellschaften, Prüfung von Verwendungsnachweisen, unvermutete Prüfung der Stadtkassen	Eine Kooperation könnte ebenfalls zu einer Qualitätssteigerung beitragen und die Vertretungssituation vereinfachen.		
II	südniedersächsische Landkreise		X			Satzungen i.V.m. KTBn	II	Gemeinsame Einrichtungen der südniedersächsischen LK (Abfallzweckverband, Regionalverband, Landschaftsverband u.a.) werden im turnusmäßigen Wechsel durch die RPÄ geprüft.	Die zeitlichen Belastungen werden auf die beteiligten RPÄ verteilt, es muss sich nur dass jeweils prüfende RPA mit der Einrichtung befassen.	Zurzeit sind keine Anhaltspunkte für eine Ausweitung erkennbar.	Die Kooperation läuft mit gutem Erfolg, die Prüfung wird vom Landkreis mit kostendeckenden Gebühren liquidiert.
III	k.a. Städte/Gemeinden		X				III	Zentrale Schlauchbeschaffung (seit 1994)	Bessere finanzielle Konditionen	Nein, bereits kreisweit	positive Erfahrungen
III	k.a. Städte/Gemeinden		X				III	Beschaffung von Einsatzschutzkleidung und Druckminderern für Gerätschaften	Bessere finanzielle Konditionen	Nein, bereits kreisweit	positive Erfahrungen
III	Städte NOM/EIN		X				III	Kommunale Geschwindigkeitsmessungen (Städte NOM/EIN)	Ertragssteigerung	Nein	höherer Ertrag
III	Städte NOM/EIN				X		III.8	Gegenwärtig verfügt nur der LK NOM über eine Zulassungsstelle. Ab 10.000 registrierter KFZ wären Städte aber auch zu eigener Zulassungsstelle berechtigt.	Kein gegenwärtiges Interesse der in Frage kommenden Kommunen an einer eigenen Zulassungsstelle.		
III	k.a. Städte/Gemeinden		X				III	Beschaffung von Funkmeldeempfängern i.R.d. digitalen Alarmierung	Bessere finanzielle Konditionen	Nein, bereits kreisweit	positive Erfahrungen
III	k.a. Städte/Gemeinden				X		III	Beschaffung von digitalen Funkgeräten (Endgeräte)	Bessere finanzielle Konditionen		

VW-Einh. (Northeim)	Kooperationspartner	Die Kooperation ist				Rechtsform	Organisation, Federführung	Kurzbeschreibung (Gegenstand, Zielstellung, Projektstatus)	Geplante oder erzielte Kooperationsrendite (Einsparungen, Qualitätssteigerung, etc.)	Ist die Kooperation inhaltlich auszuweiten?	Beurteilung bisher (Ergebnisse, Ertrag, Probleme)
		abgeschlossen	laufend	geplant	vorstellbar						
III	Städte NOM/EIN				X		III.1	Gemeinsame Waffenbehörde mit den Städten NOM und EIN	Einsparung von Sach- und Personalkosten, jedoch politische Willensbildung erforderlich		
III	Städte NOM/EIN				X		III	Gemeinsame Untere Verkehrsbehörde	Einsparung von Sach- und Personalkosten, jedoch politische Willensbildung erforderlich		
III	Städte NOM/EIN				X		III	Gewerberecht (Erlaubnisse, Widerrufe und Untersagungen) in Verbindung mit dem Versammlungsrecht	Einsparung von Sach- und Personalkosten, jedoch politische Willensbildung erforderlich		
IV	benachbarte LK				X		IV	KOF, Blindengeld und -hilfe, strafrechtl. Reha-Gesetz, OEG, SED-Unrechtsbereinigungsgesetz, Unterhaltssicherungs-gesetz	einheitliche Rechtsanwendung, Qualitätssteigerung durch komprimiertes Fachwissen, Stellenreduzierung	wünschenswert	bislang nicht weiter verfolgt
IV	Stadt Northeim		X			ÖRV	IV.3	Aufgaben nach dem WoGG der Stadt Northeim werden gegen Kostenerstattung wahrgenommen (seit Mitte der 2000er Jahre)	Stellenreduzierung, einheitliche Rechtsanwendung, kein Nachteil für Northeimer Bürger	nein	Zusammenlegung hat sich bewährt
IV	Stadt Einbeck				X	ÖRV	IV.3	Aufgaben nach dem WoGG der Stadt Einbeck könnten gegen Kostenerstattung wahrgenommen werden	Ist politisch von der Stadt Einbeck nicht gewollt.	wünschenswert	derzeit nicht realisierbar
V	Jugendhilfe Südniedersachsen		X			V	V	Zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung wurde von den Süd-Nds. Jugendämtern bereits Ende der 90er Jahre der Verein Jugendhilfe Süd-Nds. Gegründet. Erste Aufgabe war die Bereithaltung und Betreuung von qualifizierten	Die Zusammenarbeit hat sich bewährt. Bestimmte Aufgaben könnten von einzelnen Jugendämtern nicht in der Qualität wahrgenommen werden, weil aufgrund der Anzahl der Fälle nicht jedes Jugendamt das erforderliche Personal Sonderpflegestellen und Bereitschaftspflegestellen. Zwischenzeitlich wurde das Aufgabenspektrum erheblich ausgeweitet. Angebote für ambulante und stationäre Maßnahmen gehören ebenso zum Angebot, wie die gemeinsame vorhalten könnte.	Die Jugendämter sind sich darüber einig, dass die Kooperation noch ausgeweitet werden kann.	
					X		VI	Konzentration der Bauaufsichtsbehörden auf einen Standort	Mittelfristig ist mit Personaleinsparungen zu rechnen. Des Weiteren ist die Qualität durch einen gemeinsamen Prüfstatiker, eine gemeinsame EDV-Entwicklung und besseren Kompensationsmöglichkeiten bei Ausfallzeiten zu verbessern.	nein	Eine beabsichtigte Zusammenführung der Bauaufsichtsbehörden der Stadt Northeim und des Landkreises Northeim ist nach mehr als zwei Jahren intensiver Diskussionen offensichtlich am politischen Willen gescheitert.

VW-Einh. (Northeim)	Kooperationspartner	Die Kooperation ist				Rechtsform	Organisation, Federführung	Kurzbeschreibung (Gegenstand, Zielstellung, Projektstatus)	Geplante oder erzielte Kooperationsrendite (Einsparungen, Qualitätssteigerung, etc.)	Ist die Kooperation inhaltlich auszuweiten?	Beurteilung bisher (Ergebnisse, Ertrag, Probleme)
		abgeschlossen	laufend	geplant	vorstellbar						
VI	Städte NOM/EIN				X		VI	Konzentration des Denkmalschutzes auf einen Standort (bei Konzentration der Bauaufsichtsbehörden)	Personaleinsparungen und Kompetenzgewinn	nein	siehe oben
VI	Städte NOM/EIN				X		VI	Zentralisierung/Kooperation bei der Wohnungsbauförderung	Ein hohes Fachwissen und geringe Antragszahlen führen zu einer Unwirtschaftlichkeit.	nein	Gespräche und Verhandlungen mit potentiellen Partnern sind noch nicht geführt worden.
VI	Städte NOM/EIN				X		VI.5	Gründung Zweckverband Regionalplanung, Durchführung von Raumordnungsverfahren, städtebauliche Stellungnahmen	Personaleinsatz kann reduziert werden. Einflussnahme durch den Landkreis Northeim auf bestimmte politische Zielsetzungen kann geringer werden.	Ob eine inhaltliche Ausweitung möglich ist, kann erst nach weitergehenden Untersuchungen beantwortet werden.	In diesem Zusammenhang werden offensichtlich unterschiedliche politische Zielrichtungen verfolgt.
VI	benachbarte LK	X	(X)			ÖRV	VII.1 /VII. 2	Im Bereich der Bekämpfung Hochkontaktiöser ist es auf Initiative des FB VII zu einer Vereinbarung mit den LK OHA und GÖ zur Bildung eines gemeinsamen Tierseuchenkrisenzentrums gekommen.	Bündelung fachlicher und personeller Ressourcen	nein	Mehrmalige erfolgreiche gemeinsame Teilnahme an landesweiten Tierseuchenkrisenübungen
VII	LK GÖ, OHA				X		VII.3 /VII. 4	Zur Bekämpfung sich schnell verbreitender Seuchen werden Pandemiepläne vorgehalten und umfangreiche personelle und sachliche Ressourcen benötigt. Zur Erzielung von Synergieeffekten wäre kreisübergreifende Zusammenarbeit zu prüfen.	Bündelung fachlicher und personeller Ressourcen		Aufgrund der personellen und strukturellen Veränderungen konnte eine Umsetzung noch nicht erfolgen.
VII	benachbarte LK	X				ZV	VII.2	Überregionale sach- und fachgerechte Beseitigung von Tierkörpern	Zweckverband kann Leistungen kostengünstiger und qualitätssicher erledigen		Lösung hat sich in der Praxis bewährt.
VII	südniedersächsische LK				X		VIII	Qualifizierung für ehrenamtlich Tätigkeiten, Wohnen im Alter, Fragen zur frühkindlichen Bildung, Gesundheit, Pflege, Aufrechterhaltung öffentlicher Infrastruktur		je nach Nachfrage	
VIII	k.a. Städte/ Gemeinden		X				VIII	Durchführung bestimmter Weiterbildungsveranstaltungen	Maßnahme kann durchgeführt werden	je nach Bedarf	
VIII	LK OHA				X		VIII	Gemeinsame Programmherstellung sowie Werbung	Einsparung von Druck- und Vertriebskosten aufgrund besserer Verhandlungsmöglichkeiten gegenüber Druckereien (sofern konzeptionelle Ähnlichkeiten gegeben sind)		

VW-Einh. (Norteim)	Kooperationspartner	Die Kooperation ist				Rechtsform	Organisation, Federführung	Kurzbeschreibung (Gegenstand, Zielstellung, Projektstatus)	Geplante oder erzielte Kooperationsrendite (Einsparungen, Qualitätssteigerung, etc.)	Ist die Kooperation inhaltlich auszuweiten?	Beurteilung bisher (Ergebnisse, Ertrag, Probleme)
		abgeschlossen	laufend	geplant	vorstellbar						
VIII	regionale VHSen		X				VIII	Zusammenarbeit mit benachbarten Volkshochschulen in den Programmbereichen Sprachen/DaF, Gesundheit, EDV und Beruf	Qualitätssteigerung; Angebotsabgleich, Terminabsprachen (z.B. zur Durchführung von Prüfungen wie Einbürgerungstest); Kursleiterfortbildung und -austausch	fallweise	Nutzung von Synergieeffekten; Realisierung zusätzlicher Angebote und Prüfungen; Gewinnung weiterer Teilnehmer
VIII	VHSen im Umkreis (GÖ, HI, HOL, OHA, GS)	X					VIII	ESF- Maßnahme gemeinsam mit anderen VHSen	Ermöglichung dieser Maßnahme; Teilnahmemöglichkeit für die Bevölkerung des Landkreises		Zuständigkeits- und Abstimmungsprobleme, Abrechnungsschwierigkeiten
VIII	VHS + ESF		X			ZV	IX	Zusammenschluss der ÖRE im Abfallzweckverband mit Übertragung der Aufgaben: Abfallvorbehandlung und -entsorgung, Abfallumschlag und Transporte	Lt. Gutachten prognostizierter Kostenvorteil für LK NOM ca. 1 Mio €/a	inhaltliche Ausweitung: s.u. räumliche Ausweitung: angesichts der derzeitigen Verbandsumlage schwer vorstellbar	Probleme Abfallzweckverband: Havarie in 2006, Mengen-/Kostenprobleme
IX	LK GÖ, OHA, Stadt GÖ				X		IX	Weitere gemeinsame Aufgabenerledigung/Aufgabenübertragung soll geprüft werden. Voraussetzung: Behandlungsanlage und Gesamtsystem befinden sich im stabilen Dauerbetrieb.	erreichbarer Kostenvorteil für LK NOM zur Zeit nicht verlässlich schätzbar, abhängig von Art und Umfang der gemeinsamen Aufgabenerledigung		Unterschiedliche Ausgangslage und Interesse der Partner: Aufgaben und Organisation abweichend (LK GÖ und OHA beauftragter Dritter, LK NOM und St. GÖ Eigenbetriebe), unterschiedliche Satzungen, verabschiedet durch Politik als Handlungsanweisung für den ÖRE
IX	LK GÖ, OHA, Stadt GÖ		(X)				S2	S 2 übernimmt im Rahmen seiner Möglichkeiten (und dann, wenn es von den einzelnen Kommunen nicht über Gebühr in Anspruch genommen wird !) eine Rechtsberatung der k.a. Städte und Gemeinden, soweit diese über keinen eigenen Juristen verfügen und dies im Rahm			
S2	k.a. Städte und Gemeinden		X				S3	Mitgliedschaft	Qualitätssteigerung	grundsätzlich möglich	Positive Beurteilung, Ergebnis zahlenmäßig nicht messbar
S3	Regionalverband Südniedersachsen		X				S3	Mitgliedschaft	Qualitätssteigerung	grundsätzlich möglich	Positive Beurteilung, Ergebnis zahlenmäßig nicht messbar
S3	Metropolregion H/BS/GÖ/WOB		X			e.V.	S3	Mitgliedschaft	Qualitätssteigerung	grundsätzlich möglich	Positive Beurteilung, Ergebnis zahlenmäßig nicht messbar
S3	Weserbergland-Tourismus e.V.		X				S3	Projekt "Start Points"	Qualitätssteigerung	grundsätzlich möglich	Bessere Beratung von Gründerinnen und Gründern

VW-Einh. (Northeim)	Kooperationspartner	Die Kooperation ist				Rechtsform	Organisation, Federführung	Kurzbeschreibung (Gegenstand, Zielstellung, Projektstatus)	Geplante oder erzielte Kooperationsrendite (Einsparungen, Qualitätssteigerung, etc.)	Ist die Kooperation inhaltlich auszuweiten?	Beurteilung bisher (Ergebnisse, Ertrag, Probleme)
		abgeschlossen	laufend	geplant	vorstellbar						
S3	LK NOM und GÖ						S3	Kom. Förderrichtlinien zur KMU-Förderung/ regionalisierte Teilbudgets	Qualitätssteigerung	grundsätzlich möglich	Steigerung der Investitionsbereitschaft der KMU, verbunden mit der Schaffung/Sicherung von Arbeitsplätzen
S3	LK NOM, GÖ, OHA		X				S3	Im Rahmen des Projekts "Bioenergieoffensive Landkreis Northeim" zielgerichtete Kooperation mit den LK GÖ und OHA	Qualitätssteigerung	grundsätzlich möglich	Positive Beurteilung, Ergebniszahlenmäßig nicht messbar
S3	LK GÖ, OHA		X				S3	Einrichtung des Weserberglandweges (Premiumwanderweg), Einrichtung der Wanderregion Weserbergland	Qualitätssteigerung	grundsätzlich möglich	Positive Beurteilung, Ergebniszahlenmäßig nicht messbar
S3	LK GÖ, HOL, HM, SHG, Touristiker Weserbergland, Naturparke		X				S3	Planung und Initiierung eines Kulturnetzwerkes	Qualitätssteigerung	grundsätzlich möglich	Positive Beurteilung, Ergebniszahlenmäßig nicht messbar
S3	Sollingvereine, LK HOL, LSV Süd-Nds.	X	X				S3	Organisation der Direktvermarktung im LEH, Gründung des VND und Übernahme der Vermarktungsstrategie "LANDMARKT" vom VHD	Qualitätssteigerung	grundsätzlich möglich	Positive Beurteilung, Ergebniszahlenmäßig nicht messbar
S3	Direktvermarkter, LWK, LV, LK GÖ, Verband hess. Direktvermarkter		X				S3	Organisation des Infostandes "WeserErleben" auf den Grünen Woche	Qualitätssteigerung	grundsätzlich möglich	Positive Beurteilung, Ergebniszahlenmäßig nicht messbar
S3	LK HOL, HM, SHG, NI, LGLN Hannover	X					S3	Erster Nahversorgungstag Südniedersachsen am 25. Februar im Dorfgemeinschaftshaus in Krebeck - gemeinsam mit der Mobilen Wohnberatung Südniedersachsen, den Regionalmanagement-Projektträgern der Landkreise Göttingen (LEADER), Osterode am Harz (NLG) und NOR	Qualitätssteigerung	grundsätzlich möglich	Positive Beurteilung, Ergebniszahlenmäßig nicht messbar
S3	LK OHA, GÖ, Regionalverband	X					S3	1. Südniedersächsischer Fachwerktag, Fortsetzung findet unter den erarbeiteten weiterführenden Themen statt.	Qualitätssteigerung	grundsätzlich möglich	Positive Beurteilung, Ergebniszahlenmäßig nicht messbar
S3	LK OHA, Nörten-Hardenberg, Regionalverband			X		e.V.	S3	Interkommunales Tourismus Zentrum (ITZ) in der SollingVoglerRegion im Weserbergland (Nachfolge FUL Uslar)	Steigerung der touristischen Qualität	grundsätzlich möglich	Positive Beurteilung, Ergebniszahlenmäßig nicht messbar

VW-Einh. (Northheim)	Kooperationspartner	Die Kooperation ist				Rechtsform	Organisation, Federführung	Kurzbeschreibung (Gegenstand, Zielstellung, Projektstatus)	Geplante oder erzielte Kooperationsrendite (Einsparungen, Qualitätssteigerung, etc.)	Ist die Kooperation inhaltlich auszuweiten?	Beurteilung bisher (Ergebnisse, Ertrag, Probleme)
		abgeschlossen	laufend	geplant	vorstellbar						
S3	ITZ Solling-VoglerRegion		X				S3	Mitgliedschaft, Mitarbeit Radverkehrsstrategie	Verbesserung der Qualität der Radverkehrsförderung	grundsätzlich möglich	Keine Probleme, bisher ausschließlich positive Ergebnisse im Bereich der Radverkehrsförderung
S3	Metropolregion H/BS/GÖ/WOB		X			freiw.	S3	Koordinierung für den Europaradweg R1 und D-Route 3-Projekt in Niedersachsen	Verbesserung der Qualität der Radroute mit bundesweiter Strahlkraft	grundsätzlich möglich	Probleme mit der Beteiligung der Projektbeteiligten, trotzdem bisher ausschließlich positive Ergebnisse für die Qualität und Vermarktbarkeit der Radroute, positive Auswirkungen auf den Fahrradtourismus
S3	LK HOL, GS		X			freiw.	Koordinierungsstelle LHR	Lenkungsgruppe Leine-Heide-Radweg	Verbesserung der Qualität der Radroute mit bundesweiter Strahlkraft	grundsätzlich möglich	Keine Probleme, bisher ausschließlich positive Ergebnisse für die Qualität und Vermarktbarkeit der Radroute, positive Auswirkungen auf den Fahrradtourismus
S3	LK EIC, GÖ, HI, SFA, HA, HH; Reg. H		X			freiw.	S3	Verschiedene Projekte aus dem Bereich der Radverkehrsförderung, z.B.: Themenradrouten, Rennradrouten usw.	Verbesserung der Qualität der Radverkehrsförderung	grundsätzlich möglich	Probleme mit der unterschiedlichen Beteiligung der Projektbeteiligten, trotzdem bisher ausschließlich positive Ergebnisse für die Qualität der Radverkehrsförderung sowie positive Auswirkungen im Fahrradtourismus und Freizeitbereich

**Legende:** LK = Landkreis; k.a. = kreisangehörig; ÖRV = öffentlich-rechtliche Vereinbarung; V = Verein; e.V. = eingetragener Verein; ZV = Zweckverband. Quelle: Eigene, materiell unveränderte Darstellung auf Grundlage der entsprechenden Übersicht des *Landkreises Northheim*, 2011.

*Abbildung 7.4.2: Übersicht zur IKZ des Landkreises Osterode am Harz***Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)**

IKZ hat den Zweck, durch Bündelung von Aufgaben mehrerer Verwaltungseinheiten, betriebswirtschaftliche Skaleneffekte zu erzielen und damit Sach- und Personalaufwendungen zu reduzieren.

IKZ ist kein Selbstzweck, sondern eine Möglichkeit von mehreren, die strategischen Ziele zu erreichen. Interkommunale Zusammenarbeit ist neben eigener Leistungserbringung und Vergabe ein wichtiges Instrument des Verwaltungshandelns.

**Vertikale IKZ**

Interkommunale Zusammenarbeit mit den kreisangehörigen Gemeinden stellt kein Novum dar. In vielen Bereichen wird sie bereits langfristig praktiziert, so z.B. durch die

- Vereinbarung zwischen Kreis und Gemeinden, nach denen diese für den Landkreis Aufgaben der Sozialverwaltung (früher BSHG, heute u.a. SGB II) quasi als Frontoffices wahrnehmen.
- gemeinsame Wahrnehmung von Aufgaben der Ausbildung (dienstbegleitender Unterricht – hier auch für SG Oberharz- ).

Hinzugekommen sind in jüngerer Zeit folgende Bereiche, bei denen der Landkreis Aufgaben der kreisangehörigen Gemeinden unterstützt:

- **Verwaltungsvollstreckung** (Bad Sachsa und Bad Lauterberg)
- Anlagenbuchhaltung (Bad Lauterberg)
- EDV-Betreuung im Vertretungsfall (Bad Sachsa, zeitweilig SG Hattorf am Harz)
- Stellenbewertung (SG Hattorf am Harz)
- Planungsleistungen / Hochbau (SG Hattorf am Harz)
- Geografisches Informationssystem (alle kreisang. Gem.)

Im Jahr 2002 hatten die Hauptverwaltungsbeamten im Landkreis Osterode am Harz beschlossen, intensiviert Möglichkeiten zur vertikalen IKZ zu prüfen. Die erreichten Ergebnisse waren jedoch unzureichend.

Auch die Festschreibung als Oberziel 1 der Strategie des Landkreises zeitigte keinen kurzzeitigen Erfolg. Nicht zuletzt die demografische Entwicklung zwingt jedoch dazu, dieses strategische Ziel nachhaltig im Blick zu behalten.

Die Vertretungskörperschaften aller kreisangehörigen Gemeinden sowie des Landkreises sind folglich übereingekommen, abgestimmte Anträge in die jeweiligen Räte und den Kreistag einzubringen, um Verhandlungen auf Augenhöhe voranzubringen.

Den Anträgen folgten entsprechende Grundsatzbeschlüsse mit Bindungswirkung, durch den Kreistag in seiner Sitzung am 20.09.2010.



Herauszustellen ist ein Paradigmenwechsel, der den beschlossenen Aufträgen innewohnt: Während per dato Möglichkeiten der IKZ eruiert werden sollten, ist jetzt der Nachweis zu erbringen, warum IKZ nicht möglich ist.

Der Landrat ist danach beauftragt, in Verhandlungen mit anderen Kommunen im Landkreis Osterode am Harz über verstärkte IKZ einzutreten und zügig zum Erfolg zu bringen.

