



Weiterentwicklung des Zweckverbandes Großraum Braunschweig und der Region

Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des
Zweckverbandes Großraum Braunschweig

vorgelegt von
Prof. Dr. Jörg Bogumil
MA Soz.-wiss. Marc Seuberlich

Impressum

Auftraggeber:

Zweckverband Großraum Braunschweig (ZGB)
Frankfurter Straße 2
38122 Braunschweig
0531/24262-0
zgb@zgb.de

Autoren:

Prof. Dr. Jörg Bogumil
MA Soz.-wiss. Marc Seuberlich

Ruhr Universität Bochum
Fakultät für Sozialwissenschaft

Bochum/Braunschweig, März 2015

Diese Broschüre ist digital verfügbar unter www.zgb.de

Inhaltsverzeichnis

Die wichtigsten Ergebnisse	5
1 Gutachtenauftrag	15
2 Strukturelle Rahmenbedingungen in der Region	20
2.1 Regionale Wirtschaftskraft	20
2.2 Pendlerströme	26
2.3 Demografischer Wandel	40
2.4 Kommunale Haushaltslagen	48
2.5 Zusammenfassung	52
3 Öffentliche Aufgabenwahrnehmung in der Region	54
3.1 Kreis- und Gemeindestrukturen	54
3.2 Kommunale Zusammenarbeit auf regionaler Ebene	62
3.2.1 Zweckverband Großraum Braunschweig	63
3.2.2 Allianz für die Region	70
3.3 Ämter für regionale Landesentwicklung	76
3.4 Zusammenfassung	83
4 Die Regionsdebatte	85
5 Zukunft des ZGB	92
5.1 Bestehende Aufgabenwahrnehmung	92
5.1.1 Regionalplanung	92
5.1.2 ÖPNV	97
5.1.3 Zusammenfassung	105
5.2 Diskussion möglicher zusätzlicher Aufgabenbereiche	105
5.2.1 Wirtschaftsförderung, Standortmarketing, Tourismusförderung	105
5.2.2 Raumbewachung und regionale Berichterstattung	111
5.2.3 Fördermittelmanagement	114
5.2.4 Berufsschulen und Schülerbeförderung	115
5.2.5 Krankenhäuser und Abfallentsorgung	119
5.2.6 Umwelt- und Denkmalschutz	120
5.2.7 Gesundheit, Veterinärwesen, Rettungswesen	122
5.2.8 Jugend und Soziales	123
5.2.9 Zusammenfassung	124
5.3 Reform der Verbandsstrukturen	129
5.3.1 Regionalverband versus Zweckverband – eine Scheindiskussion	129
5.3.2 Wahl und Zusammensetzung der Gremien	130
6 Perspektiven für die Region	137
Literaturverzeichnis	140

Abbildungsverzeichnis	148
Anhänge.....	150
Gemeindegrößen im Vergleich: Region Braunschweig/Wolfsburg; Region Hannover	150
Verbandsumlage ZGB.....	152
Pendlerdaten	152
Entwicklung der Berufsschüler seit 1999	152
Alternative Mandatsverteilung im ZGB nach Einwohnernproporz ohne Ausgleichsmaßnahmen	153
Kommunale Aufgabenzuständigkeiten in Niedersachsen	154

Die wichtigsten Ergebnisse

(1) Die Untersuchungsregion ist ein wirtschaftliches Kraftzentrum in Norddeutschland. Es gibt ein stark wachsendes Arbeitsplatzangebot im produzierenden Gewerbe, einen überdurchschnittlichen Anteil hochqualifizierter Beschäftigter und eine große Kaufkraft. Allerdings gilt diese allgemeine Kennzeichnung der wirtschaftlichen Stärke nicht für die gesamte Region. Sowohl für die Kreis- als auch für die Gemeindeebene geht die Schere zwischen „reichen“ und „armen“ Landkreisen und kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden auseinander. Die Landkreise sind – mit Ausnahme Goslars - nicht selbstständig in der Lage, ihrer Wohnbevölkerung ein hinreichendes Arbeitsplatzangebot zu bieten oder wirtschaftsrelevante Institutionen vorzuhalten. Die Wertschöpfung geschieht zu einem großen Teil in den Städten. Dort sind die Hochschulen und Forschungsinstitute, die die Innovationskraft stärken. Dort wächst die Bevölkerung deutlich schneller als in den Landkreisen. Braunschweig und Wolfsburg sind die einzigen Kommunen der Region, die überregional als Wanderungsziel in Frage kommen und neue Einwohner generieren. Und dort fließen entsprechend die Steuereinnahmen (vor allem der Gewerbesteuer) zusammen. Die Städte stoßen allerdings zunehmend an Wachstumsgrenzen - sowohl wirtschaftlich als auch demografisch. Um der Wachstumsdynamik gerecht werden, sind die Städte aufgrund von Mangel an Wohnungen und Gewerbeflächen auf ihre Nachbarkommunen angewiesen. Dies zeigt, dass die **Abhängigkeiten in der Region untereinander sehr groß sind** und wird auch durch die Pendlerbeziehungen belegt. Diese zeigen einen starken funktionalen Zusammenhalt der Kommunen innerhalb des räumlichen Zuschnitts des ZGB. Nur mit wenigen Ausnahmen an den peripheren Rändern der Region bilden die Kommunen hinsichtlich ihrer funktionellen Verflechtungen eindeutig eine zusammengehörende Region ab. Die insgesamt heterogene Situation, die geringe Zukunftsfähigkeit mancher Teilregionen (vor allem des LK Helmstedt) und das Aufeinanderangewiesensein für die positive Weiterentwicklung der Region sprechen für eine **stärkere regionale Zusammenarbeit**.

Stärkere regionale Zusammenarbeit ist nötig

(2) Im Vergleich der großen Bundesländer ist Niedersachsen ähnlich kleinteilig organisiert wie Bayern und Baden-Württemberg, allerdings mit dem zentralen Unterschied, dass in den beiden süddeutschen Bundesländern der Handlungsdruck aufgrund der wirtschaftlichen Situation, der Finanzlage der öffentlichen Haushalte und der prognostizierten demografischen Entwicklung deutlich geringer ist. In Niedersachsen unterschreiten 26 Landkreise bzw. kreisfreie Städte schon jetzt die Mindestgröße von 150.000 Einwohnern, für 2030 sieht die Entwicklung nochmals deutlich schlechter aus. Auch der Großraum Braunschweig ist

Kreis- und Gemeindegebietsreform sind unabdingbar

durch einen ausgesprochen kleinteiligen Zuschnitt der Gebietskörperschaften gekennzeichnet, sowohl auf der Ebene der Landkreise wie der Ebene der Städte und Gemeinden. Bis auf den Landkreis Gifhorn haben alle anderen Kreise schon jetzt deutlich unter 150.000 Einwohner, ebenso wie die kreisfreien Städte Wolfsburg und Salzgitter. Vor dem Hintergrund der Bevölkerungsprognosen, die für das Jahr 2030 einen Einwohnerverlust je nach Regionsteil zwischen 5 Prozent und 20 Prozent voraussagen, ist eine **Gebietsreform auf Kreis- und Gemeindeebene unabdingbar**.

(3) Betrachtet man die existierende Aufgabenwahrnehmung auf der regionalen Ebene, so ist neben dem ZGB durch die Gründung der Allianz für die Region (AfdR) ein weiterer regionaler Akteur zur Förderung der Standort- und Lebensbedingungen entstanden, dessen territorialer Zuschnitt nicht nur deckungsgleich ist, sondern dessen Aufgabenbereich zu dem des ZGB auch gewisse inhaltliche Nähen aufweist. Zudem hat die seit 2013 amtierende rot-grüne Landesregierung mit der Einrichtung von vier Ämtern für regionale Landesentwicklung (ÄrL) in den ehemaligen Gebietszuschnitten der Bezirksregierungen eine neue (staatliche) Institution mit regionalem Aufgabenzuschnitt geschaffen, vornehmlich um regionale Struktur- und Entwicklungsaufgaben von Seiten des Landes wahrzunehmen. Damit zeigt sich bei der Betrachtung der Aufgabenwahrnehmung auf regionaler Ebene eine gewisse Fragmentierung der Zuständigkeiten. Die bisherigen Aufgabenzuschnitte des ZGB und der AfdR lassen zudem die regionale Koordination als unterentwickelt erscheinen (und dies trotz der kleinen Landkreise), insbesondere im Vergleich zu Regionen wie Hannover oder Stuttgart. Allerdings ist die Ausgangslage für eine stärkere regionale Aufgabenwahrnehmung in der Region aufgrund der Polyzentralität der Region deutlich schwieriger. Mittlerweile wächst aber die Erkenntnis, dass nur durch ein kooperatives Agieren lokaler und regionaler Akteure aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft die Region zukunftssicher gemacht werden kann. Diese Erkenntnis muss jedoch in **Handlungsfähigkeit zugunsten einer stärkeren Kooperation in der Region umgesetzt** werden.

(4) Die kommunale und regionale Aufgabenwahrnehmung in der Region wird spätestens seit dem Jahr 2008 intensiv und kontrovers diskutiert. Seit Anfang 2013 hat die Heftigkeit, Emotionalität und Komplexität der Diskussion noch einmal deutlich zugekommen. Kaum eine Woche vergeht, ohne dass sich nicht irgendein Akteur in der Region für oder gegen eine Fusion oder sonstige Gebietszusammenlegung oder Aufgabenübertragung ausspricht. **Das einzige, was man sicher sagen kann, ist, dass die Region den Eindruck einer starken Uneinigkeit hervorruft.** Dies hat mittlerweile auch Diskussionen auf Landesebene hervorgerufen, wie z.B. den Antrag auf Einrichtung einer Enquetekommission „Zukunftsfähige kommunale Strukturen in Südostniedersachsen“ durch

ZGB, AfdR und ÄrL sind wichtige Akteure auf der regionalen Ebene

Region ruft den Eindruck einer starken Uneinigkeit hervor

die CDU Landtagsfraktion im Dezember 2014. Hintergrund der zunehmenden Debatte ist die Tatsache, dass sich in den vergangenen Jahren die finanziellen und demografischen Problemlagen, insbesondere der Landkreise aber auch der kreisfreien Stadt Salzgitter, deutlich verschärft haben. Zwar steht die Region insgesamt nicht schlecht da, sie ist aber in besonderer Weise von einem dichten Nebeneinander starker, stabiler, schwacher und sehr schwacher kommunaler Einheiten geprägt. Wenn nicht bald gegengesteuert wird, werden einzelne Gebietskörperschaften in der Region handlungsunfähig sein.

(5) Das Spektrum der Vorschläge in der Regionsdebatte ist vielfältig. Neben dem 2008 vom damaligen Braunschweiger Oberbürgermeister Hoffmann lancierten Vorschlag einer „Region Braunschweig“ nach dem Vorbild der Region Hannover sind seit 2010 diverse Kooperations- und Fusionsmodelle im Gespräch (z.B. Wolfsburg/Gifhorn/Helmstedt; Wolfsburg/Helmstedt; Helmstedt/Wolfenbüttel; Peine/Hildesheim; Peine/Braunschweig; Drei-Zentren-Modell). Zudem wird in diesem Zusammenhang immer wieder über eine Stärkung des ZGB in Form zusätzlicher Aufgabenübertragungen in Verbindung mit einer Reform seiner Strukturen diskutiert. Versucht man diese Diskussion zusammenzufassen, zeigt sich bei aller Heterogenität, dass es seit dem Beginn der Diskussion um eine „Region Braunschweig“ vor ca. sieben Jahren mittlerweile eine höhere Bereitschaft gibt, über eine Veränderung von Gebietsstrukturen nachzudenken und zudem in Teilregionen zu denken. Auch wird der Gedanke einer stärkeren regionalen Zusammenarbeit mittlerweile von nahezu allen politischen Akteuren in der Region geteilt. Jedoch sind die konkreten Ansichten, in welcher Form dies geschehen könnte, sehr unterschiedlich und die zur Diskussion gestellten Modelle variantenreich. Hintergrund sind unterschiedliche lokale und teilregionale Interessen und mitunter auch historisch geprägte lokale Identitäten. In der Summe gibt es weiterhin keine Einigkeit in der Region, wie die kleinteiligen Gebietsstrukturen, dazu gehören gleichsam die Kreis- wie die Gemeindeebene, weiterentwickelt werden sollen. Auch das Land treibt bisher die eigentlich notwendigen weiteren gebietskörperschaftlichen Änderungen nicht aktiv gestaltend voran. Allerdings deutet sich an, dass das Land künftig, zunächst durch die Einsetzung einer Enquetekommission, stärker ordnend in Erscheinung tritt.

Viele Vorschläge, wenig Lösungen in der Region

(6) Welche Konsequenzen ergeben sich nun aus dieser Diskussion für die Region? Der große Entwurf einer verfassten Region Braunschweig ist auch sieben Jahre nach dem Beginn der Diskussion nicht weiter vorangekommen. Die schon 2008 vorgebrachten Argumente (Polyzentralität und flächenmäßige Größe der Region; kleinteilige, wenig leistungsfähigen Gemeindestrukturen; erhebliche politische Widerstände) gelten immer noch. Zudem hat sich die Ausgangssituation durch die Gründung der ÄrL geändert, da von staatlicher Seite wieder eine Bündelung für die

Vorschlag der verfassten Region ist derzeit unrealistisch

regionale Ebene aufgebaut wird. Es erscheint deshalb derzeit nicht realistisch, dass die verfasste Region Braunschweig umgesetzt werden kann. **Das noch längere Warten auf Fortschritte in der großen Regionsdebatte führt eher dazu, dass jetzt dringend notwendige Reformschritte unterlassen werden.**

(7) Welche Handlungsmöglichkeiten bestehen nun jenseits der großen Regionsidee? Hier ist es sinnvoll stärker zwischen zwei unterschiedlichen Ebenen zu trennen, die in der Diskussion immer wieder miteinander vermischt werden; die regionale und die kommunale Aufgabenwahrnehmung. Wenn es auf absehbare Zeit zu keiner Regionsbildung nach dem Vorbild von Hannover kommt, würden die Kreise als Ebene bestehen bleiben. Da der jetzige Kreischnitt wenig zukunftsfähig ist, ist eine Kreisgebietsreform in der Region unabdingbar. Unabhängig von der sehr strittigen Frage, wer hier dann mit wem fusioniert und ob bestimmte oder alle kreisfreien Städte mit Sonderstatus wie Göttingen „eingekreist“ werden, gibt es aber Aufgaben, die sinnvollerweise auf regionaler Ebene wahrgenommen werden. **Wie diese regionalen Aufgaben künftig organisiert werden, kann schon vor einer Kreisgebietsreform entschieden werden.**

Unterscheidung zwischen kommunaler und regionaler Aufgabenwahrnehmung ist wichtig

(8) Die Betrachtung der wichtigsten Aufgabenfelder, die für eine Regionalisierung infrage kommen, zeigt, dass es **Potenziale zur Steigerung der Aufgabenbasis des ZGB gibt**. Dies beinhaltet im Kern die weitere Wahrnehmung und Stärkung der beiden bisherigen Pflichtaufgaben Regionalplanung und ÖPNV sowie zusätzliche Kompetenzen in den Bereichen regionale Wirtschaftsförderung, Regionalmonitoring, regionales kommunales Fördermanagement, Berufsschulen und Schülerbeförderung. Durch die Aufgabenerweiterung soll die Rolle des ZGB als eine wichtige regionale Klammer der Region gefestigt werden. Dabei ist natürlich darauf zu achten, dass es zu einer **sinnvollen Arbeitsteilung mit anderen regionalen Akteuren wie zum Beispiel der AfdR** kommt. Zudem ist bei den bestehenden, nicht immer ganz zu vermeidenden Kompetenzüberschneidungen eine **stärkere Kooperation bzw. Anbindung, insbesondere zwischen AfdR und ZGB, anzustreben**. Bei den empfohlenen Aufgaben handelt es sich einerseits um solche mit eher geringem bis keinem Bürgerkontakt und andererseits um Aufgaben, die den kommunalen Verwaltungen zuarbeiten und diese unterstützen und eine Koordinierung kommunaler Politik begünstigen. Mit der Übernahme von zusätzlichen Aufgaben dieser Art würde der ZGB sein bisher eher technisches Aufgabenportfolio konsequent erweitern und seinen Mitgliedskommunen wichtige Dienstleistungs- und Unterstützungsfunktionen gewähren. Zusammenfassend ergeben sich folgende Empfehlungen:

Vorschläge zur Aufgabenerweiterung des ZGB

- Der ZGB sollte die beiden bisherigen **Pflichtaufgaben Regionalplanung und ÖPNV weiter wahrnehmen und diese soll-**

ten erweitert und gestärkt werden. Im Bereich der Planung ist zu überlegen, ob der ZGB zusätzlich die Genehmigung der Flächennutzungspläne für die kreisangehörigen Kommunen übernehmen könnte, damit die LK entlastet und diese Aufgabe aus einer kommunalen Hand wahrnimmt. Dadurch würde der Bereich Regionalplanung gestärkt. Hinzutreten könnten weitere wichtige Fachplanungen auf regionaler Ebene, wo der ZGB für seine Verbandsglieder und Mitgliedsgemeinden wichtige übergreifende Planungen und Zukunftskonzepte (z.B. Demografie, Energiekonzept) zentral erarbeiten und fortführen kann. Im Bereich ÖPNV ist eine Ausweitung der Aufgabe auf das Thema Gesamtmobilität im Sinne einer „Regionalen Verkehrsentwicklungsplanung“ sinnvoll. Um den Nachholbedarf im ÖPNV und in der Verbesserung der regionalen Mobilität aufzuholen, muss der ZGB eine auskömmliche Finanzierung vom Land erhalten (Regionalisierungsmittel) und auch die Finanzbeziehungen zu den Verbandsgliedern müssen so geordnet werden, dass der ZGB den ÖPNV in der Region in eigener Zuständigkeit leistungsfähig ausbauen und finanzieren kann.

- Im Bereich der **regionalen Wirtschaftsförderung sollten dem ZGB Kompetenzen zugewiesen** werden. Diese sollten sich auf dauerhafte Entwicklungsaufgaben beziehen, während die AfdR eher für die projektförmige Arbeit in diesem Bereich zuständig ist. Für den ZGB geht es um eine regionale Koordination und Bündelung der kommunalen Aufgabenwahrnehmung. Wichtige Themen wären die Erstellung eines regionalen Gewerbeflächenentwicklungskonzeptes, interkommunale Gewerbegebiete oder der Aufbau eines regionalen Gewerbeflächenkatasters jenseits des Automotivebereiches. Die Zuweisung von Kompetenzen für den ZGB bedeutet jedoch nicht, dass hier alle Aufgaben selbst erledigt werden sollen. Hier ist zur Vermeidung von Doppelstrukturen und generell eine enge Zusammenarbeit mit der bzw. die Anbindung an die AfdR anzustreben, die bestimmte Aufgabengebiete bisher durchaus erfolgreich wahrnimmt und auch weiter wahrnehmen sollte. Zudem könnte die kommunale Steuerung der AfdR beim ZGB in Kooperation mit den lokalen Wirtschaftsförderern und anderen Fachleuten optimiert werden.
- Im Bereich der **Tourismusförderung** ist angesichts der fragmentierten Zuständigkeit und nicht ausgeschöpfter Kooperationspotenziale Bündelungspotential vorhanden. Auf welcher regionalen Ebene dieses Thema zusammenlaufen soll (Tourismusverband Braunschweiger Land, AfdR, ZGB) muss noch vertiefend diskutiert werden. Zur Tourismusförderung gehört auch die Möglichkeit, **überregional bedeutsame Kultur- und Freizeit-**

einrichtungen auf einer regionalen Ebene zu verwalten und ggf. über die Umlage zu finanzieren. Hierfür müssten jedoch zunächst eine begrenzte Anzahl solcher überregional bedeutsamen Einrichtungen von den lokalen Akteuren definiert werden. Prinzipiell wäre dies aber eine Option, die der ZGB übernehmen könnte.

- Im Bereich der Raumbewertung und generell des **regionalen Monitorings**, also der Analyse und Bewertung von Daten zur regionalen Strukturentwicklung sowie in der Bereitstellung und Anwendung von Geoinformationsdiensten, ist die **Rolle des ZGB zu stärken**. Dies würde zu einer sinnvollen inhaltlichen Ergänzung der kommunalen Statistik führen. Eine zentrale Erhebung und Vorhaltung von Geodaten lässt auch Skaleneffekte erwarten, wie eine regionsweite Laserscanbefliegung gezeigt hat.
- Die **regionale Koordinierung** insbesondere der **EU-Fördermittel** ist seit Anfang 2014 Aufgabe des neugegründeten ArL. Dies ist auch sinnvoll, da dies eine Landesaufgabe ist. Dennoch ist ein **regionales kommunales Fördermittelmanagement** eine Aufgabe, für die sich der ZGB anbietet. Durch die stärkere Regionalisierung der EU-Förderung müssen die Verbandsglieder und Kommunen in der Region künftig in die Lage versetzt werden, aussichtsreiche Projekte zu konzipieren, sie in die Antragsreife zu bringen, die nötigen Kofinanzierungsmittel bereitzustellen und die Projekte umzusetzen und abzurechnen. Kleinere Landkreise sowie kleinere Städte und Gemeinden können die geltenden Anforderungen an die meist sehr komplexen EU-Anträge personell kaum selbst leisten. Es bietet sich deshalb an, beim ZGB Kompetenzen zu etablieren, die sich mit EU-Förderung und Projektmanagement auskennen und solche Projekte regional übergreifend koordinieren können. Diese Professionalisierung der Antragstellung kann nicht aus dem ArL heraus erfolgen, da man kaum gleichzeitig Anträge entwickeln kann und diese andererseits mit bewerten soll.
- Für die **Berufsschulen** ist perspektivisch die Übertragung der Trägerschaft auf den ZGB sinnvoll, zumindest aber die Wahrnehmung einer Koordinierungsfunktion, die die Auslastung von Berufsschulstandorten stärkt und der Profilbildung dient. Dies setzt aber eine Reformwilligkeit in diesem Bereich voraus, da Auslastung und Profilbildung bedeuten, dass sich die Strukturen und Angebote der Berufsschulstandorte ändern können. Da der ZGB hier bisher über keine eigenen Kompetenzen verfügt und die Frage der Reformwilligkeit der Beteiligten und die Bereitschaft zur Aufgabenübertragung unterschiedlich ist, sollte zu-

nächst ein regionales Berufsschulkonzept extern erarbeitet werden, das bei einer solchen Aufgabenübertragung zugrunde zu legen wäre. Dies könnte – wenn die grundsätzliche Notwendigkeit zu einer Reform der Berufsschulen gesehen wird und der ZGB vom Grundsatz her als regionaler Träger in Frage kommt – über den ZGB beauftragt werden. Zudem bietet sich die **Koordinierung der Schülerbeförderung im ZGB** an.

- Der Bereich der **Abfallentsorgung** und der Bereich der **Krankenhäuser** wären zwar generell für eine Aufgabenwahrnehmung auf regionaler Ebene vernünftig, die Bereiche sind jedoch aufgrund der vorhandenen Entsorgungsstrukturen in den Kommunen der Region und der uneinheitlichen Trägerstrukturen im Krankenhausbereich kaum, oder nur unter erheblichen Transaktionskosten, zu realisieren. Hier macht eine **Aufgabenübertragung auf den ZGB keinen Sinn**.
- Bei den **Gesundheits- und Veterinärämtern** sollten teilregionale Lösungen gefunden werden, entweder durch Gebietsreformen oder (bis dahin) durch interkommunale Lösungen. Beide Bereiche **eignen sich nicht** für eine Aufgabenwahrnehmung auf einer so großflächigen regionalen Ebene wie dem ZGB-Gebiet.
- Die Bündelung von Aufgaben des **Umwelt-, Natur- und Gewässerschutzes** auf der regionalen Ebene ist erforderlich, da diese mit dem Wegfall der Bezirksregierung z.T. kommunalisiert wurden. Da in diesen Bereichen von kommunaler Seite spezielle Fachkräfte vorgehalten werden müssen und insbesondere Fachplanungen (z.B. Hochwasserschutzkonzepte, Landschaftsrahmenplanung/Biotopverbund) regionsübergreifend ansetzen sollten, ist eine Bündelung sinnvoll und lässt Effizienzvorteile erwarten. Es handelt sich allerdings aus der Sicht der Gutachter eher um eine Landesaufgabe. Solange es keine neue Bündelungsbehörde gibt, wären diese Aufgaben beim ZGB allerdings prinzipiell besser aufgehoben als in den unteren Naturschutzbehörden der Landkreise und Städte, da dann die notwendige regionale Koordinierung stattfinden könnte. Damit wäre allerdings die aus Sicht der Gutachter eigentlich wünschenswerte Rückverlagerung eines Teils dieser Aufgaben auf die Landesebene konterkariert. Insofern schlagen die Gutachter vor, hier **zunächst keine Aufgabenübertragung auf den ZGB** vorzunehmen, sondern erst die weiteren Entwicklungen auf der Landesebene abzuwarten.
- Die Trägerschaft der Leistungen nach dem SGB XII (**Sozialhilfe**) stellt eine Aufgabe dar, die bei einer Regionalisierung über die Umlage zu starken monetären Umverteilungseffekten innerhalb der Region führen würde. Daher zählt sie zu einer der umstrit-

tensten Maßnahmen und wird zum jetzigen Zeitpunkt **nicht als Regionalisierungsoption** empfohlen. Die Trägerschaft der Leistungen nach dem SGB VIII (**Kinder- und Jugendhilfe**) **eignet sich prinzipiell nicht für eine Regionalisierung.**

(9) Die Weiterentwicklung des ZGB ist nur über die rechtliche Konstruktion des Zweckverbandes möglich. Insofern stellt sich die Frage, ob Zweckverband oder Regionalverband, im juristischen Sinne nicht. Der Vorschlag, den ZGB zu einem Regionalverband Braunschweig weiterzuentwickeln, meint daher faktisch, ihn in einen solchen **umzubenennen**. Dies scheint vor allem politisch motiviert zu sein und ist durchaus sinnvoll. Erstens klingt der Begriff Zweckverband im Namen für die Außenwahrnehmung etwas zu technokratisch, zweitens kommt im Begriff Regionalverband deutlicher die Absicht zum Ausdruck, in einer gemeinsamen Region für diese tätig zu werden und drittens wird dokumentiert, dass der ZGB gestärkt werden soll und als regionale Institution mehr Bedeutung erhält. Wichtig ist, dass eine zusätzliche Aufgabenwahrnehmung bzw. eine mögliche Veränderung der Verbandsstrukturen zwar einer Veränderung des Gesetzes über den ZGB bedürfen, aber keine aufwändige Neugründung in anderer Rechtsform.

Umbenennung in Regionalverband

(10) In der Verbandsversammlung des ZGB sind zurzeit Vertreter aus Braunschweig über- und Vertreter aus Wolfsburg unterrepräsentiert. Dies liegt daran, dass bei der Verteilung der Mandate zunächst das Wahlergebnis nach Parteienstärke und anschließend erst der Einwohnerproporz berücksichtigt werden. Ändert man dieses Verfahren, wird der Einwohnerproporz gewährleistet, aber die kleinen Parteien verlieren Sitze zugunsten der großen Parteien. Man sieht im Ergebnis, dass immer das Kriterium, welches zuerst gewählt wird (Einwohnerproporz oder Parteienstärke) angemessen berücksichtigt werden kann, bezüglich des anderen aber Selektivitäten auftreten. Hält man aber am Kriterium des Einwohnerproporzes fest, welches die Gutachter befürworten, bedarf es eigentlich eines anschließenden Verhältnisausgleiches zur Annäherung an das Kommunalwahlergebnis. Dies hat jedoch den Nachteil, dass es durch Ausgleichsmandate zu einer Erhöhung der Mandatszahl im ZGB kommen kann und dies vor dem Hintergrund, dass die die Verbandsversammlung des ZGB mit 59 Mitgliedern ohnehin schon zahlenmäßig ausreichend besetzt ist. Die Gutachter empfehlen, dass im Innenministerium überprüft wird, in welchem Ausmaß solche „Ausgleichsmandate“ je nach Wahlverfahren auftreten würden.