Durch die Konferenz der Hauptverwaltungsbeamten im Landkreis Osterode am Harz am 25.11.2010 erhielt die Arbeitsgruppe II „Personalverwaltung, Beschaffung, Ausschreibung von Leistungen“ den Auftrag zur Projektierung der weiteren Vorgehensweise. Hierzu wurden nach entsprechender Vorbereitung durch die AG II nach Identifizierung von Handlungsfeldern und Aufgaben am 11.03.2011 die Einrichtung folgender Arbeitsgruppen beschlossen:

- Zentrale Verwaltung (Beschaffungswesen, ggf. einschl. Bedarf der Schulen und Feuerwehren; Zentrale Submissionsstelle; EDV-Support (ggf. einschl. Schulen), EDV-Schulungen; Gesundheitsmanagement, Arbeitsschutz)
- Personalverwaltung (Personalwirtschaft, Personalabrechnung)
- Bauverwaltung (Strom-, Gas-, Ölausschreibungen; Bauunterhaltung; Liegenschaften; Hochbau; Tiefbau)
- Finanzen (Finanzbuchhaltung; Anlagenbuchhaltung; Kassenbuchhaltung)
- Ordnung (Verkehrsordnungswidrigkeiten; Verkehrslenkung; Staatsangehörigkeitsangelegenheiten; Personenstandswesen; Eheschließungen; Beurkundungen; Ordnung und Gewerbe; Einwohnerwesen)

Die Arbeit der AG hat gezeigt: Die Mehrzahl der kreisangehörigen Kommunen wird sich zunehmend effizienter Möglichkeiten bewusst, bei denen gemeinsame Aufgabenerledigung mit einem oder mehreren kommunalen Partnern vorteilhaft ist.

Ergebnisse dieser Arbeitsgruppen sollen der Hauptverwaltungsbeamtenkonferenz am 4.7.2011 vorgestellt werden.

### **Horizontale IKZ**

Auch der Bereich horizontaler IKZ, der Zusammenarbeit mit anderen Landkreisen, kann eine Vielzahl von Aktivitäten aufweisen. So sind zu nennen:

- Abfallzweckverband mit den LK'en NOM und GÖ, sowie der Stadt GÖ
- ARGE der Wirtschaftsförderer in Südniedersachsen für das RTB-Programm
- Bildungsregion Göttingen

- Gemeinsamer Rechenzentrumsbetrieb mit dem LK GÖ für IT-Unterstützung der Aufgaben nach dem SGB II (Jobcenter) – angeschlossen sind auch die Sozialämter der kreisangehörigen Gemeinden des Landkreises Osterode am Harz
- Harzer Tourismusverband - HTV- (ab 2010)
- Informelle Zusammenarbeit mit dem LK LG im Bereich „GIS“
- Initiative „Zukunft Harz: Wachstum und Beschäftigung“ mit dem LK GS
- Jugendhilfe Südniedersachsen
- Zweckverband Kommunale Datenverarbeitungszentrale Südniedersachsen (KDS)
- Kooperation – Leitstelle mit dem LK GS (in Vorbereitung)
- Landschaftsverband Südniedersachsen
- NEWIN (Netzwerk der Wirtschaftsförderer in Niedersachsen)
- Netzwerk Bioenergieoffensive (LK Northeim u.a.)
- Nieders. Landkreistag (NLT)
- Regionalverband Harz e. V.
- Regionalverband Südniedersachsen
- Landschaftsverband Südniedersachsen
- Südniedersachsenstiftung
- Vereinbarung „Tierseuchenkrisenzentrum“ mit LK'en GÖ und NOM
- Vereinbarung mit dem LK GS über Vertretungsdienste im Gesundheitswesen
- Zweckverband Tierkörperbeseitigungsanstalt
- Zweckverband Verkehrsverbund Süd-Niedersachsen (ZVSN)

Bezüglich horizontaler IKZ hat am 22. Feb. 2010 der Kreistag den Landrat beauftragt, Sondierungsgespräche mit den Nachbarlandkreisen über eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit zu führen und die gemeinsame Beauftragung eines ergebnisoffenen Fusionsgutachtens nach Vorlage des Ergebnisses des Gutachtens zu den Inhalten einer Funktionalreform zu prüfen, denn das Land Niedersachsen ist die Funktionalreform nach wie vor schuldig geblieben.

Entsprechend dem Beschluss haben Sondierungsgespräche über verstärkte interkommunale Zusammenarbeit sowohl mit dem Landkreis Goslar als auch mit den Landkreisen Northeim und Holzminden stattgefunden und werden auch fortgeführt. Ergebnisse gibt es noch nicht.

Quelle: *Landkreis Osterode am Harz/Der Landrat*: Vermerk zur IKZ vom 26.05.2011.

Tabelle 7.4.3: Übersicht zur IKZ des Landkreises Goslar

N°	Aufgabe	Vereinbarung mit Partner...	anstehend	umgesetzt
<b>Mehrere Kooperationspartner/ kreisgrenzenübergreifend</b>				
1.	Gesellschaft für Biokompost mbH	diverse		■
2.	Zweckverband für Tierkörperbeseitigung Südniedersachsen/Hannover	diverse		■
3.	KOSYNUS GmbH	diverse		■
4.	Nds. Studieninstitut für kommunale Verwaltung e.V.	diverse		■
5.	Durchführung des Lastenausgleichsgesetzes	für diverse Kommunen durch Stadt Braunschweig		■
6.	Kommunaler Schadensausgleich Hannover	diverse		■
7.	Nds. Versorgungskasse	diverse		■
8.	Harzer Verkehrsverband (HVV)	diverse		■
9.	Zweckverband Großraum Braunschweig	diverse		■
10.	Projekt Region Braunschweig GmbH	diverse		■
11.	Regionalverband Harz e.V.	diverse		■
<b>Stadt Goslar</b>				
12.	Sozial- und Jugendhilfeträgerschaft	für Stadt Goslar		■
13.	Sparkassenzweckverband Goslar/Harz	gemeinsam mit Stadt Goslar		■
14.	Bekämpfung der Schwarzarbeit	für Stadt Goslar		■
15.	Betriebsärztlicher Dienst	für Stadt Goslar incl. Tochtergesellschaften		■
16.	Versicherungsamt	Verlagerung zu Stadt		■
17.	Schülerbeförderung	Verlagerung zu Kreis		■
18.	Bildung loser Einkaufsgemeinschaften	mit Stadt Goslar		■
19.	Überwachung des fließenden Verkehrs	wechselseitiger Austausch Personal/ Geräte mit Stadt Goslar		■
20.	Heimaufsicht	für Stadt Goslar		■
21.	Mischfinanzierungen	Auflösung zwischen Stadt und Kreis		■
22.	Einwohnermeldewesen	Online-Zugriff auf Daten Stadt Goslar		■
23.	Vollstreckungsaußendienst	von Stadt für Kreis Goslar		■
24.	Erwachsenenbildung (VHS)	für Stadt Goslar		■
25.	div. verkehrsbehörliche Aufgaben	für Stadt Goslar		■
26.	Ausländerbehörde	für Stadt Goslar		■
27.	Justizariat	Bürogemeinschaft mit Stadt Goslar (Start 01.01.11)	■	
28.	Untere Wasserbehörde	Bürogemeinschaft mit Stadt Goslar (Start 01.01.11)	■	
29.	Untere Waffen- & Immissionsschutzbehörde, Realverbands- & Standesamtsaufsicht	für Stadt Goslar (Start 01.01.11)	■	
<b>Kreisangehörige Kommunen</b>				
30.	Kommunales IT-Netz im LK GS	mit kreisangehörigen Kommunen		■

N°	Aufgabe	Vereinbarung mit Partner...	anstehend	umgesetzt
31.	Überwachung des fließenden Verkehrs	für die Stadt Seesen		■
32.	Feuerwehrwesen: Schlauchverbund	mit kreisangehörigen Kommunen		■
33.	Wirtschaftsfördererrunde (Realisierung gemeinsamer Vorhaben)	mit kreisangehörigen Kommunen		■
34.	Einführung und Betrieb eines Familienkartensystemes im LK GS	mit kreisangehörigen Kommunen		■
35.	Wirtschaftsförderungsgesellschaft Region Goslar GmbH & Co.KG	mit kreisangehörigen Kommunen		■
36.	kAöR Gebäudemanagement	mit kreisangehörigen Kommunen; Einholung Stimmungsbild nach Vortrag gAöR-Gebäudemanagement Uelzen/ Lüchow-Dannenberg	■	
	<b>Stadt Salzgitter &amp; Landkreis Wolfenbüttel</b>			
37.	Berufsbildende Schulen	Bedarfsabstimmung und Schwerpunktbildung mit Landkreis Wolfenbüttel und Stadt Salzgitter		■
	<b>Stadt Salzgitter &amp; Landkreis Osterode</b>			
38.	Gemeinsames Veterinär- und Verbraucherschutzamt	<ul style="list-style-type: none"> <li>für Stadt Salzgitter</li> <li>NKomZG-Vereinbarung</li> </ul>		■
	<b>Landkreis Wolfenbüttel &amp; Zweckverband Großraum Braunschweig</b>			
39.	Aktionsprogramm Regionale Daseinsvorsorge des BMVBS	derzeit Teilnahme und Konzepterarbeitung der zweiten Ausschreibungsstufe	■	
	<b>Landkreis Osterode</b>			
40.	Wahrnehmung der Aufgaben Heilpraktikerüberprüfung und Fahrtauglichkeitsgutachten, Vertretung der Verwaltungsleitungen	für Landkreis Osterode		■
41.	Virtueller Leitstellenverbund	gemeinsam mit Landkreis Osterode		■
42.	Initiative Zukunft Harz	mit Unterstützung Team McKinsey und gefördert vom Nds.MW		■
	<b>Stadt Salzgitter</b>			
43.	Gemeinsames Gesundheitsamt	<ul style="list-style-type: none"> <li>durch Stadt Salzgitter</li> <li>NKomZG-Vereinbarung</li> </ul>		■
44.	Weitere Handlungsfelder...	...werden gesammelt (KVHS, Gehaltsabrechnung, Bußgeldstelle, Umweltbehörde, Bauaufsicht)	■	

Quelle: *Landkreises Goslar*: Übersicht über umgesetzte IKZ-Kooperationen im Landkreis Goslar, 2011.

Tabelle 7.4.4 Übersicht zur IKZ bei Stadt und Landkreis Göttingen

<b>Bestehende Zusammenarbeit</b>		<b>20.08.2009</b>
<b>Aufgabenwahrnehmung</b>		
<b>bei der Stadt</b>	<b>beim Landkreis</b>	<b>in gemeinsamen Einrichtungen und/oder mit anderen Behörden</b>
Nutzung der Kantine und des Ratssitzungssaales	Veterinäramt	Abfallzweckverband Südniedersachsen, Einrichtung der Landkr. Osterode, Northeim und Göttingen u. der Stadt Göttingen
Einweisungen nach dem PsychKG außerhalb der regulären Öffnungszeiten	Kreisbildstelle	Kommunale Datenverarbeitung Südniedersachsen (KDS)
Überwachung des fließenden Verkehrs	Schülerbeförderung	Jugendhilfe Südniedersachsen (JSN)
Versicherungsamt	Untere Jagdbehörde	
Feuerwehr: Einsatz- u. Rettungsleitstelle, Zentrale Abrechnungsstelle im Rettungsdienst, Schlauchpflegerei	BaföG	Regionalverband
Gesundheitsamt	Abfalldeponie Deiderode	
reprographische Arbeiten		
Gegenseitige Bereitstellung von Schulturnhallen	Gegenseitige Bereitstellung von Schulturnhallen	Museumsverbund Südniedersachsen
Vermittlung arbeitslose Sozialhilfeempfänger in den ersten Arbeitsmarkt.	Aufgaben der Lebensmittel- und Bedarfsgegenständeüberwachung	
Betreuung Volljähriger	Aufgaben auf dem Gebiet des Tierschutz- und Tierseuchenrechts	
Aufgaben nach dem Heilpraktikergesetz	Aufgaben der Unteren Landwirtschaftsbehörde	
	Aufgaben der Unteren Fischereibehörde	
Einkaufskooperation für Reinigungsmittel	Einkaufskooperation bei Druckertinte, /-toner	Einkaufskooperation für elektrische Energie mit dem Landkr. NOM
	Energieagentur	Einkaufskooperation für Papier mit dem Landkr. GÖ, Stadt DUD u. Gem. Gleichen

Quelle: *Stadt Göttingen*: Haushaltssicherungskonzept 2010-2015, Kap. 7: Verbesserung der Zusammenarbeit mit anderen Kommunen, 2009.

## 7.5 Pendleranalyse des NIW

Das nachfolgend wiedergegebene Dokument ist Teil der sich vertiefenden Zusammenarbeit zwischen dem Internationalen Institut für Staats- und Europawissenschaften (ISE), Berlin, und dem Niedersächsischen Institut für Wirtschaftsforschung (NIW), Hannover. Die Aufbereitung der Pendlerdaten gibt ein sehr anschauliches, die vorgetragenen Ausführungen materiell ergänzendes Bild der Ausgangssituation. Der Gutachter dankt dem NIW, vertreten durch die Herren Prof. Dr. *Hans-Ulrich Jung* und *Fabian Böttcher*, für die freundliche Mitwirkung.

NIEDERSÄCHSISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG



# Wirtschaftsstandorte und Arbeitsmarktverflechtungen im südlichen Niedersachsen

Grundlagen für eine Diskussion  
zukunftsorientierter Kooperations- und Verwaltungsstrukturen auf Kreisebene

Hannover, im September 2011

Königstraße 53 ■ 30175 Hannover ■ ☎ 0511 / 12 33 16 - 30 ■ Durchwahl - 34 ■ Telefax - 55 ■ e-mail: jung@niw.de  
Vorstand: Prof. Dr. Javier Revilla Diez (Vorsitz) ■ Prof. Dr. Sonning Bredemeier (Stellvertr.) ■ Geschäftsführer: Dr. Rainer Ertel

## Inhaltsverzeichnis

	<b>Seite</b>
<b>Vorwort</b>	<b>IV</b>
<b>1. Grundzüge der Raumstruktur im südlichen Niedersachsen</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Siedlungsstruktur</b>	<b>1</b>
1.2 Wirtschaftskraft	1
1.3 Beschäftigte am Arbeitsort	1
1.4 Beschäftigte am Wohnort und Erwerbsbeteiligung	2
1.5 Wirtschaftsstandorte	3
<b>2. Arbeitsmarktverflechtungen im südlichen Niedersachsen</b>	<b>7</b>
2.1 Pendlerverflechtungen der Regions- und Landkreisebene	7
2.1.1 Beschäftigte am Arbeitsort und Einpendlerströme	7
2.1.2 Beschäftigte am Wohnort und Auspendlerströme	9
2.1.3 Pendlerbilanz	11
2.1.4 Verflechtungsintensität	11
2.2 Pendlerverflechtungen der Städte und Gemeinden (Samtgemeinden)	12
<b>3. Kernergebnisse und Schlussfolgerungen</b>	<b>16</b>
<b>Tabellenanhang</b>	<b>17</b>

## Vorwort

In der Diskussion um Entwicklung und Umsetzung zukunftsfähiger Kommunalstrukturen gilt es, eine Vielzahl unterschiedlicher Aspekte und Argumentationslinien aufzunehmen und abzuwägen. Analysen zur wirtschaftlichen Basis sowie – eng damit verbunden – zur demographischen Entwicklung und zu den Perspektiven im demographischen Wandel bilden wichtige Grundbausteine einer Diskussion um zukunftsorientierte Kooperations- und Verwaltungsstrukturen auf der Kreisebene <sup>1</sup>.

Die vorliegende Kurzstudie für das südliche Niedersachsen geht noch einen Schritt weiter und beleuchtet die räumlichen Dimensionierungen der regionalen (Teil-)Arbeitsmärkte auf der Grundlage der Pendlerverflechtungen. Wichtige Voraussetzungen für die Bildung langfristig leistungsfähiger Verwaltungseinheiten der Kreisebene sind neben der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Wirtschaftsstandorte stärkere innere als äußere Arbeitsmarktverflechtungen sowie insgesamt eine möglichst ausgeglichene Arbeitsmarktbilanz.

Die nachfolgende Analyse der Arbeitsmarktverflechtungen im südlichen Niedersachsen hat verschiedene räumliche Aspekte:

- Sie konzentriert sich zum einen auf die sogenannte „Region Südniedersachsen“, die aus den Landkreisen Göttingen, Northeim und Osterode am Harz gebildet wird. Dabei geht es um die Frage der Außenverflechtungen mit den benachbarten Regionen in Niedersachsen, im nördlichen Hessen und südöstlichen Nordrhein-Westfalen sowie mit den angrenzenden Kreisen in den ostdeutschen Ländern Thüringen und Sachsen-Anhalt.
- In der öffentlichen Diskussion wird vor allem im Hinblick auf den Landkreis Osterode am Harz häufig auch eine Region Harz ins Spiel gebracht, die sich aus den Landkreisen Osterode am Harz und Goslar zusammensetzen sollte. Vor diesem Hintergrund werden in einem weiteren Schritt ergänzend die Verflechtungen zwischen den beiden Landkreisen betrachtet.
- In der jüngeren Vergangenheit ist auch ein Zusammengehen der Landkreise Northeim und Holzminden, insbesondere vor dem Hintergrund ihrer geringen Einwohnerstärke sowie der ungünstigen demographischen Perspektiven ins Auge gefasst worden. In einem dritten Schritt werden entsprechend die Verflechtungen des Landkreises Holzminden mit dem Landkreis Northeim bzw. mit der Region Südniedersachsen vor dem Hintergrund seiner Arbeitsmarktbeziehungen mit den übrigen Nachbarregionen betrachtet.

Die Pendlerverflechtungsdaten basieren auf einer Sonderauswertung der Statistik der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung am Arbeitsort und am Wohnort zum 30.6.2009 für die Landkreise Göttingen, Northeim und Osterode im Harz sowie die Nachbarkreise Goslar und Holzminden und ihre Einheits- und Samtgemeinden.

Die vorliegende Kurzstudie wurde Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. Joachim Jens Hesse, ISE Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften, Berlin, zur Verwendung im Rahmen eines Gutachtens „Kommunalstrukturen in Niedersachsen: Eine teilregionale Untersuchung für den Raum Südniedersachsen (Göttingen, Northeim, Osterode am Harz)“ zur Verfügung gestellt.

Allen Beteiligten sei an dieser Stelle herzlich gedankt.

<sup>1</sup> Vgl. Regionalanalyse der demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung sowie der kommunalen Finanzsituation für die Stadt Wolfsburg und die Landkreise Gifhorn und Helmstedt, Gutachten des NIW im Auftrag der Stadt Wolfsburg, Hannover im Juni 2011; sie diente der regionalwirtschaftlichen und fiskalischen Ergänzung des Gutachtens: Hesse, Joachim Jens: Kommunalstrukturen in Niedersachsen: Eine teilregionale Untersuchung für den Raum Wolfsburg-Gifhorn-Helmstedt, Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften, im Auftrag der Stadt Wolfsburg und der Landkreise Gifhorn und Helmstedt, Berlin im April 2011.



## 1. Grundzüge der Raumstruktur im südlichen Niedersachsen

### 1.1 Siedlungsstruktur

Die Region Südniedersachsen hat zusammen 475.000 Einwohner <sup>2</sup>, davon entfallen 258.000 oder 54,4 % auf den Landkreis Göttingen, 139.000 oder 29,3 % auf den Landkreis Northeim und 77.000 bzw. 16,3 % der Einwohner auf den Landkreis Osterode am Harz.

**Region Südniedersachsen mit 475.000 Einwohnern**

Die mit Abstand größte Stadt und dominierendes Zentrum im südlichen Niedersachsen ist die Universitätsstadt Göttingen mit 121.000 Einwohnern. Mit deutlichem Abstand folgen die Kreisstadt Northeim (29.000) und die Stadt Einbeck (26.000) im Landkreis Northeim, die Kreisstadt Osterode am Harz (23.000) im gleichnamigen Landkreis sowie die Städte Hann. Münden (25.000) und Duderstadt (22.000) im Landkreis Göttingen.

**Stadt Göttingen mit etwa 120.000 Einwohnern, fünf weitere Städte mit mehr als 20.000 Einwohnern**

Der benachbarte Landkreis Goslar mit 143.000 Einwohnern hat neben der Kreisstadt Goslar (41.000) mit Bad Harzburg (22.000) und Seesen (21.000) zwei weitere größere Städte. Im Landkreis Holzminden mit zusammen 73.000 Einwohnern ist hingegen die Kreisstadt Holzminden (20.000) die einzige größere Stadt.

**Landkreis Goslar mit etwa 140.000 und Landkreis Holzminden mit knapp 75.000 Einwohnern**

### 1.2 Wirtschaftskraft

In der Region Südniedersachsen wurde 2009 ein Bruttoinlandsprodukt von 11,822 Mrd. EUR erwirtschaftet. Damit lag die Wirtschaftskraft bei 24.700 EUR je Einwohner (84 <sup>3</sup>) um etwa ein Sechstel unter dem Bundesdurchschnitt <sup>4</sup>. Insgesamt waren im Jahr 2009 rund 221.600 Erwerbstätige am Arbeitsort beschäftigt. Die Arbeitsproduktivität lag entsprechend mit 53.300 EUR je Erwerbstätigen (90 <sup>5</sup>) um etwa ein Zehntel unter dem bundesdurchschnittlichen Niveau. Die Zahl der Beschäftigten am Arbeitsort <sup>6</sup> betrug im Jahr 2009 etwa 149.700 Personen <sup>7</sup>.

**Wirtschaftskraft um etwa ein Sechstel unter dem Bundesdurchschnitt**

### 1.3 Beschäftigte am Arbeitsort

Die Region Südniedersachsen hat aktuell 153.300 Beschäftigte am Arbeitsort <sup>8</sup>, davon entfallen 90.300 oder 58,9 % auf den Landkreis Göttingen, 39.100 oder 25,5 % auf den Landkreis Northeim und 23.800 bzw. 15,6 % auf den Landkreis Osterode am Harz.

**Fast 6 von 10 Arbeitsplätze im Landkreis Göttingen**

Der Beschäftigtenbesatz <sup>9</sup> der Region (95 <sup>10</sup>) erreicht den Bundesdurchschnitt damit nicht ganz. Er liegt allerdings im Landkreis Göttingen (103) leicht über dem Durchschnittswert und in den Landkreisen Osterode am Harz (90) und Northeim (82) deutlich darunter. Dies macht deutlich, dass sich die Arbeitsplätze im Landkreis Göttingen (mit der Stadt Göttingen) konzentrieren, während die übrigen Landkreise ein zumindest rechnerisches Defizit aufweisen.

**Beschäftigtenbesatz im Landkreis Göttingen überdurchschnittlich, ansonsten geringer**

<sup>2</sup> 30.6.2010

<sup>3</sup> Wirtschaftskraft: Bruttoinlandsprodukt je Einwohner, 2009, jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100

<sup>4</sup> Hier ist zu berücksichtigen, dass die etwa 26.000 Studierenden in der Region nur zu einem geringen Teil erwerbstätig sind und damit nicht zur Wertschöpfung beitragen (können).