Umstellung der Mandatsverteilung im ZGB muss diskutiert werden

(11) Je mehr Aufgaben auf die regionale Ebene übertragen werden und je mehr innerregionaler Ausgleich beabsichtigt ist, desto stärker muss die eigenständige Legitimation des Regionalverbandes ausgestaltet sein und desto unabhängiger müssen Entscheidungsstrukturen von den betroffenen Kommunen sein. Aufgabenfülle und Ausgleichsfunktion erfordern folglich ab einem bestimmten Punkt ein direkt gewähltes Regionalparla-

Direktwahl der Verbandsmitglieder und des Verbandsdirektors zurzeit nicht sinnvoll

ment. Betrachtet man die zurzeit in Deutschland existierenden Regionskonstruktionen, so gibt es bisher vor allem in den Regionalkreisen Saarbrücken, Hannover und Aachen mit sehr umfangreichen Aufgabenbereichen und Beschäftigtenzahlen von über 1.000 Beschäftigten direkt gewählte Regionsversammlungen und direkt gewählte Regionspräsidenten. **Der bestehende Aufgabenbestand des ZGB rechtfertigt zurzeit, auch unter Berücksichtigung der oben gemachten Vorschläge zur Stärkung, noch keine Direktwahl.** Vor diesem Hintergrund sollte eine weitere kommunale Wahl neben Landkreisen/kreisfreien Städten, Samtgemeinden/Gemeinden und Mitgliedsgemeinden vermieden werden. Wenn eine Direktwahl der Verbandsmitglieder derzeit nicht sinnvoll ist, ist es die Direktwahl des Hauptverwaltungsbeamten ebenfalls nicht.

(12) Bezüglich des Wunsches auf stärkere Einbeziehung der HVB wäre eine Möglichkeit, die **HVB zu geborenen Mitgliedern in der Verbandsversammlung zu machen und ihnen auch ein Stimmrecht zu verleihen.** Die HVB würden bei der Berechnung der Sitzverteilung an die Kommunen mitgerechnet, so dass es zu keiner Erhöhung der Zahl der Verbandsmitglieder kommt. Dies entspricht der Regelung im Regionalverband Ruhr. Eine Zugehörigkeit mit beratender Stimme im Verbandsausschuss wäre dann nicht mehr nötig. Alternativ dazu wäre auch denkbar, dass die Verbandsgemeinden optional entscheiden, ob sie ihre HVB in die Verbandsversammlung entsenden. In diesem Fall wäre das ZGB-Gesetz, das zu Zeiten der Zweigleisigkeit der HVB in Niedersachsen entstanden ist, in diesem Punkt anzupassen, d.h. der „Sonderstatus“ der HVB - nur mit beratender Stimme im Verbandsausschuss gesetzt zu sein - könnte entfallen. Prinzipiell halten die Gutachter die Möglichkeit, die HVB zu stimmberechtigten Mitgliedern der Verbandsversammlung zu machen, für eine gute Lösung. Sie hätte zur Folge, dass die Diskussion über eine zusätzliche Institution wie einen Verbandsrat vermieden werden kann und wäre vergleichsweise einfach zu installieren. Bei der Einrichtung eines zusätzlichen Verbandsrates aus den acht HVB ist zu beachten, dass der Beratungsaufwand steigen und die Entscheidungswege sich erschweren und deutlich verlängern könnten, ohne wirklich die Beteiligungsmöglichkeiten der Hauptverwaltungsbeamten zu stärken. Zudem wäre der Verbandsrat systemfremd, wenn es irgendwann zu einer Direktwahl der Verbandsversammlung kommt. Eine Direktwahl zielt darauf ab, eine in ihrer Willensbildung von den Mitgliedskommunen unabhängige Verbandsversammlung zu kreieren. Auch sieht das Niedersächsische Gesetz zur Interkommunalen Zusammenarbeit nicht vor, dass ein Zweckverband eine Zweite Kammer bildet, so dass hier auch die Rechtsgrundlage für einen Verbandsrat fehlt.

(13) Zur Weiterentwicklung der Region gibt es keine einfache Lösung, aber dennoch großen Handlungsbedarf. Seit dem Beginn der Diskussion um eine „Region Braunschweig“ vor ca. sieben Jahren hat sich allerdings

OBs und Landräte als geborene Mitglieder der Verbandsversammlung

Es gibt keine einfache Lösung, parteiübergreifendes Handeln ist nötig

die Bereitschaft erhört, über eine Veränderung von Gebietsstrukturen nachzudenken. Zudem gibt es eine weitgehende Einigkeit, dass eine stärkere regionale Zusammenarbeit sinnvoll ist, auch wenn die konkreten Ansichten, in welcher Form dies geschehen könnte, noch unterschiedlich sind. **Die Chance auf Reformen ist jedoch gestiegen.** Die Gutachter hoffen, durch ihre Ausarbeitung zu einer Versachlichung der Diskussion beitragen zu können, damit diese Chance auch genutzt wird. **Entscheidend für die weitere Diskussion ist nicht, wer welchen Vorschlag gemacht hat, sondern was die Region voranbringt und das geht nur gemeinsam.** Es wird Zeit für eine parteiübergreifende Lösung in der Region. Von daher würden die Gutachter sich wünschen, wenn alle zunächst das Gutachten vollständig lesen und intern diskutieren, bevor sofort öffentlichkeitswirksam in die eine oder andere Richtung agiert wird.

(14) Mit dem vorgeschlagenen Kompetenzzuwachs des ZGB könnte die Problemlösungskapazität des neuen Regionalverbandes zugunsten der Gesamtentwicklung der Region steigen und der Zusammenhalt gefestigt werden. Dieser Kompetenzausbau könnte ein wichtiger Schritt hin zu einer wirksameren regionalen Eigenentwicklung und Interessenvertretung des Raums sein. Wenn die grundsätzliche Bereitschaft der Beteiligten zur Aufgabenübertragung geklärt ist, kann der Landesgesetzgeber noch in diesem Jahr das Verfahren zur Anpassung des Gesetzes über die Bildung des Zweckverbandes „Großraum Braunschweig“ einleiten und es noch rechtzeitig vor der Kommunalwahl 2016 abschließen. Nur durch eine Gesetzesänderung ist die Umbenennung in den Regionalverband, die Veränderung der politischen Strukturen sowie die stärkere regionale Aufgabenwahrnehmung möglich. **Erst wenn die neu zugewiesenen Aufgaben genau feststehen, können operative, personalwirtschaftliche und finanzielle Effekte in einer vertiefenden Betrachtung konkret bewertet werden.** Alles andere ist zum jetzigen Zeitpunkt reine Spekulation. Eine stärkere Aufgabenwahrnehmung im neuen Regionalverband wird natürlich zwangsläufig zu einer Erhöhung der Verbandsumlage führen, allerdings ergeben sich durch die stärkere regionale Aufgabenwahrnehmung auch Effizienz- und Effektivitätsgewinne für die Verbandsmitglieder.

Gesetz über die Bildung des Zweckverbandes „Großraum Braunschweig“ noch in diesem Jahr ändern

1 Gutachtauftrag

Regionen stehen im internationalen Wettbewerb um Fach- und Führungskräfte, Unternehmen und Investoren und müssen sich den Herausforderungen des demografischen Wandels und begrenzter öffentlicher Mittel stellen. Dies erfordert die Notwendigkeit einer abgestimmten Struktur-, Standort- und Regionalentwicklung. Auch im Raum des Zweckverbandes Braunschweig¹ wird vor dem Hintergrund der kommunalen Finanzsituation, der demografischen Entwicklung, der europäischen Förderpolitik und allgemeiner Regionalisierungsentwicklungen (z.B. in Hannover) schon länger intensiv über die Notwendigkeit der Anpassung der kommunalen und regionalen Aufgabenwahrnehmung und Gebietsstrukturen diskutiert (vgl. Bogumil/Ebinger/Grohs 2008; Hesse 2012). Neben einer „Region Braunschweig“ nach dem Vorbild der Region Hannover sind diverse Kooperations- und Fusionsmodelle im Gespräch (Teilregionsbildungen, unterschiedliche Kreisfusionen). Zudem wird in diesem Zusammenhang immer wieder über eine Stärkung des Zweckverbandes Großraum Braunschweig (ZGB) in Form zusätzlicher Aufgabenübertragungen und/oder durch Umwandlung in einen Regionalverband diskutiert. Seit dem Beginn der Diskussion um eine „Region Braunschweig“ vor ca. sieben Jahren haben sich jedoch die Rahmenbedingungen verändert:

- Es gibt mittlerweile eine höhere Bereitschaft der politischen Ebenen vor Ort in **Teilregionen zu denken** (z. B. Stadt Wolfsburg und Landkreis Helmstedt) oder den eigenen Problemlagen durch Fusionen zu begegnen (mit Nachbarn innerhalb wie außerhalb der Region, z. B. Kreis Peine, Stadt SZ, LK Goslar/LK Osterode). Auf der Gemeindeebene kommt es unter Hinzuziehung des sog. Zukunftsvertrages bereits zu einzelnen Fusionen (z. B. Städte Goslar und Vienenburg, Samtgemeinde Asse und Samtgemeinde Schöppenstedt, Umwandlung der SG Schladen, Umwandlung der SG Oberharz, Eingliederung von Ilsede in EG Lahstedt).
- Die **finanziellen und demografischen Problemlagen**, insbesondere der Landkreise aber auch der kreisfreien Stadt Salzgitter, haben sich in den vergangenen Jahren (entsprechend den Erwartungen) deutlich **verschärft**. Die Region ist dabei in besonderer Weise von einem dichten Nebeneinander stabilerer/stärkerer und schwachen/sehr schwachen kommunalen Einheiten geprägt.

Veränderte Ausgangslage

¹ Die Kreisebene der Region besteht aus den drei kreisfreien Städten Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg sowie den Landkreisen Gifhorn, Goslar, Helmstedt, Peine und Wolfenbüttel.

- Die seit 2013 amtierende rot-grüne Landesregierung hat mit der Einrichtung von vier **Ämtern für Regionalentwicklung** (ÄrL) ab Januar 2014 in den ehemaligen Gebietszuschnitten der Bezirksregierungen eine neue Institution mit regionalen Aufgabenzuschnitt geschaffen, vornehmlich um regionale Struktur- und Entwicklungsaufgaben von Seiten des Landes wahrzunehmen.
- Durch die **Gründung der Allianz für die Region** (AfdR) als Zusammenschluss der Wolfsburg AG und der projekt region Braunschweig (PRBS) ist ein weiterer regionaler Akteur zur Förderung der Standort- und Lebensbedingungen entstanden.

Insgesamt besteht der Eindruck, dass der Gedanke einer stärkeren regionalen Zusammenarbeit von nahezu allen politischen Akteuren in der Region geteilt wird. Jedoch sind die konkreten Ansichten, in welcher Form dies geschehen könnte, sehr unterschiedlich und die zur Diskussion gestellten Modelle variantenreich. Es gibt unterschiedliche lokale und teilregionale Interessen und Initiativen und die öffentliche Debatte ist von einer hohen Emotionalität geprägt. Damit gibt es weiterhin keine Einigkeit in der Region (wie insgesamt in Niedersachsen), wie die kleinteiligen Gebietsstrukturen, dazu gehören gleichsam die Kreis- wie die Gemeindeebene, weiterentwickelt werden sollen. Auch ist zurzeit nicht ersichtlich, mit welchem Nachdruck das Land eigentlich notwendige weitere gebietskörperschaftliche Änderungen anstrebt/aktiv gestaltend vorantreibt. Ein neues (modernes) Leitbild, wie zukunftsfähige kommunale und regionale Gebietskörperschaften in Niedersachsen aufgestellt sein sollten, wird vom Land (derzeit) nicht postuliert. Trotz erkannten Problembedarfs von Landesseite wie von kommunaler Seite sind die Veränderungen kommunaler Gebietsstrukturen durch freiwillige Fusionen im Rahmen des noch von der letzten Landesregierung installierten Zukunftsvertrages eher auf Zufall basierende und in der Summe für das Land teure Insellösungen (vgl. Bogumil 2014).

Gedanke einer stärkeren regionalen Zusammenarbeit verbreitert sich, aber es gibt sehr unterschiedliche Modelle

Vor dem Hintergrund dieser sehr vielschichtigen und äußerst kontroversen Diskussionen sind die Gutachter vom ZGB im Ende Februar 2014 mit diesem Gutachten beauftragt worden.² Dabei geht es im Kern um die **Möglichkeiten der administrativen Optimierung in der Region des Verbandsgebietes des ZGB³ unter besonderer Berücksichtigung der Stärkung des ZGB**. Im Einzelnen geht es dabei um

Gutachtenauftrag

² Hintergrund war ein fraktionsübergreifender Beschluss der Verbandsversammlung des ZGB Anfang November 2013, die regionale Ebene durch eine Übertragung von Aufgaben an den ZGB zu stärken. Der Beschluss der Verbandsversammlung ist mit dem Auftrag verbunden, durch ein externes Gutachten eine Versachlichung der Debatte herbeizuführen wie auch eine Vorschlagsliste hierfür infrage kommender Aufgaben zu präsentieren.

³ Alleine die Bezeichnung der Region ist hoch emotional. Ob man hier weiterhin vom „Großraum Braunschweig“ spricht oder künftig von der „Region

- die Auswertung, Analyse und Zusammenfassung der Ergebnisse vorhandener Erkenntnisse und Gutachten zur Regionalentwicklung, von „Regions- bzw. Teilregionsmodellen“ sowie Ansätzen zur Stärkung des ZGB, bestehender Verflechtungsbeziehungen, demografischer Entwicklungsdaten, Fusionsprozessen usw. als Bestandsaufnahme und –bewertung;
- die Erhebung, Bewertung und Darstellung der Interessen von Beteiligten und Betroffenen sowie
- die Darstellung von Möglichkeiten zur weiteren Entwicklung der Region durch Stärkung und Aufwertung der Verbandsstrukturen des ZGB wie z.B. zu einem Regionalverband oder die Weiterentwicklung des ZGB durch Übertragung weiterer Aufgaben.

Neben der Auswertung wissenschaftlicher Literatur, existierender Gutachten sowie zahlreicher Dokumente und der Presseberichterstattung seit Februar dieses Jahres haben die Gutachter über 30 leitfadengestützten Expertengesprächen mit dem ZGB, den acht Verwaltungschefs der Verbandsgliedern des ZGB⁴ und weiteren Mitarbeitern aus deren Verwaltungen, Vertretern der Landesregierung, den Bürgermeistern der fünf Kreisstädte, einer Auswahl von Städten und Gemeinden, der „Allianz für die Region“, der IHK, dem Landesbeauftragten für regionale Landesentwicklung, der Agentur für Arbeit in Braunschweig und Vertretern der CDU, SPD, FDP und den GRÜNEN im Zeitraum von September bis Januar 2015 durchgeführt.

Die Diskussion der Vor- und Nachteile verschiedener organisatorischer Lösungen erfolgt **aufgabenorientiert**. Diskutiert werden verschiedene kommunale und regionale **Aufgabenbereiche**. Die zu diskutierenden Aufgaben orientieren sich an einem bestehenden Kanon regionaler Aufgabenbestände, wie er z.B. bei der Region Hannover, der StädteRegion Aachen oder der Region Stuttgart bereits real umgesetzt wird. Dabei wird sich auf Kreisaufgaben konzentriert. Der Ansatz der Gutachter ist daher, ausgehend von den spezifischen Anforderungen einzelner Verwaltungsaufgaben, verschiedene denkbare Modelle der Verwaltungsorganisation (und -optimierung) zu analysieren. Die Zieldimensionen für eine solche Betrachtung lassen sich aus den originären Anforderungen an Verwaltungshandeln – seine Legitimität, Legalität, Effektivität und Effizienz ableiten (vgl. ausführlich Bogumil/Ebinger 2012). Verwaltungshandeln als öffentliches Handeln unterliegt verschiedenen Zielen und

**Aufgabenorientierte
Diskussion**

Braunschweig“ oder „Region Braunschweig/Wolfsburg“ oder einen anderen Namen findet, bleibt den Akteuren vor Ort vorbehalten. Für die Region sind sowohl die Größe als auch die historische Prägung durch Braunschweig als auch die wirtschaftliche Leistungsstärke von Wolfsburg wichtig.

⁴ Nur mit dem OB aus Salzgitter kam es zu keinem Interview. Hier liegt allerdings eine schriftliche Stellungnahme vor.

Rationalitäten. Bei der Bewertung der Aufgabenerfüllung müssen daher immer zugleich **verschiedene Zieldimensionen** berücksichtigt werden.

- **Rechtmäßigkeit (juristische Rationalität):** Diese umfasst die Maßstäbe der Verfassungskonformität in Gestalt der Anforderungen an Aufgabenentziehungen und an kommunale Gebietsreformen. Die Maßstäbe liefert die verfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie in ihrer Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht und die Landesverfassungsgerichte.
- **Wirtschaftlichkeit (ökonomische Rationalität):** Dies betrifft die Frage nach der Effizienz staatlichen Handelns sowie die effizientem Handeln zugrunde liegenden Strukturen (Skaleneffekte) sowie die Vermeidung von Transaktionskosten.
- **Legitimität (politische Rationalität im Sinne von politics),** also die Frage nach der demokratischen Verantwortlichkeit und Kontrolle, der Bürgernähe (ortsnahe Erledigung von Anliegen), der Teilhabe sowie der Berücksichtigung der regionalen und politischen Identitäten vor Ort.
- **Funktionalität und Effektivität (politische Rationalität im Sinne von policy),** also die Bündelung und Koordination unterschiedlicher Aufgaben und dadurch zu erzielende Synergieeffekte und der notwendige Spezialisierungsgrad.

Bewertungsmaßstäbe

Ein Problem entsteht nun aus den grundsätzlichen Zielkonflikten zwischen diese Bewertungsmaßstäben und dem Fehlen eines überwölbenden Rationalitätskriteriums. So stehen Wirtschaftlichkeit und bestmögliche Aufgabenerfüllung in einem steten Widerstreit, aber auch zwischen den anderen Dimensionen existieren latente Zielkonflikte. Dennoch muss versucht werden, diese Kriterien, soweit wie möglich, gemeinsam zu optimieren. In unseren Ausführungen versuchen wir, so gut es geht, uns an diesem Ziel zu orientieren. Zudem steht das Gutachten vor dem **Problem der Diskrepanz zwischen einer abstrakten Betrachtungsweise und der zurzeit existierenden Verwaltungsrealität.** Zwar wäre es möglich, einen abstrakten Aufgabenkatalog zu entwickeln und eine „ideale“ Modellregion auf dem Papier zu entwerfen. Eine solche Betrachtung ohne Berücksichtigung der realen Konstellationen, der Interessenlagen vor Ort und der Einschätzung der realen Handlungsmöglichkeiten wäre jedoch wenig hilfreich. Wir werden daher neben der Diskussion des prinzipiell Wünschbaren uns vor allem auf das in absehbarer Zeit Realisierbare konzentrieren.

Angesichts der oben dargestellten komplexen Diskussion und der veränderten Rahmenbedingungen war es sinnvoll, zunächst eine **Bestandserhebung** vorzunehmen. Diese umfasst zunächst die Aktualisierung der der Daten zur demografischen, finanziellen und wirtschaftlichen Situati-

Aufbau des Gutachtens

on sowie die Durchführung einer Pendleranalyse, um die Verflechtungsbeziehungen zu analysieren (Kapitel 2) sowie der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung in der Region (Kapitel 3). Anschließend werden die Positionen der Akteure zu den möglichen regionalen Entwicklungsmodellen erfasst (Kapitel 4), bevor auf die Frage einer möglichen Stärkung des ZGB eingegangen wird (Kapitel 5). Kapitel 6 beschäftigt sich mit den Perspektiven der Region.

2 Strukturelle Rahmenbedingungen in der Region

Im Folgenden werden die wesentlichen strukturelle Rahmenbedingungen kommunaler und regionaler Aufgabenwahrnehmung dargestellt, wie die Wirtschaftskraft, Pendlerbeziehungen, die demografische Entwicklung sowie die Finanzlage, da diese sowohl den Rahmen bilden als auch Ausgangspunkt für Optimierungsbemühungen in der Region sind.

2.1 Regionale Wirtschaftskraft

Das Vorhandensein von Arbeitsplätzen ist eine wichtige Voraussetzung, um Abwanderung aus einer Region zu verhindern und um neue Einwohner zu gewinnen. Für wertschöpfungsstarke Unternehmen ist die Verfügbarkeit eines Pools von qualifizierten Fachkräften bei heutigen Standortentscheidungen auf der Prioritätenliste weit oben. Solche Unternehmen haben meist eine gut entlohnte Belegschaft. Diese in Zukunft wahrscheinlich wachsende Konkurrenz um gut ausgebildete Mitarbeiter veranlassen Unternehmen, sich für eine hohe Attraktivität entweder selbst zu engagieren oder diese von der lokalen Politik und Verwaltung einzufordern. Diese Angebote zur Attraktivitätssteigerung, z. B. Kindertagesbetreuung sowie Kultur- und Freizeiteinrichtungen, sind von den Kommunen zu finanzieren, doch dafür muss die entsprechende finanzielle Leistungsfähigkeit da sein. Die Region befindet sich diesbezüglich in einem Wettbewerb mit anderen Regionen.

Zieht man zur Einschätzung der regionalen ökonomischen Leistungsfähigkeit der Region die jüngsten Städterankings heran, erscheint die Region gut aufgestellt. Die Städte Wolfsburg und Braunschweig erzielen danach jeweils sehr gute (WOB) bzw. gute (BS) Platzierungen. Auch in grundlegenden Wirtschaftsanalysen (NIW 2014) wird die Region aufgrund ihrer wachstumsstarken Großunternehmen, der diversifizierten Hochschul- und Forschungslandschaft, ihres hohen Anteils hochqualifizierter Arbeitskräfte und der entsprechenden Kaufkraft gelobt.

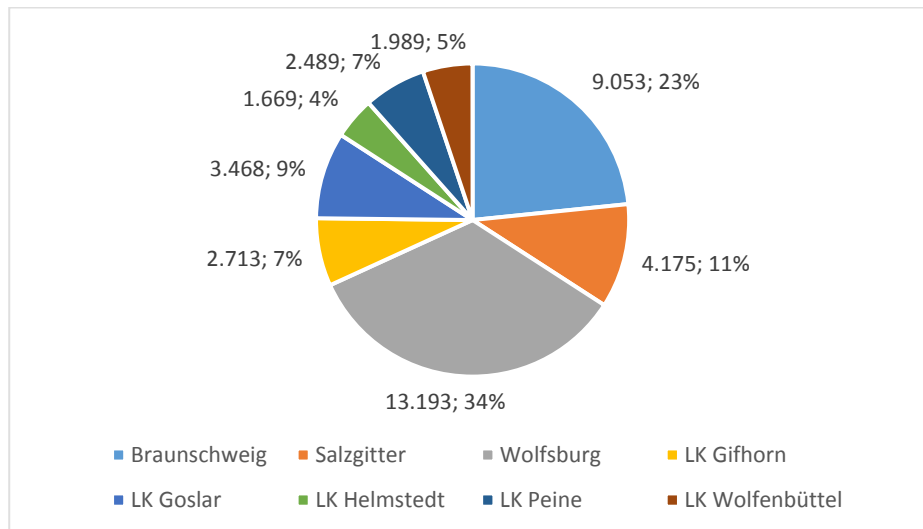
Doch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit muss differenziert betrachtet werden. Für die Stadt Salzgitter sowie für die Landkreise sieht die Situation nämlich anders aus. Mehr als eindeutig besteht eine wirtschaftliche Dominanz bei den kreisfreien Städten – und hier besonders Wolfsburg und Braunschweig - hinsichtlich der wichtigsten Strukturindikatoren: Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, Gewerbesteuererinnahmen und Arbeitsplatzangebot.

Das Bruttoinlandsprodukt der Region wird zu zwei Dritteln in den kreisfreien Städten erzielt, wobei in der Stadt Wolfsburg ungefähr so viel Wertschöpfung stattfindet wie in den Städten Braunschweig und Salzgitter.

Wirtschaftliche Dominanz der kreisfreien Städte

ter zusammen (vgl. Abb. 1). Wolfsburg weist mit einem Anstieg seines BIP um über 56 Prozent seit dem Jahr 2000 die mit Abstand größte wirtschaftliche Dynamik in der Region auf (SZ +30 %, BS+23 %). Die größten wirtschaftlichen Wachstumsraten der Landkreise weisen die demografisch am wenigsten belasteten LKe Peine, Gifhorn und Wolfenbüttel auf (vgl. Kap. 2.3), während die LKe Goslar (+13 %) und Helmstedt (+16 %) deutlich hinter dem niedersächsischen Durchschnitt (27 %) des Beobachtungszeitraums zurückfallen.

Abbildung 1: Bruttoinlandsprodukt der Region in Mrd. Euro (2011)



Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung; Daten: LSKN; Zahlen sind gerundet.

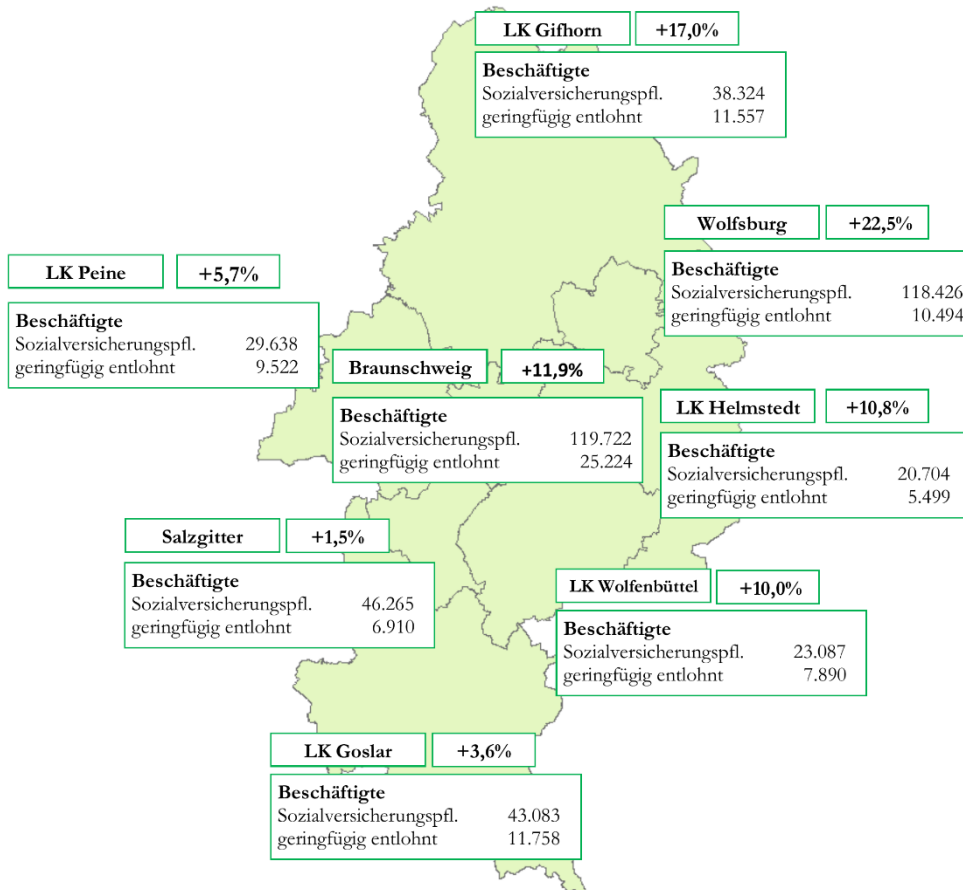
Die Wirtschaftsstruktur in der Region ist sehr stark – was heute eher unüblich ist - durch das produzierende Gewerbe geprägt. Dieses ist für knapp 40 Prozent der Wertschöpfung der Region verantwortlich, womit die Region deutlich über dem Bundesdurchschnitt liegt (26 %). In Wolfsburg ist dieser Anteil mit Abstand am größten, generell jedoch nimmt der Anteil des produzierenden Bereichs an der gesamten Wertschöpfung in der Region stetig ab. Im Vergleich zum bundesdeutschen Durchschnitt ist die Wertschöpfung im Bereich „Handel, Verkehr, Gastgewerbe, IuK“ in der Region deutlich niedriger, während sie in den übrigen Sektoren ziemlich genau dem Durchschnitt entspricht.