<sup>5</sup> Arbeitsproduktivität: Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen, 2009, jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100

<sup>6</sup> sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, ohne Beamte und Selbstständige und ohne geringfügig Beschäftigte

<sup>7</sup> Die nachfolgende Analyse der Pendlerverflechtungen bezieht sich auf die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort und am Wohnort in einer Auswertung für das Jahr 2009.

<sup>8</sup> sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort am 30.6.2010

<sup>9</sup> Beschäftigte je Einwohner, jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100, 2010

<sup>10</sup> jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100

## 1.5 Wirtschaftsstandorte

Die Stadt Göttingen mit 61.500 Beschäftigten am Arbeitsort <sup>16</sup> ist der mit Abstand größte Wirtschaftsstandort im südlichen Niedersachsen und auch in seinem weiteren Umfeld (Karte 1.5.1).

- Nach Norden schließen sich in knapp 100 km Entfernung die Standorte Salzgitter (44.100 Beschäftigte) und Hildesheim (42.000 Beschäftigte) mit etwas geringerer Größenordnung an. Wiederum weiter nördlich folgen dann die größten niedersächsischen Wirtschaftsstandorte Braunschweig (110.000 Beschäftigte) in 110 km und Hannover (276.000 Beschäftigte) in etwa 125 km Entfernung.
- Nach Süden liegt als nächster großer Wirtschaftsstandort die nordhessische Großstadt Kassel in einer Entfernung von nur 50 km. Sie ist mit 96.900 Beschäftigten am Arbeitsort um etwa die Hälfte größer als Göttingen.
- Im Westen der Region Südniedersachsen liegen im nördlichen Hessen und östlichen Nordrhein-Westfalen überwiegend kleinere Wirtschaftsstandorte. Erst Paderborn (66.700 Beschäftigte) in einer Entfernung von etwa 125 km hat wieder eine mit Göttingen vergleichbare Größenordnung.
- Auch die sich nach Osten anschließenden Standorte in Thüringen und Sachsen-Anhalt sind durchgehend deutlich kleiner. Die Stadt Erfurt in einer Entfernung von fast 150 km ist der nächste größere Wirtschaftsstandort, mit 98.000 Beschäftigten am Arbeitsort etwa in der Größenordnung von Kassel.

Neben der Stadt Göttingen, die bei 61.500 Beschäftigten am Arbeitsort einen Einpendlerüberschuss von 72 % <sup>17</sup> aufweist, gibt es in der Region Südniedersachsen als weitere Wirtschaftsstandorte (Karte 1.5.2)

- die Stadt Northeim mit 11.700 Beschäftigten (23 %),
- die Stadt Osterode am Harz mit 9.500 Beschäftigten (26 %),
- die Stadt Einbeck mit 9.000 Beschäftigten (9 %) sowie
- die Stadt Hann. Münden mit 8.100 Beschäftigten (6 %) und
- die Stadt Duderstadt mit 6.300 Beschäftigten und einem leichten Auspendlerüberschuss (-7 %) <sup>18</sup>.

Die Stadt Göttingen stellt damit genau 40 % der Arbeitsplätze in der Region Südniedersachsen, die o.g. sechs größten Standorte mit 69 % sogar mehr als zwei Drittel. Die übrigen Wirtschaftsstandorte der Region Südniedersachsen sind deutlich kleiner, dazu zählen im Landkreis Osterode am Harz die Städte Herzberg am Harz mit 4.800 Beschäftigten und Bad Lauterberg im Harz mit 3.800 Beschäftigten sowie im Landkreis Northeim die Städte Bad Gandersheim mit 3.300 Beschäftigten und Moringen mit 3.100 Beschäftigten.

Im nördlichen Nachbarkreis Goslar spielt die Stadt Goslar mit 17.500 Beschäftigten am Arbeitsort sowie die kleineren Wirtschaftsstandorte Seesen mit 6.000 Beschäftigten und Bad Harzburg mit 4.600 Beschäftigten eine Rolle.

Der benachbarte Landkreis Holzminden wird von dem Wirtschaftsstandort Holzminden mit 10.300 Beschäftigten am Arbeitsort dominiert, der mit 70 % eine vergleichbar hohe Arbeitsmarktzentralität aufweist wie die Stadt Göttingen.

**Stadt Göttingen mit Abstand größter Wirtschaftsstandort im Raum zwischen den Zentren Hannover und Braunschweig, Erfurt, Kassel und Paderborn**

**Weitere Wirtschaftsstandorte: Northeim, Osterode am Harz, Einbeck, Hann. Münden und Duderstadt**

**Zwei von drei Arbeitsplätzen in den sechs größten Standorten**

**Standorte Goslar sowie Seesen und Bad Harzburg im Landkreis Goslar**

**Holzminden als Zentrum des gleichnamigen Landkreises**

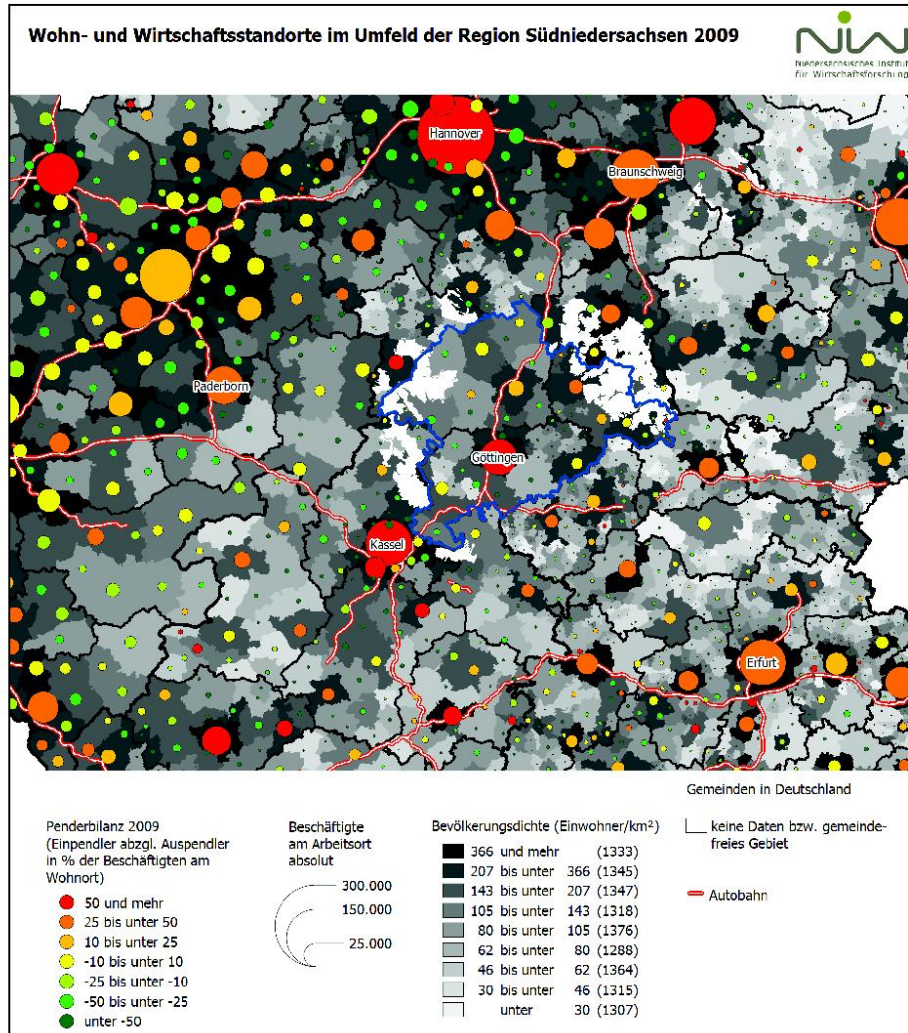
<sup>16</sup> sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort am 30.6.2010

<sup>17</sup> Ein- abzüglich Auspendler bezogen auf die Beschäftigten am Wohnort, in %, 2010

<sup>18</sup> Aufgrund der Nähe zum Zentrum Göttingen ist in Duderstadt auch die Wohnfunktion für Auspendler stark ausgeprägt.

Arbeitsmarktverflechtungen  
im südlichen Niedersachsen

Karte 1.5.1: Die Region Südniedersachsen in ihrem wirtschaftlichen Umfeld



Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

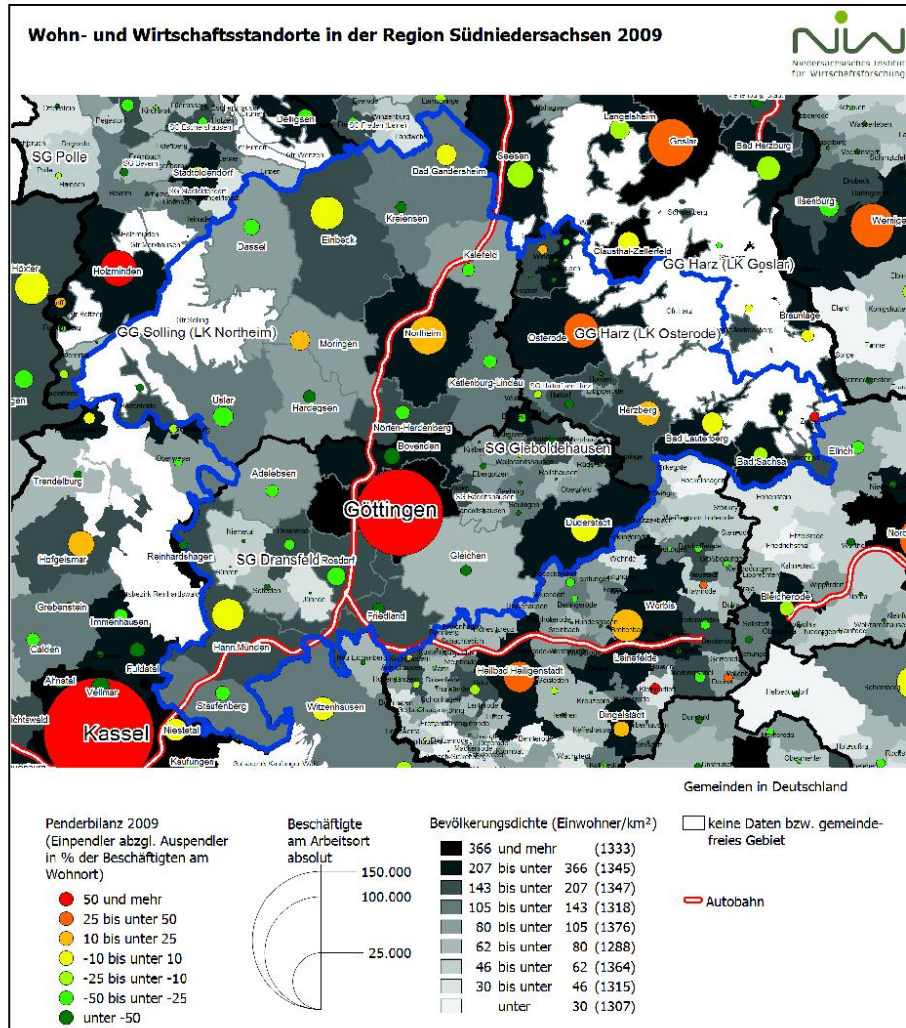
N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 8/2011

Arbeitsmarktverflechtungen  
im südlichen Niedersachsen

5



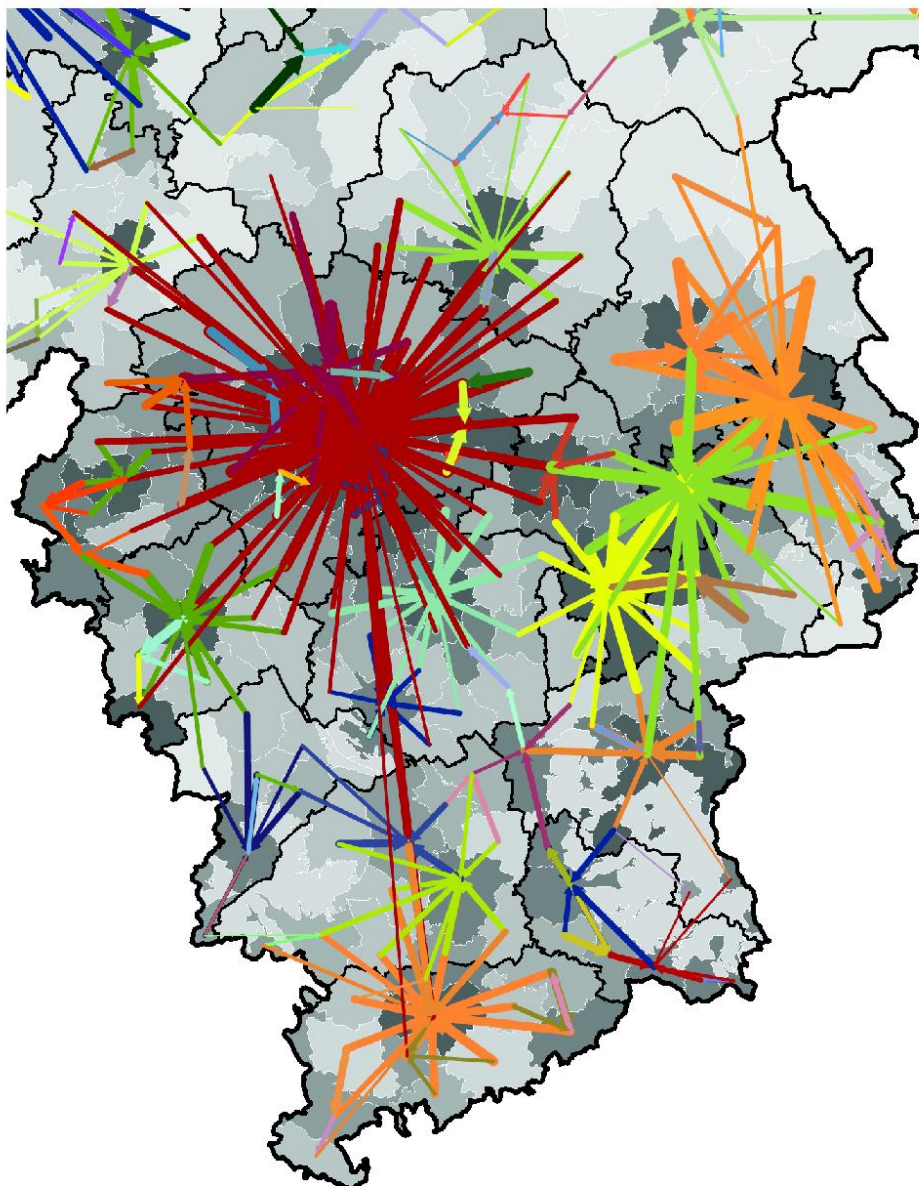
Karte 1.5.2: Wirtschaftsstandorte der Region Südniedersachsen 2009



Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 8/2011

Karte 1.5.3: Pendlerverflechtungen im mittleren und südlichen Niedersachsen 2009



Beschäftigte am Wohn- und Arbeitsort, jeweils größter und zweitgrößter Auspendlerstrom; ohne Landesgrenzen überschreitende Pendlerströme

Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 8/2011

## 2. Arbeitsmarktverflechtungen im südlichen Niedersachsen

Bei einer Analyse der Arbeitsmarktverflechtungen anhand von Pendlerströmen ist zu beachten, dass der Pendlerbegriff vom räumlichen Analyseraster abhängig ist. Die Aus- und Einpendler auf der Gemeindeebene werden bei der Betrachtung auf Kreisebene zu Nichtpendlern, sofern Wohn- und Arbeitsort in einem Landkreis liegen und die Pendler damit die Kreisgrenze nicht überschreiten. Die Zahl der (grenzüberschreitenden) Pendler verringert sich somit tendenziell, wenn man ein gröberes räumliches Raster wählt.

**Pendlerbegriff abhängig vom räumlichen Raster**

Die nachfolgenden Auswertungen der Beschäftigtenstatistik von 2009 basieren auf einer Sonderauswertung für die Einheits- und Samtgemeinden, in der auf einer ersten Stufe bereits die Mitgliedsgemeinden zu Samtgemeinden zusammengefasst wurden. In weiteren Schritten sind die Daten zu Kreisen und zu der Region Südniedersachsen aggregiert worden<sup>19</sup>.

**Sonderauswertung der Beschäftigtenstatistik**

- Im Folgenden werden die Pendlerverflechtungen zunächst für die Region Südniedersachsen und die Kreisebene analysiert. Dabei ist zu beachten, dass für die Region Südniedersachsen insgesamt nur noch die Pendler über die Regionsgrenze betrachtet werden. Die Pendler zwischen den Kreisen der Region gelten damit als Nichtpendler.
- In einem zweiten Schritt werden dann die Pendlerverflechtungen der Einheits- und Samtgemeinden ausgewertet, vor allem um ihre Ausrichtung auf die jeweiligen Zentren zu spezifizieren.

### 2.1 Pendlerverflechtungen der Regions- und Landkreisebene

#### 2.1.1 Beschäftigte am Arbeitsort und Einpendlerströme

Die Region Südniedersachsen insgesamt hat bei 148.000 Beschäftigten am Arbeitsort<sup>20</sup> etwa 82,3 % Nichtpendler. Etwa 26.200 oder 17,7 % der Beschäftigten sind Einpendler über die Regionsgrenze<sup>21</sup> (Tab. 2.1.1 im Anhang). Von diesen Einpendlern kommen

**Fast die Hälfte der Einpendler aus Ostdeutschland, ein Drittel aus Hessen und Nordrhein-Westfalen**

- 5.000 Personen oder 19,1 % aus dem übrigen Niedersachsen, darunter 7,7 % aus dem Landkreis Goslar und 4,2 % aus dem Landkreis Holzminden,
- 9.000 oder 34,4 % aus dem übrigen Westdeutschland, darunter 22,4 % aus Hessen und 4,3 % aus Nordrhein-Westfalen sowie nicht zuletzt
- 12.200 oder 46,5 % aus den neuen Bundesländern, darunter 39,5 % aus Thüringen.

Der Landkreis Göttingen hat 86.400 Beschäftigte am Arbeitsort, von denen 25.300 oder 29,3 % Einpendler sind (Abb. 2.1.1 und Tab. 2.1.1 im Anhang). Von diesen Einpendlern kommen wiederum 10.600 oder 41,8 % aus dem übrigen Niedersachsen, 6.800 oder 26,9 % aus dem übrigen Westdeutschland und 7.900 oder 31,2 % aus Ostdeutschland.

**Einpendler in den Landkreis Göttingen**

- Die wichtigste Herkunftsregion der Einpendler aus Niedersachsen ist der Landkreis Northheim mit 31,1 % der Pendler. Mit deutlichem Abstand folgt der Landkreis Osterode am Harz mit 5,0 % der Einpendler.

<sup>19</sup> Zwischen der Gemeindeebene und der Kreisebene gibt es im Grunddatenmaterial leichte Differenzen, weil einzelne sehr kleine Pendlerströme (weniger als drei Pendler) nicht genau einzelnen Gemeinden, sondern nur Kreisen zugeordnet werden können.

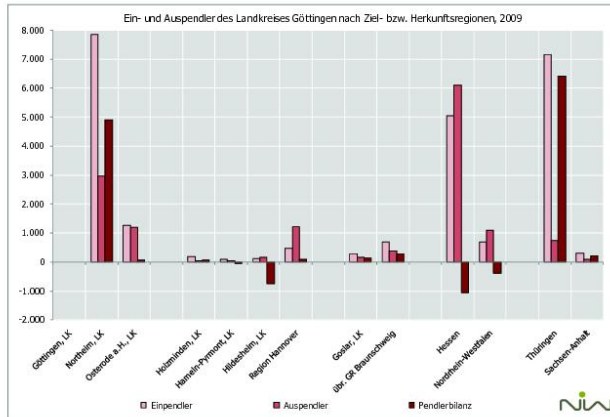
<sup>20</sup> sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am 30.6.2009, leichte Differenzen der Pendlerdaten auf Landkreis- und Gemeindeebene

<sup>21</sup> Die „Pendler“ zwischen den Landkreisen Göttingen, Northheim und Osterode am Harz zählen, bezogen auf die Regionsgrenze, als Nichtpendler.

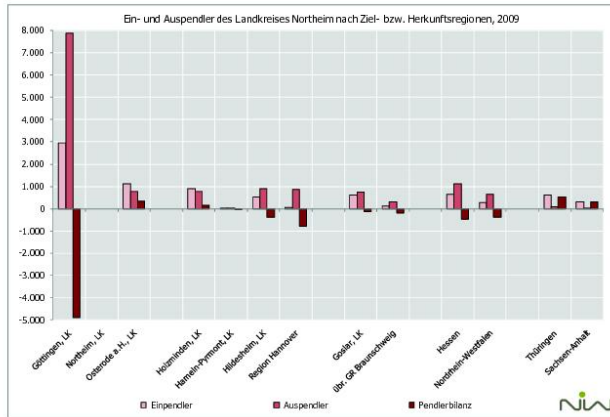
Arbeitsmarktverflechtungen  
im südlichen Niedersachsen



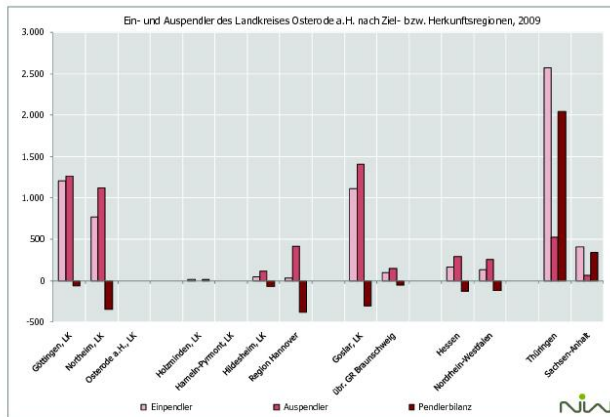
Abb. 2.1.1: Pendlerverflechtungen der Landkreise nach Ziel- und Herkunftsregionen, 2009



Landkreis Göttingen



Landkreis Northeim



Landkreis Osterode am Harz

Quelle: Sonderauswertung der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 8/2011

### Arbeitsmarktverflechtungen im südlichen Niedersachsen

9



- Die übrigen niedersächsischen Einpendlerströme liegen deutlich unter 5 % und sind damit von nur nachrangiger Bedeutung, darunter die Region Hannover mit 1,9 %, der Landkreis Goslar mit 1,1 % und der Landkreis Holzminden mit nur 0,7 %.
- Demgegenüber hat der Landkreis Göttingen eine vergleichsweise hohe Anziehungskraft auf Einpendler aus den benachbarten hessischen und nordrhein-westfälischen Landkreisen. Von den Einpendlern in den Landkreis Göttingen kommen 5.100 oder 20 % aus Hessen und weitere 700 oder 2,8 % aus Nordrhein-Westfalen.
- Ein sehr bedeutsamer Einpendlerstrom von 7.900 Personen oder 31,2 % setzt sich aus Bürgern der ostdeutschen Nachbarregionen zusammen, darunter 28,2 % aus Thüringen.

Der Landkreis Northeim hat bei 30.000 Beschäftigten am Arbeitsort 75,9 % Nichtpendler und 9.200 oder 24,1 % Einpendler. Von diesen kommen wiederum 68,9 % aus dem übrigen Niedersachsen, 17,6 % aus dem übrigen Westdeutschland und 13,5 % aus Ostdeutschland (Abb. 2.1.1 und Tab. 2.1.1 im Anhang).

#### Einpendler in den Landkreis Northeim

- Der stärkste niedersächsische Einpendlerstrom von 3.000 Personen oder 32,2 % kommt aus dem Landkreis Göttingen. Damit wird deutlich, dass die beiden Landkreise Northeim und Göttingen ausgesprochen eng miteinander verflochten sind.
- Der zweitgrößte Strom mit 1.100 oder 12,2 % der Pendler kommt auch hier aus dem Landkreis Osterode.
- Weitere Herkunftsregionen sind der Landkreis Holzminden mit 9,9 % der Einpendler, der Landkreis Goslar mit 6,8 % und der Landkreis Hildesheim mit 5,8 %. Arbeitsmarktverflechtungen mit den übrigen niedersächsischen Landkreisen außerhalb der Region Südniedersachsen sind nur von geringer quantitativer Bedeutung.
- Etwa 7,0 % der Einpendler in den Landkreis Northeim kommen aus Hessen und weitere 3,1 % aus Nordrhein-Westfalen.
- Nur 6,7 % der Einpendler in den Landkreis Northeim stammen aus Thüringen und 3,5 % aus Sachsen-Anhalt. Damit ist – wohl schon aufgrund der Lage – die Attraktivität für Einpendler aus den neuen Bundesländern deutlich geringer als im Landkreis Göttingen mit seiner ausgeprägten Grenzlage.

Der Landkreis Osterode am Harz hat bei 23.700 Beschäftigten am Arbeitsort etwa 70,9 % Nichtpendler und entsprechend 6.900 oder 29,1 % Einpendler. Diese Einpendler kommen zu 47,1 % aus dem übrigen Niedersachsen, zu 8,9 % aus dem übrigen Westdeutschland und zu 44 % aus Ostdeutschland (Abb. 2.1.1 und Tab. 2.1.1 im Anhang).

#### Einpendler in den Landkreis Osterode: fast jeder zweite Einpendler aus den neuen Bundesländern

- Der größte niedersächsische Einpendlerstrom kommt mit 1.200 Personen oder 17,5 % aus dem Landkreis Göttingen.
- Mit kleinem Abstand folgt der nördliche Nachbarkreis Goslar mit 1.100 Personen oder 16,1 %.
- Ein dritter bedeutender Einpendlerstrom stammt aus dem Landkreis Northeim mit 800 Pendlern oder 11,2 %.
- Die mit Abstand größte Einpendlerzahl von 2.600 Personen oder 37,3 % wohnt allerdings im benachbarten Thüringen. Sachsen-Anhalt spielt mit 400 Einpendlern oder 6,0 % demgegenüber eine vergleichsweise geringe Rolle.

### 2.1.2 Beschäftigte am Wohnort und Auspendlerströme

Von den insgesamt 144.900 Beschäftigten am Wohnort in der Region Südniedersachsen sind 121.900 oder 84,2 % Nichtpendler<sup>22</sup>. Damit arbeiten 22.900 Beschäftigte am Wohnort oder

#### Jeder sechste Arbeitsplatz außerhalb der Region

<sup>22</sup> sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am 30.6.2009, leichte Differenzen der Pendlerdaten auf Landkreis- und Gemeindeebene



**Arbeitsmarktverflechtungen  
im südlichen Niedersachsen**

10



15,8 % als Auspendler in Wirtschaftsstandorten außerhalb der Region (Tab. 2.1.3 im Anhang).

- Von diesen Auspendlern entfallen 9.300 oder 40,9 % auf das übrige Niedersachsen, darunter 2.500 oder 10,8 % auf die Region Hannover, 2.300 oder 10,2 % auf den Landkreis Goslar sowie 1.200 oder 5,1 % auf den Landkreis Hildesheim. Pendlerströme in den übrigen Großraum Braunschweig sind vernachlässigbar gering.
- Etwa 11.800 oder 51,3 % der Auspendler gehen in den übrigen westdeutschen Bundesländern einer Arbeit nach, darunter 7.500 oder 32,7 % in Hessen und 2.000 oder 8,7 % in Nordrhein-Westfalen.
- Nur etwa 1.800 der Auspendler aus der Region oder 7,8 % haben eine Beschäftigung in Ostdeutschland. Damit wird deutlich, dass die Pendlerverflechtungen über die ehemalige innerdeutsche Grenze hinweg nach wie vor extrem asymmetrisch sind.

**Auspendlerströme des  
Landkreises Göttingen**

Von den 77.800 Beschäftigten am Wohnort des Landkreises Göttingen wohnen und arbeiten 78,6 % innerhalb des Kreisgebietes, damit sind 16.700 oder 21,4 % Auspendler (Abb. 2.1.1 und Tab. 2.1.3 im Anhang).

- 7.000 Personen oder 41,7 % pendeln in andere niedersächsische Regionen, darunter 5,9 % bzw. 5,6 % in den Landkreis Hildesheim und die Region Hannover sowie 5,0 % bzw. 4,9 % in den Landkreis Holzminden und in den Landkreis Goslar.
- 8.600 oder 51,8 % der Pendler entfallen auf die übrigen westdeutschen Länder, darunter 36,7 % auf Hessen und 6,5 % auf Nordrhein-Westfalen.
- Lediglich knapp 1.100 Auspendler oder 6,5 % haben eine Beschäftigung in den neuen Bundesländern, darunter überwiegend in Thüringen.

**Auspendlerströme des  
Landkreises Northeim**

Von den 44.100 Beschäftigten am Wohnort im Landkreis Northeim sind 65,5 % Nichtpendler. 15.200 oder 34,5 % der Beschäftigten pendeln zu ihrem Arbeitsplatz in andere Regionen (Abb. 2.1.1 und Tab. 2.1.3 im Anhang).

- Im Gegensatz zum Landkreis Göttingen stehen die übrigen niedersächsischen Regionen mit 83,6 % der Auspendler stark im Vordergrund. An erster Stelle steht hier der Landkreis Göttingen mit 1.300 oder 51,6 % der Auspendler. Auch hier wird die starke gegenseitige Verflechtung deutlich. Weitere Zielregionen sind die Landkreise Hildesheim mit 5,9 % und Holzminden mit 5,0 % sowie die Region Hannover mit 4,9 % aller Auspendler.
- In die übrigen westdeutschen Länder gehen 2.400 oder 15,6 % der Auspendler des Landkreises Northeim, darunter 7,3 % nach Hessen und 4,3 % nach Nordrhein-Westfalen.
- Die Auspendler in die neuen Bundesländer sind mit 0,8 % zu vernachlässigen.

**Auspendlerströme des  
Landkreises Osterode  
am Harz**

Der Landkreis Osterode am Harz hat bei 23.000 Beschäftigten am Wohnort 72,9 % Nichtpendler und 6.200 oder 27,1 % Auspendler (Abb. 2.1.1 und Tab. 2.1.3 im Anhang).

- Auch hier sind mit 4.900 Auspendlern oder 78,2 % relativ viele Arbeitnehmer im übrigen Niedersachsen beschäftigt. Die Pendlerströme in den Landkreis Goslar übertreffen dabei mit 1.400 Personen oder 22,6 % diejenigen in den Landkreis Göttingen mit 1.300 oder 20,3 % leicht. Zieht man allerdings die etwa 1.100 oder 17,9 % Pendler in den Landkreis Northeim hinzu, ist die Ausrichtung auf die übrige Region Südniedersachsen deutlich stärker als diejenige in den Nordharz.
- Die Pendlerströme in das übrige Westdeutschland sind mit 800 oder 12,3 % der Auspendler vergleichsweise gering.
- Knapp 600 oder 9,5 % der Auspendler gehen darüber hinaus einer Beschäftigung in den neuen Bundesländern nach.

## Arbeitsmarktverflechtungen im südlichen Niedersachsen

11



### 2.1.3 Pendlerbilanz

Als Pendlerbilanz wird der Saldo der Ein- und Auspendlerströme bezeichnet. Insgesamt hat die Region Südniedersachsen mit 3.200 Personen eine leicht positive Pendlerbilanz <sup>23</sup>. Diese setzt sich nach Ziel- bzw. Herkunftsregionen der Pendler wie folgt zusammen:

- Gegenüber dem übrigen Niedersachsen hat Südniedersachsen einen Auspendlerüberschuss von 4.400 Personen, darunter allein von 1.900 Personen mit der Region Hannover und von knapp 500 Personen mit dem Landkreis Hildesheim.
- Auch gegenüber den übrigen westdeutschen Ländern besteht ein Auspendlerüberschuss von 2.700 Personen, darunter von 1.600 Personen mit Hessen und 900 Personen mit Nordrhein-Westfalen.
- Die Auspendlerüberschüsse stehen im Gegensatz zu dem starken Einpendlerüberschuss gegenüber den ostdeutschen Ländern von 10.400 Personen, darunter 9.000 Personen mit Thüringen und knapp 900 mit Sachsen-Anhalt.

Insgesamt werden damit stark asymmetrische Arbeitsmarktbeziehungen mit den benachbarten ostdeutschen Regionen deutlich. Südniedersachsen hat eine wichtige Scharnierfunktion zwischen Ost und West.

#### Pendlerbilanz der Region Südniedersachsen

#### Stark asymmetrische Pendlerbeziehungen mit Ostdeutschland

### 2.1.4 Verflechtungsintensität

Zur Bestimmung der Intensität der Verflechtungen zwischen zwei Raumeinheiten wird sowohl die Bedeutung des Auspendler- als auch die des Einpendlerstroms herangezogen. Der Durchschnitt aus Auspendleranteil und Einpendleranteil kann dabei als (Pendler-)Verflechtungsintensität bezeichnet werden. Der Verflechtungsindex kann über Regionen aggregiert werden und beträgt für alle anderen Regionen zusammen 100 %.

Der Landkreis Osterode am Harz ist besonders stark mit der übrigen Region Südniedersachsen verbunden (33,5 %), wobei die Verflechtungen mit dem Landkreis Göttingen (18,9 %) noch etwas stärker sind als mit dem Landkreis Northeim (14,6 %) (Tab. 2.1.5 im Anhang). Vergleichsweise hoch sind auch die (allerdings asymmetrischen) Arbeitsmarktverflechtungen mit den ostdeutschen Bundesländern (26,8 %). Mit deutlichem Abstand folgt die Anbindung an den Landkreis Goslar (19,4 %). Auch unter Einbeziehung von Hannover und Hildesheim (4,8 %) sowie dem übrigen Großraum Braunschweig (1,7 %) bleiben die Verflechtungen mit Südniedersachsen intensiver als die mit dem „Norden“. Die Verflechtungsanalyse bestätigt somit die Zugehörigkeit des Landkreises Osterode am Harz zur Region Südniedersachsen, obwohl er aufgrund der Verflechtungen mit dem nördlichen Umland eine gewisse Scharnierfunktion besitzt.

Im Landkreis Goslar stehen die Beziehungen zum übrigen Großraum Braunschweig an erster Stelle (32,3 %). An zweiter Stelle folgen die (ebenfalls stark asymmetrischen) Verflechtungen mit den ostdeutschen Regionen (24,9 %). Die Pendlerbeziehungen mit Südniedersachsen (19,7 %) erreichen nur den dritten Rang und sind damit weit weniger bedeutsam als diejenigen mit dem nördlichen Umland. Auch die bilateralen Verflechtungen mit dem Landkreis Osterode sind vergleichsweise schwach (11,4 %) und würden aus Sicht der Arbeitsmarktverflechtungen keine „Region Harz“ rechtfertigen.

Der Landkreis Holzminden ist aufgrund seiner Randlage besonders intensiv mit den benachbarten nordrhein-westfälischen Regionen verbunden (41,9 %). An zweiter Stelle folgen dann die Beziehungen zum Wirtschaftsraum Hannover/Hildesheim (29,0 %). Erst an dritter Stelle stehen die Verflechtungen mit der Region Südniedersachsen (13,6 %). Vergleichsweise

#### Verflechtungsindex zur Bestimmung der Intensität der Pendlerverflechtungen zwischen Raumeinheiten

#### Landkreis Osterode als Teil des südniedersächsischen Arbeitsmarktes

#### Landkreis Goslar: Mögliche „Region Harz“ mit zu geringen internen Verflechtungen

#### Landkreis Holzminden: schwache Verflechtungen mit der Region Südniedersachsen

<sup>23</sup> sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am 30.6.2009, leichte Differenzen der Pendlerdaten auf Landkreis- und Gemeindeebene

schwach sind die Beziehungen zum Landkreis Hameln-Pyrmont (4,5 %) bzw. zur nördlichen Weserberglandregion. Eine Zuordnung des Landkreises als Ganzes zu einer „erweiterten Region Südniedersachsen“ wäre aus Sicht der Arbeitsmarktverflechtungen nicht zu begründen.

## 2.2 Pendlerverflechtungen der Städte und Gemeinden (Samtgemeinden)

### Ausrichtung auf Wirtschaftsräume anhand der Auspendlerströme

Die Pendlerverflechtungen der Städte und Gemeinden (Samtgemeinden) im südlichen Niedersachsen werden im Folgenden anhand der Auspendlerströme dargestellt. Diese machen die Ausrichtung und Zugehörigkeit zu Wirtschaftsstandorten bzw. -räumen in besonderer Weise transparent.

### Gemeinden des Landkreises Göttingen mit Ausnahme von Hann. Münden und Staufenberg stark auf Region Südniedersachsen ausgerichtet

Die Gemeinden des Landkreises Göttingen sind überwiegend stark auf die Region Südniedersachsen ausgerichtet (Abb. 2.2.1 und Tab. 2.2.1). Bei neun von zwölf Verwaltungseinheiten liegt der entsprechende Auspendleranteil bei über 75 %. Überwiegend beziehen sich die Auspendlerströme auf den Landkreis Göttingen mit der Stadt Göttingen als überragendem Zentrum. In der Samtgemeinde Gieboldehausen und in der Stadt Duderstadt spielen darüber hinaus Pendlerströme in die Landkreise Northeim und Osterode am Harz eine wichtige Rolle. Weitere Ausnahmen im Landkreis Göttingen bilden die Stadt Hann. Münden und die Gemeinde Staufenberg, die aufgrund ihrer exponierten Lage in ihren Auspendlerströmen überwiegend auf das benachbarte Hessen mit dem Wirtschaftsraum Kassel orientiert sind. Die Stadt Göttingen als größtes Einpendlerzentrum ist stark auf Standorte anderer Regionen ausgerichtet, was typisch ist für große Wirtschaftsstandorte mit nur kleinen Standorten im näheren Umfeld. Vor allem der Raum Kassel und die Region Hannover sind dabei von Bedeutung.

### Verwaltungseinheiten im Landkreis Northeim mit Ausnahme von Bad Gandersheim überwiegend auf Region ausgerichtet

Auch in den meisten Verwaltungseinheiten des Landkreises Northeim stehen Auspendlerziele in der Region Südniedersachsen im Vordergrund, wobei hier die Standorte im eigenen Landkreis, aber teilweise auch im Landkreis Göttingen, ein starkes Gewicht haben. Sehr stark (mit fast 90 %) auf Südniedersachsen fokussiert sind die Städte Hardegsen und Moringen sowie die Gemeinde Katlenburg-Lindau und der Flecken Nörten-Hardenberg. In der Gemeinde Kalefeld und in den Städten Dassel und Northeim liegt der Anteil der Auspendler, der in der Region verbleibt, bei 75 %. Nur knapp über 60 % erreicht der Anteil der Pendler in die Region Südniedersachsen in der Stadt Einbeck, in der Gemeinde Kreiensen sowie in der Stadt Uslar und der Gemeinde Bodenfelde. Bei den beiden letzteren spielen als Zielorte der Arbeitnehmer Wirtschaftsstandorte in Nordrhein-Westfalen eine Rolle, bei Kreiensen und Einbeck Ziele in der Region Hannover und dem Landkreis Hildesheim. Am wenigsten auf Südniedersachsen ausgerichtet ist die Stadt Bad Gandersheim. Nur etwa 35 % der Auspendler bleiben im Süden von Niedersachsen. Die Auspendlerströme in die Landkreise Goslar sowie Hildesheim und die Region Hannover sind deutlich stärker als diejenigen in die Landkreise Northeim, Göttingen und Osterode.

### Verwaltungseinheiten im Landkreis Osterode überwiegend auf die Region Südniedersachsen ausgerichtet

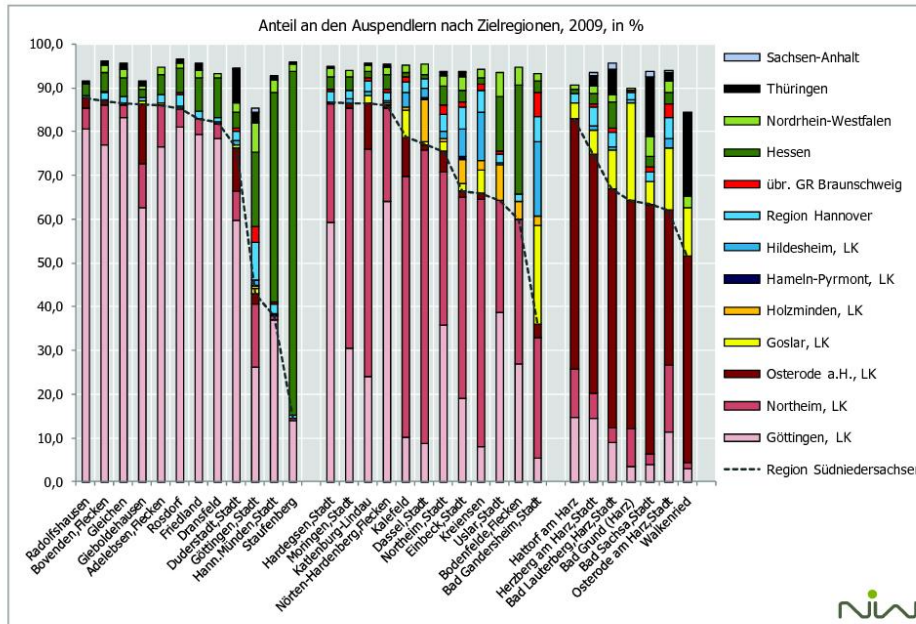
Der Landkreis Osterode hat sowohl Auspendlerströme in die übrige Region Südniedersachsen als auch nach Goslar und die sich nördlich anschließenden Kreise (Tab. 2.2.3 und Abb. 2.2.1).

- Im Landkreis Osterode haben die Samtgemeinde Hattorf am Harz mit 83 % und die Stadt Herzberg am Harz mit 75 % die stärkste Ausrichtung auf die Region Südniedersachsen.
- Knapp über 60 % liegt der Regionsanteil der Auspendler in der Stadt Bad Lauterberg, der Samtgemeinde Bad Grund und in den Städten Bad Sachsa und Osterode am Harz.
- Für die Samtgemeinde Bad Grund und die Stadt Osterode am Harz spielen Pendlerverflechtungen in den Landkreis Goslar eine gewisse Rolle.
- In der Stadt Bad Sachsa stehen Auspendler in die neuen Bundesländer an zweiter Stelle. Die extrem randlich gelegene Samtgemeinde Walkenried hat mit knapp über 50 % den geringsten Anteil an Auspendlern nach Südniedersachsen und vergleichsweise große Pendlerströme in Richtung Thüringen und auch in den Landkreis Goslar.

**Arbeitsmarktverflechtungen  
im südlichen Niedersachsen**



**Abb. 2.2.1: Auspendler der Städte und Gemeinden (Samtgemeinden) der Region Südniedersachsen nach Zielregionen 2009**



Region Südniedersachsen: Landkreise Göttingen, Northeim und Osterode am Harz

Quelle: Sonderauswertung der Beschäftigtenstatistik

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 9/2011

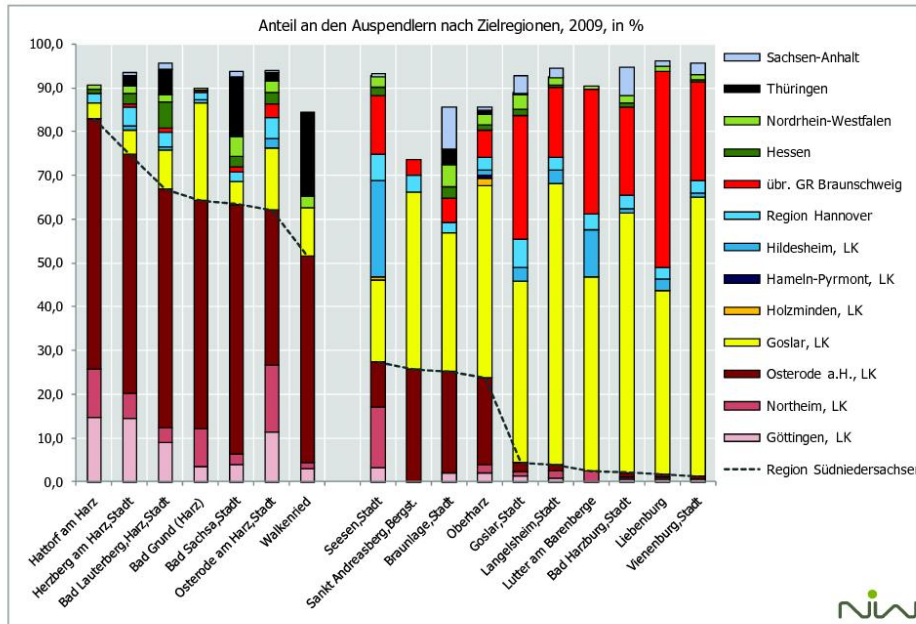
- Lässt man die Verflechtungen mit dem eigenen Landkreis und mit Ostdeutschland außer Acht, so sind im Landkreis Osterode am Harz die Verwaltungseinheiten Bad Grund, Walkenried, Osterode am Harz und Bad Sachsa eher in „Richtung Norden“ orientiert und die Samtgemeinde Hattorf am Harz und die Stadt Herzberg am Harz eher „nach Süden“. Bei der Stadt Bad Lauterberg im Harz ist das Verhältnis etwa ausgeglichen.

Ein Vergleich der Pendlerverflechtungen der Verwaltungseinheiten in den Landkreisen Osterode am Harz und Goslar (Abb. 2.2.2 und Tab. 2.2.4 im Anhang) macht in beiden Fällen eine starke Ausrichtung auf andere Standorte des eigenen Kreises deutlich.