Starkes produzierendes Gewerbe

Die höchste Anzahl an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sind in Braunschweig und Wolfsburg beschäftigt, die wiederum zusammen mit den Gifhornern den jüngsten Altersschnitt aufweisen. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Salzgitter erreicht rund 40 Prozent der Zahlen aus Braunschweig und Wolfsburg. Damit finden sich zusammengenommen die sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze der Region zu mehr als Zweidrittel in den kreisfreien Städten, obwohl dort nicht einmal die Hälfte der Bevölkerung lebt. Braunschweig profitiert als (Hoch)Schul- und Behördenstandort überproportional von Staatsbediensteten, denn etwa 7.400 Beamten erfüllen ihren Dienst in

Braunschweig und damit mehr als drei- bzw. viermal so viele wie in Wolfsburg und Salzgitter. Die Landkreise bieten, bis auf den Landkreis Goslar, bezogen auf ihre Einwohnerzahl nur sehr wenige Arbeitsplätze. Auffällig ist dagegen in den Landkreisen, dass die geringfügig entlohnte Beschäftigung in Relation zu der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung sehr hoch ist.

Abbildung 2: Sozialversicherungspflichtig und geringfügige Beschäftigung in der Region (2013) und Veränderung gegenüber 2007



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Bundesagentur für Arbeit

In Tabelle 1 wird noch einmal die heterogene Entwicklung in der Region auch im Vergleich zu Niedersachsen insgesamt deutlich.

Sehr heterogene Entwicklung in der Region

Tabelle 1: Die Region im ökonomischen Überblick (2012)

	Sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte ⁵ (Juni 2014)		Kommunal- und Landesbeamte	Arbeitsplatzentwicklung (6 Jahre)	Beschäftigungsquote	Frauenbeschäftigungsquote	Anteil Dienstleistungssektor ⁶	Steuereinnahmen je EW
	absolut	Anteil ü50						
Kreisfreie Städte								
Braunschweig	138.263	29,1	7.412	9,7	54,6	51,1	24,2	1,142
Salzgitter	52.016	35,3	1.769	-0,1	56,3	46,0	6,7	1.083
Wolfsburg	123.848	27,3	2.361	25,0	62,3	52,6	22,9	2,640
Landkreise								
Gifhorn	47.538	29,1	2.114	14,7	59,9	50,7	17,9	666
Goslar	51.314	33,9	2.347	3,0	51,9	49,4	9,7	683
Helmstedt	24.730	32,4	1.296	8,8	57,6	50,4	7,1	616
Peine	36.472	32,3	1.656	4,7	58,6	52,3	8,0	692
Wolfenbüttel	28.729	33,2	2.026	7,4	55,8	50,7	7,7	732
Niedersachsen	3.252.478	30,5	144.2245	10,3	55,5	50,4	12,6	884

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Wegweiser Kommune

Gegenüber dem Bundes- und Landesdurchschnitt (12,7 % bzw. 10,0 %) befinden sich in der Region unter den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit 13,7 Prozent überdurchschnittlich viele Akademiker⁷. In Wolfsburg (18,3 %) und Braunschweig (16,9 %) sind diese Anteile innerhalb der Region deutlich am höchsten. Nur im Landkreis Gifhorn liegt die Akademikerquote bei über zehn Prozent, in den übrigen Landkreisen und auch in der Stadt Salzgitter liegt dieser Wert z. T. deutlich darunter. Dies korrespondiert mit dem Anteil der Schulabgänger, die die allgemeine Hochschulreife erworben haben. Diese liegt landesweit in Braunschweig am höchsten (46,3 %, 2013), während Wolfsburg (38,1 %) ungefähr den Schnitt der kreisfreien Städte trifft, die Landkreise um den niedersächsischen Durchschnitt (29,8 %) pendeln und die Stadt Salzgitter mit lediglich 20,5 Prozent Abiturienten an allen Schulabgängern für den urbanen Raum erheblich unterdurchschnittlich abschneidet.

Hohe Akademikerquote

Die Zahl der Studierenden an den beiden örtlichen Universitäten (TU Braunschweig und TU Clausthal-Zellerfeld), der Kunsthochschule (Braunschweig) und drei der vier Standorten der Hochschule für angewandte Wissenschaften Ostfalia (Wolfenbüttel, Salzgitter, Wolfsburg⁸) beläuft sich im Wintersemester 2013/14 auf ca. 33.000. Im Vergleich zu

Wenig Studierende

⁵ Summe der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sowie der ausschließlich geringfügig Beschäftigten.

⁶ Der Beschäftigtenanteil in unternehmensorientierten Dienstleistungsberufen wird vom Wegweiser Kommune als Indikator für den Entwicklungsstand des Strukturwandels der Wirtschaft verstanden, in Hinblick darauf, dass je höher der Wert unternehmensorientierter Dienstleister in einer Kommune ist, desto mehr Wissen sowie Innovationen und folglich Wettbewerbsfähigkeit liegt vor.

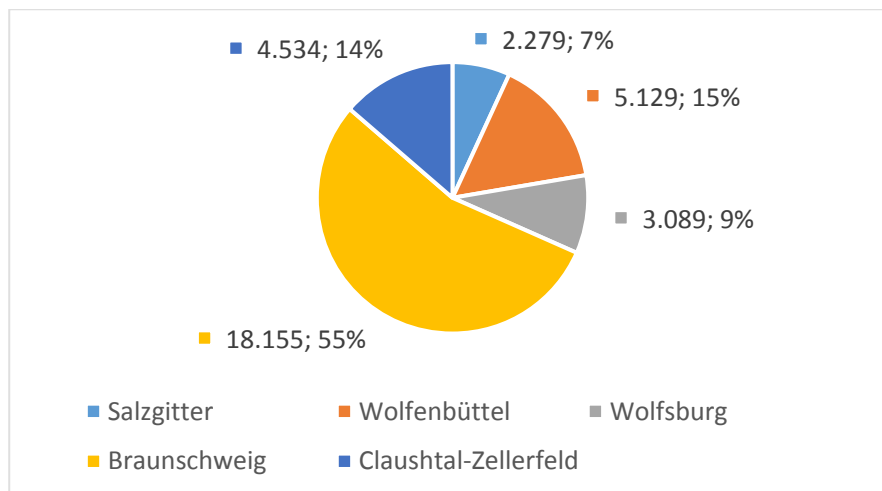
⁷ Eigene Berechnung mit Daten der Bundesagentur für Arbeit.

⁸ Der vierte Standort der Ostfalia Hochschule in Suderburg liegt in der Lüneburger Heide und damit außerhalb der Region.

anderen vergleichbaren (Wissenschafts)Regionen ist dies nicht nur absolut ein niedriger Wert (z. B. Rhein-Neckar: ca. 75.000 Studierende; Metropolregion Bremen/Oldenburg ca. 80.000), sondern auch in Relation zur Einwohnerzahl. Auf 1.000 Einwohner in der Region kommen knapp 30 Studierende, in anderen Regionen liegt dieser Wert höher.

Die deutliche Mehrheit der Studierenden der Region hat ihre Hochschulzugangsberechtigung in Niedersachsen erworben.⁹ Erfahrungsgemäß rekrutieren Hochschulen und besonders die in der Fläche wesentlich präsenteren Fachhochschulen ihre Studierenden aus der näheren Umgebung. Die TU Braunschweig als mit Abstand größte Hochschule der Region entfaltet somit keine besonders große Magnetwirkung auf entfernt wohnende Studierwillige, wie es bei der Mehrzahl der Universitäten auch der Fall ist; mit Ausnahmen wie den Universitäten in Köln, Bonn, Münster, Hamburg oder Berlin. Unter der Annahme, dass die Sogwirkung der Hochschulen konstant bleibt, würden die örtlichen Hochschulen unmittelbar den demografischen Wandel in der Region zu spüren bekommen, wenn die Alterskohorten schrumpfen.

Abbildung 3: Anzahl und Verteilung der Studierenden in der Region



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung; Daten: Hochschulstatistik des Statistischen Bundesamtes

Die niedrige Zahl Studierender wird in der Region durch eine überproportional hohe Dichte an (außeruniversitären) Forschungsinstituten, die sich vor allem in der Stadt Braunschweig konzentrieren, kompensiert. Diese stellen zunehmend in vielen Wirtschaftsregionen einen zentralen Standortfaktor dar.

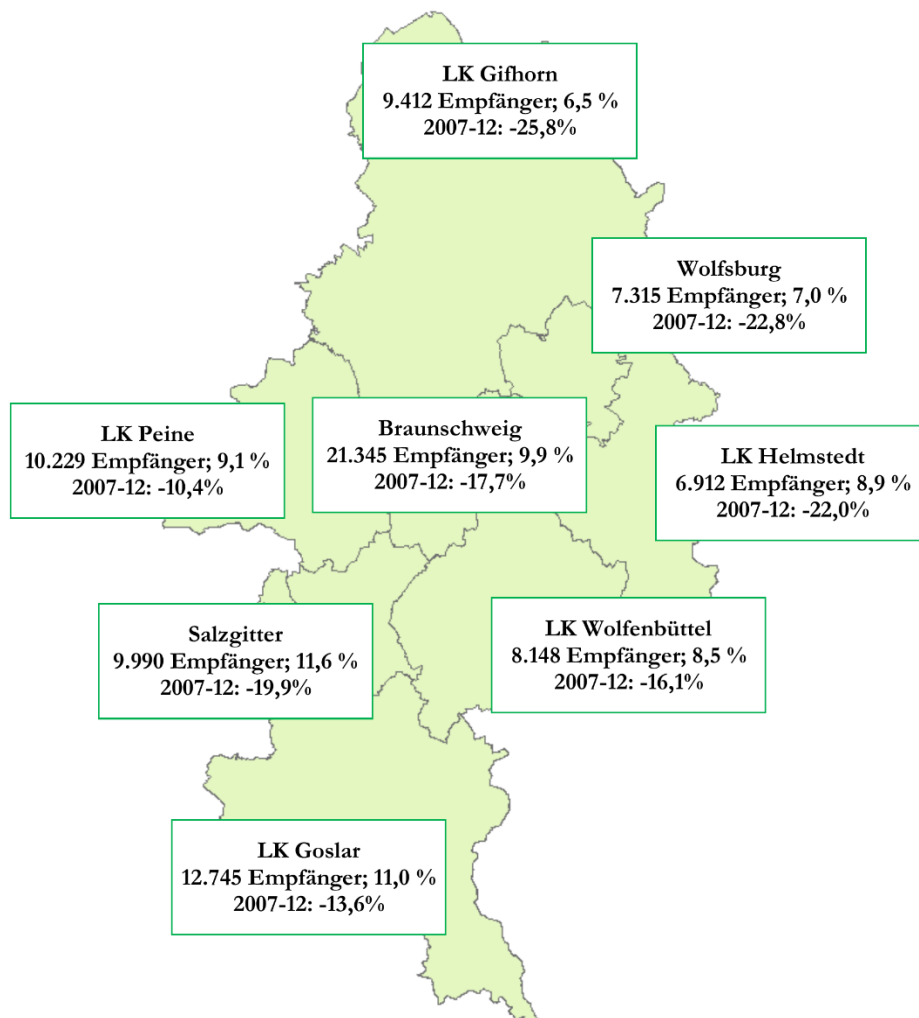
⁹ Anteile der Studierenden, die ihre HZB in Niedersachsen erworben haben: TU Braunschweig (61,6 %), TU Clausthal-Zellerfeld (38,5 %), HBK Braunschweig (54,4 %) und HS Braunschweig/Wolfenbüttel (75,1 %) (Stand 2013).

Die Landkreise können bei zahlreichen Wirtschaftsindikatoren nicht mit den Städten mithalten. Der Großteil der Wertschöpfung, des Arbeitsplatzangebots und der hochqualifizierten Ausbildung und Beschäftigung ist in den Städten zentriert. Anders als es in klassischen Stadt-Umland-Beziehungen der Fall ist, sind jedoch auch die Indikatoren, die die soziale Belastung in den Kommunen aufzeigen, in den Landkreisen nur wenig günstiger als in den Städten. Eine Ausnahme bildet der Landkreis Gifhorn, welcher sehr wenige Bedarfsgemeinschaften und nur wenig (Kinder)Armut bei einer hohen Kaufkraft aufweist. Für die übrigen Landkreise gilt, dass sie sich sozialstrukturell etwa auf dem durchschnittlichen Niveau der kreisfreien Städte befinden und damit nicht als klassische Speckgürtelkommunen von Kernstädten angesehen werden können, wie es in anderen Regionen der Fall ist.

Die Sozialbelastung in der Region ist wie die Wirtschaftskraft ausgesprochen heterogen und streut um den niedersächsischen Durchschnitt. In Niedersachsen erhalten von 1.000 Einwohnern 88 eine Form der Mindestsicherung¹⁰. Man sieht innerhalb der Region ein Nord-Süd-Gefälle. Vergleichsweise geringe Mindestsicherungsquoten der Stadt Wolfsburg (70 v. Tsd.) und dem Landkreis Gifhorn (65 v. Tsd.) stehen durchschnittlich hohe Quoten in den Landkreisen Helmstedt (89 v. Tsd.), Peine (91 v. Tsd.) und Wolfenbüttel (85 v. Tsd.) gegenüber. Dagegen erscheint die Situation in der Stadt Braunschweig (99 v. Tsd.) angespannt – wenn auch im Vergleich zu übrigen niedersächsischen kreisfreien Städte und der Stadt Hannover niedrig - und in Salzgitter (116 v. Tsd.) sowie dem Landkreis Goslar (110 v. Tsd.) eher prekär.

¹⁰ Die Mindestsicherungsquote ist der Anteil der Empfänger und Empfängerinnen von Mindestsicherungsleistungen auf die gesamte Bevölkerung einer Gebietskörperschaft. Zu den Mindestsicherungsleistungen gehören die Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II), die Sozialhilfe als Hilfe zum Lebensunterhalt wie als Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII), Regelleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sowie Leistungen der Kriegsopferfürsorge.

Abbildung 4: Mindestsicherungsempfänger und -quote auf Kreisebene (2007-2012)



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Bundesagentur für Arbeit

Der nördliche Regionsraum weist auch in der Entwicklung der Mindestsicherungsquote der letzten Jahre einen günstigeren Verlauf als der südlich-westliche Regionsraum und der Bundesdurchschnitt (-16 %) auf.

2.2 Pendlerströme

Um den funktionalen Zusammenhalt einer Region zu bestimmen, gibt es verschiedene Möglichkeiten. Davon stellt die Pendleranalyse eine sehr gebräuchliche dar, weil sie verlässliche statistische Daten besitzt, die jährlich aktualisiert werden. Es gibt aber auch die Möglichkeit, den funktionalen Zusammenhalt über andere Verkehrszahlen zu erheben. Dies sind in ihrer häufigsten Form Zahlen zum Mobilitätsverhalten im Öffentlichen Personennahverkehr. In der Interpretation überschneiden sich die Zahlen der Pendler und der ÖPNV-Nutzer natürlich. Anders als die Analyse von Pendlerdaten werden durch ÖPNV-Daten aber auch das

Mobilitätsverhalten der Nicht-Erwerbstätigen Bevölkerung sowie von Erwerbstätigen erfasst, die keiner sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen (Beamte, Minijobber).

Betrachtet man zunächst die Mobilitätszahlen in der Region Braunschweig im regionalen ÖPNV sind ausgeprägte Verkehrsbeziehungen mit über 30.000 Fahrgästen vor allem zwischen den Städten Braunschweig, Wolfsburg und Salzgitter erkennbar. Daneben gibt es noch klassische Stadt-Umland-Verbindungen der Oberzentren zu ihren direkten Nachbargemeinden. Doch je weiter sich die Kreisgemeinden von den Oberzentren entfernen, umso geringer werden die Verkehrsbeziehungen.

Bei der Analyse der (allgemeinen) Pendlerströme werden zunächst die kommunalen **Arbeitsmarktzentren** identifiziert, was auf verschiedenen Wegen möglich ist. Die wahrscheinlich gebräuchlichste und zugleich sehr einfache Bestimmungsmethode ist die Berechnung des Pendlersaldos zwischen mindestens zwei Kommunen. Bei dieser Berechnung wird die Anzahl der Auspendler aus einer Kommune von der Anzahl der Einpendler in diese Kommune subtrahiert. Sobald dieser berechnete Wert positiv ist, also die Zahl der Einpendler die der Auspendler überschreitet, wird eine Kommune als arbeitsmarktzentral eingeordnet. Mit der Feststellung der Arbeitsmarktzentralität wird zum Ausdruck gebracht, dass eine Kommune für andere Kommunen in der näheren Umgebung eine relevante arbeitsökonomische Stellung besitzt, woraus interkommunale Abhängigkeitsverhältnisse resultieren können.¹¹ Die Daten solcher Pendleranalysen entstammen der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, die lediglich die Wohn- und Arbeitsorte der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten erfasst. Die Nutzung und Auswertung dieser Daten ist aber generell akzeptiert, weil erstens diese Gruppe der Beschäftigten die mit Abstand größte ist und zweitens kaum Gründe bestehen, warum das Pendlerverhalten bei anderen Beschäftigtentypen (Beamte, Freiberufler) anders sein sollte.

Pendlerströme sind ein Indikator für den funktionalen Zusammenhalt einer Region

Typischerweise konzentrieren sich die Arbeitsplätze einer Region in den einwohnerstarken Städten. Im Zuge der Suburbanisierung sind die Umlandgemeinden der großen Zentren zunächst vor allem zu den Wohnorten der in den Zentren arbeitenden Bevölkerung geworden. Durch das Einwohnerwachstum der Umlandgemeinden ist aber auch der dortige

¹¹ Pendler machen nur einen Teil aller Beschäftigten in der Region aus. Die meisten sozialversicherungspflichtig Beschäftigten haben innerhalb ihres Wohnortes auch ihren Arbeitsort und pendeln nicht über die Gemeindegrenzen. In Braunschweig und Salzgitter sind dies jeweils knapp Zweidrittel der Beschäftigten (65,4 % bzw. 63,7 %), die auch in Braunschweig und Salzgitter arbeiten. In Wolfsburg haben sogar fast 84 Prozent der erwerbstätigen Einwohner ihren Arbeitsplatz in Wolfsburg. Pendlerbewegungen sind also nur ein Indikator für funktionale Zusammenhänge im Großraum, die nachfolgenden Ergebnisse sollten also nicht überinterpretiert werden.

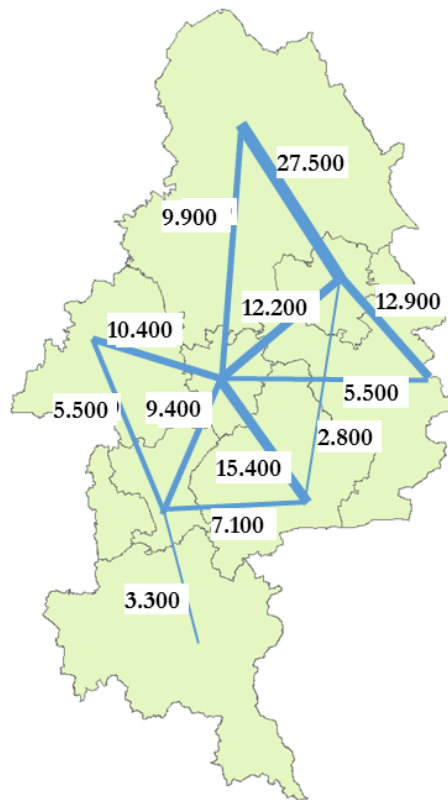
Arbeitsmarkt gewachsen, so dass pauschal nicht von einer Kluft zwischen dem Arbeitsmarktzentrum „Stadt“ und der Wohnwelt „Umlandgemeinde“ gesprochen werden kann. Häufig ist es aber bis heute so, dass diese Gemeinden selbst keine ihrer Einwohnerzahl entsprechende Arbeitsplatzversorgung vorhalten (können) und deswegen einen negativen Pendlersaldo haben. Suburbanisierungs- und Reurbanisierungsprozesse überlagern damit Pendlerbewegungen und machen sie über die Zeit ebenso wie die wirtschaftliche Entwicklung in einen Städten oder Landkreisen volatil.

Bevor in die binnenregionale Pendlerbewegung geschaut wird, soll zunächst die Pendlerbeziehungen Braunschweig/Wolfsburg mit umliegenden Regionen betrachtet werden. Insgesamt verfügt die Region über ein deutlich negatives Pendlersaldo, d. h. dass rund 60.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte mehr aus der Region zu ihrem Arbeitsorts pendeln als im Gegenzug in die Region einpendeln. Die Auspendlerverluste gehen vor allem auf das Konto der Region Hannover inkl. der Landeshauptstadt, der Bundeshauptstadt Berlin sowie der grenznahen Gebiete in anderen Bundesländern.

Das binnenregionale Pendlervolumen bemisst wie viele Pendler zwischen zwei Orten verkehren und betrachtet noch nicht die Richtung, in welche ggf. die meisten Pendler unterwegs sind. Für die Region zeigt sich, dass die Stadt Braunschweig einer ihrer geographischen Lage entsprechend sehr zentralen Rolle in der Region zukommt. Als einzige Kommune ist Braunschweig intensiv mit allen Landkreisen und kreisfreien Städten verflochten. Auch die Stadt Wolfsburg hat mit Ausnahme des Landkreises Goslar sehr intensive Pendlerströme mit sämtlichen Kommunen der Region. Die Stadt Salzgitter hat dagegen vor allem im südlichen und westlichen Raum der Region engere Verflechtungen. Auffällig ist die niedrige Pendlerintensität zwischen den Landkreisen. Dies ist angesichts des nur geringen Arbeitsplatzangebots der Landkreise auch so zu erwarten gewesen. Einzig zwischen den Landkreisen Peine und Gifhorn und zwischen Wolfenbüttel und Helmstedt bzw. Goslar sind Pendlervolumina von mind. 1.000 Beschäftigten festzustellen.

Braunschweig und Wolfsburg haben eine zentrale Rolle in der Region

Abbildung 5: Zentrale Pendlerströme in der Region (2013)



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung; Daten: Bundesagentur für Arbeit, Erläuterung: Dargestellt ist das Pendlervolumen zwischen zwei Orten in absoluten Zahlen. Zahlen sind gerundet.

Wie bereits angedeutet wurde, ist das Pendlervolumen ein dynamischer Indikator. Das z. T. sehr hohe wirtschaftliche Wachstum in der Region lässt mit der Zahl der Erwerbstätigen auch die der Pendler steigen. Das Pendlervolumen hat sich entsprechend in der Region seit 2006 in manchen Regionen erheblich (z. B. in den LKe Helmstedt und Gifhorn), im Durchschnitt um über zehn Prozent erhöht (vgl. Tab. 2). Aktuell pendeln über 100.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte über Gemeindegrenzen zur Arbeit und damit mindestens jeder zehnte Einwohner der Region. Durch demografische Veränderungen, die vor allem auf Wanderungsbewegungen basieren, ergeben sich heute für die jeweilige Gemeinde jedoch andere Pendlerzahlen als noch vor sieben Jahren. Die Stadt Vechede (LK Peine) hat heute fast 700 Auspendler (+13,3 %) mehr, Cremlingen (LK Wolfenbüttel) über 500 (+15,5 %) und die Stadt Wolfenbüttel rund 1.500 (+13,7 %). In Kommunen, die in dieser Zeit an Einwohnern verloren haben, sind die Pendlerzahlen zwar ebenfalls gestiegen, jedoch nicht in einer ähnlichen Relation wie bei wachsenden Gemeinden. Aus der Steigerung des Pendlervolumens in der Region wird ersichtlich, dass der Alltag der Bürger der Region gemeindeübergreifender geworden ist.

Immer mehr Menschen pendeln in der Region

Tabelle 2: Veränderung der Auspendlerzahlen in ausgewählten Kommunen (2006-2013)

Auspendler			
Gemeinde	2006	2013	Veränderung
Braunschweig	23.075	31.627	+37,1 %
Wolfsburg	5.807	7.844	+35,1 %
Salzgitter	10.285	12.484	+21,4 %
Stadt Peine	7.517	8.620	+14,7 %
Stadt Helmstedt	3.982	4.767	+17,2 %
Stadt Gifhorn	7.270	8.618	+ 18,6 %

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung nach Daten der Bundesagentur für Arbeit (2013) und des LSKN (2006)

Betrachtet man die jeweiligen Pendlerrichtungen in der Untersuchungsregion, spiegeln sich die aus der Stadt- und Regionalforschung bekannten Muster der Verteilung von Arbeits- und Wohnorten als klassisches Stadt-Umland-Phänomen wieder. Die Arbeitsmarktzentren sind – wie in Kapitel 2.1 dargestellt - die Städte Braunschweig und Wolfsburg, die jeweils etwa 27 Prozent der Arbeitsplätze der Region zur Verfügung stellen. Während die kreisfreien Städte einen klar positiven Einpendlerüberschuss haben, haben die fünf Landkreise einen Auspendlerüberschuss, der lediglich in Goslar etwas geringer ausfällt. Nur elf Gemeinden, d. h. weniger als jede zehnte Gemeinde in der Region, verfügen über einen positiven Einpendlersaldo und können als arbeitsmarktzentral eingestuft werden. Dazu gehören beispielsweise die Kreisstädte Gifhorn, Goslar und Peine sowie eingeschränkt Helmstedt. Die Kreisstadt Wolfenbüttel, die viertgrößte Stadt der Region, verfügt jedoch über einen deutlichen Auspendlerüberschuss. In den Landkreisen ist der regionsinterne Pendlersaldo generell negativ. Die größten relativen Differenzen zwischen Einpendlern und Auspendlern liegen in den Landkreisen Helmstedt (1,4 Einpendler auf 10 Auspendler; (1,4:10), Gifhorn (1,7:10), Wolfenbüttel (2,5:10) und Peine (2,6:10). Etwas weniger abhängig ist die Lage im Landkreis Goslar (4,6:10).

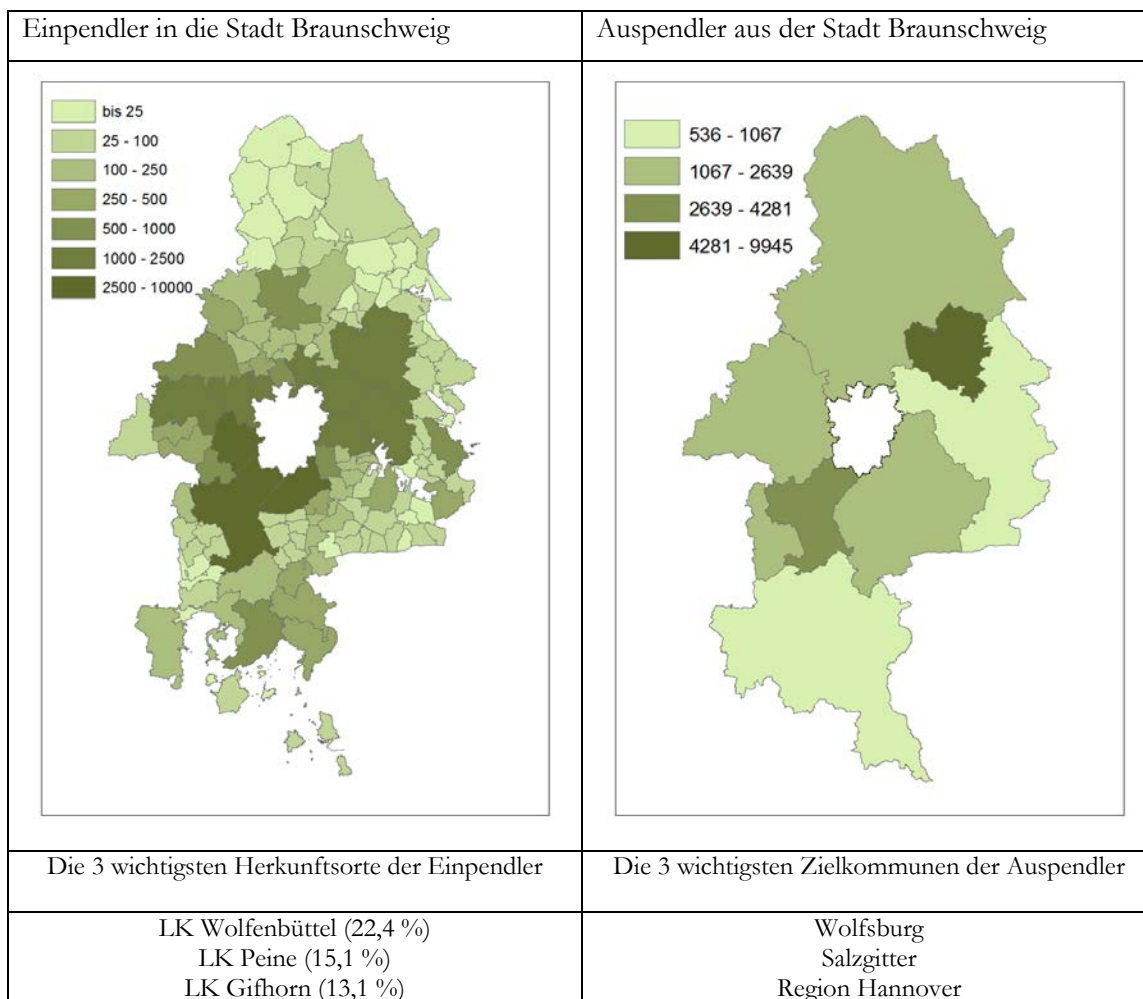
Im Folgenden werden die Verflechtungen innerhalb der Kommunen im ZGB-Gebiet dargestellt. Es stellt sich die Frage, zwischen welchen Kommunen Pendlerverflechtungen bestehen und wie stark diese ausgeprägt sind. Zu erwarten ist, dass räumlich nahe Kommunen stärkere Verflechtungen haben als weiter entfernte Kommunen. Betrachtet werden soll die Frage, wie groß die „Pendelmotivation“ der Beschäftigten der Region ist. Da die Region sehr großflächig ist und insbesondere die südlichen und nördlichen Grenzen schon seit weit von den zentral gelegenen kreisfreien Städten entfernt sind, sind an den Randgebieten des Großraums durchaus andere Raumorientierungen zu erwarten. Dies be-

Pendlerverflechtungen zwischen den Kommunen im ZGB

deutet, dass für manche periphere Gemeinden mit größeren Städten außerhalb des ZGB-Gebiets möglicherweise ähnlich gleichwertige oder intensivere Verflechtungen bestehen als mit den ZGB-Kommunen.

In der Einzelfallanalyse der ZGB-Kommunen¹² wird in einer Karte der Region die Intensität der Pendlerverflechtungen farblich dargestellt. Bei der Einzelfallanalyse sollen zunächst die kreisfreien Städte Braunschweig, Wolfsburg und Salzgitter betrachtet werden. Im Anschluss folgt eine Übersicht der Landkreise. Bei den Landkreisen wird aus den genannten Gründen anders als bei den kreisfreien Städten eine höhere Auspendlerquote erwartet.

Abbildung 6: Pendlercharakteristik Stadt Braunschweig



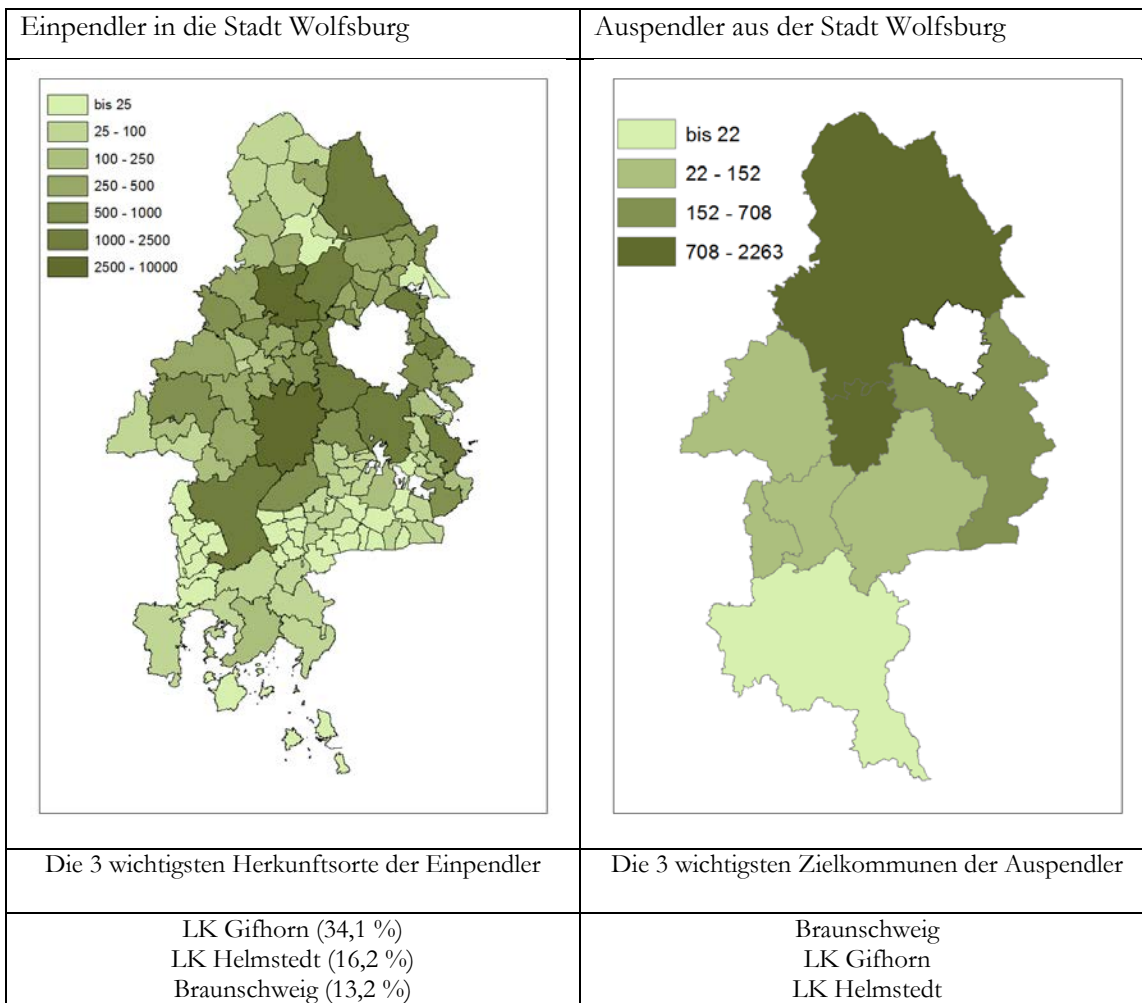
Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung nach Daten der Bundesagentur für Arbeit (2013); Kartenmaterial zur Verfügung gestellt vom ZGB

¹² Für die Wohnbevölkerung einer jeden Kommune, die eine Beschäftigung außerhalb der Wohngemeinde wahrnimmt, sollen die wichtigsten Zielorte dargestellt werden. Die Zielorte werden anhand ihrer Auspendlerquoten bewertet. Diese geben an, wie groß der Anteil der Auspendler aus der jeweils interessierenden Kommune in eine Zielkommune an allen Auspendlern aus der interessierenden Kommune, ist.

Die mengenmäßig relevanteren **Einpendler** in die Stadt Braunschweig verteilen sich kreisförmig um die Stadt. Es gibt einen sehr hohen absoluten Einpendlerüberschuss: auf zwei Einpendler kommt in etwa ein Auspendler. Am stärksten sind die Verflechtungen mit den Städten Salzgitter und Wolfenbüttel sowie mit den Grenzgemeinden in Peine und Helmstedt. Mit der Entfernung verlassen die absoluten Einpendlerzahlen – auch aufgrund der niedrigen Einwohnerzahlen dieser Gemeinden – den messbaren Bereich.

Wie die Daten für die Stadt Braunschweig zeigen, bestehen die mengenmäßig relevantesten **Auspendlerbeziehungen** mit den beiden benachbarten Großstädten. Im geringeren Umfang gehen die Auspendler in die Region Hannover und die Landkreise Wolfenbüttel und Gifhorn. Im Kreis Wolfenbüttel gehen 90 Prozent der Auspendler in die direkt an die Stadtgrenzen Braunschweigs angrenzenden Gemeinden Wolfenbüttel, Cremlingen und Sickinge. Für die weiteren Landkreise können ähnliche Konzentrationen auf die braunschweignahen Gemeinden festgestellt werden, während die Pendlerbeziehungen zu den peripheren Gemeinden im ZGB-Gebiet marginal sind. Auffällig sind des Weiteren für das Gebiet des ZGB die nur geringen Auspendlerbeziehungen mit dem Landkreis Helmstedt (1,2 %) und dem Landkreis Goslar (0,6 %). Diese bewegen sich auf bzw. unterhalb des Niveaus mit anderen weiter entfernten Zielorten, wie den neuen Bundesländern (1,4 %) und Nordrhein-Westfalen (1,1 %).

Abbildung 7: Pendlercharakteristik Stadt Wolfsburg



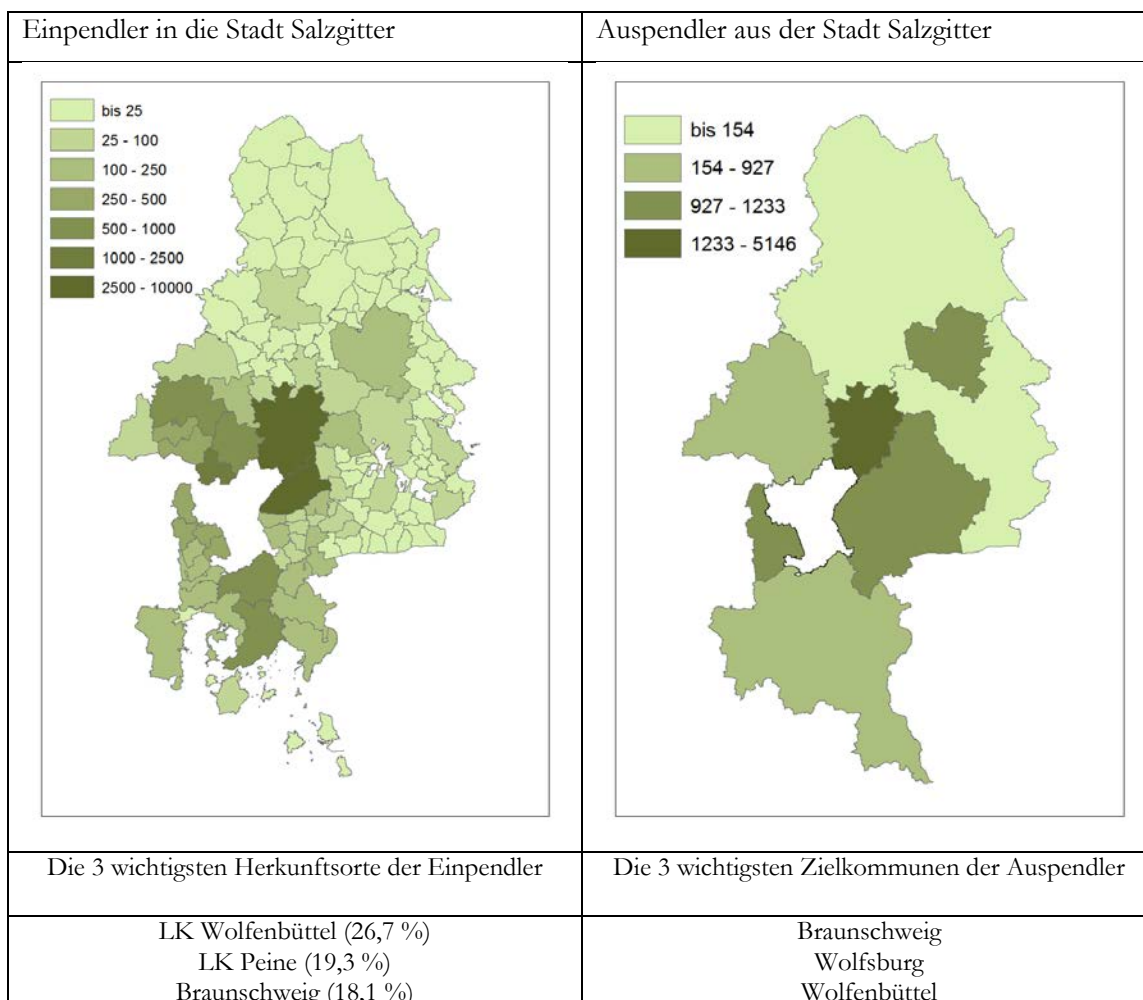
Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung nach Daten der Bundesagentur für Arbeit (2013); Kartenmaterial zur Verfügung gestellt vom ZGB

Die Stadt Wolfsburg hat eine sehr hohe Zahl an **Einpendlern**. Der Einpendlersaldo liegt bei über 67.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Auf zehn Einpendler in die Stadt Wolfsburg, pendelt nur ein Beschäftigter aus Wolfsburg aus. Die Einpendler stammen neben dem mit Abstand wichtigsten Herkunftsort Gifhorn, aus dem LK Helmstedt, Braunschweig und Sachsen-Anhalt. Neben Salzgitter sind auf Gemeindeebene vor allem die direkten Umlandgemeinden in den Landkreisen Gifhorn und Helmstedt die wichtigsten Herkunftsorte. Wolfsburg rekrutiert seine Einpendler anders als Braunschweig wesentlich stärker aus den Tiefen der Landkreise und hat mit vielen Gemeinden intensive Pendlerbeziehungen, zu welchen Braunschweig überhaupt keine besitzt. Wolfsburg erreicht damit stärker die peripheren Gemeinden der Region. Auch das östliche Gebiet des Landkreises Peine hat eine hohe Pendlerverflechtung mit Wolfsburg. Dagegen werden die Pendlerströme zwischen Wolfsburg und den südlichen Kommunen des Landkreises Wolfenbüttel und des gesamten Landkreises Goslar deutlich geringer. Auf-

grund der positiven wirtschaftlichen Entwicklung der Stadt steigen die Pendlerzahlen rasant.

Nur 16 Prozent der in Wolfsburg lebenden sozialversicherungspflichtig Beschäftigten verlassen zur Aufnahme ihrer Arbeit die Stadtgrenzen. Von den **Auspendlern** gehen 29 Prozent (bzw. 4,7% aller Beschäftigten) nach Braunschweig, 23 Prozent in den Landkreis Gifhorn, neun Prozent in den Landkreis Helmstedt. Kaum mehr als fünf Prozent bzw. lediglich rund 300 Beschäftigte zieht es in die südlich und westlich gelegenen Landkreise Peine, Wolfenbüttel und Goslar und nach Salzgitter. Wir haben bei der Stadt Wolfsburg eine starke Konzentration auf zwei Landkreise und die Stadt Braunschweig. Höhere und gegenüber dem südlich-westlichen ZGB-Gebiet bedeutsamere Verflechtungen bestehen mit Städten umliegender Regionen wie Hannover und den Neuen Bundesländern inkl. Berlin.

Abbildung 8: Pendlercharakteristik Stadt Salzgitter



Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung nach Daten der Bundesagentur für Arbeit (2013); Kartenmaterial zur Verfügung gestellt vom ZGB

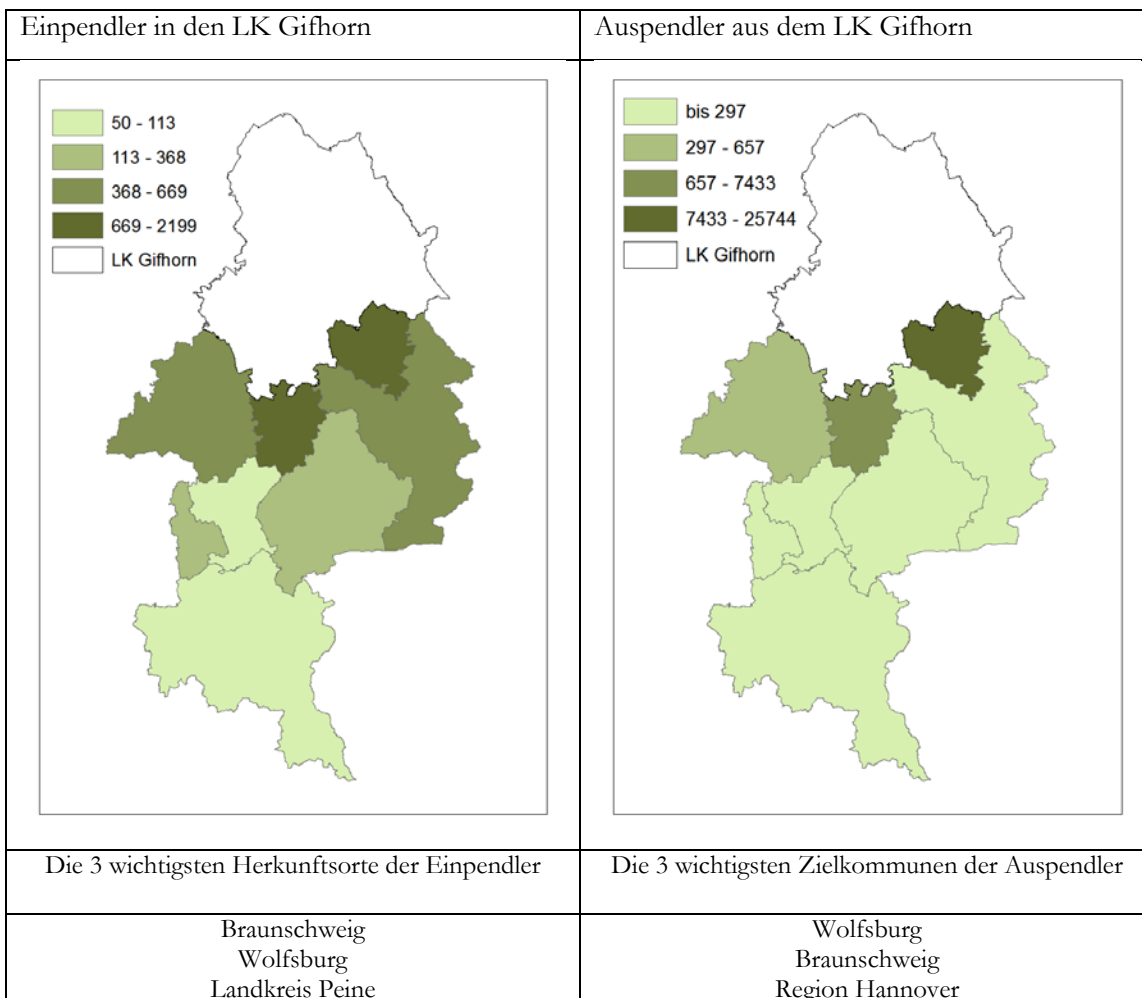
Die beiden Karten für Salzgitter verdeutlichen das **Pendlervolumen**, welches – wie bei dem hohen Arbeitsplatzangebot auch zu erwarten – in

Braunschweig und vor allem Wolfsburg viel höher ist (Karten der Einpendler von BS und WOB sind insgesamt dunkler). Auch wird bei diesen Städten deutlich, dass sie mit ihrem Arbeitsmarktangebot sehr stark regional sind, was auf Salzgitter weniger zutrifft.

Die **Einpendler** nach Salzgitter stammen vor allem aus dem südwestlichen Regionsgebiet. Besonders stark sind die Einpendlerzahlen aus den Städten Braunschweig und Wolfenbüttel sowie aus den südlichen Gemeinden Peines und den nördlichen Gemeinden Goslars.

Rund ein Drittel der in Salzgitter wohnhaften sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sind **Auspendler**. Rund 40 Prozent (bzw. 15 Prozent von allen Beschäftigten Salzgitteranern) pendeln nach Braunschweig. Mit deutlichem Abstand folgen die Stadt Wolfsburg und die angrenzenden Kreise Wolfenbüttel und Peine. Während der südlich angrenzende Landkreis Goslar mit 6,5 % aller Auspendler (bzw. 2,5 % aller Beschäftigten) noch im wahrnehmbaren Bereich liegt, sind die Pendlerverflechtungen zu den nordöstlichen Landkreisen viel geringer.

Abbildung 9: Pendlercharakteristik Landkreis Gifhorn

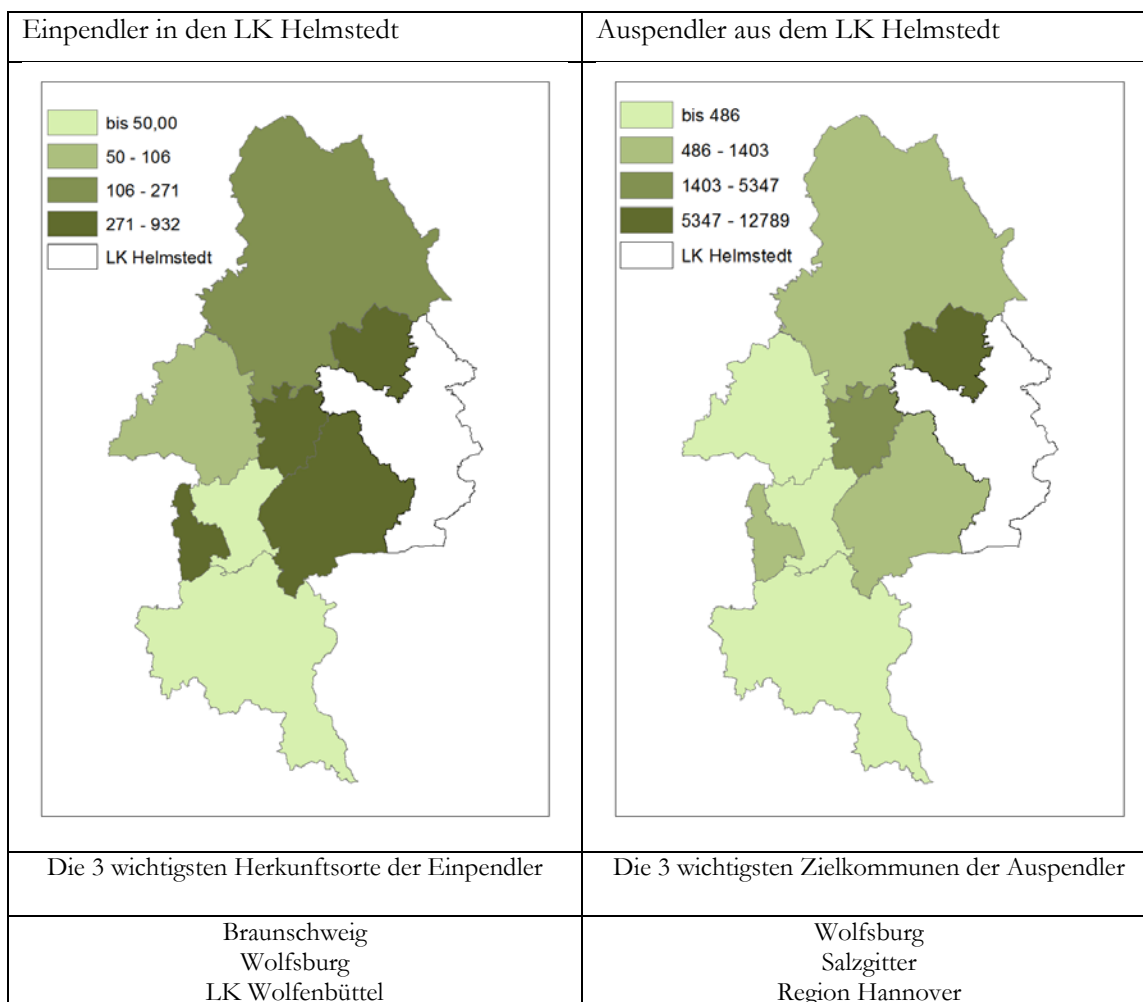


Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung nach Daten der Bundesagentur für Arbeit (2013); Kartenmaterial zur Verfügung gestellt vom ZGB

Im Landkreis Gifhorn leben rund 66.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, von denen 81 Prozent **Auspendler** sind. Von den 66.000 Beschäftigten arbeiten rund die Hälfte allein in den Städten Braunschweig und Wolfsburg. In der Stadt Wolfsburg arbeiten rund 25.000 Gifhorer, d. h. rund 38 Prozent aller Beschäftigten und knapp die Hälfte aller Auspendler. In Braunschweig sind es 13 bzw. 15 Prozent. Entsprechend gibt es gerade einmal eine Handvoll Gemeinden im Landkreis Gifhorn, deren Beschäftigte häufiger nach Braunschweig als nach Wolfsburg auspendeln. Zehn Prozent der 19 Prozent Nicht-Auspendler arbeiten selbst in der Kreisstadt Gifhorn.

Die **Einpendler** stammen zum größten Teil aus Braunschweig und Wolfsburg.

Abbildung 10: Pendlercharakteristik Landkreis Helmstedt



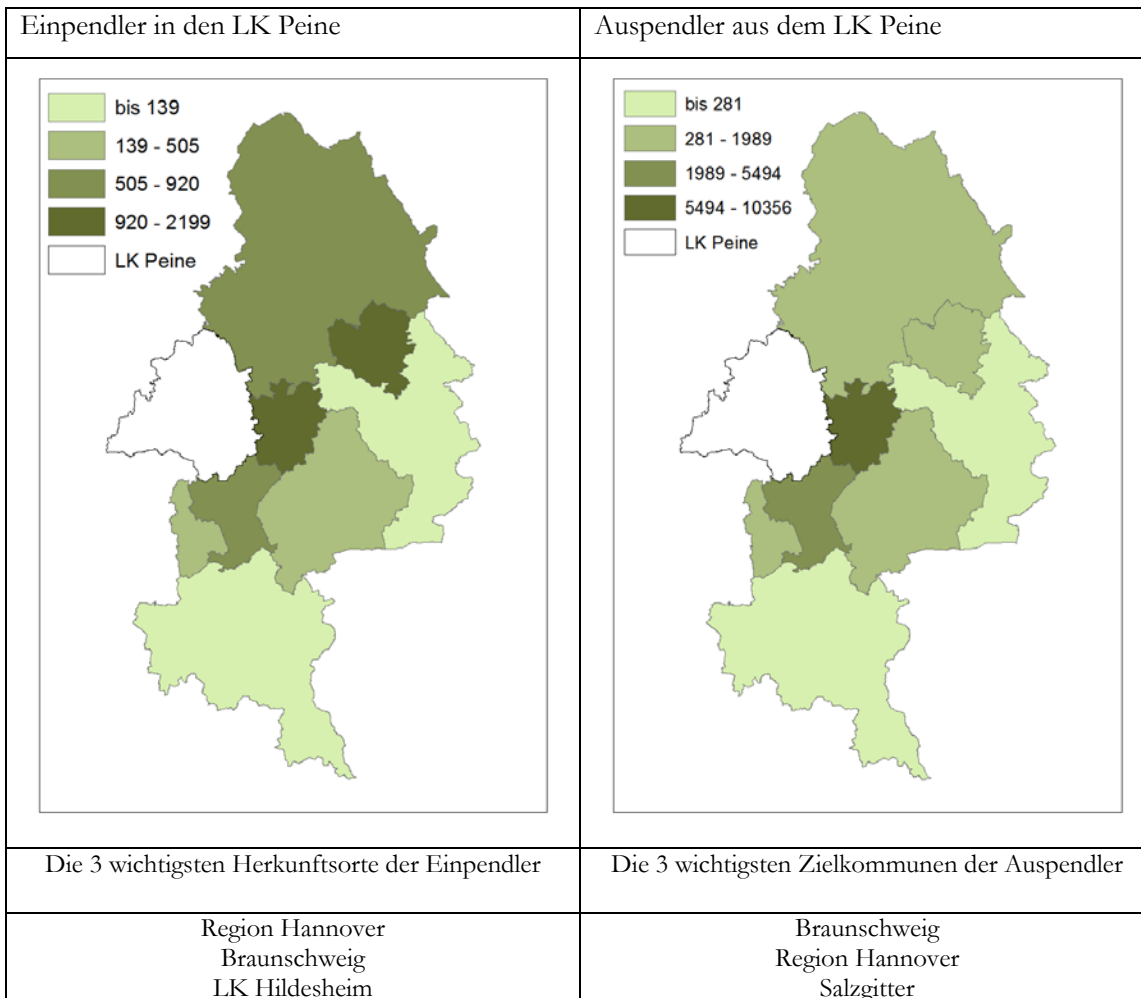
Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung nach Daten der Bundesagentur für Arbeit (2013); Kartenmaterial zur Verfügung gestellt vom ZGB

Die Beschäftigten mit Wohnsitz im Landkreis Helmstedt sind zu über 80 Prozent **Auspendler**. Das wichtigste Ziel, wenn über die Kreisgrenzen gependelt wird, ist die Stadt Wolfsburg, wo fast die Hälfte der Helmstedter Pendler arbeitet. Braunschweig als zweitgrößte Destination ist das

Ziel von über 16 Prozent der Auspendler. Die anderen ZGB-Kommunen sind erheblich weniger relevant. Allenfalls Wolfenbüttel (2,9 %) und der LK Gifhorn (2,3 %) sind noch nennenswerte Ziele der Helmstedter Pendler.