**Landkreise Osterode und Goslar**

- Im Landkreis Goslar gibt es Verflechtungen mit Südniedersachsen in der Größenordnung von etwa 25 % der Auspendler in der Samtgemeinde Oberharz sowie in den Städten Braunlage, Sankt Andreasberg und Seesen. Mit Ausnahme von Seesen sind aber die Ströme in den eigenen Landkreis deutlich größer. Für die am Harzrand und im Vorharzraum gelegenen Städte und Gemeinden wird darüber hinaus eine starke Ausrichtung auf den übrigen Großraum Braunschweig deutlich. In der Gemeinde Liebenburg ist dieser Pendlerstrom sogar der dominierende. In der Stadt Seesen spielen neben Zielen in Südniedersachsen (28 %) solche im Landkreis Hildesheim und in der Region Hannover (zusammen knapp 30 %) eine wichtige Rolle.
- Die Verflechtungen zwischen den beiden niedersächsischen Harzkreisen sind bei den unmittelbar benachbarten Verwaltungseinheiten zwar durchaus gegeben, aus dem nörd-

**Abb. 2.2.2: Auspendler der Städte und Gemeinden (Samtgemeinden) der Landkreise Osterode und Goslar nach Zielregionen 2009**



Quelle: Sonderauswertung der Beschäftigtenstatistik  
N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 9/2011

lichen Harzvorland mit den Städten Goslar, Langelsheim, Bad Harzburg und Vienenburg sowie den Gemeinden Lutter am Barenberge und Liebenburg bestehen aber so gut wie keine Pendlerbeziehungen zu den Standorten im Südharz. Eine Zuordnung von Osterode zur Region Südniedersachsen ist daher vorzuziehen.

**Landkreis Holzminden**

Der Landkreis Holzminden hat aufgrund seiner randlichen Lage zu den großen Wirtschaftszentren Pendlerverflechtungen in alle Richtungen (Abb. 2.2.3 und Tab 2.2.5 im Anhang).

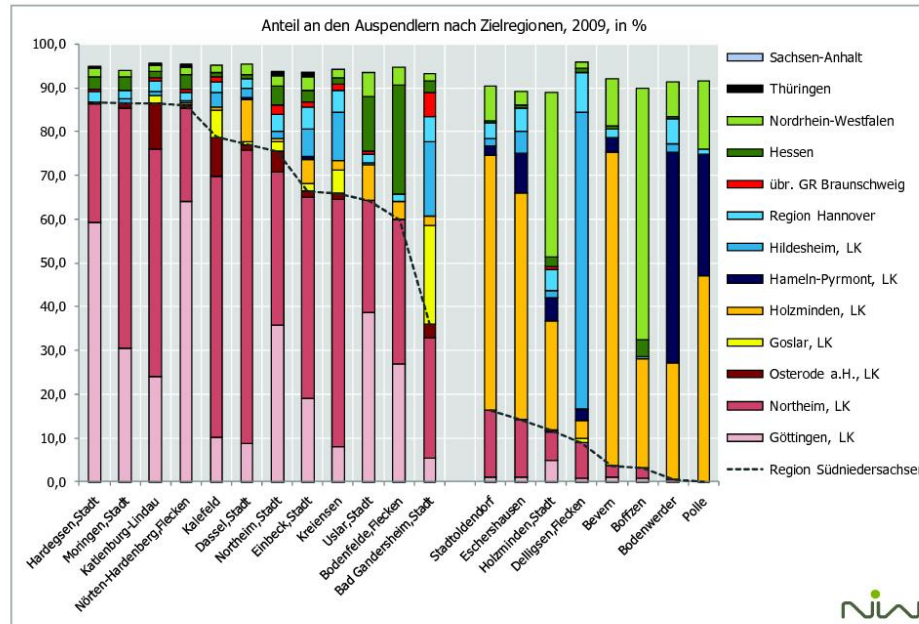
- Die Pendlerverflechtungen der Verwaltungseinheiten des Landkreises Holzminden mit Südniedersachsen sind ausgesprochen gering. Sie erreichen in der Samtgemeinde Stadtoldendorf mit etwa 17 % den höchsten Wert.
- Von großer Bedeutung sind die Verflechtungen mit den benachbarten nordrhein-westfälischen Wirtschaftsräumen. In Holzminden gehen insgesamt fast 40 % der Auspendler nach Nordrhein-Westfalen und in der Samtgemeinde Boffzen sogar fast 60 %.
- Stark auf innerregionale Standorte ausgerichtet sind die Samtgemeinden Eschershausen, Stadtoldendorf und Bevern.
- Der Flecken Delligsen ist in ganz besonderer Weise auf den Landkreis Hildesheim bzw. hier die Stadt Alfeld orientiert, die Samtgemeinden Bodenwerder und Polle sind auf den Nachbarkreis Hameln-Pyrmont ausgerichtet.

**Arbeitsmarktverflechtungen  
im südlichen Niedersachsen**

15



**Abb. 2.2.3: Auspendler der Städte und Gemeinden (Samtgemeinden) der Landkreise Northeim und Holzminden nach Zielregionen 2009**



Region Südniedersachsen: Landkreise Göttingen, Northeim und Osterode am Harz

Quelle: Sonderauswertung der Beschäftigtenstatistik

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 9/2011

- Lässt man einmal die Verflechtungen mit Nordrhein-Westfalen außer Acht und stellt nur Pendlerströme in den „Süden“ (Region Südniedersachsen) und in den „Norden“ (mit den Landkreisen Hameln-Pyrmont, Hildesheim und der Region Hannover) gegenüber, so dominiert der Norden in den Samtgemeinden Polle und Bodenwerder, die auf den Raum Hameln ausgerichtet sind, sowie in dem auf den Landkreis Hildesheim bzw. die Region Hannover orientierten Flecken Delligsen. In der Samtgemeinde Stadoldendorf sind neben den kreisinternen Auspendlerströmen die Verflechtungen mit Südniedersachsen stärker als mit dem Norden. Die Samtgemeinden Bevern und Boffzen haben über Nordrhein-Westfalen hinaus nur unbedeutende überregionale Pendlerströme. In der Stadt Holzminden sind die Pendlerströme in den Norden und den Süden in etwa gleich, allerdings dominieren die Auspendlerverflechtungen mit dem nordrhein-westfälischen Umland.

### 3. Kerneergebnisse und Schlussfolgerungen

- ⇒ Die Landkreise Göttingen und Northeim bilden mit den Wirtschaftsstandorten Göttingen, Northeim, Einbeck, Hann. Münden und Duderstadt einen stark miteinander verflochtenen Arbeitsmarkt im südlichen Niedersachsen, der insgesamt einen leichten Einpendlerüberschuss ausweist. Charakteristisch sind einerseits deutliche gegenseitige Verflechtungen mit den Nachbarregionen in Nordhessen und im südöstlichen Nordrhein-Westfalen sowie sehr starke Einpendlerüberschüsse aus den neuen Bundesländern.
- ⇒ Der Landkreis Osterode, der insgesamt eine fast ausgeglichene Pendlerbilanz aufweist, hat ungefähr gleichstarke Pendlerverflechtungen mit dem benachbarten Landkreis Goslar und dem Landkreis Göttingen. Rechnet man die Verflechtungen mit dem Landkreis Northeim hinzu, ist die Verflechtungsintensität mit dem übrigen Südniedersachsen insgesamt deutlich stärker und rechtfertigt die Zugehörigkeit zur Region Südniedersachsen.
- ⇒ Der Landkreis Goslar ist mit vier von zehn Auspendlern auf den (übrigen) Großraum Braunschweig ausgerichtet. Fast jeder fünfte Pendler geht darüber hinaus in den Raum Hannover-Hildesheim sowie in die Landkreise Hameln-Pyrmont und Holzminden. Mit einem knappen Sechstel aller Auspendler stehen die Verflechtungen mit der Region Südniedersachsen erst an dritter Stelle. Die bilateralen Verflechtungen mit dem Nachbarlandkreis Osterode sind bei Weitem nicht so intensiv, dass sie die Bildung einer niedersächsischen „Region Harz“ rechtfertigen würden.
- ⇒ Der Landkreis Holzminden ist aufgrund seiner Randlage besonders intensiv mit den benachbarten nordrhein-westfälischen Regionen verbunden. An zweiter Stelle folgen dann die Beziehungen zum Wirtschaftsraum Hannover/Hildesheim. Die Verflechtungen mit der Region Südniedersachsen sind vergleichsweise schwach. Noch schwächer ausgeprägt sind insgesamt die Beziehungen zum Landkreis Hameln-Pyrmont. Eine Zuordnung des Landkreises zu einer „erweiterten Region Südniedersachsen“ wäre aus Sicht der Arbeitsmarktverflechtungen nicht zu begründen.
- ⇒ Die Analyse der Auspendlerverflechtungen auf der Ebene der Städte und Gemeinden (Samtgemeinden) bestätigt in den Grundzügen die Regionsbildung im südlichen Niedersachsen. In einigen Verwaltungseinheiten stehen allerdings Landesgrenzen überschreitende Pendlerströme stark im Vordergrund, so bei der Stadt Hann. Münden und der Gemeinde Staufenberg mit Hessen und bei der Samtgemeinde Boffzen und der Stadt Holzminden mit Nordrhein-Westfalen.
- ⇒ Im Landkreis Northeim hat die Stadt Bad Gandersheim die schwächsten Beziehungen zur übrigen Region Südniedersachsen. Verflechtungen mit dem Großraum Braunschweig sowie mit dem Wirtschaftsraum Hannover/Hildesheim sind jeweils nahezu gleich stark.
- ⇒ Im Landkreis Holzminden wird die disperse Ausrichtung der Verwaltungseinheiten deutlich. Der Flecken Delligsen ist in äußerst starkem Maße auf den Landkreis Hildesheim (und darüber hinaus auf die Region Hannover) ausgerichtet. In der Samtgemeinde Bodenwerder stehen die Verflechtungen mit dem Landkreis Hameln-Pyrmont zumindest deutlich an erster Stelle. Auch in der neuen Samtgemeinde Bodenwerder-Polle<sup>24</sup> übertreffen die Auspendlerströme in den Landkreis Hameln-Pyrmont diejenigen in den übrigen Landkreis Holzminden um fast ein Drittel. Die Verflechtungsbeziehungen zur Region Südniedersachsen sind in allen Verwaltungseinheiten des Landkreises Holzminden ausgesprochen schwach.
- ⇒ Insgesamt bestätigen die Arbeitsmarktverflechtungen die Zuordnung der Landkreise Göttingen, Northeim und Osterode am Harz zu einer Region Südniedersachsen. Dies gilt letztlich auch für alle Städte und Gemeinden (Samtgemeinden) der drei Landkreise.
- ⇒ Die Einbindung des Landkreises Holzminden in eine „erweiterte Region Südniedersachsen“ oder auch die Bildung einer separaten „Region Harz“ aus den Landkreisen Goslar und Osterode am Harz sind demgegenüber vor dem Hintergrund der Arbeitsmarktverflechtungen nicht zu begründen.

<sup>24</sup> Seit dem 1.1.2010 sind die ehemaligen Samtgemeinden Bodenwerder und Polle zu einer neuen Samtgemeinde Bodenwerder-Polle verschmolzen.

## Tabellenanhang

**Tab. 2.1.1: Beschäftigte am Arbeitsort und Einpendler in der Region Südniedersachsen und in den Landkreisen Göttingen, Northeim und Osterode am Harz 2009**

Beschäftigte am Arbeitsort und Einpendler, 30.6.2009										
	Region Südniedersachsen		LK Göttingen		LK Northeim			LK Osterode am Harz		
Beschäftigte am Arbeitsort	148.133	100,0	86.423	100,0	38.047	100,0	23.663	100,0		
Nichtpendler	121.943	82,3	61.126	70,7	28.863	75,9	16.777	70,9		
Einpendler gesamt	26.190	17,7	25.297	29,3	9.184	24,1	6.886	29,1	100,0	
Einpendler Niedersachsen	4.976		10.582	41,8	6.329		68,9	3.242		47,1
LK Göttingen					2.957		32,2	1.204		17,5
LK Northeim			7.858	31,1				772		11,2
LK Osterode am Harz			1.266	5,0	1.120		12,2			
LK Holzminden	1.100	4,2	182	0,7	905		9,9	13		0,2
LK Hameln	138	0,5	106	0,4	32		0,3			
Region Hannover	576	2,2	479	1,9	62		0,7	35		0,5
LK Hildesheim	694	2,6	113	0,4	535		5,8	46		0,7
LK Goslar	2.012	7,7	274	1,1	629		6,8	1.109		16,1
Braunschweig, St.	174	0,7	108	0,4	39		0,4	27		0,4
Salzgitter, St.	77	0,3	35	0,1	28		0,3	14		0,2
Wolfsburg, St.	31	0,1	21	0,1				10		0,1
LK Gifhorn										
LK Helmstedt										
LK Peine	15	0,1	15	0,1						
LK Wolfenbüttel	36	0,1	24	0,1				12		0,2
Einpendler übrige Bundesländer	21.186	80,9	14.687	58,1	2.855		31,1	3.644		52,9
Westdeutschland	9.019	34,4	6.794	26,9	1.613		17,6	612		8,9
Schleswig-Holstein	139	0,5	76	0,3	45		0,5	18		0,3
Hamburg	182	0,7	85	0,3	97		1,1			
Bremen	36	0,1	36	0,1						
Nordrhein-Westfalen	1.117	4,3	698	2,8	283		3,1	136		2,0
Hessen	5.872	22,4	5.063	20,0	647		7,0	162		2,4
Rheinland-Pfalz	64	0,2	54	0,2	10		0,1			
Baden-Württemberg	312	1,2	213	0,8	61		0,7	38		0,6
Bayern	507	1,9	285	1,1	179		1,9	43		0,6
Saarland										
nicht zuzuordnen	790	3,0	284	1,1	291		3,2	215		3,1
Ostdeutschland	12.167	46,5	7.893	31,2	1.242		13,5	3.032		44,0
Berlin	299	1,1	238	0,9	61		0,7			
Brandenburg	162	0,6	91	0,4	58		0,6	13		0,2
Mecklenburg-Vorpommern	129	0,5	29	0,1	84		0,9	16		0,2
Sachsen	200	0,8	79	0,3	97		1,1	24		0,3
Sachsen-Anhalt	1.028	3,9	298	1,2	319		3,5	411		6,0
Thüringen	10.349	39,5	7.158	28,3	623		6,8	2.568		37,3

Quelle: Sonderauswertung der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 8/2011



Arbeitsmarktverflechtungen  
im südlichen Niedersachsen

18



**Tab. 2.1.2: Beschäftigte am Arbeitsort und Einpendler in den Landkreisen Goslar und Holzminen 2009**

Beschäftigte am Arbeitsort und Einpendler, 30.6.2009				
	LK Goslar		LK Holzminen	
Beschäftigte am Arbeitsort	39.573	100,0	19.257	100,0
Nichtpendler	29.283	74,0	13.698	71,1
Einpendler gesamt	10.290	26,0	5.559	28,9
Einpendler Niedersachsen	5.239	50,9	1.980	35,6
LK Göttingen	175	1,7	43	0,8
LK Northeim	750	7,3	765	13,8
LK Osterode am Harz	1.410	13,7		
LK Holzminen	18	0,2		
LK Hameln			504	9,1
Region Hannover	123	1,2	66	1,2
LK Hildesheim	439	4,3	554	10,0
LK Goslar			48	0,9
Braunschweig, St.	447	4,3		
Saigter, St.	688	6,7		
Wolfsburg, St.	21	0,2		
LK Gifhorn	24	0,2		
LK Helmstedt	25	0,2		
LK Peine	80	0,8		
LK Wolfenbüttel	1.039	10,1		
Einpendler übrige Bundesländer	5.051	49,1	3.579	64,4
Westdeutschland	607	5,9	3.470	62,4
Schleswig-Holstein	28	0,3		
Hamburg	16	0,2	15	0,3
Bremen				
Nordrhein-Westfalen	131	1,3	3.057	55,0
Hessen	49	0,5	138	2,5
Rheinland-Pfalz	30	0,3		
Baden-Württemberg	36	0,3	13	0,2
Bayern	37	0,4	28	0,5
Saarland				
nicht zuzuordnen	280	2,7	219	3,9
Ostdeutschland	4.444	43,2	109	2,0
Berlin	28	0,3	14	0,3
Brandenburg	42	0,4	11	0,2
Mecklenburg-Vorpommern				
Sachsen	34	0,3	13	0,2
Sachsen-Anhalt	4.138	40,2	33	0,6
Thüringen	202	2,0	38	0,7

Quelle: Sonderauswertung der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 8/2011

Arbeitsmarktverflechtungen  
im südlichen Niedersachsen

19



**Tab. 2.1.3: Beschäftigte am Wohnort und Auspendler in der Region Südniedersachsen und in den Landkreisen Göttingen, Northeim und Osterode am Harz 2009**

	Beschäftigte am Wohnort und Auspendler, 30.6.2009											
	Region Südniedersachsen			LK Göttingen			LK Northeim			LK Osterode am Harz		
Beschäftigte am Wohnort	144.886	100,0		77.782	100,0		44.087	100,0		23.017	100,0	
Nichtpendler	121.943	84,2		61.126	78,6		28.863	65,5		16.777	72,9	
Auspendler gesamt	22.943	15,8	100,0	16.656	21,4	100,0	15.224	34,5	100,0	6.240	27,1	100,0
Auspendler Niedersachsen	9.384		40,9	6.950		41,7	12.730		83,6	4.881		78,2
LK Göttingen							7.858		51,6	1.266		20,3
LK Northeim				2.957		17,8				1.120		17,9
LK Osterode am Harz				1.204		7,2		772	5,1			
LK Holzminden	808	3,5		43	0,3		765	5,0				
LK Hameln	79	0,3		42	0,3		37	0,2				
Region Hannover	2.484	10,8		1.214	7,3		855	5,6		415		6,7
LK Hildesheim	1.173	5,1		160	1,0		900	5,9		113		1,8
LK Goslar	2.335	10,2		175	1,1		750	4,9		1.410		22,6
Braunschweig, St.	636	2,8		303	1,8		232	1,5		101		1,6
Salzgitter, St.	104	0,5		19	0,1		56	0,4		29		0,5
Wolfsburg, St.	85	0,4		50	0,3		23	0,2		12		0,2
LK Gifhorn	30	0,1		19	0,1		11	0,1				
LK Helmstedt												
LK Peine												
LK Wolfenbüttel	10	0,0								10		0,2
Auspendler übrige Bundesländer	13.559		59,1	9.706		58,3	2.494		16,4	1.359		21,8
Westdeutschland	11.765		51,3	8.625		51,8	2.375		15,6	765		12,3
Schleswig-Holstein	166		0,7	95		0,6	35		0,2	36		0,6
Hamburg	404		1,8	267		1,6	104		0,7	33		0,5
Bremen	42		0,2	42		0,3						
Nordrhein-Westfalen	2.003		8,7	1.090		6,5	659		4,3	254		4,1
Hessen	7.507		32,7	6.112		36,7	1.107		7,3	288		4,6
Rheinland-Pfalz	149		0,6	119		0,7	30		0,2			
Baden-Württemberg	690		3,0	425		2,6	192		1,3	73		1,2
Bayern	794		3,5	465		2,8	248		1,6	81		1,3
Saarland	10		0,0	10		0,1						
nicht zuzuordnen												
Ostdeutschland	1.794		7,8	1.081		6,5	119		0,8	594		9,5
Berlin	177		0,8	177		1,1						
Brandenburg	25		0,1	25		0,2						
Mecklenburg-Vorpommern	20		0,1	20		0,1						
Sachsen	31		0,1	31		0,2						
Sachsen-Anhalt	173		0,8	83		0,5	22		0,1	68		1,1
Thüringen	1.368		6,0	745		4,5	97		0,6	526		8,4

Quelle: Sonderauswertung der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 8/2011

Arbeitsmarktverflechtungen  
im südlichen Niedersachsen

20



**Tab. 2.1.4: Beschäftigte am Wohnort und Auspendler in den Landkreisen Goslar und Holzminen 2009**

	Beschäftigte am Wohnort und Auspendler, 30.6.2009				
	LK Goslar			LK Holzminen	
Beschäftigte am Wohnort	41.348	100,0		22.360	100,0
Nichtpendler	29.283	70,8		13.698	61,3
Auspendler gesamt	12.065	29,2	100,0	8.662	38,7 100,0
Auspendler Niedersachsen	9.845		81,6	5.779	66,7
LK Göttingen	274		2,3	182	2,1
LK Northeim	629		5,2	905	10,4
LK Osterode am Harz	1.109		9,2	13	0,2
LK Holzminen	48		0,4		
LK Hameln	13		0,1	1.935	22,3
Region Hannover	950		7,9	628	7,3
LK Hildesheim	1.239		10,3	1.441	16,6
LK Goslar				18	0,2
Braunschweig, St.	1.757		14,6		
Satzgitter, St.	2.251		18,7		
Wolfsburg, St.	245		2,0		
LK Gifhorn	45		0,4	628	7,3
LK Helmstedt	28		0,2		
LK Peine	119		1,0		
LK Wolfenbüttel	628		5,2		
Auspendler übrige Bundesländer	2.220		18,4	2.883	33,3
Westdeutschland	1.419		11,8	2.846	32,9
Schleswig-Holstein	103		0,9	11	0,1
Hamburg	151		1,3	26	0,3
Bremen					
Nordrhein-Westfalen	507		4,2	2.492	28,8
Hessen	227		1,9	173	2,0
Rheinland-Pfalz	57		0,5		
Baden-Württemberg	166		1,4	70	0,8
Bayern	208		1,7	74	0,9
Saarland					
nicht zuzuordnen					
Ostdeutschland	801		6,6	37	0,4
Berlin	67		0,6	37	0,4
Brandenburg					
Mecklenburg-Vorpommern					
Sachsen	15		0,1		
Sachsen-Anhalt	666		5,5		
Thüringen	53		0,4		

Quelle: Sonderauswertung der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 8/2011

**Arbeitsmarktverflechtungen  
im südlichen Niedersachsen**



**Tab. 2.1.5: Pendlerbilanz und Verflechtungsintensität der Region Südniedersachsen sowie der Landkreise Göttingen, Northeim, Osterode am Harz, Goslar und Holzminden nach Ziel- bzw. Herkunftsregionen 2009**