Aufgrund des niedrigen Arbeitsplatzangebots im Landkreis Helmstedt ist die Zahl der **Einpendler** mit rund 12.000 Personen in den Landkreis recht klein und ist vor allem in den Städten Lehre und Helmstedt von Relevanz.

Abbildung 11: Pendlercharakteristik Landkreis Peine

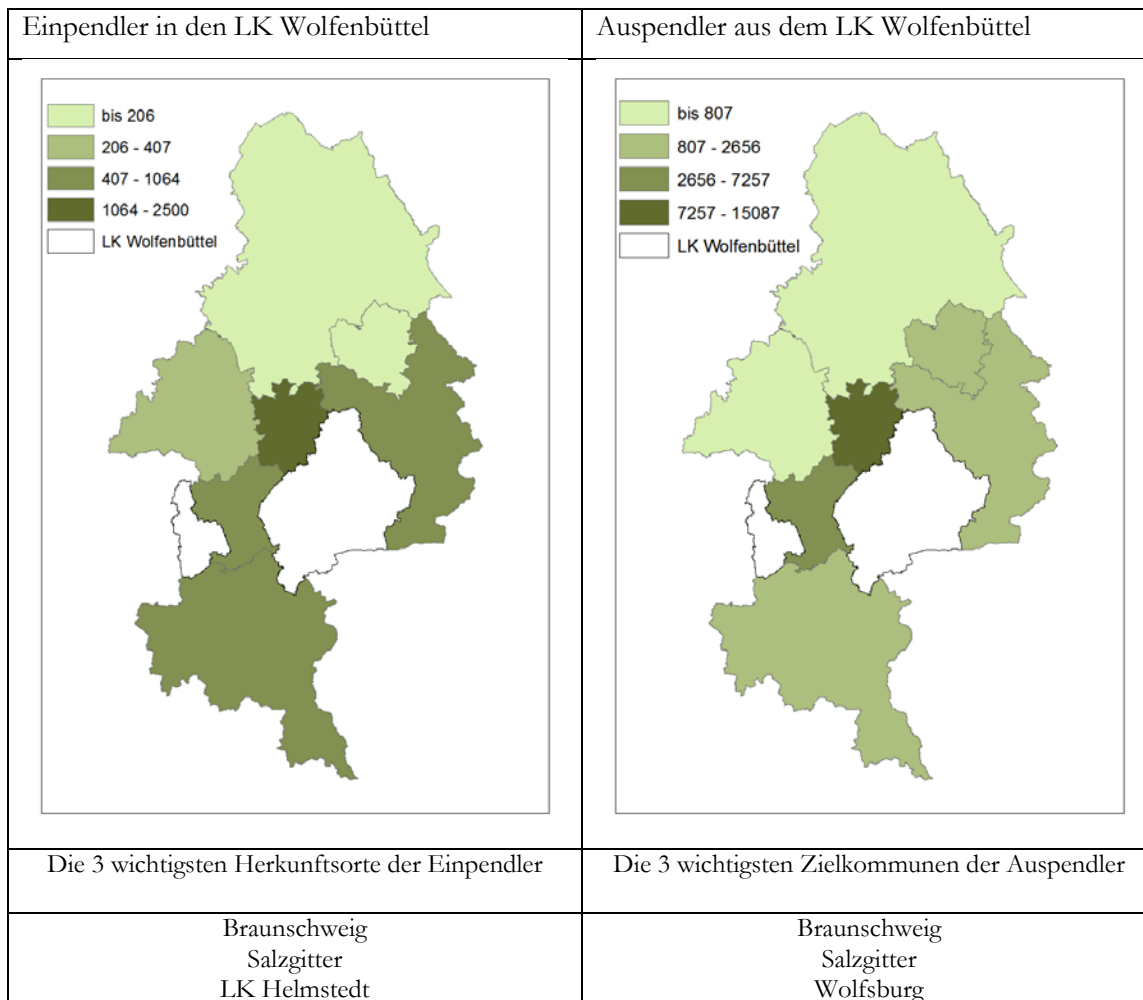


Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung nach Daten der Bundesagentur für Arbeit (2013); Kartenmaterial zur Verfügung gestellt vom ZGB

Im Landkreis Peine sind rund 76 Prozent der Beschäftigten **Auspendler**. 18 Prozent der Beschäftigten pendeln nach Braunschweig, rund zehn Prozent nach Salzgitter. Der Landkreis Peine ist durch seine Lage zwischen Hannover und Braunschweig aber in verschiedene Richtungen orientiert. Über 15 Prozent der Beschäftigten arbeiten in der Region Hannover und der größte Teil der **Einpendler** in den LK Peine kommt aus der Region Hannover. Die engste Verflechtung mit einem Landkreis ist der 3,5 prozentige Auspendleranteil in den Landkreis Hildesheim.

Von den Landkreisen im ZGB-Gebiet hat nur Gifhorn eine nennenswerte Verflechtung mit Peiner Gemeinden.

Abbildung 12: Pendlercharakteristik Landkreis Wolfenbüttel



Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung nach Daten der Bundesagentur für Arbeit (2013); Kartenmaterial zur Verfügung gestellt vom ZGB

Der Landkreis Wolfenbüttel ist zwar kein flächenmäßig großer Landkreis, durch seine spezifische geographische Ausprägung besitzt er jedoch gemeinsame Grenzen mit Salzgitter, Braunschweig und den Landkreisen Helmstedt und Goslar. Der Stadt Wolfsburg wie auch dem Landkreis Peine liegen die Grenzen des LK Wolfenbüttel nicht allzu weit entfernt. Von daher ist zu erwarten, dass beim Landkreis Wolfenbüttel ähnlich wie bei der Stadt Braunschweig eine stärkere Fragmentierung der Auspendlerquoten auf das gesamte Gebiet der Region besteht.

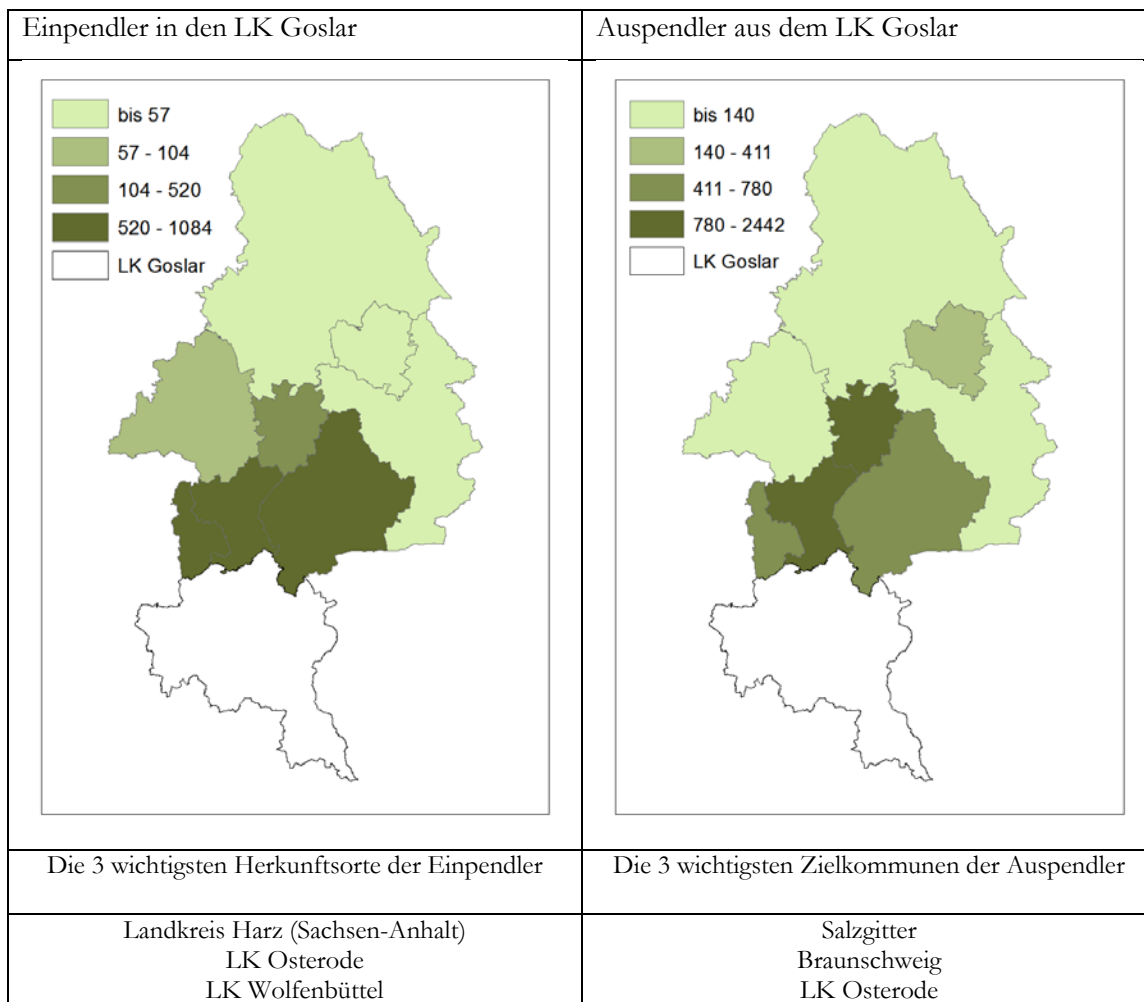
Fast ein Drittel der im Landkreis Wolfenbüttel lebenden sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sind **Auspendler** nach Braunschweig. An allen Auspendlern liegt der Anteil mit Zielort Braunschweig bei 38 Prozent. Die nächst stärkeren Verflechtungen bestehen ebenfalls mit den kreisfreien Städten. Die Landkreise sind dagegen deutlich weniger relevant. Die intensivste Verflechtung besteht noch mit dem Landkreis Go-

slar. Dies beruht zu rund 40 Prozent auf Auspendler aus der südlich an den LK Goslar angrenzenden Gemeinde Schladen-Werla. Mit dem geographisch am weit entferntesten Landkreis Gifhorn bestehen erwartungsgemäß die geringsten Verflechtungen. Aber auch mit dem Landkreis Peine sind diese trotz kürzerer Distanzen nur gering ausgeprägt.

Die **Einpendler** stammen vor allem aus Braunschweig und Salzgitter, es bestehen aber sichtbare Beziehungen zu allen Kreisen und Städten der Region.

Für den Landkreis Wolfenbüttel kann festgehalten werden, dass dieser von allen Landkreisen am stärksten in alle geographischen Richtungen nennenswerte Pendlerverflechtungen unterhält und die Region am stärksten abdeckt.

Abbildung 13: Pendlercharakteristik Landkreis Goslar



Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung nach Daten der Bundesagentur für Arbeit (2013); Kartenmaterial zur Verfügung gestellt vom ZGB

Im Landkreis Goslar sind nur etwas mehr als Hälfte der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten **Auspendler** aus ihren Gemeinden. Der Landkreis stellt also seinen Einwohnern vor Ort im Vergleich zu den übrigen Landkreisen viele Arbeitsplätze zur Verfügung. Von denen, die

über die Kreisgrenze in nördliche Richtung auspendeln, zieht es die meisten nach Salzgitter (5,6 %) und Braunschweig (4,1 %). Die anderen Regionen sind marginalisiert, nur dem Landkreis Wolfenbüttel kommt durch die geographische Nähe eine gewisse Bedeutung zu.

Die **Einpendler** in den Landkreis kommen zum größten Teil nicht aus der Region, sondern aus Sachsen-Anhalt und dem südlich anschließenden LK Osterode. Erst dann kommen mit dem LK Wolfenbüttel und Salzgitter Regionskommunen. Da noch vor Braunschweig engere Einpendlerbeziehungen aus den LK Northeim und Hildesheim vorliegen, ist der LK Goslar mit multiplen Nachbarkommunen eng verflochten. Insgesamt erscheint damit der Landkreis Goslar von den übrigen Kreisen und kreisfreien Städten des ZGB-Gebiets etwas abgekoppelt.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in der Region von den kreisfreien Städten nur Braunschweig und Wolfsburg nennenswerte Verflechtungsbeziehungen in alle Richtungen vorhalten. Mit Ausnahme des Landkreises Goslar sind die Beziehungen zu den Nachbarkommunen so eng, dass die Stadt entsprechend ihrer zentralen räumlichen Lage eine integrierende Wirkung erzielt. Die nördlich gelegene Stadt Wolfsburg, wie das südlich liegende Salzgitter, haben neben durchweg engen Beziehungen zu Braunschweig, vor allem mit ihren benachbarten Kreisen enge Verbindungen. Aufgrund des vergleichsweise geringen Arbeitsplatzangebots haben die Landkreise viele Pendlerverflechtungen zu den Städten, die in ihrer unmittelbaren Umgebung liegen. Einzig die Beschäftigten mit Wohnsitz im Landkreis Wolfenbüttel streuen breit über die Region. Auffällig ist die nur geringe Bedeutung des Landkreises Goslar innerhalb des Pendlergeflechts.

Fazit zu den Pendlerverflechtungen

2.3 Demografischer Wandel

Die demografische Entwicklung ist in ganz Deutschland mittlerweile ein zentraler Themenbereich. Für die kommunale Arbeit stellen Entwicklungen wie die Reduzierung der Anzahl junger Menschen bei gleichzeitiger Steigerung der Anzahl älterer Personen und Hochbetagter, die sinkende Bevölkerungszahl und -dichte und auch die Reduzierung der Haushaltsgrößen eine finanzielle wie operative Herausforderung für die Bereitstellung öffentlicher Güter und Leistungen da (vgl. Bogumil/Gerber/Schickentanz 2012). Insbesondere der Abbau von Leistungen aufgrund sich verringernder Nachfrage durch demografische Schrumpfung erfolgt meist nur verzögert und hinterlässt so genannte Remanenzkosten (Lorig/Regolot 2013).¹³ Dies ist vor allem in den

¹³ Remanenzkosten entstehen, wenn bei rückläufiger Einwohnerentwicklung die Rückführung kommunaler Infrastrukturen und Dienstleistungen nicht in ähnlicher Form erfolgen kann. Dadurch steigen bei stark sinkenden Einwohnerzahlen die Pro-Kopf-Ausgaben der Kommune für ihre Leistungen

schrumpfenden Kommunen ein großes Problem, die durch eine ehemals hohe Einwohnerzahl und -dichte und einem entsprechendem raumplanerischen Zentrenstatus, z. B. als Mittelzentrum, über eine hohe Infrastruktur- und Dienstleistungsdichte verfügen (mussten).

Diese im gesamtdeutschen Raum beobachteten Tendenzen finden sich auch in der Untersuchungsregion wieder. Traditionell ist die Region demografisch belastet. Zwar kann die Einwohnerzahl der Region bei einer leicht negativen Tendenz seit den 1990er Jahren insgesamt als stabil bezeichnet werden, dies kaschiert jedoch die sehr unterschiedlichen Dynamiken, die innerhalb der Region stattfinden. **Die Landkreise Helmstedt und Goslar haben seit 15 Jahren fast durchgehend zurückgehende Einwohnerzahlen zu verzeichnen.** Aber innerhalb dieser Landkreise gibt es wiederum Gemeinden mit stabilen Bevölkerungszahlen und welche, deren Einwohnerzahl erheblich schrumpft. Die Landkreise Gifhorn, Peine und Wolfenbüttel haben bei schwankenden Entwicklungen in der Summe eher eine stabile Entwicklung mit den gleichen kreisinternen Disparitäten. Bei den Oberzentren hat vor allem Salzgitter mit erheblichen Bevölkerungsrückgängen zu kämpfen (auch wenn die EW-Zahl aktuell offenbar stagniert), während in Braunschweig und Wolfsburg die Bevölkerungszahlen seit den frühen 2000er Jahren wieder steigen.

Tabelle 3: Die Region im demografischen Überblick (2012)

	Bevölkerungs-entwicklung (7 Jahre)	Durchschnitts-alter	Gebur-tenüber-schuss/-defizit	Jugend-quotient	Altenquo-tient	Jugend-armut	Kaufkraft
Kreisfreie Städte							
Braunschweig	+3,0	43,7	-500	25,7	32,8	13,8	38.375
Salzgitter	-6,0	44,8	-464	31,9	40,8	15,6	38.536
Wolfsburg	+1,8	45,4	-301	28,7	38,6	11,6	44.171
Landkreise							
Gifhorn	-1,8	43,0	-122	34,4	30,9	7,4	48.115
Goslar	-6,8	47,7	-1.159	27,2	46,1	15,8	38.335
Helmstedt	-6,4	45,9	-652	29,3	38,5	10,0	41.970
Peine	-2,7	44,2	-477	34,2	35,7	12,9	45.746
Wolfenbüttel	-4,1	45,4	-523	31,9	38,7	9,2	44.047
Niedersachsen	-1,0	43,7		32,0	35,2	10,7	43.192

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten des Wegweiser Kommune

Um nicht der Gefahr zu erliegen, die demografische Situation einer Gemeinde durch die Interpretation (zu) weniger Indikatoren falsch einzuschätzen, hat die Bertelsmann Stiftung über ihr Beratungsprogramm „Wegweiser Kommune“ sämtliche Kommunen Deutschlands mit mehr als 5.000 Einwohnern anhand eines Bündels demografischer Faktoren

Demografietypen

schnell stark an (z. B. Straßen, Kanalisation, Schulen, Kindergärten, Theater, Sportstätten, allgemeine Verwaltung).

typisieren lassen. Herausgekommen sind insgesamt neun Cluster – sogenannte Demografietypen -, womit eine Einschätzung der aktuellen und zukünftigen demografischen Situation der Kommune auf objektiver Basis möglich ist. Diese Demografietypen repräsentieren jeweils Gemeinden mit positiver, stabiler oder negativer Voraussetzung.

Für die Kommunen in der Region kann resümiert werden, dass sich die demografische Situation sehr unterschiedlich darstellt, weil sich die Kommunen fast komplett auf alle Cluster verteilen. Die Kommunen der Cluster 1 und 3, die überdurchschnittliche Zukunftschancen haben, liegen alle im Landkreis Gifhorn. Die Gemeinden der Landkreise Peine und Wolfenbüttel haben insgesamt stabile und durchschnittliche Voraussetzungen, während die Mehrheit der Gemeinden der Landkreise Helmstedt und Goslar erheblichen Anpassungsdruck verspüren. Die Stadt Salzgitter fällt mit ihrer Clusterzuordnung gegenüber anderen westdeutschen kreisfreien Städten ab, die fast alle – wie auch Braunschweig und Wolfsburg – im Cluster 7 zu finden sind. Die Kommunen des Cluster 9 haben von allen Kommunen die schwierigsten Zukunftsvoraussetzungen. Neben Schrumpfungsprozessen sind diesen Kommunen geringe Einkommen und eine hohe Belastung des kommunalen Haushalts gemein. Dieser Typ Gemeinde findet sich fast ausschließlich in den neuen Bundesländern und nur sehr vereinzelt in den westlichen Ländern und trifft im Großraum Braunschweig mit Goslar und Helmstedt immerhin zwei Kreisstädte und Bad Harzburg ein Mittelzentrum.

Sehr unterschiedliche demografische Situation

Tabelle 4: Demografietypen (Wegweiser Kommune)

Cluster 1: Kleine stabile ländliche Städte und Gemeinden	Sassenburg, Brome, Wesendorf (alle LK Gifhorn)
Cluster 3: Prosperierende Kommunen im Umfeld dynamischer Wirtschaftszentren	Boldecker Land, Isernhagen (alle LK Gifhorn)
Cluster 4: Stabile Kommunen mit weiteren Umland größerer Zentren	Isenbüttel, Meinersen, Papenteich, Lehre, Edemissen, Lengede, Vechelede, Wendeburg, Sickte
Cluster 5: Städte und Gemeinden in strukturschwachen ländlichen Räumen	Wittingen, Hankensbüttel, Adelebsen, Velpke, Lahstedt, Asse, Baddeckenstedt
Cluster 6: Mittelgroße Kommunen geringer Dynamik im Umland von Zentren und im ländlichen Raum	Gifhorn, Königslutter, Peine, Cremlingen, Wolfenbüttel
Cluster 7: Urbane Zentren mit heterogener wirtschaftlicher und sozialer Dynamik	Braunschweig, Wolfsburg, Oberharz
Cluster 8: Alternde kleinere Kommunen mit Anpassungsdruck	Salzgitter, Langelsheim, Liebenburg, Seesen, Nord-Elm, Ilsede, Schladen, Schöppenstedt
Cluster 9: Stark schrumpfende Kommunen mit besonderem Anpassungsdruck	Bad Harzburg, Goslar, Helmstedt, Schöningen

Quelle: Eigene Darstellung nach Daten des Wegweiser Kommune

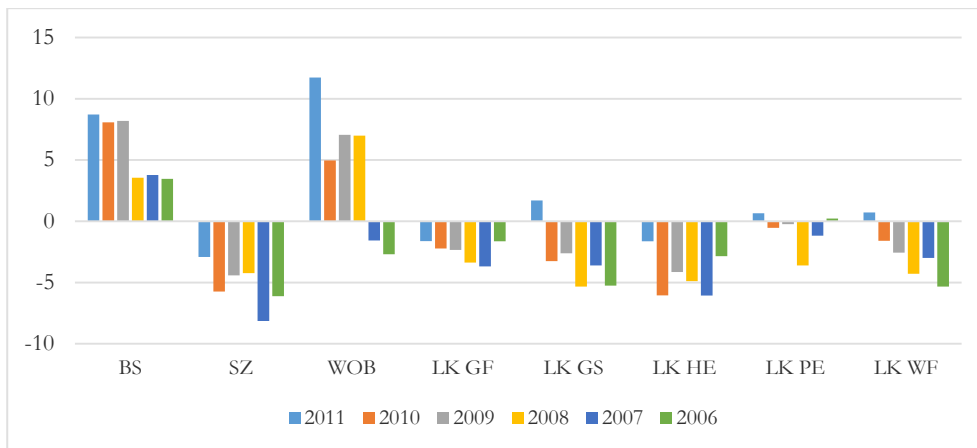
Neben dem natürlichen Wanderungssaldo (Differenz zwischen Lebendgeburten und Sterbefällen)¹⁴ wird die demografische Entwicklung ganz erheblich von der Bevölkerungsumverteilung durch Wanderungsbewegungen beeinflusst (Bähr 2004). Zu den stärksten Wanderungsmotiven für Bevölkerung gehören die Berufs-, Wohn- und Familienorientierung. Dadurch kommt es nicht nur zu einem Schrumpfen und Ansteigen der Bevölkerungszahl in manchen Regionen, sondern auch zu einer Veränderung der Bevölkerungszusammensetzung durch sich verschiebende Anteile junger und älterer sowie einkommensstärkerer und –schwächerer Personen. Allerdings sind Wanderungsbewegungen nur schwerlich kommunal steuerbar, aber sie sind eine Chance bei einer anhaltend niedrigen Geburtenrate¹⁵ den natürlichen Bevölkerungsschrumpfungsprozess abzumildern.

Die Region hat durch Zuzüge in den vergangenen vier Jahren (2009 – 2012) fast 10.000 Einwohner netto gewonnen. In den Jahren zuvor wies die Region fast flächendeckend einen negativen Wanderungssaldo auf. Erst seit 2011 reduzierte sich der negative Saldo und kehrte sich 2012 in einen positiven um. Im Jahr 2012 profitierten durch einen positiven Wanderungssaldo sämtliche Landkreise und Städte mit Ausnahme Salzgitters, einer Stadt mit einem seit 1995 durchweg negativen Wanderungssaldo. Auch ökonomisch stark herausgeforderte Landkreise wie Goslar und Helmstedt konnten in den vergangenen Jahren sukzessive ihre mitunter recht hohen negativen Saldos reduzieren. Die Kreise Gifhorn und Wolfenbüttel wachsen mittlerweile ebenfalls wieder (vgl. Abb. 14).

¹⁴ Ein Wanderungsgewinn liegt vor, wenn die Differenz zwischen Zu- und Fortzügen positiv ist (Zuwanderung), ein Wanderungsverlust liegt vor, wenn diese Differenz negativ ist (Abwanderung). Wanderungen liegen verschiedene Motive zugrunde. Wanderung zum Zweck der Ausbildung wird Bildungswanderung genannt und ist vor allem bei Wanderungsbewegungen der Altersgruppe 18-25 als Wanderungsgrund anzunehmen. Ein hoher Wanderungsgewinn bei den Bildungswanderern in einer Kommune deutet auf eine hohe Attraktivität der Kommune als Studiums- und Ausbildungsort hin.

¹⁵ Die Geburtenrate ist das Fruchtbarkeitsmaß, welches die Zahl der Lebendgeborenen einer Gebietseinheit zu der Zahl der Einwohner in Bezug setzt.

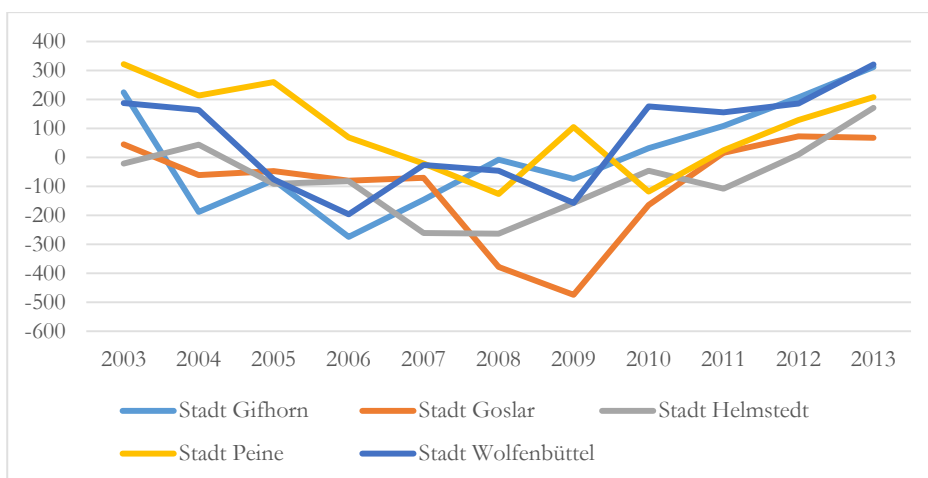
Abbildung 14: Wanderungssaldo je 1.000 Einwohner in Landkreisen und kreisfreien Städten



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: LSKN

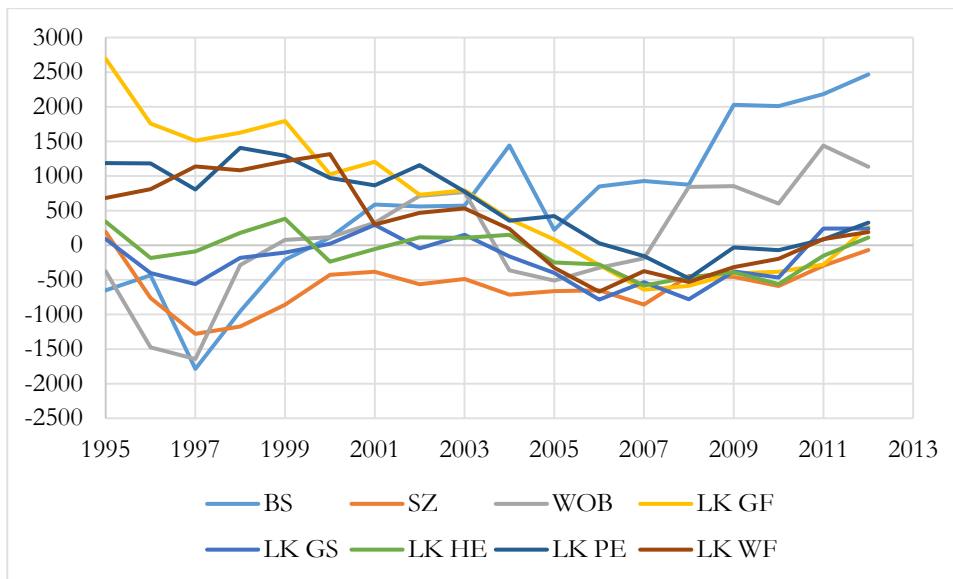
Diese beiden Landkreise hatten noch in den 1990er Jahren und um die Jahrtausendwende sehr hohe Zuzugszahlen bei vergleichsweise niedrigen Abwanderungen. Dieser Trend kehrte sich in der Mitte der Nullerjahre in ein negatives Wanderungssaldo um. Den höchsten positiven Saldo in absoluten Zahlen erzielt seit über zehn Jahren die Stadt Braunschweig. Aber auch in Relation zur Einwohnerzahl sind die Wanderungsgewinne für Braunschweig regionsweit die höchsten. Je 1.000 Einwohner zogen von 2009 bis 2011 ca. acht Personen mehr nach Braunschweig als aus Braunschweig fortzogen. Seit 2008 ist auch für Wolfsburg der Trend zu einem deutlichen Überschuss erkennbar, während erst seit 2011 auch die Landkreise zunehmend in den Überschussbereich rutschen. Der Saldo der Wanderungsgewinne verteilt sich in den Landkreisen sehr unterschiedlich. Aktuell erreichen vor allem die größeren Städte, meist die Kreisstädte, Nettowanderungsgewinne (vgl. Abb. 7 und 8).