	Pendlerbilanz (PB, Ein- abzüglich Auspendler, absolut) sowie Verflechtungsintensität (VI, in %), 30.6.2009											
	Region Südnieders.		LK Göttingen		LK Northeim		LK Osterode am Harz		LK Goslar		LK Holzminden	
	PB	VI	PB	VI	PB	VI	PB	VI	PB	VI	PB	VI
	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %
Pendler gesamt	3.247	100,0	8.641	100,0	-6.040	100,0	646	100,0	-1.775	100,0	-3.103	100,0
Niedersachsen	-4.408	20,5	3.632	41,8	-6.401	76,3	-1.639	62,7	-4.606	66,3	-3.799	51,2
LK Göttingen					-4.901	41,9	-62	18,9	-99	2,0	-139	1,4
LK Northeim			4.901	24,4			-348	14,6	121	6,3	-140	12,1
LK Osterode am Harz			62	6,1	348	8,6			301	11,4	-13	0,1
LK Holzminden	292	3,9	139	0,5	140	7,4	13	0,1	-30	0,3		
LK Harneln	59	0,4	64	0,3	-5	0,3			-13	0,1	-1.431	15,7
Region Hannover	-1.908	6,5	-735	4,6	-793	3,1	-380	3,6	-827	4,5	-562	4,2
LK Hildesheim	-479	3,9	-47	0,7	-365	5,9	-67	1,2	-800	7,3	-887	13,3
LK Goslar	-323	8,9	99	1,1	-121	5,9	-301	19,4			30	0,5
Braunschweig, St.	-462	1,7	-195	1,1	-193	1,0	-74	1,0	-1.310	9,5		
Salzgitter, St.	-27	0,4	16	0,1	-28	0,3	-15	0,3	-1.563	12,7		
Wolfsburg, St.	-54	0,2	-29	0,2	-23	0,1	-2	0,2	-224	1,1		
LK Gifhorn	-30	0,1	-19	0,1	-11	0,0			-21	0,3	-628	3,6
LK Helmstedt									-3	0,2		
LK Peine	15	0,0	15	0,0					-39	0,9		
LK Wolfenbüttel	26	0,1	24	0,0			2	0,2	411	7,7		
übrige Bundesländer	7.627	70,0	4.981	58,2	361	23,7	2.285	37,3	2.831	33,7	696	48,8
Westdeutschland	-2.746	42,9	-1.831	39,3	-762	16,6	-153	10,6	-812	8,8	624	47,6
Schleswig-Holstein	-27	0,6	-19	0,4	10	0,4	-18	0,4	-75	0,6	-11	0,1
Hamburg	-222	1,2	-182	1,0	-7	0,9	-33	0,3	-135	0,7	-11	0,3
Bremen	-6	0,2	-6	0,2								
Nordrhein-Westfalen	-886	6,5	-392	4,7	-376	3,7	-118	3,0	-376	2,7	565	41,9
Hessen	-1.635	27,6	-1.049	28,4	-460	7,2	-126	3,5	-178	1,2	-35	2,2
Rheinland-Pfalz	-85	0,4	-65	0,5	-20	0,2			-27	0,4		
Baden-Württemberg	-378	2,1	-212	1,7	-131	1,0	-35	0,9	-130	0,9	-57	0,5
Bayern	-287	2,7	-180	2,0	-69	1,8	-38	1,0	-171	1,0	-46	0,7
Saarland	-10	0,0	-10	0,0								
nicht zuzuordnen	790	1,5	284	0,6	291	1,6	215	1,6	280	1,4	219	2,0
Ostdeutschland	10.373	27,1	6.812	18,8	1.123	7,2	2.438	26,8	3.643	24,9	72	1,2
Berlin	122	1,0	61	1,0	61	0,3			-39	0,4	-23	0,3
Brandenburg	137	0,4	66	0,3	58	0,3	13	0,1	42	0,2	11	0,1
Mecklenburg-Vorpommern	109	0,3	9	0,1	84	0,5	16	0,1				
Sachsen	169	0,4	48	0,2	97	0,5	24	0,2	19	0,2	13	0,1
Sachsen-Anhalt	855	2,3	215	0,8	297	1,8	343	3,5	3.472	22,9	33	0,3
Thüringen	8.981	22,7	6.413	16,4	526	3,7	2.042	22,9	149	1,2	38	0,3

Pendlerbilanz: PB = Einpendler abzüglich Auspendler

Verflechtungsindex: VI = 0,5 \* (Anteil der Auspendler + Anteil der Einpendler), in %

Quelle: Sonderauswertung der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 8/2011

**Arbeitsmarktverflechtungen  
im südlichen Niedersachsen**



**Tab. 2.2.1: Beschäftigte am Wohnort und Auspendler der Gemeinden im Landkreis Göttingen**

	Beschäftigte am Wohnort und Auspendler (über die Einheits- bzw. Samtgemeindegrenze), 30.6.2009												
	3152001	3152004	3152007	3152009	3152011	3152012	3152016	3152021	3152026	3152401	3152402	3152403	
	Adelebsen, Flecken	Bovenden, Flecken	Duderstadt, Stadt	Friedland	Gleichen	Göttingen, Stadt	Hann. Münden, Stadt	Rosdorf	Staufenberg	Dransfeld	Giebolde- hausen	Raddfs- hausen	
<b>Beschäftigte am Wohnort</b>	2.325	4.352	6.650	2.474	3.140	34.677	7.433	4.075	2.818	3.339	4.692	2.471	
<b>Nichtpendler</b>	378	539	2.953	384	308	26.072	4.214	576	361	668	789	230	
<b>Auspendler insgesamt</b>	1.947	3.813	3.697	2.090	2.832	8.605	3.119	3.499	2.457	2.671	3.903	2.241	
Anteile in %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Region Südniedersachsen	85,9	86,8	76,1	82,9	86,5	42,8	37,8	85,4	14,5	82,1	86,3	87,6	
<b>Göttingen</b>	<b>3152</b>	<b>76,4</b>	<b>76,9</b>	<b>59,8</b>	<b>79,3</b>	<b>83,2</b>	<b>26,1</b>	<b>36,8</b>	<b>81,0</b>	<b>14,0</b>	<b>78,4</b>	<b>62,6</b>	<b>80,4</b>
Adelebsen,Flecken	3152001		0,7				0,9		0,4		1,2		
Bovenden,Flecken	3152004	2,9		1,4	1,1	0,9	4,7	0,4	1,2		0,7	0,5	
Duderstadt,Stadt	3152007		0,5		0,5	2,3	2,4		0,5			15,1	
Friedland	3152009			0,5		1,0	1,5	0,5	1,8				
Gleichen	3152011		0,5	1,3	1,3		2,1		0,7			1,0	
Göttingen,Stadt	3152012	66,2	71,2	43,2	67,1	72,4		22,0	73,0	3,0	50,3	36,8	
Hann.Münden,Stadt	3152016	1,4	0,8		1,5	0,8	2,8		1,8	10,1	17,8		
Rosdorf	3152021	2,4	2,0	1,4	5,6	4,1	8,8	1,1			4,6	0,6	
Staufenberg	3152026						0,4	6,0			0,4		
Dransfeld	3152401		0,3		0,9		1,4	5,5	0,8				
Gieboldehausen	3152402	2,0		7,5			0,1					0,5	
Radolfshausen	3152403			3,4			0,3					0,8	
<b>Northeim</b>	<b>3155</b>	<b>9,5</b>	<b>9,2</b>	<b>6,7</b>	<b>3,6</b>	<b>2,9</b>	<b>14,5</b>	<b>1,0</b>	<b>4,0</b>	<b>0,5</b>	<b>3,3</b>	<b>10,1</b>	<b>4,8</b>
Bad Gandersheim,Stadt	3155001						0,5						
Bodenfelde,Flecken	3155002												
Dassel,Stadt	3155003						0,1						
Einbeck,Stadt	3155004	0,8	0,8	0,4			1,5		0,5				
Härdegsen,Stadt	3155005	1,8	1,0		0,6		1,0		0,3				
Kalefeld	3155006						0,2						
Katlenburg-Lindau	3155007		0,4	1,6			0,7				1,5	0,4	
Kreiensen	3155008						0,2						
Moringen,Stadt	3155009		0,9	0,8	0,5	0,4	1,5		0,5				
Nörten-Hardenberg,Flecke	3155010		1,0	2,0	0,9		1,4		0,6				
Northeim,Stadt	3155011		1,9	3,4	2,7	1,5	1,3		1,5		0,5	3,8	
Uslar,Stadt	3155012		2,5				0,7					1,5	
<b>Osterode</b>	<b>3156</b>		<b>0,8</b>	<b>9,7</b>		<b>0,5</b>	<b>2,2</b>		<b>0,4</b>		<b>0,4</b>	<b>13,6</b>	<b>2,5</b>
Bad Lauterberg,Harz,Stadt	3156002			1,8			0,2					0,8	
Bad Sachsa,Stadt	3156003												
Herzberg am Harz,Stadt	3156009		0,3	4,0			0,9					5,6	
Osterode am Harz,Stadt	3156011		0,3	2,6			0,9					2,7	
Bad Grund (Harz)	3156401												
Hattorf am Harz	3156402			0,8								0,8	
Walkenried	3156403												
<b>Goslar</b>	<b>3153</b>		<b>0,3</b>	<b>0,9</b>			<b>1,3</b>					<b>0,6</b>	
Bad Harzburg,Stadt	3153002												
Braunlage,Stadt	3153003												
Goslar,Stadt	3153005						0,2						
Langelshausen,Stadt	3153007												
Liebenburg	3153008												
Sankt Andreasberg,Bergst	3153010												
Seesen,Stadt	3153012			0,4			0,6						
Viernburg,Stadt	3153013												
Lutter am Barenberge	3153401												
Oberharz	3153402						0,3						
<b>Holzminde</b>	<b>3255</b>	<b>0,6</b>					<b>0,4</b>						
Delligsen,Flecken	3255008												
Holzminde,Stadt	3255023						0,2						
Bevern	3255401												
Bodenwerder	3255402												
Boffzen	3255403												
Eschershausen	3255405												
Polle	3255406												
Stadoldendorf	3255407												
<b>Region H</b>	<b>3241</b>	<b>1,8</b>	<b>1,6</b>	<b>2,2</b>	<b>1,7</b>	<b>1,5</b>	<b>8,4</b>	<b>2,1</b>	<b>2,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>0,5</b>
<b>Hanneln</b>	<b>3252</b>						<b>0,3</b>	<b>0,6</b>					
<b>Hildesheim</b>	<b>3254</b>			<b>0,8</b>			<b>1,3</b>	<b>0,4</b>					
Niedersachsen zus.		90,3	90,3	82,1	86,5	89,3	60,3	42,6	89,7	16,1	85,2	90,9	
Baden-Württemberg			0,5	0,9	0,5	1,0	2,6	1,4	0,8	0,9		0,3	
Bayern		0,9	0,7	0,8	0,8	0,9	3,2	1,2	0,5	0,7			
Berlin		0,6					1,7	0,3	0,3				
Brandenburg							0,3						
Bremen							0,5						
Hamburg			0,6	0,5		0,7	1,9	1,0	0,3				
Hessen		4,6	4,1	3,5	7,5	4,2	17,0	48,1	5,4	78,8	9,2	1,8	
Mecklenburg-Vorpommern							0,2					2,7	
Nordrhein-Westfalen		1,7	1,8	2,2	1,6	1,9	6,8	2,9	1,4	1,5	0,9	0,8	
Rheinland-Pfalz			0,3	0,9			0,7	0,4					
Saarland							0,1						
Sachsen							0,4						
Sachsen-Anhalt				0,3			0,8						
Schleswig-Holstein							1,0	0,4					
Thüringen			0,8	8,0	1,7	1,3	2,5	1,0	0,8	0,5		1,2	
Übrige Bundesländer		1,8	0,9	0,7	1,4	0,6		0,9	0,7	1,5	4,6	5,1	

**Arbeitsmarktverflechtungen  
im südlichen Niedersachsen**



**Tab. 2.2.2: Beschäftigte am Wohnort und Auspendler der Gemeinden im Landkreis Northeim**

Beschäftigte am Wohnort und Auspendler (über die Einheits- bzw. Samtgemeindegrenze), 30.6.2009													
	3155001	3155002	3155003	3155004	3155005	3155006	3155007	3155008	3155009	3155010	3155011	3155012	
	Bad Gandersheim, Stadt	Bodenfelde, Flecken	Dassel, Stadt	Einbeck, Stadt	Hardegsen, Stadt	Kalefeld	Kaltenburg-Lindau	Kreiensen	Moringen, Stadt	Nörten-Hardenberg, Flecken	Northeim, Stadt	Uslar, Stadt	
Beschäftigte am Wohnort	3.054	988	3.381	7.979	2.802	2.345	2.590	2.090	2.408	2.955	9.365	4.564	
Nichtpendler	1.470	212	1.015	4.612	469	606	575	391	734	474	5.115	2.116	
Auspendler insgesamt	1.584	776	2.366	3.367	2.333	1.739	2.015	1.699	1.674	2.481	4.250	2.448	
Anteile in %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Region Südniedersachsen	36,0	59,8	77,0	66,4	86,8	78,7	86,5	65,8	86,6	86,1	75,4	64,2	
<b>Göttingen</b>	<b>3152</b>	<b>5,2</b>	<b>26,9</b>	<b>8,5</b>	<b>18,9</b>	<b>59,2</b>	<b>10,0</b>	<b>24,1</b>	<b>7,9</b>	<b>30,3</b>	<b>64,0</b>	<b>35,6</b>	<b>38,5</b>
Adelebsen, Flecken	3152001		2,2	1,5	4,3	2,1		1,0		1,0	0,5	1,0	2,9
Bovenden, Flecken	3152004				0,6	3,7	0,6	0,7		1,9	4,1	2,1	1,9
Duderstadt, Stadt	3152007							1,2				0,7	
Friedland	3152009												
Gleichen	3152011					0,5				0,5			
Göttingen, Stadt	3152012	4,2	16,4	5,9	12,8	48,7	8,2	17,2	6,2	25,1	54,7	28,5	30,1
Hamm, Müden, Stadt	3152016		6,1	0,4							0,6	0,7	1,6
Rosdorf	3152021					2,1		0,7		1,0	2,0	1,2	0,5
Staufenberg	3152026												
Dransfeld	3152401				0,3							0,3	
Geboldehausen	3152402							2,3				0,4	
Radolfshausen	3152403												
<b>Northeim</b>	<b>3155</b>	<b>27,6</b>	<b>32,9</b>	<b>67,2</b>	<b>46,0</b>	<b>26,9</b>	<b>59,8</b>	<b>51,9</b>	<b>56,4</b>	<b>55,0</b>	<b>21,2</b>	<b>35,2</b>	<b>25,7</b>
Bad Gandersheim, Stadt	3155001			1,2	4,5	0,5	12,9		22,4	1,0		1,5	
Bodenfelde, Flecken	3155002												3,7
Dassel, Stadt	3155003	0,9			12,0		0,7		1,3	1,3		0,9	1,4
Einbeck, Stadt	3155004	7,5		52,7		2,6	7,1	2,8	17,5	6,5	1,3	10,4	2,9
Hardegsen, Stadt	3155005			0,5	1,0		0,7	0,5		5,2	2,5	1,6	4,3
Kalefeld	3155006	3,2			1,1	0,4		1,3	4,2	0,9	0,6	3,7	
Kaltenburg-Lindau	3155007				0,7		0,9			0,8	0,5	3,5	
Kreiensen	3155008	6,3		0,7	2,8		3,5					0,8	
Moringen, Stadt	3155009			2,7	2,8	5,1	2,5	2,3	0,6		1,9	6,7	2,2
Nörten-Hardenberg, Flecken	3155010			0,4	0,9	3,8		2,4		3,8		4,9	1,6
Northeim, Stadt	3155011	8,5	5,0	7,0	19,0	11,2	30,7	41,4	9,2	32,6	13,5		9,4
Uslar, Stadt	3155012		23,1	1,5	1,1	2,2				2,7	0,5	1,0	
<b>Osterode</b>	<b>3156</b>	<b>3,2</b>		<b>1,3</b>	<b>1,5</b>	<b>0,7</b>	<b>8,9</b>	<b>10,5</b>	<b>1,4</b>	<b>1,3</b>	<b>0,8</b>	<b>4,6</b>	
Bad Lauterberg, Harz, Stadt	3156002												
Bad Sachsa, Stadt	3156003												
Herzberg am Harz, Stadt	3156009						1,0	1,6				0,7	
Osterode am Harz, Stadt	3156011	2,1		0,9	0,9		5,9	6,1	0,8	1,1	0,5	2,9	
Bad Grund (Harz)	3156401						0,6						
Hattorf am Harz	3156402							1,4				0,2	
Walkenried	3156403												
<b>Goslar</b>	<b>3153</b>	<b>22,5</b>		<b>0,5</b>	<b>1,6</b>		<b>6,1</b>	<b>1,7</b>	<b>5,2</b>			<b>2,3</b>	
Bad Harzburg, Stadt	3153002												
Braunlage, Stadt	3153003												
Goslar, Stadt	3153005	2,7			0,4				1,2			0,6	
Langelsheim, Stadt	3153007	0,8											
Liebenburg	3153008												
Sankt Andreasberg, Bergst.	3153010												
Seesen, Stadt	3153012	17,0			1,0		5,0	0,7	3,7			1,3	
Vienenburg, Stadt	3153013												
Lutter am Barenberge	3153401												
Oberharz	3153402	0,6											
<b>Holzminden</b>	<b>3255</b>	<b>2,0</b>	<b>4,1</b>	<b>9,6</b>	<b>5,4</b>		<b>0,6</b>		<b>2,3</b>		<b>0,4</b>	<b>0,8</b>	<b>8,1</b>
Delligsen, Flecken	3255008	0,8		0,6	1,6				1,3				
Holzminden, Stadt	3255023		3,1	4,9	1,7							0,3	6,3
Bevern	3255401												
Bodenwerder	3255402												
Boffzen	3255403												0,7
Eschershausen	3255405				0,3								
Polle	3255406												
Stadtdendorf	3255407			2,4	1,1								
<b>Region H</b>	<b>3241</b>	<b>5,8</b>	<b>1,7</b>	<b>2,3</b>	<b>5,0</b>	<b>2,2</b>	<b>2,5</b>	<b>2,5</b>	<b>5,1</b>	<b>2,0</b>	<b>1,9</b>	<b>3,9</b>	<b>2,0</b>
<b>Hannover</b>	<b>3252</b>			<b>0,5</b>	<b>0,7</b>								
<b>Hildesheim</b>	<b>3254</b>	<b>17,0</b>		<b>2,1</b>	<b>6,3</b>		<b>3,5</b>	<b>0,9</b>	<b>10,9</b>	<b>0,8</b>	<b>0,6</b>	<b>1,6</b>	<b>0,4</b>
Niedersachsen zus.		90,8	66,6	93,6	88,6	91,6	94,5	93,4	93,2	91,9	90,9	87,2	77,8
Baden-Württemberg		0,9		0,7	0,8	0,6		0,7	0,9	0,9	0,5	1,0	0,9
Bayern		0,8		0,5	1,5	1,0		1,0	0,6	0,6	1,3	1,4	0,8
Berlin													
Brandenburg													
Bremen													
Hamburg		1,1			0,6					0,6		0,9	0,7
Hessen		2,5	24,9	0,9	2,7	2,7	1,2	1,5	1,4	3,0	3,3	4,5	12,4
Mecklenburg-Vorpommern													
Nordrhein-Westfalen		1,8	4,3	2,5	3,1	2,1	1,6	1,3	1,9	1,4	1,6	2,4	5,5
Rheinland-Pfalz											0,4	0,4	
Saarland													
Sachsen													
Sachsen-Anhalt					0,3							0,3	
Schleswig-Holstein					0,5							0,4	
Thüringen					0,8	0,5		0,5			0,8	0,7	
Übrige Bundesländer		2,3	4,3	1,9	1,1	1,4	2,8	1,5	2,0	1,6	1,2	0,8	1,9

**Arbeitsmarktverflechtungen  
im südlichen Niedersachsen**



**Tab. 2.2.3: Beschäftigte am Wohnort und Auspendler der Gemeinden im Landkreis Osterode**

	Beschäftigte am Wohnort und Auspendler (über die Einheits- bzw. Samtgemeindengrenze), 30.							
	3156002	3156003	3156009	3156011	3156401	3156402	3156403	
	Bad Lauterberg, Harz, Stadt	Bad Sachsa, Stadt	Herzberg am Harz, Stadt	Osterode am Harz, Stadt	Bad Grund (Harz)	Hattorf am Harz	Walkenried	
Beschäftigte am Wohnort	3.373	1.898	4.087	7.472	2.819	2.474	1.290	
Nichtpendler	1.674	703	1.823	4.301	728	458	505	
Auspendler insgesamt	1.699	1.195	2.264	3.171	2.091	2.016	785	
Anteile in %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Region Südniedersachsen	66,9	63,3	74,7	62,1	64,1	82,8	51,5	
<b>Göttingen</b>	<b>3152</b>	<b>8,9</b>	<b>3,9</b>	<b>14,3</b>	<b>11,2</b>	<b>3,4</b>	<b>14,6</b>	<b>2,9</b>
Adelebsen, Flecken	3152001							
Bovenden, Flecken	3152004							
Duderstadt, Stadt	3152007	1,3		2,0	0,8			
Friedland	3152009							
Gleichen	3152011							
Göttingen, Stadt	3152012	5,2	2,1	8,7	7,9	1,8	9,8	
Hann. Münden, Stadt	3152016							
Rosdorf	3152021							
Staufenberg	3152026							
Dransfeld	3152401							
Gieboldehausen	3152402			2,2	0,5		0,8	
Radolfshausen	3152403							
<b>Northheim</b>	<b>3155</b>	<b>3,4</b>	<b>2,3</b>	<b>5,9</b>	<b>15,5</b>	<b>8,5</b>	<b>11,0</b>	<b>1,3</b>
Bad Gandersheim, Stadt	3155001				0,8			
Bodenfelde, Flecken	3155002							
Dassel, Stadt	3155003							
Einbeck, Stadt	3155004			1,1	1,4			
Härdegsen, Stadt	3155005							
Kalefeld	3155006				2,0	0,5		
Katlenburg-Lindau	3155007			0,8	2,2		2,3	
Kreiensen	3155008							
Moringen, Stadt	3155009				1,1			
Nörten-Hardenberg, Flecke	3155010				0,6			
Northheim, Stadt	3155011	1,6	0,9	3,0	7,2	3,0	5,2	
Uslar, Stadt	3155012							
<b>Osterode</b>	<b>3156</b>	<b>54,6</b>	<b>57,2</b>	<b>54,5</b>	<b>35,4</b>	<b>52,2</b>	<b>57,2</b>	<b>47,3</b>
Bad Lauterberg, Harz, Stadt	3156002	16,6	14,5	14,5	3,9	0,5	4,6	10,6
Bad Sachsa, Stadt	3156003	4,8		1,3	0,9			18,0
Herzberg am Harz, Stadt	3156009	24,0	8,1		15,9	5,6	20,2	5,7
Osterode am Harz, Stadt	3156011	19,0	10,2	29,9		42,1	28,9	9,3
Bad Grund (Harz)	3156401			1,5	9,8			
Hattorf am Harz	3156402	0,9	0,8	5,3	4,3			
Walkenried	3156403	4,2	20,4	0,9				
<b>Goslar</b>	<b>3153</b>	<b>8,7</b>	<b>5,2</b>	<b>5,5</b>	<b>14,1</b>	<b>22,3</b>	<b>3,7</b>	<b>11,0</b>
Bad Harzburg, Stadt	3153002							
Braunlage, Stadt	3153003	1,2	1,5					5,1
Goslar, Stadt	3153005	0,9		0,8	2,1	3,0		
Langelshausen, Stadt	3153007							
Liebenburg	3153008							
Sankt Andreasberg, Bergst	3153010	3,6	1,1	1,1				1,4
Seesen, Stadt	3153012	0,9		1,8	4,9	13,8	0,5	
Vienenburg, Stadt	3153013							
Lutter am Barenberge	3153401							
Oberharz	3153402	1,5		1,1	5,8	4,1	0,8	
<b>Holzminde</b>	<b>3255</b>							
Delligsen, Flecken	3255008							
Holzminde, Stadt	3255023							
Bevern	3255401							
Bodenwerder	3255402							
Boffzen	3255403							
Eschershausen	3255405							
Polle	3255406							
Stadoldendorf	3255407							
<b>Region H</b>	<b>3241</b>	<b>3,4</b>	<b>2,0</b>	<b>4,5</b>	<b>4,9</b>	<b>1,6</b>	<b>2,1</b>	
<b>Hanneln</b>	<b>3252</b>							
<b>Hildesheim</b>	<b>3254</b>	<b>0,8</b>		<b>0,8</b>	<b>2,1</b>	<b>0,7</b>		
Niedersachsen zus.		82,0	73,5	88,6	88,2	94,8	92,6	69,0
Baden-Württemberg		0,6	1,2	0,9	0,9			
Bayern		0,6	1,4	0,7	0,9		0,5	
Berlin								
Brandenburg								
Bremen								
Hamburg				0,6	0,6			
Hessen		6,0	2,3	2,5	2,7		0,8	
Mecklenburg-Vorpommern								
Nordrhein-Westfalen		1,6	4,7	1,6	2,6	0,5	1,0	2,8
Rheinland-Pfalz								
Saarland								
Sachsen								
Sachsen-Anhalt		1,4	1,0	0,8	0,5			
Schleswig-Holstein				0,7	0,7			
Thüringen		5,7	13,6	2,4	2,0			19,0
Übrige Bundesländer		2,1	2,3	1,1	1,1	4,6	5,1	9,2

**Arbeitsmarktverflechtungen  
im südlichen Niedersachsen**



**Tab. 2.2.4: Beschäftigte am Wohnort und Auspendler der Gemeinden im Landkreis Goslar**

	Beschäftigte am Wohnort und Auspendler (über die Einheits- bzw. Samtgemeindegrenze), 30.6.2009										
	3153002	3153003	3153005	3153007	3153008	3153010	3153012	3153013	3153401	3153402	
	Bad Harzburg, Stadt	Braunlage, Stadt	Goslar, Stadt	Langels- heim, Stadt	Lieben- burg	Sankt Andreas- berg, Bergst.	Seesen, Stadt	Vienen- burg, Stadt	Lutter am Barenberge	Oberharz	
Beschäftigte am Wohnort	5.653	1.264	11.659	3.914	3.004	517	6.452	3.379	1.399	4.469	
Nichtpendler	2.150	669	7.022	1.361	617	227	3.197	537	157	2.615	
Auspendler insgesamt	3.503	595	4.637	2.553	2.387	290	3.255	2.842	1.242	1.854	
Anteile in %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Region Südniedersachsen	2,0	25,0	4,2	3,8	1,6	25,5	27,2	1,1	2,3	23,6	
<b>Göttingen</b>	<b>3152</b>	<b>0,6</b>	<b>2,0</b>	<b>1,3</b>	<b>0,8</b>	<b>0,5</b>		<b>3,1</b>	<b>0,5</b>	<b>1,9</b>	
Adelebsen,Flecken	3152001										
Bovenden,Flecken	3152004										
Duderstadt,Stadt	3152007										
Friedland	3152009										
Gleichen	3152011										
Göttingen,Stadt	3152012	0,5		1,2	0,6	0,5		2,5	0,4	1,3	
Hann.Münden,Stadt	3152016										
Rosdorf	3152021										
Staufenberg	3152026										
Dransfeld	3152401										
Gieboldehausen	3152402										
Radolfshausen	3152403										
<b>Northeim</b>	<b>3155</b>	<b>0,5</b>		<b>0,9</b>	<b>1,5</b>	<b>0,5</b>		<b>13,9</b>		<b>2,3</b>	<b>1,9</b>
Bad Gandersheim,Stadt	3155001			0,3	0,6			8,5		0,9	0,5
Bodenfelde,Flecken	3155002										
Dassel,Stadt	3155003										
Einbeck,Stadt	3155004				0,5			1,7			
Härdeggen,Stadt	3155005										
Kalefeld	3155006							0,5			
Katlenburg-Lindau	3155007										
Kreiensen	3155008							1,2			
Moringen,Stadt	3155009										
Nörten-Hardenberg,Flecke	3155010										
Northeim,Stadt	3155011			0,2				1,6			
Uslar,Stadt	3155012										
<b>Osterode</b>	<b>3156</b>	<b>0,9</b>	<b>23,0</b>	<b>2,0</b>	<b>1,5</b>	<b>0,6</b>	<b>25,5</b>	<b>10,2</b>	<b>0,7</b>	<b>19,8</b>	
Bad Lauterberg,Harz,Stadt	3156002		8,6				14,8	0,3			
Bad Sachsa,Stadt	3156003										
Herzberg am Harz,Stadt	3156009						3,8	0,5		1,4	
Osterode am Harz,Stadt	3156011	0,3	3,2	1,4	1,1		3,8	5,4	0,5	15,2	
Bad Grund (Harz)	3156401							3,1		1,6	
Hattorf am Harz	3156402										
Walkenried	3156403		8,2								
<b>Goslar</b>	<b>3153</b>	<b>59,3</b>	<b>31,8</b>	<b>41,4</b>	<b>64,1</b>	<b>41,9</b>	<b>40,7</b>	<b>18,8</b>	<b>63,7</b>	<b>44,3</b>	<b>43,9</b>
Bad Harzburg,Stadt	3153002		7,7	10,5	3,4	2,2		0,6	10,3		2,0
Braunlage,Stadt	3153003			0,3			5,9				0,9
Goslar,Stadt	3153005	45,4	12,9		48,2	30,7	10,7	11,9	45,3	15,5	28,2
Langelsheim,Stadt	3153007	4,0		12,4		5,4		3,1	3,4	7,1	4,4
Liebenburg	3153008	1,2		4,1	2,1			0,5	2,2	1,2	
Sankt Andreasberg,Bergst.	3153010		4,2								1,7
Seesen,Stadt	3153012	1,0		3,5	5,1	1,0			0,8	16,5	3,3
Vienenburg,Stadt	3153013	3,9		4,0	1,4	1,2					0,6
Lutter am Barenberge	3153401			0,3	0,5			1,1			
Oberharz	3153402	2,5	3,2	5,9	2,5	0,8	19,0	1,0	1,4		
<b>Holzminde</b>	<b>3255</b>							<b>0,6</b>			<b>1,6</b>
Delligsen,Flecken	3255008										
Holzminde,Stadt	3255023										1,3
Bevern	3255401										
Bodenwerder	3255402										
Boffzen	3255403										
Eschershausen	3255405										
Polle	3255406										
Stadoldendorf	3255407										
<b>Region H</b>	<b>3241</b>	<b>3,0</b>	<b>2,4</b>	<b>6,6</b>	<b>3,0</b>	<b>2,6</b>	<b>3,8</b>	<b>6,0</b>	<b>2,8</b>	<b>3,5</b>	<b>3,0</b>
<b>Hanneln</b>	<b>3252</b>										<b>0,7</b>
<b>Hildesheim</b>	<b>3254</b>	<b>1,0</b>		<b>3,1</b>	<b>3,2</b>	<b>2,7</b>		<b>22,2</b>	<b>1,1</b>	<b>11,0</b>	<b>1,2</b>
Niedersachsen zus.		86,4	73,4	84,9	91,7	94,6	80,0	89,9	92,3	95,4	86,8
Baden-Württemberg		0,8		1,3		0,8		0,8	0,6		0,8
Bayern		1,0		1,1	1,0	0,5		1,2	0,7		1,6
Berlin		0,5		0,6					0,4		0,5
Brandenburg											
Bremen											
Hamburg		0,5		0,7	0,6	0,4	6,6	0,7	0,4		1,2
Hessen		0,9	2,7	1,4	0,6			1,8	0,6		1,3
Mecklenburg-Vorpommern											
Nordrhein-Westfalen		1,8	4,9	3,5	1,9	1,3		2,7	1,2	0,8	2,4
Rheinland-Pfalz				0,5	0,7			0,6			
Saarland											
Sachsen				0,3							
Sachsen-Anhalt		6,5	9,6	4,1	2,1	1,1		0,7	2,6		0,9
Schleswig-Holstein		0,6		0,9	0,4			0,5	0,4		
Thüringen			3,7	0,3							0,9
Übrige Bundesländer		1,0	5,7	0,4	1,1	1,3	13,4	1,1	1,0	3,8	3,6



**Arbeitsmarktverflechtungen  
im südlichen Niedersachsen**



**Tab. 2.2.5: Beschäftigte am Wohnort und Auspendler der Gemeinden im Landkreis Holzminden**

		Beschäftigte am Wohnort und Auspendler (über die Einheits- bzw. Samtgemeindegrenze), 30.6.2005							
		3255008	3255023	3255401	3255402	3255403	3255405	3255406	3255407
		Delligsen, Flecken	Holz- minden, Stadt	Bevern	Boden- werder	Boffzen	Eschers- hausen	Polle	Stadt- oldendorf
Beschäftigte am Wohnort		2.727	6.012	1.941	3.616	2.184	1.975	1.388	2.963
Nichtpendler		892	3.861	200	1.111	662	450	212	819
Auspendler insgesamt		1.835	2.151	1.741	2.505	1.522	1.525	1.176	2.144
Anteile in %		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Region Südniedersachsen		8,9	11,8	3,5	0,5	3,2	14,2		16,2
<b>Göttingen</b>	<b>3152</b>	<b>0,8</b>	<b>4,8</b>	<b>0,9</b>		<b>0,7</b>	<b>1,0</b>		<b>1,1</b>
Adelebsen,Flecken	3152001								
Bovenden,Flecken	3152004		0,5						
Duderstadt,Stadt	3152007								
Friedland	3152009								
Gleichen	3152011								
Göttingen,Stadt	3152012	0,6	3,9	0,9			0,9		0,9
Hamm-Münden,Stadt	3152016								
Rosdorf	3152021								
Staufenberg	3152026								
Dransfeld	3152401								
Gieboldehausen	3152402								
Radolfshausen	3152403								
<b>Northeim</b>	<b>3155</b>	<b>8,1</b>	<b>6,4</b>	<b>2,6</b>	<b>0,5</b>	<b>2,5</b>	<b>13,1</b>		<b>15,1</b>
Bad Gandersheim,Stadt	3155001	1,7							
Bodenfelde,Flecken	3155002								
Dassel,Stadt	3155003	1,0	2,5	0,7			1,0		5,6
Einbeck,Stadt	3155004	3,7	1,3				8,7		7,5
Härdegsen,Stadt	3155005								
Kalefeld	3155006								
Katlenburg-Lindau	3155007								
Kreiensen	3155008		0,6				0,7		
Moringen,Stadt	3155009								
Nörten-Hardenberg,Flecke	3155010								
Northeim,Stadt	3155011	0,7							
Uslar,Stadt	3155012		1,8			0,7			
<b>Osterode</b>	<b>3156</b>		<b>0,6</b>						
Bad Lauterberg,Harz,Stadt	3156002								
Bad Sachsa,Stadt	3156003								
Herzberg am Harz,Stadt	3156009								
Osterode am Harz,Stadt	3156011								
Bad Grund (Harz)	3156401								
Hattorf am Harz	3156402								
Walkenried	3156403								
<b>Goslar</b>	<b>3153</b>		<b>1,0</b>						
Bad Harzburg,Stadt	3153002								
Braunlage,Stadt	3153003								
Goslar,Stadt	3153005								
Langelsheim,Stadt	3153007								
Liebenburg	3153008								
Sankt Andreasberg,Bergst.	3153010								
Seesen,Stadt	3153012								
Vienenburg,Stadt	3153013								
Lutter am Barenberge	3153401								
Oberharz	3153402								
<b>Holzminden</b>	<b>3255</b>	<b>3,9</b>	<b>24,8</b>	<b>71,6</b>	<b>26,7</b>	<b>24,8</b>	<b>51,8</b>	<b>47,0</b>	<b>58,3</b>
Delligsen,Flecken	3255008		0,5				4,7		1,0
Holzminden,Stadt	3255023	2,2		54,3	14,8	20,7	21,4	31,0	41,2
Bevern	3255401		6,5		0,6		1,4		2,0
Bodenwerder	3255402		2,2	1,1			8,4	3,6	2,4
Boffzen	3255403		6,6	1,0					
Eschershausen	3255405	0,7	1,3	1,5	2,5				2,8
Polle	3255406		0,9		0,4				
Stadtoldendorf	3255407	0,7	4,1	6,9	1,2		7,0		
<b>Region H</b>	<b>3241</b>	<b>8,9</b>	<b>5,0</b>	<b>1,9</b>	<b>5,8</b>	<b>0,7</b>	<b>5,2</b>	<b>1,2</b>	<b>3,5</b>
<b>Hannover</b>	<b>3252</b>	<b>2,7</b>	<b>5,3</b>	<b>3,5</b>	<b>48,0</b>		<b>9,0</b>	<b>27,6</b>	<b>2,1</b>
<b>Hildesheim</b>	<b>3254</b>	<b>67,9</b>	<b>1,6</b>		<b>2,0</b>		<b>5,0</b>		<b>1,7</b>
Niedersachsen zus.		94,9	52,6	85,4	87,4	33,3	90,3	81,8	87,5
Baden-Württemberg		0,7	1,1		0,5	0,7			0,6
Bayern			1,7		0,5	0,8	0,9		
Berlin			1,7						
Brandenburg									
Bremen									
Hamburg		0,7	0,6						
Hessen		1,1	2,1	0,7	0,5	3,7	0,7		0,7
Mecklenburg-Vorpommern									
Nordrhein-Westfalen		1,3	37,7	10,8	7,8	57,6	3,1	15,6	7,8
Rheinland-Pfalz									
Saarland									
Sachsen									
Sachsen-Anhalt									
Schleswig-Holstein			0,5						
Thüringen									
Übrige Bundesländer		1,4	1,9	3,1	3,4	4,0	5,0	2,6	3,5

## 7.6 Literatur- und Materialverzeichnis

*Abgeordnetenhaus von Berlin*: Dringlicher Antrag der Fraktion der CDU. Starke Bezirke – Starke Demokratie vor Ort, Drs. 15/2776, Berlin, 2005.

*AG „Organisation und Aufgabenstellung der Bezirke“*: Berlin Erneuern, Schreiben an den an den Landesvorstand der SPD Berlin, Berlin, 2005.

*Bergmann Engineering*: Gutachten über einen gemeinsamen Leitstellenbetrieb für die Landkreise Norderhagen/Osterode am Harz, Senden 2001.

*Binder, J./Schwengler, B.*: Neuer Gebietszuschnitt der Arbeitsmarktregionen im Raum Berlin und Brandenburg. Kritische Überprüfung der bisher gültigen Arbeitsmarktregionen und Vorschläge für einen Neuzuschnitt, Nürnberg, 2006.

*Bogumil, J./Kottmann, S.*: Verwaltungsstrukturreform – die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen, Ibbenbüren, 2006.

*Brüß, M.*: Aussprache zu den Vorträgen von Bosch und Ipsen, in: Meyer, H./Wallerath, W. (Hg.), Gemeinden und Kreise in der Region, Stuttgart u.a., 2004.

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

*Bundesagentur für Arbeit*: Arbeitslose nach Kreisen, Juni 2011.

*Bundesagentur für Arbeit*: Arbeitsmarktberichte der Agenturbezirke Göttingen und Goslar, Juni 2011.

*Bundesagentur für Arbeit*: SGB II-Kennzahlen für interregionale Vergleiche mit interaktivem Analysetool, Mai 2011.

*Bundesagentur für Arbeit*: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohn- und Arbeitsort, 2011.

*Bundesregierung*: Kabinettsbeschluss vom 27.01.2010 – Eckpunkte zum Bürokratieabbau und zur besseren Rechtsetzung in der 17. Legislaturperiode, Berlin, 2010b.

*Bundesregierung*: Bericht der Bundesregierung 2010 zur Anwendung des Standardkosten-Modells und zum Stand des Bürokratieabbaus, Berlin, 2010a.

*Cassing, G.*: Nachhaltigkeits-Strategie. Metropolregion Hannover Braunschweig Göttingen Wolfsburg, Göttingen, 2011.

*Cassing, G.*: Regionalisierung in Niedersachsen. Konzept zur Reform der Kreisebene, 2008.

*Cassing, G.*: Modellregion Göttingen. Erläuterungen zur Regionalen Entwicklungsstrategie (RES), Göttingen, 2006.

*Danielzyk, R.*: Regionale Kooperationsformen, in: Informationen zur Raumentwicklung, 9/10.1999, 577-586.

*Darsow/Gentner/Glaser/Meyer*: Schweriner Kommentierung der Kommunalverfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 3. Aufl., Schwerin, 2005.

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

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

*Eckey, H.F./Schwengler, B./Türck, M.*: Vergleich von deutschen Arbeitsmarktregionen, Nürnberg, 2007.

*Eckey, H.-F./Stock, W.*: Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur. Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe vom 6. Oktober 1969, in: Eberstein, H. H./Karl, H. (Hg.), Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, 3. Aufl., Köln, 2001, Abschnitt V, 1-72 (17).

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

*Ellwein, T./Hesse, J.J.*: Der überforderte Staat, Frankfurt a.M., 1997.

*Ewer, W.*: Gutachten zu den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen einer Verwaltungsstruktur-, Funktional- und Kreisgebietsreform, in: Landesregierung Schleswig-Holstein (Hg.), Gutachten zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein, Kiel, 2008, 130ff.

- Falter, J. W./Schoen, H. (Hg.): Handbuch Wahlforschung, Wiesbaden, 2005.
- Götz, A.: Die dezentralisierte Einheitsgemeinde. Eine Perspektive für Berlin und andere Metropolregionen, in: DEMO, 6/2005.
- Hauptmeyer, C.-H.: Eigenverantwortliche Regionalentwicklung in Niedersachsen – Geschichte und Gegenwart, in: Neues Archiv für Niedersachsen, 1/2006.
- Hauptmeyer, C.-H.: Landesgeschichte und historische Regionalentwicklung im Überblick, Oldenburg, 2004.
- Heinz, W. u.a.: Interkommunale Kooperation in baden-württembergischen Stadtregionen: Stuttgart, Karlsruhe und Freiburg, Berlin, 2004.
- Hesse, J.J.: Kommunalstrukturen in Niedersachsen. Eine teilregionale Untersuchung für den Raum Wolfsburg-Gifhorn-Helmstedt, Berlin, 2011.
- Hesse, J.J.: Gutachterliche Stellungnahme zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, Berlin/Mainz, 2010b.
- Hesse, J.J.: Kommunalstrukturen in Niedersachsen. Untersuchung im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Sport des Landes Niedersachsen, Berlin, 2010a.
- Hesse, J.J.: Arbeits- und Sozialverwaltung im Bundesstaat. Notwendiger Wettbewerb im SGB II, Baden-Baden, 2009/2010.
- Hesse, J.J.: Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern: Zur Einkreisung bislang kreisfreier Städte. Untersuchung im Auftrag des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern. Berlin, 2009.
- Hesse, J.J.: Verwaltung erfolgreich modernisieren. Das Beispiel einer Kreisgebietsreform, Baden-Baden, 2008/2009.
- Hesse, J.J.: Determinanten einer Reform der Verwaltungsorganisation, in: Ipsen, J. (Hg.), Verwaltungsorganisation in Flächenstaaten, Osnabrück, 2008d, 13-50.
- Hesse, J.J.: Kleinster gemeinsamer Nenner? Die Föderalismusreform II vor der Entscheidung, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE) 6/2, 2008c, 193-203.
- Hesse, J.J.: Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein, in: Landesregierung Schleswig-Holstein (Hg.), Gutachten zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein, Kiel, 2008b, 319ff.
- Hesse, J.J.: Strukturberichterstattung für die deutschen Gebietskörperschaften: Methodische Vorstudien. Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres, Sport und Integration, Berlin, 2008a.
- Hesse, J.J.: Der Bund in der Verantwortung: Plädoyer für eine nachhaltige Modernisierung von Regierung und Verwaltung, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE) 5/1, 2007d, 99-111.
- Hesse, J.J.: Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein. Untersuchung im Auftrag der Landesregierung Schleswig-Holstein, Berlin, 2007c.
- Hesse, J.J.: Was soll und kann Verwaltungsreform? Der Fall Niedersachsen, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter, 14/6, 2007b, 145-160.
- Hesse, J.J.: Aufgabenkritik, Funktional- und Strukturreform in den Flächenländern. Das Beispiel Saarland, Baden-Baden, 2007a.
- Hesse, J.J.: Regierungs- und Verwaltungsreform als gesamtstaatliche Aufgabe, in: Henneke, H.-G. (Hg.), Kommunale Verwaltungsstrukturen der Zukunft, Stuttgart u.a., 2006d, 141-188.
- Hesse, J.J.: Regierungs- und Verwaltungsreform im internationalen Vergleich: der Fall Neuseeland. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Berlin, 2006c.
- Hesse, J.J.: Regierungs- und Verwaltungsreform im internationalen Vergleich: der Fall Australien. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Berlin, 2006b.
- Hesse, J.J.: Raumordnung und Landesentwicklung. Reformoptionen für ein tradiertes Politikfeld, Baden-Baden, 2006a.
- Hesse, J.J.: Wider den Hochmut und die Gleichgültigkeit: die Professionalisierung Europas als Zukunftsaufgabe, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE) 3/4, 2005d, 620-649.