Abbildung 15: Langfristige Entwicklung des Wanderungssaldos der Kreisstädte in absoluten Zahlen (2003 - 2013)



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: LSKN

Abbildung 16: Langfristige Entwicklung des Wanderungssaldo auf Kreisebene in absoluten Zahlen (1995 - 2013)



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: LSKN

Differenziert man die Wanderungssaldos nach Altersgruppen werden klassische Bildungs- und Familienwanderungsmuster sichtbar. Der Großteil aller Wanderungsbewegungen findet im Alter zwischen 20 und 40 Jahren statt. Diese Unterscheidung ist deswegen wichtig, weil eine hohe Abwanderung von jungen Menschen im Alter zwischen 20 und 30 Jahren die natürliche Reproduktionsfähigkeit der Bevölkerung in einer Gebietskörperschaft hemmt und die dortige Überalterung beschleunigt. Dort wo junge Menschen hingegen zuwandern, können sie durch Familiennachwuchs die Bevölkerungsentwicklung positiv beeinflussen.

Durch Bildungswanderung profitiert die Stadt Braunschweig von seinen Zuzügen insbesondere innerhalb durch die Altersgruppe der 18- bis 30-Jährigen. Die Stadt verzeichnet dagegen bei Minderjährigen und den 30-bis 50-Jährigen relativ regelmäßig ein negatives Wanderungssaldo (Familienwanderung). Innerhalb der Bildungswanderer entsteht der positive Saldo vor allem durch Zuzüge aus dem Ausland sowie durch Zuzüge aus sämtlichen Landkreisen und Gemeinden der Region. Salzgitter hat seit vielen Jahren über alle Altersgruppen hinweg und vor allem auch bei den Bildungswanderern Verluste zu verzeichnen. Wolfsburg gewinnt in allen Altersgruppen mit Ausnahme der über 60-Jährigen.

Die Landkreise mit Ausnahme Goslars haben in der Gruppe der Bildungswanderer Verluste zu verzeichnen. Im Landkreis Goslar ist der positive Saldo insbesondere auf den Wanderungsgewinn Clausthal-Zellerfelds zurückzuführen. Die Universitätsstadt hat nach Braunschweig die zweihöchste positive Quote an Bildungswanderern noch vor Wolfsburg. In den übrigen Altersgruppen profitieren die Landkreise jedoch meist von Bevölkerungsgewinnen.

Theoretisch lassen sich viele Gründe anführen, die die Bevölkerungsentwicklung in der Region beeinflussen. Aber woran liegt diese Entwicklung speziell in der Untersuchungsregion begründet? Nimmt man zur Erklärung der Bevölkerungsentwicklung der Jahre 2005-2011 die aus der Demografieforschung als am relevantesten eingestuften Indikatoren heraus (Familienwanderung, Bildungswanderung, Arbeitsplatzzentralität, Durchschnittsalter) und überprüft sie mittels einer statistischen Korrelationsanalyse, sind darüber Aussagen möglich. In der Untersuchungsregion korrelieren mit der Bevölkerungsentwicklung besonders stark das Durchschnittsalter in den Kommunen, die jeweilige Familienwanderung und die Arbeitsplatzzentralität. Die Bildungswanderung spielt dagegen nur eine wenig bedeutsame Rolle und keine Erklärungskraft besitzen die Arbeitsplatzentwicklung in den vergangenen fünf Jahren sowie die örtliche Erwerbsquote.

Als letzter Aspekt kann das **überregionale Wanderungsprofil** der Kommunen einer näheren Betrachtung unterzogen werden. Die Fernwanderung (Wanderungsgewinne durch überregionale Wanderungen) kann als Hinweis auf die Attraktivität der Region für Auszubildende, Studierende und Beschäftigte als Arbeits- und Wohnort gedeutet werden. Für die Region sind überregionale Wanderungsgewinne sehr wichtig, da die demografische Prognose für größere Gebiete negativ ist (s. u.) und dadurch die selbstständige Deckung des Nachwuchsbedarfs nicht möglich ist.

Üblicherweise profitieren von Fernwanderung eher Agglomerationen als ländliche Gebiete. Die Landkreise können aber von spill-over-Effekten sowie von der Anziehungskraft der Kernstädte profitieren, wenn in den Kernstädten das Wohnungsangebot aufgrund hoher Nachfrage dünn und preislich unattraktiv ist. Die größte überregionale „Strahlkraft“ – gemessen anhand der Fernwanderung - besitzen erwartungsgemäß die Städte Braunschweig und Wolfsburg. In diesen Städten stammen von allen Zugezogenen mehr als Hälfte von einer Kommune außerhalb Niedersachsens. Nur etwa ein Drittel aller Zugezogenen dieser beiden Städte stammt aus der statistischen Region Braunschweig, dem ehemaligen Zugschnitt der Bezirksregierung. Auch der Landkreis Goslar profitiert merklich durch überregionale Zuzüge; vor allem aus Sachsen-Anhalt, dem Ausland¹⁶ und Nordrhein-Westfalen. In den übrigen Landkreisen ist der Anteil überregionaler Wanderungsgewinne geringer, vor allem in den Landkreisen Peine und Wolfenbüttel, die erheblich von der Nahwanderung abhängig sind.

¹⁶ Die ausländischen Zuzüge sind vor allem auf die TU Clausthal-Zellerfeld zurückzuführen, an welcher rund 1.300 ausländische Studierende studieren (ca. 28 Prozent aller Studierenden).

In der Gesamtsumme aller Wanderungen macht allerdings die Nahwanderung innerhalb der Region den größten Anteil aus. Innerhalb der Region akquirieren vor allem die Landkreise aus der Nahwanderung ihre wesentlichen Wanderungsgewinne. Die Kommunen profitieren also viel durch Zuzüge aus Nachbarkommunen innerhalb der Untersuchungsregion. Einzig im Landkreis Peine gibt es neben Zuzügen aus der Region mit 38 Prozent der Wanderungsgewinne noch die statistische Region Hannover (u. a. Landeshauptstadt Hannover, Stadt Hildesheim), aus der 23 Prozent der Zugezogenen stammen. Wir sehen also für den Landkreis Peine eine bipolare Ausrichtung mit einem gewissen Übergewicht für die Untersuchungsregion.

Abschließend soll noch ein Blick auf die demografische Prognose gegeben werden. Prognosen für Bevölkerungsentwicklungen der Region liegen von mehreren Instituten vor. Aufgrund unterschiedlicher Berechnungsmethoden und Bezugsjahre fallen diese Prognosen unterschiedlich aus, weswegen diese generell mit Vorsicht zu interpretieren sind. Aus methodischen Gründen sind Bevölkerungsvorausberechnungen blind für kurzfristig entstehende Dynamiken wie die aktuell starke Zuwanderung aus Nicht-EU-Staaten oder für gesellschaftliche Paradigmenwechsel wie dem höheren Stellenwert urbanen Wohnens und Lebens (Reurbanisierung). Legt man die verschiedenen Prognosen nebeneinander, ist die Grundtendenz erkennbar, dass es bis 2030 mit der Einwohnerzahl abwärts geht.

Negative demographische Prognose

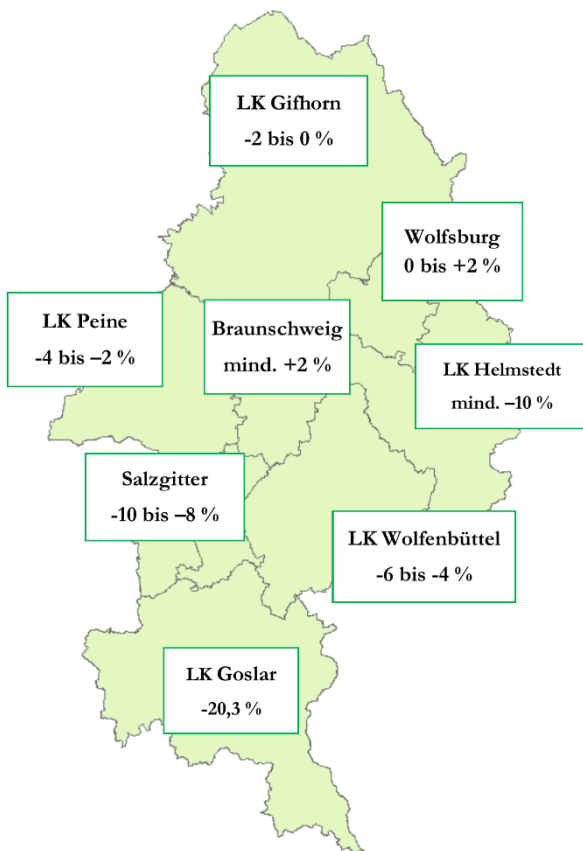
Tabelle 5: Bevölkerungsprognosen für die Region

Institut	Bis 2030	Basisjahr
CIMA (NBank)	-5,8 %	2011
Landesamt für Statistik	-14,1 %	2009
NIW	-13,6 %	2009
Bertelsmann Stiftung	-12,7 %	2009

Quelle: ZGB, Masterplan Demographie (2014)

Die demografische Situation ist nach diesen Prognosen für die Region sehr heterogen, im Kern aber deutlich negativ. Durchaus optimistischen Bildern für die Städte Braunschweig und Wolfsburg stehen eher schwierige Prognosen für sämtliche Landkreise und für die Stadt Salzgitter gegenüber. Die jüngeren Prognosen gehen von einem mäßigen Bevölkerungsgewinn Braunschweigs und Wolfsburgs bis zum Jahr 2030 aus. In beiden Städten wird der Anteil junger (unter 15 Jahren) und betagter (über 65 Jahre) Menschen 2030 größer sein als heute. In den übrigen Landkreisen und der Stadt Salzgitter werden dagegen vor allem die Zahl der älteren Bürger über 65 Jahre, z. T. sehr stark, ansteigen und die Anteile der Bevölkerung in jungen Jahren und im erwerbsfähigen Alter sinken.

Abbildung 17: Aktuellste Prognose der Bevölkerungsentwicklung bis 2030 (NIW)



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: NIW (2012)

Generell kann eine bessere soziodemografische Situation in den Gemeinden postuliert werden, die näher an die Zentren Braunschweig und Wolfsburg liegen. Dies gilt nur bedingt für die kreisfreie Stadt Salzgitter. Die zentrenfernen Gemeinden haben meist in den vergangenen Jahren bereits deutliche Bevölkerungsverluste erlitten, werden bis 2030 weitere erfahren und haben auch hinsichtlich des Durchschnittsalters schlechtere Voraussetzungen.

Der Blick auf die gemeindliche Ebene verweist auf viele spezifische Entwicklungen, die bei der bloßen Betrachtung der demografischen Entwicklung auf Kreisebene verborgen geblieben wären. Es sind in der Teilregion ausgesprochen unterschiedliche Entwicklungsmuster auszumachen, nach denen die zentrennahen Gemeinden insgesamt von einer besseren mittelfristigen Zukunftsprognose ausgehen können.

2.4 Kommunale Haushaltslagen

In der Forschung werden drei Einflusskanäle unterschieden, die auf das kommunale Haushaltsergebnis einwirken (vgl. Bogumil u.a. 2014).

- Sozioökonomische und räumliche Rahmenbedingungen.

- Institutionelle Rahmenbedingungen, die im Wesentlichen aus dem Einfluss des Staates und der Länder auf die kommunale Ebene bestehen.
- Faktoren, die intern durch Entscheidungen der Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung beeinflusst worden sind.

In den vergangenen Jahren hat sich die finanzielle Situation der öffentlichen Haushalte aufgrund der ökonomischen Dynamik und daraus resultierender steigender Steuereinnahmen verbessert. Während sich die Einnahmesituation in den Jahren sehr positiv entwickelt hat, lasten dennoch weiterhin erhebliche Schuldenberge auf den Gebietskörperschaften. Die Schuldenentwicklung öffentlicher Haushalte verläuft zwischen den Ebenen jedoch sehr unterschiedlich. Während die Schulden des Bundes mit Abstand die höchsten sind, fallen die kommunalen Schulden in ihrer absoluten Höhe vergleichsweise gering aus. Auch die Schuldenentwicklung verläuft zwischen den staatlichen und der kommunalen Ebene sehr unterschiedlich.

In neueren Bestandsaufnahmen zur kommunalen Finanzlage wird auf eine sich rasch verstärkende Dynamik verwiesen, wonach die Kluft zwischen „reichen“ und „armen“ Kommunen zunehme (Bertelsmann Stiftung 2013). Die Sichtung kommunaler Finanzdaten fördert zutage, dass sich Defizite wie Überschüsse in Kommunalhaushalten in demselben Bundesland bei ähnlich großen und sozioökonomisch vergleichbaren Kommunen wiederfinden. Trotzdem dominiert hierzulande der im Finanzsystem steckende Effekt, dass die kommunale Finanzsituation erheblich von der Einnahmeseite abhängig ist. Eine solche Haushaltspolitik stärkt notwendigerweise eher die wirtschaftsstarken Regionen, die damit über (noch) höhere Steuereinkünfte verfügen. Die die kommunalen Haushaltslage zentral beeinflussenden demografischen Aspekte sind die absolute Bevölkerungszahl, deren Durchschnittsalter, Jugendquotient, Bildungsstand und Einkommen. Eine zentrale Einnahmequelle sind Anteile aus der Einkommenssteuer. Diese wird zu einem ganz erheblichen Anteil von Erwerbspersonen im Alter zwischen 30 und 55 gezahlt. Da von den Gruppen der unter-15-Jährigen und der über 65-Jährigen nur sehr wenige Personen erwerbstätig sind, werden hier kaum nennenswerte Einkommensteuern erzielt. Kommunen mit einem hohen Anteil an Jugendlichen und Senioren werden aus diesem Grund auf der Einnahmeseite geringere Erträge einfahren.

Aus Sicht der interkommunalen Solidarität, die im kommunalen Finanzausgleich ihre institutionelle Manifestation findet, wird dieses Auseinanderdriften zu einer Bewährungsprobe. Ideen der Landesregierung, die Hilfen für finanzschwache Kommunen nicht nur über den Landeshaushalt zu leisten, sondern finanzstärkere Kommunen noch stärker zu beteiligen, trifft bei den betroffenen Kommunen auf große Kritik.

Die Situation der kommunalen Haushalte ist in der Region sehr heterogen. Während die Städte Braunschweig und Wolfsburg aktuell keine akuten Finanzprobleme plagen, sieht die Situation in der Stadt Salzgitter schlechter aus. Braunschweig und Wolfsburg gelten als rechnerisch schuldenfreie Kommunen, da nicht nur keine Kassenkredite vorliegen, sondern konsequent Schulden getilgt werden und die Rücklagen die noch bestehenden Verbindlichkeiten übersteigen. Was den Stand fundierter Schulden wie auch der Liquiditätskredite angeht, liegt Salzgitter dagegen oberhalb des Schnitts aller kreisfreien Städte in Deutschland. Hinsichtlich der Liquiditätskredite pro Kopf (1.982 €) liegt Salzgitter in Niedersachsen sogar an zweiter Stelle nach Lüchow-Dannenberg. Auch in den Landkreisen haben sich ganz erhebliche Schuldenberge angesammelt, was insbesondere in demografisch schrumpfenden und ökonomisch schwachen Landkreisen wie Helmstedt kaum durch Eigenanstrengung ausgleichbar ist.

Von den 52 Einheits- und Samtgemeinden in der Region haben über 70 Prozent einen negativen Finanzierungssaldo im Durchschnitt der Jahre 2009-2011. Auffällig ist des Weiteren eine erhebliche Disparität auf der Einnahmeseite. Wolfsburg hat verständlicherweise sehr hohe Einnahmen über die Gewerbesteuer. Gleichzeitig profitiert die Stadt auch durch die höchste Einkommenssteuer je Einwohner in der Region. Die Gewerbesteuererinnahmen sind in den übrigen Kommunen und vor allem in den Landkreisen sehr gering.

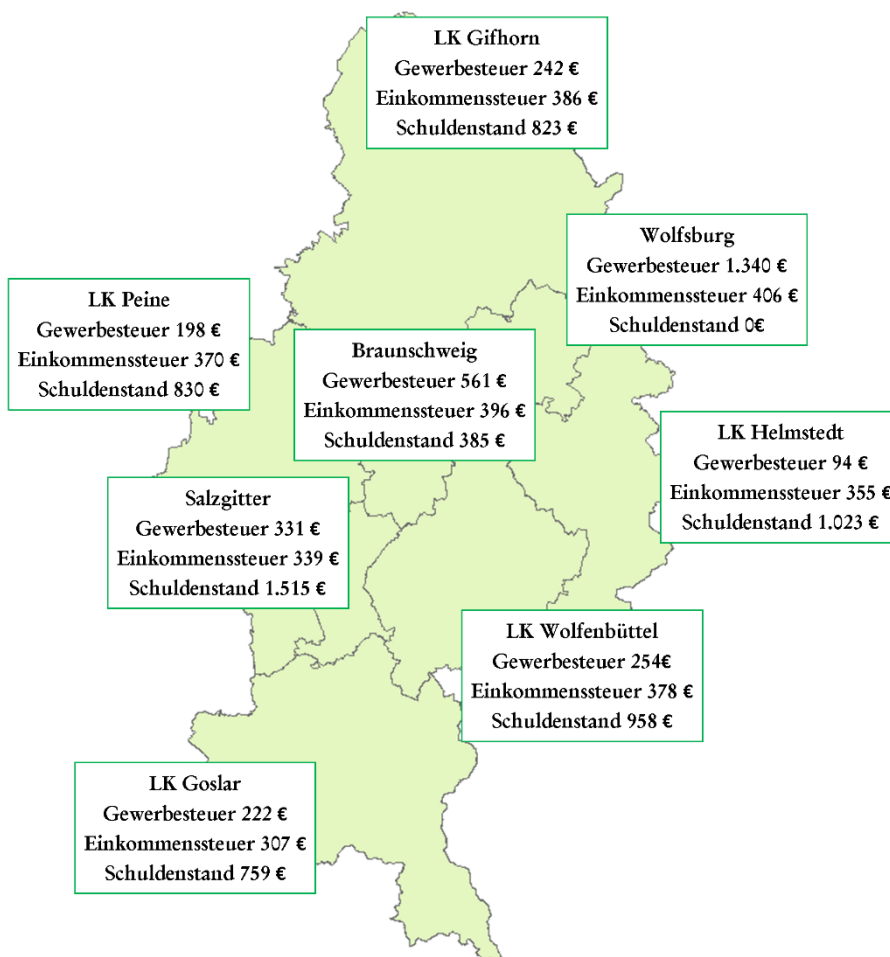
Nimmt man als Kennzahl für die finanzielle Leistungsfähigkeit von Kommunen die Realsteueraufbringungskraft, liegt diese in den Städten Wolfsburg (2.045 € je EW) und Braunschweig (1.222 € je EW) am höchsten und in den Landkreisen, die sich mit Ausnahme des LK Helmstedt auf einem Niveau bewegen, erheblich niedriger und deutlich unter dem niedersächsischen Durchschnitt. Niedersachsenweit einmalig ist die Ertragsstruktur des LK Helmstedt, in welchem die Grundsteuer je EW höher ist als die Gewerbesteuer je EW. Dies spricht für eine geringe wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Landkreises.

Tabelle 6: Steuereinnahmekraft der Regionskommunen im niedersächsischen Vergleich

Platz	Kommune	Steuereinnahmen	Grundsteuer	Gewerbesteuer	Einkommenssteuer
1	Wolfsburg	2.045	184	1.340	406
5	Braunschweig	1.222	181	561	396
12	Salzgitter	949	178	331	339
22	Wolfenbüttel	823	142	254	378
27	Gifhorn	792	125	242	386
31	Peine	771	155	198	370
21	Goslar	771	164	222	307
46	Helmstedt	613	105	94	355
Ø	Niedersachsen	955	156	393	340

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: LSKN, (2013, Angaben in Euro je Einwohner)

Abbildung 18: Finanzsituation in der Region



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: LSKN, (Stand 2013; Angaben in Euro pro Kopf)

2.5 Zusammenfassung

Die Untersuchungsregion ist ein wirtschaftliches Kraftzentrum in Norddeutschland. Es gibt ein stark wachsendes Arbeitsplatzangebot im produzierenden Gewerbe, einen überdurchschnittlichen Anteil hochqualifizierter Beschäftigter und eine große Kaufkraft. Allerdings gilt diese allgemeine Kennzeichnung der wirtschaftlichen Stärke nicht für die gesamte Region. Sowohl für die Kreis- als auch für die Gemeindeebene gilt, dass die **Schere zwischen „reichen“ und „armen“ Landkreisen und kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden** auseinandergeht. Die Landkreise sind – mit Ausnahme Goslars – nicht selbstständig in der Lage, ihrer Wohnbevölkerung ein hinreichendes Arbeitsplatzangebot zu bieten oder wirtschaftsrelevante Institutionen vorzuhalten. Die Wertschöpfung geschieht zu einem großen Teil in den Städten. Dort sind die Hochschulen und Forschungsinstitute, die die Innovationskraft stärken. Dort wächst die Bevölkerung deutlich schneller als in den Landkreisen. Braunschweig und Wolfsburg sind die einzigen Kommunen der Region, die überregional als Wanderungsziel in Frage kommen und neue Einwohner gewinnen. Und dort fließen entsprechend die Steuereinnahmen (vor allem der Gewerbesteuer) zusammen.

Die Finanzkraft der Gemeinden, Städte und Landkreise ist ebenfalls sehr heterogen. Finanzstarken Kommunen wie die kreisfreien Städte Braunschweig und Wolfsburg stehen in den südöstlichen, besonders vom Strukturwandel betroffenen Landkreisen Helmstedt und Goslar äußerst problematische Haushaltssituationen gegenüber. Die Finanzierung vieler für die Lebensqualität und Attraktivität der Region wichtigen Institutionen (ÖPNV, Kultur, Freizeit) speist sich entsprechend aus der vergleichsweise gesunden finanziellen Situation der Städte, vor allem Braunschweigs und Wolfsburgs.

Die Städte stoßen dagegen zunehmend an Wachstumsgrenzen - sowohl wirtschaftlich als auch demografisch. Um der Wachstumsdynamik gerecht werden, sind die Städte aufgrund von Mangel an Wohnungen und Gewerbeflächen auf ihre Nachbarkommunen angewiesen. Dies zeigt, dass die Abhängigkeiten in der Region untereinander sehr groß sind und wird auch durch die Pendlerbeziehungen belegt. Diese zeigen einen starken funktionalen Zusammenhalt der Kommunen innerhalb des räumlichen Zuschnitts des ZGB. Nur mit wenigen Ausnahmen an den Rändern der Region (z. B. Hohenhameln im LK Peine) bilden die Kommunen hinsichtlich ihrer funktionellen Verflechtungen eindeutig eine zusammengehörende Region. Die insgesamt heterogene Situation, die geringe Zukunftsfähigkeit mancher Teilregionen (vor allem des LK Helmstedt) und das Aufeinanderangewiesensein für die positive Weiterent-

wicklung der Region sprechen für eine stärkere regionale Zusammenarbeit innerhalb der Region.

3 Öffentliche Aufgabenwahrnehmung in der Region

Bevor die Möglichkeiten der administrativen Optimierung in der Region diskutiert werden, ist es zunächst sinnvoll, sich den gegenwärtigen Verwaltungsaufbau und die Kompetenzverteilung in wesentlichen Aufgabenfeldern vor Augen zu führen. Hierzu wird im Folgenden die Verwaltungsstruktur auf der kommunalen Ebene (3.1), die kommunale Zusammenarbeit auf der regionalen Ebene (3.2) sowie das Aufgabenspektrum der Anfang 2014 neu gegründeten ÄfR (3.3) vorgestellt.

3.1 Kreis- und Gemeindestrukturen

Niedersachsen weist wie Baden-Württemberg oder Bayern eine von Klein- und Mittelstädten geprägte Kommunalstruktur auf. Mit einer durchschnittlichen Ortsgröße von 7.845 Einwohnern bei insgesamt 991 Gemeinden nimmt es einen unteren Platz unter den deutschen Flächenbundesländern ein. Rund 660 Gemeinden weisen weniger als 5.000 Einwohner auf und nur in acht Städten wohnen mehr als 100.000 Einwohner. Die Landeshauptstadt Hannover ist die einzige Stadt mit mehr als 500.000 Einwohnern. Sie ist allerdings nicht mehr kreisfrei, sondern gehört zur Region Hannover.

Abbildung 19: Politisch-administrative Struktur Niedersachsens



Quelle: Eigene Darstellung

Acht kreisfreie Städte, 37 Landkreise und die Region Hannover nehmen Aufgaben als untere staatliche Verwaltungsbehörde wahr. Von den Einheitsgemeinden haben 50 den Status der selbstständigen Gemeinde, für den eine Mindesteinwohnerzahl von 20.000 Voraussetzung ist und der bei mindestens 30.000 Einwohner automatisch vergeben wird (§ 14 Abs. 3 KV NI). Selbstständige Gemeinden übernehmen in ihrem Gebiet zu-

sätzlich alle Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises des Landkreises. Die Städte Celle, Cuxhaven, Goslar, Hameln, Hildesheim, Lingen (Ems) und Lüneburg haben den zusätzlichen Status der großen selbstständigen Stadt, deren Finanz- und Verwaltungskraft für die Wahrnehmung aller ihnen obliegenden Aufgaben ausreicht. Sie und die kreisfreien Städte nehmen also auch die Aufgaben der Landkreise wahr.

Die Kreisgebiets- und Gemeindestrukturen in Niedersachsen waren schon immer sehr kleinteilig. In den 1970er Jahren wurde die Zahl der Landkreise von 60 auf 37 und die Zahl der kreisfreien Städte von 15 auf neun verringert, aus vormals 4.062 wurden 1.017 Gemeinden. Die Zahl der hauptamtlich verwalteten kommunalen Einheiten sank auf 415 Kommunen (272 Einheits- und 143 Samtgemeinden¹⁷). Diese Gebietsstrukturen haben sich bis heute kaum verändert, sieht man von der Sonderkonstruktion der Region Hannover ab, gibt es trotz einzelner Bestrebungen zu Fusionen oder Auskreisung (Lüneburg) dieselbe Anzahl an Landkreisen und kreisfreien Städten. Am 01.11.2016 kommt es durch die Fusion der Landkreise Osterode und Göttingen zu einer ersten Neugliederung auf der Kreisebene. Auch bei den Gemeinden ergibt sich ein ähnliches Bild, mit Stand 01.01.2014 sind es 991 Kommunen, davon 288 Einheitsgemeinden und 126 Samtgemeinden (mit insgesamt 703 Mitgliedsgemeinden). Damit gehört Niedersachsen neben Bayern und Baden-Württemberg zu den großen Bundesländern (nach Fläche und Einwohnern) mit kleinteiliger kommunaler Gebietsstruktur (vgl. Tabellen 6 und 7).