- Hesse, J.J.:* Reorganisation der Hauptstadtverwaltung, Funktional- und Verwaltungsstrukturreform in Berlin. Gutachten im Auftrag der FDP-Fraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin, Berlin, 2005c.
- Hesse, J.J.:* Modelle der Stadt-Umland-Organisation. Vergleichsanalyse und Schlussfolgerungen für den Raum Saarbrücken. Berlin/Saarbrücken, 2005b.
- Hesse, J.J.:* Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen. Zwischenbericht zur Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport, Berlin, 2005a.
- Hesse, J.J.:* Überprüfung der kommunalen Verwaltungsstrukturen im Saarland. Untersuchung im Auftrag des Saarländischen Ministeriums für Inneres und Sport, Berlin/Saarbrücken, 2004b.
- Hesse, J.J.:* Niedersachsen: Staatliche Repräsentanz in den Regionen. Funktion, Aufgaben und Organisation von „Regierungsbüros“. Gutachten im Auftrag des Gesprächskreises Weser-Ems, Berlin, 2004a.
- Hesse, J.J.:* Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Eine Zwischenbilanz und Bewertung von Regierungs- wie Oppositionsvorschlägen, Berlin, 2003.
- Hesse, J.J.:* Regierungs- und Verwaltungsreform in Hessen (II), Wiesbaden/Berlin, 2002c.
- Hesse, J.J.:* Regierungs- und Verwaltungsreform in Bayern, München/Berlin, 2002b.
- Hesse, J.J.:* Regierungs- und Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, Stuttgart/Berlin, 2002a.
- Hesse, J.J.:* Regierungs- und Verwaltungsreform in Sachsen-Anhalt, Magdeburg/Berlin, 2001.
- Hesse, J.J.:* Regierungs- und Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein, Kiel/Berlin, 2000c.
- Hesse, J.J.:* Regierungs- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, Mainz/Berlin, 2000b.
- Hesse, J.J.:* Regierungs- und Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin/Berlin, 2000a.
- Hesse, J.J.:* Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf/Berlin, 1999b.
- Hesse, J.J.:* Regierungs- und Verwaltungsreform in Brandenburg, Potsdam/Berlin, 1999a.
- Hesse, J.J.:* Regierungs- und Verwaltungsreform in Hessen (I), Wiesbaden/Berlin, 1997.
- Hesse, J.J./Götz, A.:* Mut zur Reform: „Hartz IV“ als Testfall für eine zukunftsfähige Arbeits- und Sozialordnung, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE) 7/1, 2009b, 83-120.
- Hesse, J.J./Götz, A.:* Der finanzielle Ertrag einer Verwaltungsreform. Methodische Grundlagen zur Ermittlung von Fusions- und Kooperationsrenditen, Baden-Baden, 2009a.
- Hesse, J.J./Götz, A.:* Voraussetzungen der Selbstverwaltung. Zum Verhältnis von Ehrenamt und Gebietsgröße, Baden-Baden, 2008/2009.
- Hesse, J.J./Götz, A.:* Gesetz zur Weiterentwicklung der Verwaltungsstrukturreform (VRWG) in Baden-Württemberg. Gutachterliche Stellungnahme. Berlin, 2008b.
- Hesse, J.J./Götz, A.:* Evaluation der Arbeit und Wirkungsweise der Niedersächsischen Regierungsvertretungen (2005-2008). Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres, Sport und Integration, Berlin, 2008a.
- Hesse, J.J./Götz, A.:* Für eine zukunftsfähige Arbeits- und Sozialverwaltung. Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II („Hartz IV“) 2005–2007, Baden-Baden, 2007.
- Hesse, J.J./Götz, A.:* Kooperation statt Fusion? Interkommunale Zusammenarbeit in den Flächenländern, Baden-Baden, 2006.
- Hesse, J.J./Götz, A.:* Struktur- und Kommunalisierungsbenchmark. Systematischer Ländervergleich zur Aufbauorganisation und staatlich-kommunalen Zuständigkeitsverteilung, Berlin, 2005.
- Hesse, J.J./Götz, A.:* Systematische Aufgabenkritik in der nordrhein-westfälischen Landesverwaltung. Auswertung der Aufgabenerhebung und Ansatzpunkte für die Neuordnung der Kompetenz- und Organisationsstrukturen, Berlin, 2004.
- Hesse, J.J./Götz, A.:* Staatsreform in Deutschland – das Beispiel der Länder, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE) 4/2003 und folgende.

*Hesse, J.J./Götz, A./Schubert, S.:* Reform der Hoheitsverwaltung. Das Beispiel der Finanzverwaltung in Baden-Württemberg, Baden-Baden, 2007.

*Hesse, J.J./Grotz, F.:* „Flexibilisierung“ europäischer Politik als Weg aus der Krise? Verstärkte Zusammenarbeit, Offene Koordinierung und Grenzüberschreitende Regionalkooperation im Vergleich, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts (Neue Folge) 54, 2006, 607-628.

*Hesse, J.J./Grotz, F.:* Europa professionalisieren. Kompetenzordnung und institutionelle Reform im Rahmen der Europäischen Union, Berlin, 2005.

*Hinkel, K.-R.:* Probleme bei der Auflösung der Stadt Lahn, in: Verwaltungsarchiv 71, 1980.

*Ipsen, J.:* Niedersächsisches Kommunalrecht, 4. Aufl., Stuttgart, 2011.

*Janssen, A.:* Die Auflösung der staatlichen Organisationsstruktur durch die politischen Parteien. Eine verfassungsrechtliche Stellungnahme zur Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen, in: Die Verwaltung, 1/2010, 1 - 34.

*Keuchel, S./Graff, F.:* Kulturforschung Südniedersachsen. Im Auftrag des Landschaftsverbandes Südniedersachsen, Sankt Augustin, 2011.

*Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen:* Online-Datenbank, Hannover, 2011.

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

*Landkreis Goslar:* 1. Nachtragshaushaltsplan, 2011.

*Landkreis Goslar:* Übersicht über umgesetzte IKZ-Kooperationen im Landkreis Goslar, 2011

*Landkreis Göttingen:* Haushaltsplan, 2011.

*Landkreis Lüneburg:* Ein Fünftel gespart dank Kooperation. Pressemitteilung vom 28.11.2006.

*Landkreis Northeim:* Haushaltsplan, 2011.

*Landkreis Osterode am Harz:* Haushaltsplan 2011.

*Landkreis Osterode am Harz/Der Landrat:* Vermerk zur IKZ vom 26.05.2011.

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

*Martin, O.:* „Regionale Identität“ und die kulturpolitische Praxis in Niedersachsen, Vortrag auf der Tagung „Kulturelle Identität“ am 14./15. Dezember 2007 in Hannover, ZEB Stephansstift.

*Meynen, E./Schmithüsen, J.:* Handbuch der naturräumlichen Gliederung Deutschlands, Bad Godesberg, 1953ff.

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

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

*Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung:* Wirtschaftsstandorte und Arbeitsmarktverflechtungen im südlichen Niedersachsen, Hannover, 2011c.

*Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung:* Sonderberechnung auf Grundlage der Gemeindefinanzrechnung des Landesbetriebs für Statistik und Kommunikationstechnologie, Hannover, 2011b.

*Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung:* Regionalanalyse der kommunalen Finanzsituation sowie der demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung für die Stadt Wolfsburg sowie die Städte und Gemeinden in den Landkreisen Gifhorn und Helmstedt, 2011a.

*Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung:* Regionalreport, Hannover, 2009.

*Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz:* Erreichbarkeit der Mittel- und Oberzentren in Niedersachsen, Oktober 2006.

*Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz*: Naturräumliche Regionen in Niedersachsen, [http://www.umwelt.niedersachsen.de/live/live.php?navigation\\_id=2541&article\\_id=8639&\\_psmand=10](http://www.umwelt.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=2541&article_id=8639&_psmand=10) (19.04.2011).

*Niederschrift über die öffentliche Sitzung des Kreistages des Landkreises Osterode am Harz am 21.02.2011* – Drs. Nr. 321.

*Niederschrift über die öffentliche Sitzung des Kreistages des Landkreises Osterode am Harz am 22.02.2010* – Drs. Nr. 234.

*Niederschrift über die Sitzung des Kreistages des Landkreises Northeim am 14.01.2011* – Drs. Nr. 1383/17.

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

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

*Poeschel, J.*: Guter Rat nicht nur für Niedersachsen und seine Verwaltungsreform?, in: *Niedersächsische Verwaltungsblätter*, 2/2011, 33-46.

*Regionalverband Südniedersachsen*: Jahresbericht 2010, Göttingen, 2010.

*Rambøll Management Consulting*: Abschlussbericht Konzeption für eine Gemeinsame Verbraucherschutz-, Veterinär- und Gesundheitsbehörde, Hamburg, 2009.

*Rothe, B.*: Kreisgebietsreform und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen, Baden-Baden, 2004.

*Schröder, D.*: Großkreise und Funktionalreform in dünn besiedelten Regionen: Vergleichende Betrachtungen zur Diskussion in Mecklenburg-Vorpommern, Rostock, 2004.

*Seitz, H.*: Das Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern im Lichte sozialwissenschaftlicher Evidenz, in: Büchner, C./Franzke, J./Nierhaus, M. (Hg.), *Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern*, Potsdam, 2008b, 83-103.

*Seitz, H.*: Fiskalische und ökonomische Aspekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein, in: Landesregierung Schleswig-Holstein (Hg.), *Gutachten zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein*, Kiel, 2008a, 585ff.

*Seitz, H.*: Fiskalische und ökonomische Effekte der Verwaltungsreform in Sachsen, 2007.

*Stadt Göttingen*: Haushaltsplan, 2011.

*Stadt Göttingen*: Haushaltssicherungskonzept 2010-2015, Kap. 7: Verbesserung der Zusammenarbeit mit anderen Kommunen, 2009.

*Statistisches Bundesamt*: Statistisches Jahrbuch 2010 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, 2010.

*WIBERA*: Gutachten zum Personalbedarf eines neu gebildeten Landkreises, in: Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern: Einspareffekte einer geplanten Kreisgebietsreform, Anlage 1, 2009.

*WIBERA*: Prüfung von Kooperationsmöglichkeiten zwischen den Bereichen Fachdienst Baubetrieb der Stadt Göttingen und der Kreisstraßenmeisterei des Landkreises Göttingen, Düsseldorf 2007.

Über die benannte Literatur hinaus wurden zahlreiche von den Landkreisen Goslar, Göttingen, Northeim und Osterode am Harz sowie von der Stadt Göttingen zur Verfügung gestellte *Materialien ausgewertet*, die aufgrund ihres Umfangs, ihrer Kleinteiligkeit und in Teilen vereinbarter Vertraulichkeit hier nicht im Einzelnen aufgeführt werden. Dies umfasst u.a. Organisations- und Geschäftsverteilungspläne (bzw. entsprechende funktionale Äquivalente), Verwaltungsberichte, Haushaltspläne, Produktbücher, Darstellungen zum Stand und Entwicklungsperspektiven der interkommunalen Zusammenarbeit, Drucksachen, Satzungen, Ordnungen sowie Eigenpräsentationen. Hinzu trat schließlich die Auswertung wichtiger Landes- und Regionalzeitungen.

## 7.7 Neuere Publikationen des ISE zur Regierungs- und Verwaltungsorganisation

Die nachfolgend aufgeführten praxisorientierten Veröffentlichungen des Internationalen Instituts für Staats- und Europawissenschaften (ISE), Berlin, verweisen auf aktuelle Arbeiten zu Regierungs- und Verwaltungsreformen auf europäischer, Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene. Anfragen und Bezugswünsche richten Sie bitte direkt an das ISE.

- Die Reform der Zentralverwaltung in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten, Berlin, 2011 (lfd.).
- Benchmarking auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene. Ein Sachstandsbericht, Berlin, 2011 (lfd.).
- Entbürokratisierung auf der EU-Ebene – Vorstudie, Brüssel/Berlin, 2011 (lfd.).
- Kommunalstrukturen in Niedersachsen: Eine teilregionale Untersuchung für den Raum Wolfsburg-Gifhorn-Helmstedt im Auftrag der Stadt Wolfsburg und der Landkreise Gifhorn und Helmstedt, 2011 (288 S.).
- Kommunalstrukturen in Niedersachsen. Untersuchung im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Sport des Landes Niedersachsen, Berlin, 2010 (435 S.). \*
- Gutachterliche Stellungnahme zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Untersuchung im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, Berlin, 2010 (119 S.).
- Die Internationalisierung der Wissenschaftspolitik - Nationale Wissenschaftssysteme im Vergleich. Vergleichende Untersuchung (Fallstudien: China, Finnland, Indien, Japan, Singapur, USA, Vereinigtes Königreich) im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Bonn/Berlin, 2009 (542 S.).
- Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern: Zur Einkreisung bislang kreisfreier Städte. Untersuchung im Auftrag des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern. Berlin, 2009, (56 S.).
- Strukturberichterstattung für die deutschen Gebietskörperschaften: Methodische Vorstudien. Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres, Sport und Integration, Berlin, 2008 (686 S.).
- Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II in Baden-Württemberg (2005–2008). Abschlussbericht. Untersuchung im Auftrag des Landkreistages Baden-Württemberg, Berlin, 2008 (295 S.).
- Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II (2005–2008). Abschlussbericht. Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages, Berlin, 2008 (621 S.).\*
- Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II. Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse. Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages, Berlin, 2008 (73 S.).
- Evaluation der Arbeit und Wirkungsweise der Niedersächsischen Regierungsvertretungen (2005–2008). Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres, Sport und Integration, Berlin, 2008 (265 S.).
- Fusions- und Kooperationsrenditen auf der Kreisstufe in Schleswig-Holstein. Gutachten im Auftrag der Landesregierung Schleswig-Holstein, Berlin, 2008 (414 S.).\*
- Gesetz zur Weiterentwicklung der Verwaltungsstrukturreform (VRWG) in Baden-Württemberg. Gutachterliche Stellungnahme. Berlin, 2008 (39 S.).
- Kreisgröße und kommunales Ehrenamt. Untersuchung im Auftrag des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern. Berlin, 2008 (137 S.).

- Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II in Baden-Württemberg. Dritter Zwischenbericht. Untersuchung im Auftrag des Landkreistages Baden-Württemberg, Berlin, 2007 (117 S.).\*
- Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II. Dritter Zwischenbericht. Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages, Berlin, 2007 (316 S.).\*
- Stellungnahme im Rahmen der Sachverständigen-Anhörung der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen („Föderalismus-Kommission II“) – Verwaltungsthemen, Kommissionsdr. 078, Berlin, 2007.
- Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein. Untersuchung im Auftrag der Landesregierung Schleswig-Holstein, Berlin 2007 (392 S.).\*
- Aufgabenwahrnehmung in den ARGEn nach § 44b SGB II. Umsetzung gesetzlicher Vorgaben, Entscheidungsstrukturen und mögliche Defizite. Stellungnahme im Rahmen der Mündlichen Verhandlung zu den kommunalen Verfassungsbeschwerden 2 BvR 2433/04 und 2 BvR 2434/04, Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe, 24.05.2007.
- Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II. Jahresbericht 2006. Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages, Berlin, 2007 (213 S.).\*
- Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in Nordrhein-Westfalen (Gesetzentwurf – Drs. 14/2574). Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung vor dem Ausschuss für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform des Landtages Nordrhein-Westfalen am 8. November 2006, Berlin, 2006 (8 S.).
- Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II in Baden-Württemberg. Zweiter Zwischenbericht. Untersuchung im Auftrag des Landkreistages Baden-Württemberg, Berlin, 2006 (61 S.).\*
- Regierungs- und Verwaltungsreformen im internationalen Vergleich: der Fall Australien. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Berlin, 2006 (46 S.).
- Regierungs- und Verwaltungsreformen im internationalen Vergleich: der Fall Neuseeland. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Berlin, 2006 (41 S.).
- Finanzverwaltung Baden-Württemberg: Aufgaben- und Organisationskritik. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Baden-Württemberg, Berlin, 2006 (213 S.).\*
- Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II in Baden-Württemberg. Zweiter Zwischenbericht. Untersuchung im Auftrag des Landkreistages Baden-Württemberg, Berlin, 2006 (61 S.).\*
- Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen. Endbericht. Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport, Berlin/Hannover, 2006 (257 S.).\*
- Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II. Ergebnisse der zweiten Feldphase und der ersten flächendeckenden Erhebung. Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages, Berlin, 2006 (60 S.).\*
- Verwaltungsmodernisierung im Bereich der Raumordnung und Landesentwicklung in Niedersachsen. Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport, Berlin/Hannover, 2006 (163 S.).\*
- Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II – Erster Zwischenbericht. Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages, Berlin, 2005 (123 S.).\*
- Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II in Baden-Württemberg – Erster Zwischenbericht. Untersuchung im Auftrag des Landkreistages Baden-Württemberg, Berlin, 2005 (143 S.).\*



- Modelle der Stadt-Umland-Organisation in der Bundesrepublik Deutschland. Vergleichsanalyse und Schlussfolgerungen für den Raum Saarbrücken. Untersuchung im Auftrag des Saarländischen Ministeriums für Inneres, Familie, Frauen und Sport, Berlin/Saarbrücken, 2005 (116 S.).\*
- Reorganisation der Hauptstadtverwaltung, Funktional- und Verwaltungsstrukturenreform in Berlin. Gutachten im Auftrag der FDP-Fraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin, Berlin, 2005 (140 S.).\*
- Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen. Zwischenbericht. Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport, Berlin/Hannover, 2005 (156 S.).\*
- Struktur- und Kommunalisierungsbenchmark. Systematischer Ländervergleich zur Aufbauorganisation und staatlich-kommunalen Zuständigkeitsverteilung (Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen). Untersuchung im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Berlin, 2005 (74 S.).
- Systematische Aufgabenkritik in der nordrhein-westfälischen Landesverwaltung. Auswertung der Aufgabenerhebung und Ansatzpunkte für die Neuordnung der Kompetenz- und Organisationsstrukturen. Untersuchung im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Berlin, 2004 (161 S. zzgl. zweier Daten-CDs).
- Überprüfung der kommunalen Verwaltungsstrukturen im Saarland. Untersuchung im Auftrag des Saarländischen Ministeriums für Inneres und Sport, Berlin/Saarbrücken, 2004 (590 S.).
- Niedersachsen: Staatliche Repräsentanz in den Regionen. Funktion, Aufgaben und Organisation von „Regierungsbüros“. Gutachten im Auftrag des Gesprächskreises Weser-Ems, Berlin, 2004 (86 S.).
- Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Eine Zwischenbilanz und Bewertung von Regierungs- wie Oppositionsvorschlägen. Untersuchung im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Berlin, 2003 (55 S.).
- Europa professionalisieren. Kompetenzordnung, Effizienz und Transparenz im Rahmen der Europäischen Union. Untersuchung im Auftrag des Präsidiums des Bundes der Steuerzahler e. V., Berlin 2002 (133 S.).
- Regierungs- und Verwaltungsreform in Hessen (II). Eine Aktualisierung des Gutachtens „Staatsreform in Deutschland – das Beispiel Hessen“. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler e.V., Wiesbaden/Berlin, 2002 (141 S.).
- Regierungs- und Verwaltungsreform in Bayern. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Bayern e. V., München/Berlin, 2002 (245 S.).
- Regierungs- und Verwaltungsreform in Baden-Württemberg. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Baden-Württemberg e. V., Stuttgart/Berlin, 2002 (230 S.).
- Regierungs- und Verwaltungsreform in Sachsen-Anhalt. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Sachsen-Anhalt e. V., Magdeburg/Berlin, 2001 (314 S.).
- Regierungs- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Rheinland-Pfalz e. V., Mainz/Berlin, 2000 (395 S.).
- Regierungs- und Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Mecklenburg-Vorpommern e. V., Schwerin/Berlin, 2000 (331 S.).
- Regierungs- und Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Schleswig-Holstein e. V., Kiel/Berlin, 2000 (426 S.).
- Regierungs- und Verwaltungsreform in Brandenburg. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Brandenburg e. V., Potsdam/Berlin, 1999 (263 S.).

- Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e. V., Düsseldorf/Berlin, 1999 (284 S.).
- Regierungs- und Verwaltungsreform in Hessen (I). Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Hessen e. V., Wiesbaden/Berlin, 1997 (303 S.).

\* In überarbeiteter Fassung erschienen im Rahmen der Schriftenreihe „Staatsreform in Deutschland und Europa. Der öffentliche Sektor im nationalen und internationalen Vergleich“.

Für international vergleichende Untersuchungen wird darüber hinaus auf die Schriftenreihen „Abhandlungen zur Staats- und Europawissenschaft“ (ASE, Duncker & Humblot-Verlag, Berlin) und „Staatsreform in Deutschland und Europa“ (Nomos-Verlag, Baden-Baden) verwiesen.

**Schriftenreihe: „Staatsreform in Deutschland und Europa. Der öffentliche Sektor im nationalen und internationalen Vergleich“ (Nomos Verlag: Baden-Baden)**

Bisher erschienene Bände:

- Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander: Kooperation statt Fusion? Interkommunale Zusammenarbeit in den Flächenländern, Band 1, Nomos: Baden-Baden, 2006 (249 S.).
- Grotz, Florian: Europäisierung und nationale Staatsorganisation. Institutionenpolitik in föderalen und unitarischen EU-Staaten, Band 2, Nomos: Baden-Baden, 2007 (420 S.).
- Hesse, Joachim Jens: Raumordnung und Landesentwicklung. Reformoptionen für ein tradiertes Politikfeld, Band 3, Nomos: Baden-Baden, 2006 (183 S.).
- Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander: Für eine zukunftsfähige Arbeits- und Sozialverwaltung. Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II („Hartz IV“) 2005-2007, Band 4, Nomos: Baden-Baden, 2007 (297 S.).
- Hesse, Joachim Jens: Aufgabenkritik, Funktional- und Strukturreform in den Flächenländern. Das Beispiel Saarland, Band 5, Nomos: Baden-Baden, 2007 (547 S.).
- Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander/Schubert, Simon: Reform der Hoheitsverwaltung. Das Beispiel der Finanzverwaltung in Baden-Württemberg, Band 6, Nomos: Baden-Baden, 2007 (219 S.).
- Hesse, Joachim Jens/Lane, Jan-Erik/Nichikawa, Yoichi (eds.): The Public Sector in Transition. The European Union and East Asia compared, Band 7, Nomos: Baden-Baden, 2007 (372 S.).
- Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander: Voraussetzungen der Selbstverwaltung. Zum Verhältnis von Ehrenamt und Gebietsgröße, Band 10, Nomos: Baden-Baden, 2008. (144 S.).
- Hesse, Joachim Jens: Verwaltung erfolgreich modernisieren. Das Beispiel einer Kreisgebietsreform, Band 11, Nomos: Baden-Baden, 2008. (395 S.).
- Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander: Der finanzielle Ertrag einer Verwaltungsreform. Methodische Grundlagen zur Ermittlung von Kooperations- und Fusionsrenditen, Band 12, Nomos: Baden-Baden, 2009 (432 S.).
- Hesse, Joachim Jens: Arbeits- und Sozialverwaltung im Bundesstaat. Notwendiger Wettbewerb im SGB II, Band 13, Nomos: Baden-Baden, 2009/2010 (452 S.).
- Hesse, Joachim Jens: Der Staat in der Fläche. Landesverwaltung ohne Mittelinstanz, Band 14, Nomos: Baden-Baden, 2011 (269 S.).

- Hesse, Joachim Jens: Handlungs- und zukunftsfähige Kommunalstrukturen. Der Fall Niedersachsen, Nomos: Baden-Baden, 2011 (442 S.).

Weitere, in Vorbereitung befindliche Bände:

- Hesse, Joachim Jens: Neubau von Metropolverwaltungen. Reorganisation der Hauptstadtverwaltung – Stadt-Umland-Organisation in Ballungsräumen, Band 9, Nomos: Baden-Baden, 2011 (i.E.).
- Hesse, Joachim Jens/Fehrmann, Thomas: Formen der Regionalorganisation im Vergleich: EU, ASEAN, Mercosur, African Union, Band 15, Nomos: Baden-Baden, 2012 (i.V.).

**Schriftenreihe: „Abhandlungen zur Staats- und Europawissenschaft“ (Duncker & Humblot: Berlin)**

- Hesse, Joachim Jens/Hood, Christopher/Peters, B. Guy: Paradoxes in Public Sector Reform, Band 1, Duncker & Humblot: Berlin, 2003.
- Hesse, Joachim Jens/Grotz, F.: Europa professionalisieren. Kompetenzordnung und institutionelle Reform im Rahmen der Europäischen Union, Band 2, Duncker & Humblot: Berlin, 2005.
- Hesse, Joachim Jens: Die Internationalisierung der Wissenschaftspolitik. Nationale Wissenschaftssysteme im Vergleich, Band 3, Duncker & Humblot: Berlin, 2011.