Tabelle 7: Gemeindestruktur im Vergleich der großen Bundesländer

Land	Gemeinden insgesamt	Bevölkerung am 31.12.2013	durchschnittliche Gemeindegröße Gebietsstand: 31.12.2013
	Bevölkerung in den Gemeinden		
Baden-Württemberg	1.102	10.613.278	9.656
Bayern	2.056	12.604.244	6.130
Hessen	426	6.045.425	14.191
Niedersachsen	1.000	7.790.559	7.845
Nordrhein-Westfalen	396	17.571.856	44.373
Sachsen	458	4.046.385	9.388
Bundesrepublik	11.116	80.7667.463	7.266

¹⁷ Samtgemeinden sind Gebietskörperschaften und sollen wie Einheitsgemeinden seit der Gemeindereform 1971 bis 1974 eine Regeleinwohnerzahl von 7.000 bis 8.000 aufweisen (§ 97 KV NI). Mitgliedsgemeinden einer Samtgemeinde müssen eine Mindesteinwohnerzahl von 400 haben.

Tabelle 8: Kreisstruktur im Vergleich der großen Bundesländer

Land	Anzahl	durchschnittliche Größe (kleinster Kreis – größter Kreis)	
		Einwohner	qm ²
Baden-Württemberg	35	247.162 (107.866–531.013)	986 (519–1.851)
Bayern	71	125.643 (66.644–329.981)	964 (308–1.972)
Hessen	21	219.389 (96.201–404.995)	971 (222–1.848)
Niedersachsen	38	179.136 (48.670– 1.119.526)	1.223 (535–2.882)
Nordrhein-Westfalen	31	338.454 (134.947–613.878)	980 (407–1.960)
Sachsen	10	274.205 (178.346–351.309)	1.757 (949–2.391)

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Stand Einwohnerzahl und Gebietsstand, 31.12.2013, alle Werte sind gerundet, einschließlich Region Hannover

Zudem haben sich in den letzten Jahren die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen verändert. Die schwierige Lage öffentlicher Haushalte vor dem Hintergrund der kommenden Schuldenbremse, der demografische Wandel und die anhaltende Strukturschwäche mancher Regionen haben in einigen Bundesländern (bisher vor allem in Ostdeutschland, hier Sachsen, Sachsen-Anhalt, nur auf Kreisebene Mecklenburg-Vorpommern, in der Diskussion Brandenburg,) zu einer neuen Welle von Gebietsreformen (Kreis- und Gemeindefusionen) geführt. Ziel war es, kommunalpolitisches Handeln in großräumigeren Strukturen zu verankern, um dadurch Synergieeffekte zu erzeugen und Effektivitätspotenziale zu aktivieren. Auch in westdeutschen Bundesländern verstärken sich die Überlegungen zu Gebietsreformen (Rheinland Pfalz, Schleswig-Holstein).

Im Vergleich der großen Bundesländer ist Niedersachsen wie erwähnt ähnlich kleinteilig organisiert wie Bayern und Baden-Württemberg, allerdings mit dem zentralen Unterschied, dass in diesen beiden süddeutschen Bundesländern der Handlungsdruck aufgrund der wirtschaftlichen Situation, der Finanzlage der öffentlichen Haushalte und der prognostizierten demografischen Entwicklung deutlich geringer ist. Die Bevölkerungszahl in Niedersachsen in der Summe wird aufgrund aktueller Prognosen im Zeitraum zwischen 2011 und 2030 um 4,4 Prozent sinken, allerdings regional sehr unterschiedlich (in Teilen Niedersachsen um 15-30 Prozent, in anderen Teilen mit Bevölkerungsgewinnen). Damit wird sich die ohnehin schwierige finanzwirtschaftliche Situation der Kommu-

Welle von Gebietsreformen

Handlungsdruck in Niedersachsen ist größer als in Bayern oder Baden-Württemberg

nen in Niedersachsen (vgl. Niedersächsischer Landesrechnungshof 2012) vielerorts noch verschärfen, da es notwendig wird, die Infrastrukturen (z. B. Schulen, Schwimmbäder, Nahverkehr, Altentagesstätten, ambulante Dienste und Einrichtungen für pflegebedürftige Menschen) dem Wandel anzupassen. Die Kosten für die Verwaltungen und ihre Einrichtungen der Daseinsvorsorge sollten daher entsprechend der demografischen Entwicklung sinken. Dies wird jedoch ohne Gebietsreform kaum möglich sein.

In der verwaltungswissenschaftlichen Literatur ist man sich also weitgehend einig, dass Kommunen den genannten Herausforderungen desto besser begegnen können, je finanzkräftiger und verwaltungsstärker sie sind. Zumindest die Verwaltungsstärke lässt sich beeinflussen. Zwar ist eine „optimale Größe“ nicht ohne Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten zu benennen und Größe allein garantiert weder Finanzkraft noch Verwaltungseffizienz, allerdings ist sie eine gute Voraussetzung dafür.¹⁸ Aus vorliegenden Untersuchungen lässt sich ableiten, dass aus diesen Gründen für Kreise eine Mindestgröße von 150.000 Einwohnern und eine Zielgröße von 200.000 Einwohnern und für Einheits- bzw. Samtgemeinden Mindestgrößen von 10.000 bis 13.000 Einwohner anzustreben sind (Junkernheinrich u.a. 2010, Kuhlmann 2013, Landtag Brandenburg 2013). Üblicherweise beziehen sich diese Sollgrößen auf den prognostizierten Einwohnerstand in einem mittelfristigen Zeitraum, d. h. zum Beispiel auf die vorausberechnete Einwohnerzahl im Jahr 2030. Dass großflächige kommunale Strukturen sowohl technisch als auch hinsichtlich ihrer demokratischen Legitimität grundsätzlich möglich sind, zeigen nicht nur Studien aus Deutschland (vgl. Seitz 2007; Ewer 2007; Gayl 2010), sondern auch ein Blick in europäische Nachbarländer, bspw. Schweden und Dänemark – beide Länder mit ausgesprochen stark ausgeprägter kommunaler Selbstverwaltung.¹⁹

In Niedersachsen unterschreiten 26 Landkreise bzw. kreisfreie Städte aber schon jetzt die Mindestgröße 150.000 Einwohner, für 2030 sieht die Entwicklung nochmals deutlich schlechter aus. Auch ein von der vorherigen Landesregierung in Auftrag gegebenes und aktua-

Kreisgebietsreformen sind in Niedersachsen unabdingbar

¹⁸ Die „optimale Betriebsgröße“ einer bestimmten Art von Kommune (Landkreis, Gemeinde, Samtgemeinde) lässt sich nur schwer bestimmen. Sie hängt nicht nur von der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung ab, sondern auch vom Aufgabenbestand und dem Ausmaß von Bürgerbeteiligung und Bürgerbezug. Allerdings sinken in der Regel mit zunehmender Einwohnerzahl bis zu einer „optimaler Größe“ trotz gleichbleibender Leistungsqualität die notwendigen Ausgaben für die Aufgabenerfüllung pro Kopf. Dies zeigt sich in der Regel schon an einfachen Personalstellenvergleichen (Junkernheinrich u.a. 2010, Westphal u.a. 2013).

¹⁹ Im benachbarten Dänemark wurde 2007 die Zahl der Kreise von 13 auf 5 Regionen reduziert, von denen die beiden größten nun gut 12.000 und 13.000 qkm umfassen (vgl. auch Seitz 2007: 142ff.).

lisiertes Gutachten (Hesse 2012) kommt zu dem Ergebnis, dass 19 von 37 Landkreisen und drei von acht kreisfreien Städten als „Räume mit Stabilisierungsbedarf“ zu bezeichnen sind (Hesse 2012).

Auch die hier zur Untersuchung stehende Region ist durch eine relativ kleinteilige Struktur der Gebietskörperschaften – sowohl auf der Ebene der Landkreise wie der der Städte und Gemeinden, gekennzeichnet. Die Kreisebene der Region besteht aus den drei kreisfreien Städten Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg sowie den Landkreisen Gifhorn, Goslar, Helmstedt, Peine und Wolfenbüttel.

Auch die Region hat eine kleinteilige Gebietsstruktur

Tabelle 9: Verwaltungseinheiten in der Region

	Einwohner	Anteil	Gemeinden	Davon		Durchschnittliche Gemeindegröße
				Einheitsgemeinden	Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden	
Kreisfreie Städte						
Braunschweig	245.998	22,0 %	1	1	-	
Salzgitter	98.095	8,8 %	1	1	-	
Wolfsburg	121.758	10,9 %	1	1	-	
Landkreise						
Gifhorn	171.015	15,3 %	41	3	38	4.171
Goslar	138.655	12,4 %	13	6	7	9.904
Helmstedt	90.391	8,1 %	26	5	21	3.477
Peine	130.047	11,7 %	8	8	-	16.256
Wolfenbüttel	120.117	10,8 %	33	2	30	3.337
Summe	1.115.876	100,0 %	130	27	101	8.718

Stand 01.01.2014, Quelle: Eigene Berechnung, Daten von LSKN

Bis auf den Landkreis Gifhorn haben alle anderen Kreise schon jetzt deutlich unter 150.000 Einwohner, ebenso wie die kreisfreien Städte Wolfsburg und Salzgitter. Betrachtet man die Bevölkerungsprognosen (Abbildung 18) so wird für das Jahr 2030 ein Verlust zwischen 5 Prozent und 20 Prozent vorausgesagt, so dass die Verwaltungskraft weiter sinken wird, wenn es nicht zu Gebietsreformen kommt.

In den fünf Landkreisen finden sich insgesamt 127 Städte und Gemeinden, davon 24 Einheitsgemeinden und 101 Mitgliedsgemeinden von insgesamt 19 Samtgemeinden. Die Einwohnerzahl der kreisangehörigen Städten und Gemeinden liegt dabei zwischen 2.563 in Bückenstedt (LK Helmstedt) und 51.546 in Wolfenbüttel (vgl. Tabelle 1 sowie Anhang 1) Die gemittelte Einwohnerzahl für die Gemeinden in der Untersuchungsregion liegt bei 8.718 Einwohnern und damit ziemlich genau 1.000 Einwohner oberhalb des niedersächsischen Durchschnitts (7.656, Einwohnerzahl 2012, Gebietsstand 2014), aber weit unter den eigentlich erforderlichen 10.000 bis 13.000 Einwohnern. Zudem liegt die durchschnittliche Gemeindegröße in den Landkreisen Helmstedt, Wolfenbüttel und

Gifhorn nochmals deutlich unterhalb des Durchschnitts in Niedersachsen, während der nur aus Einheitsgemeinden bestehende Landkreis Peine eine erheblich über dem Mittelwert liegende Durchschnittsgemeindegröße hat.

Durch vereinzelte Fusionen sank die Zahl der Gemeinden in der Region leicht und hob damit auch die durchschnittliche Einwohnerzahl je Gemeinde an. Im Landkreis Goslar wurde 2011 St. Andreasberg in die Stadt Braunlage und 2014 Vienenburg in die Stadt Goslar eingemeindet. 2015 wurde die Samtgemeinde Oberharz umgewandelt in die Einheitsgemeinde Berg- und Universitätsstadt Clausthal-Zellerfeld. Im Landkreis Wolfenbüttel wurde 2011 die Gemeinde Achim nach Börßum eingemeindet und 2013 die aus vier Gemeinden bestehende Samtgemeinde Schladen in die Einheitsgemeinde Schladen-Werla umgewandelt. Zu 2015 fusionierten im selben Landkreis die Samtgemeinden Asse und Schöppenstedt zur Samtgemeinde Elm-Asse. Ebenfalls 2015 wurde im Landkreis Peine die Gemeinde Lahstedt der Gemeinde Ilsede angegliedert (vgl. Abbildung). Daneben gab es verschiedene weitere Bemühungen zu Fusionen, vor allem im Landkreis Helmstedt, die bisher jedoch nicht erfolgreich verliefen.²⁰ Einige Helmstedter Gemeinden brachten sich zudem als Fusionspartner für die Stadt Wolfsburg ins Gespräch.

Fusionen auf Gemeindeebene

Auf Kreisebene gab es, nachdem es vorher Planspiele für eine Teilregion Wolfsburg/Gifhorn/Helmstedt gegeben hatte (vgl. Hesse 2011), im Jahr 2014 eine weit fortgeschrittene, einvernehmliche Fusionsabsicht zwischen der Stadt Wolfsburg und dem Landkreis Helmstedt, die jedoch vom Land Niedersachsen beendet wurde. Der Landkreis Peine führt Gespräche hinsichtlich eines Zusammengehens mit dem Landkreis Hildesheim und beabsichtigt weitere Gespräche mit Braunschweig zu führen. Zudem wird ein Zusammengehen der Landkreise Helmstedt und Wolfenbüttel geprüft (vgl. ausführlich Kapitel 4). Darüber hinaus gibt es vielfältige, sich häufig widersprechende Überlegungen für neue Gebietszuschnitte auf der Kreisebene.

Diskussion auf der Kreisebene

Deutlich wird insgesamt eine recht kleinteilige und heterogene Zusammensetzung der örtlichen Ebene.²¹ Die drei kreisfreien Städte stellen nicht nur rund 42 Prozent der Einwohner der Region, sondern sind auch die größten Wirtschaftsstandorte mit rund 65 Prozent der regionalen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze, 68 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und knapp 73 Prozent

²⁰ Der Samtgemeinderat von Nord-Elm verweigert die Zustimmung zur Eingemeindung in die Stadt Helmstedt. Grasleben hat einen Versuch zur Eingemeindung in die Stadt Helmstedt erwogen. Die Fusionsverhandlungen zwischen Schöningen und der SG Heeseberg sind ebenfalls schwierig.

²¹ Dies wird insbesondere im Vergleich mit der Region Hannover deutlich, die ohne die Landeshauptstadt Hannover aus weiteren 20 Städten und Gemeinden mit einer durchschnittlichen Einwohnerzahl von immerhin rd. 30.000 besteht.

Verbandsgebiet ZGB:
 Kreisfreie Städte / Landkreise
 Einheits-/Samtgemeinden
 Bei Samtgemeinden (SG):
 Mitgliedsgemeinden

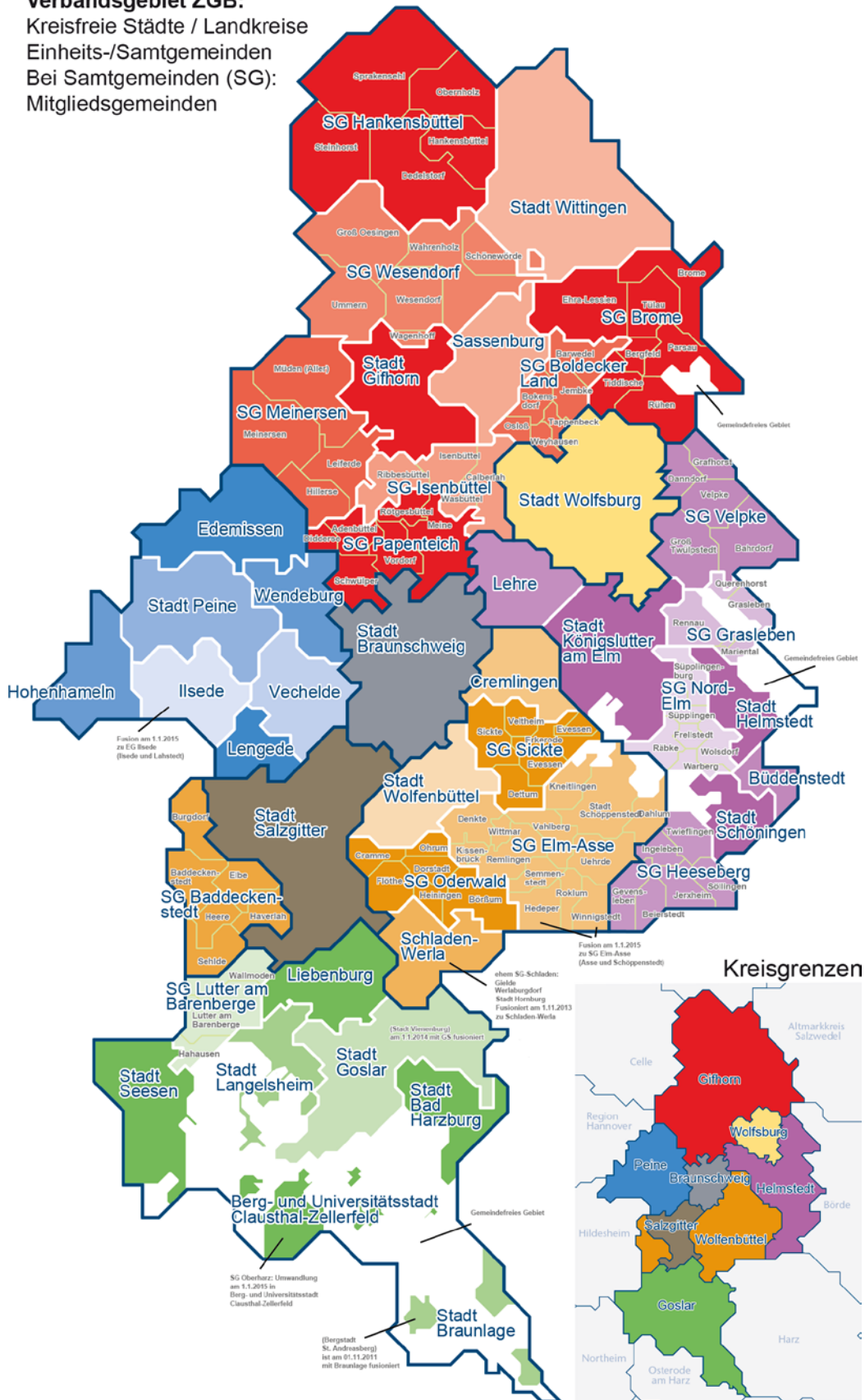


Abbildung 20: Gemeindestruktur im Verbandsgebiet des ZGB

der regionalen Gewerbesteuereinnahmen (2013). Zwischen den drei wirtschaftlich dominanten Städten und den Umlandgemeinden existieren daher stark ausgeprägte Pendlerbeziehungen mit Braunschweig und Wolfsburg als dominierenden Zielen. Die Bevölkerungsentwicklung von Großteilen der Region war lange Zeit durch einen vergleichsweise starken Bevölkerungsrückgang geprägt, der sich in einigen Gebieten nach aktuellen Prognosen in Zukunft fortsetzen wird. Dies betrifft insbesondere die Landkreise Helmstedt, Wolfenbüttel und Goslar sowie die kreisfreie Stadt Salzgitter. Die Verwaltungseinheiten werden daher mittelfristig noch weiteren Diskussionen über deren Angemessenheit hinsichtlich der zurückgehenden Einwohnerzahlen ausgesetzt sein.

Vor diesem Hintergrund erscheint die von der letzten Landesregierung verfolgte und auch von der jetzigen Landesregierung nicht veränderte Strategie, dass kommunale Gebietsreformen nur freiwillig von unten erfolgen sollen, nicht weiterführend zu sein. **Die Gutachter empfehlen dringend, sich parteiübergreifend noch in dieser Legislaturperiode erste Gedanken zu einer notwendigen kommunalen Gebietsreform zu machen.** Die optimale Form hierfür wäre die Einsetzung einer Enquetekommission zum Thema „Zukunftsfähige Verwaltungsstrukturen in Niedersachsen“.

Gebietsreformen werden von der Landespolitik in der Regel mit wenig Begeisterung vorangetrieben, da es oftmals vielfältige Widerstände (Bürger, Kommunen, Bürgermeister, Landräte, kommunale Spitzenverbände) sowie verfassungsrechtliche Hürden (vgl. Bogumil/Ebinger 2008) gibt. Dies erfordert eine sorgfältige Vorbereitung und vor allem **parteiübergreifendes Handeln**, insbesondere in Bundesländern mit wechselnden Mehrheiten. Zudem sind Gebietsreformen in der Regel mit Aufgabenverlagerungen (Funktionalreformen) verbunden.²² Im Rahmen einer Enquetekommission könnte auf der Grundlage einer Bestandsaufnahme zur demografischen, finanziellen und wirtschaftlichen Entwicklung in Niedersachsen eine aufgabenorientierte Debatte über zukünftige Verwaltungsstrukturen anhand verschiedener Gebietsszenarien erfolgen. Die jüngsten Erfahrungen der Enquetekommission 5/2 in Brandenburg sind ein Mut machendes Beispiel (vgl. Enquetekommission 2013, Bogumil/Ebinger 2012, 2013).

Einrichtung einer Enquetekommission zum Thema „Zukunftsfähige Verwaltungsstrukturen in Niedersachsen“

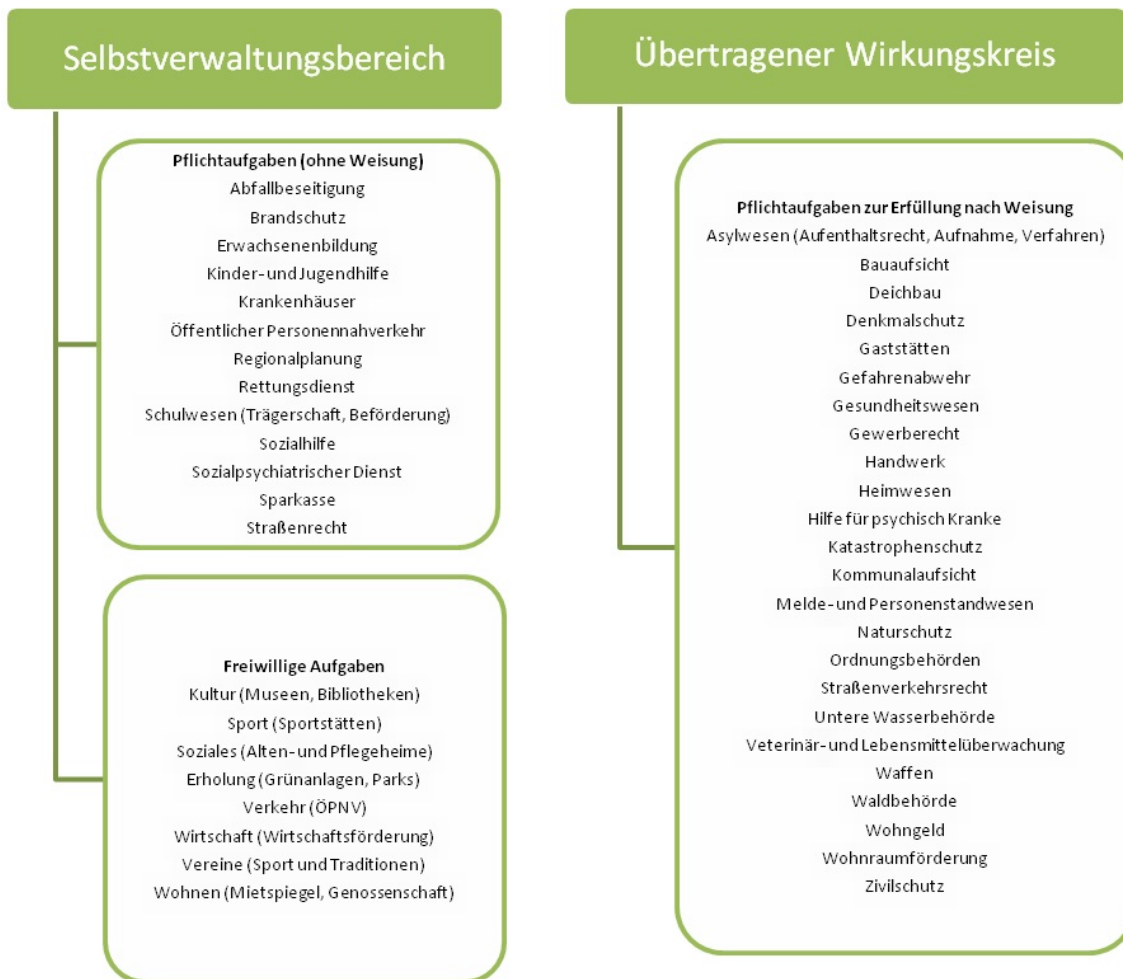
Parteiübergreifendes Vorgehen notwendig

²² Vor dem Hintergrund, dass Gebietsreformen immer auch „Koppelgeschäfte“ mit Aufgabenverlagerungen sind, um die Zustimmung aus dem kommunalen Raum zu vergrößern, ist es nicht sinnvoll, bereits in den jetzigen Gebietsstrukturen zu Aufgabenverlagerungen auf die kommunale Ebene zu kommen, da sich die Landesebene damit ein Stück „Verhandlungsmasse“ selbst wegnimmt.

3.2 Kommunale Zusammenarbeit auf regionaler Ebene

Bevor die kommunale Zusammenarbeit auf regionaler Ebene vorgestellt wird, soll kurz ein Überblick über die gemeindliche Aufgabenstruktur in Niedersachsen gegeben werden. Prinzipiell ist es möglich, dass auf regionaler Ebene sowohl Aufgaben aus dem Selbstverwaltungsbereich als auch aus dem übertragenen Wirkungskreis wahrgenommen werden.

Abbildung 21: Gemeindliche Aufgabenstruktur in Niedersachsen

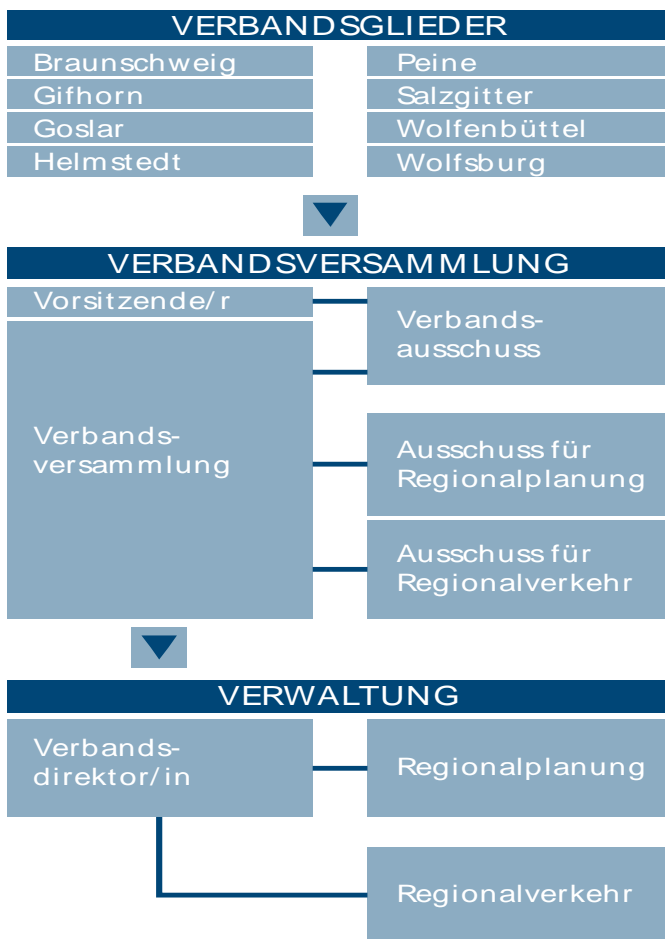


Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Gawron (2009)

3.2.1 Zweckverband Großraum Braunschweig

Auf regionaler Ebene gibt es den Zweckverband Großraum Braunschweig (ZGB), der als Klammer der Region die weitgehendste Form der kommunalen Zusammenarbeit auf regionaler Ebene darstellt. Der ZGB wurde durch das Gesetz über die Bildung des Zweckverbandes „Großraum Braunschweig“ mit Wirkung vom 01.11.1991 gebildet und hat sich am 24.02.1992 konstituiert. Verbandsglieder sind die fünf Landkreise und die drei kreisfreien Städte. Organe des Zweckverbandes sind die Verbandsversammlung, die aus 59 von den Räten und Kreistagen der Verbandsglieder – also indirekt - gewählt werden, der Verbandsausschuss sowie der Verbandsdirektor. Der Verband ist (neben den eigenen Einnahmen) umlagefinanziert.

Abbildung 22: Organisationsstruktur ZGB



In seinem Verbandsgebiet erfüllt der ZGB zwei Aufgabenbereiche. Nach dem niedersächsischen Gesetz über Raumordnung und Landesplanung ist er der **Träger der Regionalplanung und Untere Landesplanungsbehörde** (vgl. 5.1.1). Hier stellt er vor allem das Regionale Raumordnungsprogramm auf und führt Raumordnungsverfahren mit integrierter Umweltverträglichkeitsprüfung durch. Nach dem niedersächsischen Nahverkehrsgesetz ist er außerdem **Aufgabenträger für den öf-**

Aufgabenbereiche

fentlichen Personennahverkehr auf Schiene (SPNV) und Straße (ÖPNV). Er stellt damit den Nahverkehrsplan auf, gestaltet das ÖPNV-Angebot (SPNV, ÖSPV), vernetzt und verknüpft Bus und Bahn, bestellt bzw. finanziert SPNV- und ÖSPV-Leistungen und kümmert sich um die Organisation und Finanzierung des ÖPNV (vgl. ausführlich Kapitel 5.1.2). Weitere Aufgaben können dem Zweckverband mit Zustimmung aller Verbandsglieder übertragen werden.

Der ZGB ist Nachfolgeorganisation des aufgelösten „Verband Großraum Braunschweig“. Dieser wurde 1973 als Träger der Regionalplanung gegründet und war mit einem wesentlich breiteren Kompetenzspektrum ausgestattet (in den Bereichen Wasser- und Energieversorgung, Abfall- und Abwasserbeseitigung, Ausbau und Unterhaltung bedeutsamer Freizeiteinrichtungen sowie Erhaltung von Freiraumflächen). Aufgrund einer neuen Linie der damaligen Landesregierung mit dem Argument einer Vereinfachung des Verwaltungsaufbaus und einer Stärkung von Kommunalpolitik und -verwaltung wurde er nach fünf Jahren gegen erheblichen Widerstand schon 1978 wieder aufgelöst (vgl. Mecking 1995: 243). Hintergrund der „Wiederbelebung“ des ZGB war eine Zusammenkunft der Oberbürgermeister, Landräte und Hauptverwaltungsbeamten der kreisfreien Städte Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg sowie der Landkreise Gifhorn, Helmstedt, Peine und Wolfenbüttel im Juli 1989 (vgl. Kegel 1996), bei der über gemeinsame Zukunftsfragen wie die Braunschweigische Landschaft, die Intercity-Verbindungen der Region Braunschweig, die Abfallwirtschaftsplanung und die Kommunalisierung der Landessparkassen gesprochen wurde.

Gründung des ZGB

Als sich nach Öffnung der innerdeutschen Grenze die Regionalisierungsdiskussion verstärkte, griff die neue Landesregierung 1991 diese Thematik auf und vereinbarte eine Gesetzesinitiative zur Förderung der Regionalentwicklung im Gebiet des Großraums Braunschweig. Die Gebietskörperschaften ihrerseits entwickelten auf der Grundlage der bisherigen Diskussion Thesen zur Gründung eines Zweckverbandes Großraum Braunschweig (ZGB) auf freiwilliger Basis und brachten diese in das Gesetzgebungsverfahren ein. Ursprünglich gehörte die Planung und der Betrieb von Anlagen der Abfallwirtschaft, die für das gesamte Verbandsgebiet Bedeutung haben sowie Wirtschaftsförderung und Regionalmarketing²³ auch zu den Aufgabenbereichen, findet sich jedoch im am 27.11.1991 verkündeten Gesetz über die Bildung des Zweckverbandes Großraum Braunschweig nicht wieder. Am 04.02.1992 fand die konstituierende Sitzung statt. Vier Jahre später, am 01.11.1996, wurde das Verbandsgebiet um den Landkreis Goslar erweitert.

²³ Teile der regionalen Wirtschaftsförderung sind später von der AfdR übernommen worden.

Die aufgabenbezogenen Ausgaben des Zweckverbandes werden durch Zuweisungen des Landes Niedersachsen gem. § 7 Nieders. Nahverkehrsgesetz – NNVG – (in erster Linie für Leistungen zur Abdeckung von Kostendeckungsfehlbeträgen bei Eisenbahnverkehrsunternehmen für SPNV-Leistungen) und aus der Verbandsumlage bestritten. Diese wird von den Verbandsgliedern aufgrund ihrer Einwohnerzahl und ihrem Steueraufkommen anteilig aufgebracht. Daneben werden ÖPNV (Bus)-Leistungen von den Verbandsgliedern direkt finanziert. Soweit diese Einnahmen nicht ausreichend sind, müssen insbesondere für Projekte im Bereich Nahverkehr Mittel aus der ehemaligen allgemeinen Rücklage in Anspruch genommen werden, die in Vorjahren überwiegend aus Zuweisungen des Landes zum Zwecke einer entsprechenden Verwendung im Bereich Nahverkehr angesammelt worden sind. Eine Kreditaufnahme war bislang nicht notwendig.

Zuweisungen des Landes und Verbandsumlage sind Finanzierungsquellen

Der Zweckverband hat von daher auch keine Schulden. Die liquiden Mittel beliefen sich zum Ende des Jahres 2014 auf ca. 13,5 Mio. €. Der Ergebnishaushalt 2015 weist bei Erträgen in Höhe von ca. 76,2 Mio. € und Aufwendungen in Höhe von ca. 80,6 Mio. € einen Fehlbetrag von rund ca. 4,4 Mio. € aus. Die Verbandsumlage macht im Jahr 2015 mit rd. 7,6 Mio. € etwa **10 Prozent der Einnahmen** aus.²⁴ Der Anteil an der Verbandsumlage ist in den letzten sieben Jahren für Braunschweig mit ca. 23 Prozent weitgehend konstant, der Anteil der Stadt Wolfsburg ist von knapp 10 Prozent auf 19 Prozent angestiegen, der Anteil der Stadt Salzgitter von 12 Prozent auf 9 Prozent gesunken und die Anteile der Landkreise haben sich ebenfalls leicht verringert und schwanken zwischen 7 Prozent (Helmstedt) und 13 Prozent (Gifhorn) (vgl. Anlage).

Haushaltsvolumen: Umlage macht 10% der Einnahmen aus

Das Haushaltsvolumen des ZGB von rd. 80 Mio. € wird von 35 Beschäftigten (davon sieben Teilzeitbeschäftigte, insgesamt 29 Vollzeitstellen), fünf Beamten und 30 Angestellten, bewirtschaftet (Stand 2014). Der Großteil der Aufwendungen sind Transferzahlungen in Höhe von ca. 72 Mio. Euro.²⁵ Die Personalaufwendungen liegen bei ca. 2,5 Mio. Euro. Das Personal verteilt sich fast zur Hälfte auf die Aufgabenbereiche Regi-

²⁴ Sie ist in den letzten fünf Jahren stetig angestiegen von 4,7 Mio. € auf knapp 7 Mio. €, da alle SPNV- Mittel und auch vermehrt Rücklagemittel zur SPNV-Finanzierung herangezogen werden mussten und so Aufwendungen, die ehemals aus Landesmitteln finanziert wurden (z.B. RegioBusse) heute auf die Verbandsglieder umgelegt werden. Allerdings lag die Umlage im Jahr 2005 auch schon mal bei 6,4 Mio. €.

²⁵ Hierbei handelt es sich vor allem um die Zuschüsse, die der Zweckverband als Aufgabenträger aufgrund vertraglicher Verpflichtungen an Eisenbahnverkehrsunternehmen für SPNV-Leistungen in seinem Zuständigkeitsbereich zu zahlen hat (66,7 Mio. EUR). Daneben zählen dazu die Kosten für den ÖPNV wie Regiobusbetrieb, Ausgleichszahlungen im Tarifverbund nach der allgemeinen Vorschrift, öffentliche Dienstleistungsaufträge u. Busersatzverkehr im Süden (5,5 Mio. EUR).

onalplanung und ÖPNV. Für 2015 kamen zwei Stellen hinzu (Bereich Energie/Klimaschutz sowie Bereich Verbundtarif).

Die Sitzverteilung in der Verbandsversammlung sieht zurzeit wie folgt aus: SPD (25), CDU (23), Bündnis 90/Die Grünen (8), Die Linke (1), Piratenpartei (1) und FDP (1). Vorsitzender der Verbandsversammlung ist Detlef Tanke (SPD). Seine beiden Stellvertreter sind Michael Kramer (CDU) und Sabine Sewella (Bündnis 90/Die Grünen).²⁶ Dem Verbandsausschuss gehören neben dem Vorsitzenden der Verbandsversammlung 12 weitere stimmberechtigte Mitglieder der Verbandsversammlung an, und zwar 5 SPD, 5 CDU, 2 Bündnis90/Die Grünen und 1 Grundmandat DIE LINKE/PIRATEN. Die Fachausschüsse für Regionalverkehr und für Regionalplanung bestehen jeweils aus 19 Mitgliedern: 8 SPD, 7 CDU, 3 Bündnis 90/Die Grünen und 1 DIE LINKE/PIRATEN.²⁷ Die Hauptverwaltungsbeamten der Verbandsglieder sind im Verbandsausschuss lediglich in beratender Funktion vertreten, was bis heute von diesen kritisch gesehen wird. Bei der Verabschiedung des Verbandsgesetzes war dies jedoch offenbar ausdrücklich gewollt, um die Eigenständigkeit der regionalpolitischen Beschlüsse zu gewährleisten (vgl. Kegel und Kapitel 5.3). Allerdings gab es damals noch keine direkt gewählten HVBs, sondern das alte „zweigleisige“ System.

Politische Gremien

Der ZGB stand in der Vergangenheit zum einen in der Kritik und war zum anderen Gegenstand der Diskussion um die Weiterentwicklung regionaler Aufgabenwahrnehmungen. Die Kritik bezieht sich zum einen auf die Aufgabenwahrnehmung im Bereich des ÖPNV und zum anderen auf die Institutionalisierung seiner Entscheidungsstrukturen (vgl. ausführlicher 5.1.2 und 5.3.2). Die Verbandsversammlung setzt sich aus entsandten Mitgliedern der Kreistage und der kreisfreien Städte zusammen. Während die Gemeinden mittelbar auch die Lasten des Zweckverbands tragen (Umlagefinanzierung), haben sie formal keinen Einfluss auf die Ausübung des Mandats der von den Kommunen entsandten Vertreter. Diese Kritik wird insbesondere von den Hauptverwaltungsbeamten ausgeführt. Ein weiterer Kritikpunkt ist die Dominanz von Vertretern aus Braunschweig in der Verbandsversammlung.

Die SPD Fraktion im Niedersächsischen Landtag hat am 15.06.2010 ein Gesetz zur Änderung des Zuständigkeitsbereiches des ZGB beantragt

Reformvorschläge

²⁶ Die Mitglieder der Verbandsversammlung erhalten eine Aufwandsentschädigung von monatlich 200 €, für weitere Funktionen (Vorsitz, Stellvertretung, Fraktionssprecher) gibt es zusätzliche Aufwandsentschädigungen zwischen 100 und 400 € monatlich.

²⁷ Der Vertreter der FDP in der Verbandsversammlung, der keiner Fraktion bzw. Gruppe in der Verbandsversammlung angehört, ist im Ausschuss für Regionalplanung beratendes Mitglied. Darüber hinaus werden die Mitglieder der Verbandsversammlung in den Fachausschüssen von jeweils insgesamt sieben Bürgermitgliedern (3 SPD, 3 CDU und 1 Bündnis 90/Die Grünen) unterstützt.

(Drucksache 16/2610), in dem die Aufgabenträger der Schülerbeförderung und der berufsbildenden Schulen, der Förderschulen mit Ausnahme der Förderschulen für Lernhilfe, der Abendgymnasien, der Kollegs und der kommunalen Schullandheime auf den ZGB übertragen wird. Darüber hinaus sollte der ZGB in seinem gesamten Verbandsbereich für

- die gemeinsame Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung,
- die Förderung der wirtschaftlichen Kooperation und des Interessenausgleichs sowie den Abbau von Nutzungskonkurrenzen,
- die Förderung der kulturellen und politischen Identität,
- die gemeinsame Vermarktung und Profilbildung der Region,
- die Abstimmung der Bildungs- und Forschungsstandorte,
- die Erarbeitung von regionalen ergänzenden Entwicklungskonzepten, durch die raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen vorgeschlagen und aufeinander abgestimmt werden,
- die Aufgaben der unteren Wasserbehörde nach § 48 bis § 51 a des Niedersächsischen Wassergesetzes,
- die Aufgaben nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz und den darauf gestützten Verordnungen, die nur den Landkreisen und den kreisfreien und großen selbstständigen Städten zugewiesen sind,
- die Aufgaben der unteren Naturschutzbehörde nach § 55 Abs. 2 des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes,
- die den Landkreisen und den kreisfreien Städten zugewiesenen Aufgaben im Ausführungsgesetz zum Tierseuchengesetz (AG-TierSG),
- die den Landkreisen und den kreisfreien Städten in § 2 Nrn. 1. bis 4. der Verordnung über Zuständigkeiten auf verschiedenen Gebieten der Gefahrenabwehr (ZustVO-SOG) zugewiesenen Aufgaben,
- die Aufgaben der unteren Landesbehörde nach dem Niedersächsischen Gesetz über Raumordnung und Landesplanung und
- die Aufgaben der höheren Verwaltungsbehörde nach dem Baugesetzbuch, ausgenommen a) Entscheidungen nach § 37 Abs. 1 und 2 BauGB, b) die Aufgaben der Enteignungsbehörde (§ 104 Abs. 1 BauGB),
- die Aufgaben nach § 1 Abs. 1 Satz 1 des Niedersächsischen Gesetzes über Einheitliche Ansprechpartner zuständig sein.

Der Gesetzentwurf wurde abgelehnt. Diese Diskussion wurde Anfang 2013 wieder aufgenommen, als der Bezirksvorstand der SPD den Vorschlag machte, den Zweckverband Großraum Braunschweig zu einem Regionalverband Braunschweig nach dem Vorbild des Regionalverbandes Ruhr weiterentwickeln. Der hierfür vorgesehene Aufgabenkatalog war nun etwas weniger umfassend, insbesondere Aufgaben im Bereich der Wasserschutzbehörde, der Naturschutzbehörde und des Bundes-Immissionsschutzgesetzes sind nicht mehr enthalten. Als **neue Pflichtaufgaben** waren nun:

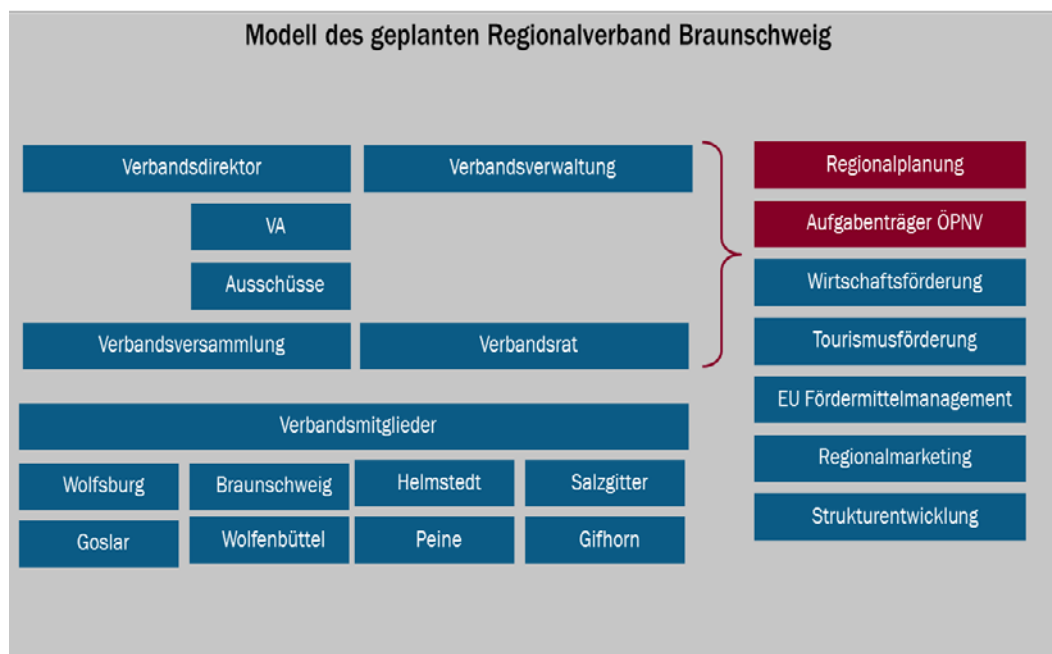
- Regionale Wirtschaftsförderung und regionales Standortmarketing, Regionale Tourismusförderung,
- Aufbau eines zentralen Fördermittelmanagements (Europabüro) für regionale Projekte,
- Analyse und Bewertung von Daten zur Strukturentwicklung (Raumbeobachtung) vorgesehen.

Zudem ist in dem Vorschlag festgesetzt worden, dass der Verband im Bereich der **freiwilligen Aufgaben** weitere Aufgaben mit regionaler Bedeutung übernehmen kann, wie die Trägerschaft und Mitwirkung bei regionalen Kultur- und Sportprojekten, die Beteiligung an der Einrichtung und dem Betrieb von Freizeitanlagen mit überörtlicher Bedeutung, die Abstimmung bei Planungsaufgaben (z.B. Krankenhausplanung). Auf **Antrag** soll es zudem möglich sein für einen oder mehrere Verbandsmitglieder Tätigkeiten wie die Genehmigung von Bebauungs- und Flächennutzungsplänen, die Planung und Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus, die Schulträgerschaft und Schulentwicklungsplanung für die berufsbildenden Schulen, die Trägerschaft der Schülerbeförderung, die Entwicklung und Vermarktung von Gewerbeflächen von regionaler Bedeutung, Aufgaben der Gesundheits- und der Veterinärämter, Aufgaben und Befugnisse der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, die Trägerschaft kommunaler Krankenhäuser sowie die Durchführung von Planfeststellungsverfahren ganz oder teilweise wahrzunehmen.

Des Weiteren ist im Vorschlag angedacht, dass die Anteile der Verbandsmitglieder an der Allianz für die Region im Regionalverband gebündelt werden. Bei den Beschlussorganen sollen die Organe Verbandsausschuss und Verbandsdirektor unverändert bestehen bleiben. Die Zahl der Mitglieder, die von den Verbandsgliedern in die Verbandsversammlung entsandt werden, soll sich nach der Einwohnerzahl richten. Neben der Verbandsversammlung soll ein **Verbandsrat** gebildet werden, in dem die Hauptverwaltungsbeamten der Mitglieder Sitz und Stimme haben. Der Verbandsrat ist bei der Aufstellung des Haushaltes sowie weiteren grundsätzlichen Entscheidungen zu beteiligen.

Insgesamt sollen damit zukünftig weitere Aufgabenschwerpunkte des Verbandes in den Bereichen regionale Wirtschaftsförderung und Standortmarketing sowie im Bereich der freiwilligen Aufgaben liegen, die Aufgaben in den Bereichen Personennahverkehr und Regionalplanung sollen fortgeführt werden. Durch die Schaffung des Verbandsrates soll die Berücksichtigung der Interessen der Mitglieder im Rahmen der freiwilligen Aufgaben und Tätigkeiten auf Antrag gewährleistet werden. Darüber hinaus kann in diesem Gremium eine Abstimmung der Mitglieder in regionalen Fragen erfolgen. Je erfolgreicher und einvernehmlicher die Arbeit innerhalb des Regionalverbandes von statten geht, umso wahrscheinlicher ist eine Übertragung weiterer Aufgaben und ein weiteres Zusammenwachsen bis hin zu einer Region Braunschweig.

Abbildung 23: Modell des Regionalverbandes Braunschweig



Die CDU hat im Landesvorstand zur Stärkung des Großraumes Braunschweig ebenfalls im Frühjahr 2013 beschlossen, dass es einen dringenden Handlungsbedarf zur Entwicklung einer zukunftsfähigeren kommunalen Gebietsstruktur gibt. Die bisherigen Bestrebungen hätten zu keiner homogenen, leistungsfähigen und insgesamt trag- und zukunftsfähigen kommunalen Gebietsstruktur auf regionaler Ebene geführt. Vor diesem Hintergrund begrüßt sie Initiativen, den ZGB als kommunale Klammer zu stärken. Ihrer Ansicht nach soll kein Regionalverband gegründet werden, sondern der ZGB durch Anpassung seiner Statuten und die Zuweisung zusätzlicher Aufgaben gestärkt werden. Um den ZGB demokratisch zu legitimieren, sollen die Mitglieder der Verbandsversammlung zur kommenden Kommunalwahl 2016 direkt gewählt werden. Im ZGB sollen grundsätzlich die kommunalen Interessen der acht Verbandsglieder, sowie der Städte und Gemeinden gebündelt und nach außen vertreten werden. Die Bildung eines „Verbandsrates“, der sich aus den Hauptver-

CDU: ZGB ausbauen, Direktwahl der Verbandsversammlung, keine Bildung eines Verbandsrates

waltungsbeamten zusammensetzt, wird abgelehnt, weil dies den ZGB und seine Entscheidungskompetenzen nicht stärken, sondern schwächen und zu einer schwerfälligen Entscheidungsstruktur führen würde (vgl. Beschluss des Landesvorstandes der CDU vom 06.04.2013).

Zudem wird die Niedersächsische Landesregierung aufgefordert, eine unabhängige Expertenkommission einzurichten, die geeignete kommunale Aufgaben oder auch Landesaufgaben definiert, für die sich eine Aufgabenwahrnehmung auf regionaler kommunaler Ebene anbietet. Nachdem diese Aufgaben zusammengestellt sind, ist ein öffentliches Anhörungsverfahren durchzuführen, in dem sich die Verbandsglieder, der ZGB, die kommunalen Spitzenverbände, Wirtschaftsverbände, Kammern und alle weiteren Betroffenen zu den angedachten Aufgaben äußern können. Schließlich ist dem Niedersächsischen Landtag ein Gesetzentwurf zur Anpassung des Gesetzes über die Bildung des Zweckverbandes „Großraum Braunschweig“ vorzulegen, der dem ZGB geeignete zusätzliche Aufgaben zuweist.

3.2.2 Allianz für die Region

Die Allianz für die Region GmbH (AfdR) ist ein Zusammenschluss von Wirtschaft, Wissenschaft, Kommunen und Verbänden/Gewerkschaften in Form eines PublicPrivatePartnership. Sie ist 2013 aus der seit 2009 bestehenden Gemeinschaftsinitiative der Wolfsburg AG und projekt Region Braunschweig GmbH entstanden. Die Vorgängerorganisation projekt Region Braunschweig GmbH war seit 2005 operativ tätig und koordinierte verschiedene Wachstumsprojekte und Forschungs Kooperationen. In 2009 begann die Kooperation mit der 1999 gegründeten Wolfsburg AG als Gemeinschaftsinitiative „Allianz für die Region“. Zum 1. Januar 2013 wurde die projekt Region Braunschweig GmbH in die Allianz für die Region GmbH umbenannt. Mit der Gründung der AfdR wird die Wolfsburg AG Gesellschafter der AfdR. Beide Gesellschaften bleiben wirtschaftlich und rechtlich selbständig, engagieren sich jedoch gemeinsam für das regionale Zusammenwachsen in der Region. Dies wird auch durch personelle Verknüpfungen deutlich. So wird die Geschäftsführung der AfdR in Personalunion durch die Vorstandsmitglieder der Wolfsburg AG (Julius von Ingelheim, Oliver Syring, Manfred Günterberg, Thomas Krause) ausgeübt. Die Gesellschafterstruktur der AfdR besteht jeweils zu 50 Prozent aus öffentlichen und privaten Anteilseignern.

Entstehung der AfdR

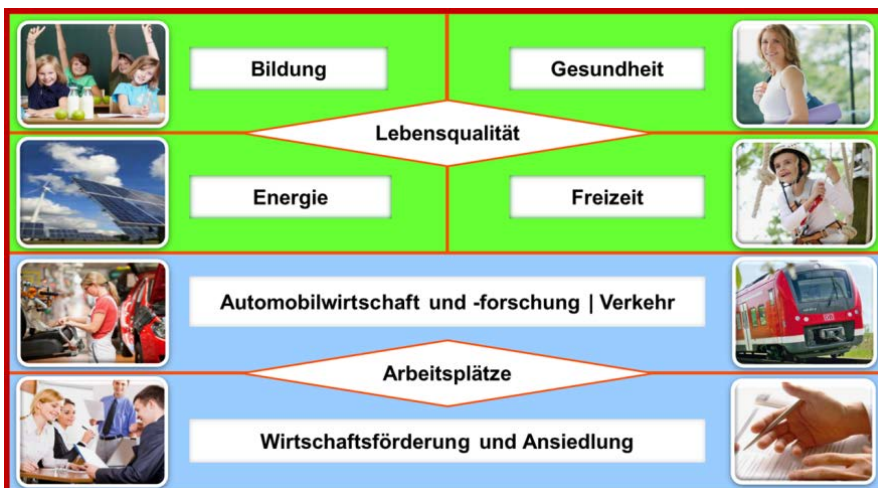
Tabelle 10: Gesellschafterstruktur der AfdR

Gesellschafterstruktur	
50% öffentliche Anteilseigner	50% private Anteilseigner
Stadt Wolfsburg	Wolfsburg AG
Landkreis Helmstedt	Volkswagen Financial Services AG
Landkreis Gifhorn	Salzgitter AG
Stadt Braunschweig	Öffentliche Sachversicherung BS
Landkreis Goslar	Arbeitgeberverband
Stadt Salzgitter	IG Metall
Landkreis Peine	Avacon AG
Landkreis Wolfenbüttel	
Zweckverband Großraum Braunschweig	

Ziel der AfdR ist es bis zum Jahr 2020 die Region Wolfsburg-Braunschweig zur Referenzregion im Bereich Arbeits- und Lebensqualität zu entwickeln. Die AfdR will einen maßgeblichen Beitrag zur Positionierung und Wahrnehmung der Region als innovativer und starker Wirtschaftsstandort leisten. Sie will die Kräfte aus Politik und Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft bündeln und vernetzen umso Voraussetzungen für eine nachhaltig starke und attraktive Region zu schaffen. Hierzu werden Projekte und Programme organisiert, Unternehmensgründungen und Ansiedlungen gefördert und Beteiligungen an überregionalen Initiativen und Forschungsverbänden vorgenommen. Insgesamt sollen folgende Handlungsfelder bearbeitet werden.

Entwicklung einer Referenzregion im Bereich Arbeits- und Lebensqualität

Abbildung 24: Regionale Handlungsfelder der AfdR



Quelle: AfdR

Die Handlungsfelder Wirtschaftsförderung und Automobilwirtschaft/-forschung und Verkehr sind dem Thema Arbeit zugeordnet, der Bereich Lebensqualität umfasst die Handlungsfelder Bildung, Energie, Gesundheit und Freizeit. Der Fokus der AfdR liegt auf Projektarbeit. Insgesamt werden rund 80 verschiedene Projekte bearbeitet.

Handlungsfelder

Automobilwirtschaft und –forschung und Verkehr ist das Handlungsfeld, das wesentliche Stärken der Region widerspiegelt - ein Bereich, in dem sie einen internationalen Spitzenplatz einnimmt. In diesem Handlungsfeld sollen Akteure gebündelt werden, um diesen Status zu erhalten und auszubauen. Die Automobilwirtschaft beschäftigt sich mit der Unterstützung zur Vermarktung von Gewerbeflächen für den Automotivbereich und mit der intra- und interregionalen Vernetzung der einzelnen Unternehmen und Akteure über das Automotive Cluster (u.a. durch eine „Clearing-Stelle“ für Investorenanfragen, die in Wolfsburg selbst nicht bedient werden können, und durch den Aufbau einer Gewerbeflächen-App). Im Bereich der Automobilforschung findet die Vernetzung von Wissenschaft und Wirtschaft statt, mit dem Ziel, gemeinsame Innovations- und Technologieprojekte zu initiieren und durchzuführen. Insgesamt gibt es hier 50 Projekte. So ist die AfdR u.a. Partner der von der Metropolregion Hannover Braunschweig Göttingen getragenen Schau Fensters Elektromobilität, eines der vier bundesweiten Schau Fenster. Hier hat die Region Zugang zu ca. 40 Mio. € Fördergeldern im Zeitraum 2013-2016. Hier geht es u. a. um Elektroladinfrastruktur in der Region und vollelektrische Linienbusse. Zudem ist die AfdR Geschäftsstelle der Landesinitiative Mobilität in Niedersachsen. In dem Teilbereich Verkehr werden für die Region relevante Themen der Verkehrsinfrastruktur (Ausbau Straßen, Schienen-, Binnenwasserwege) behandelt.

Automobilwirtschaft, -forschung und Verkehr

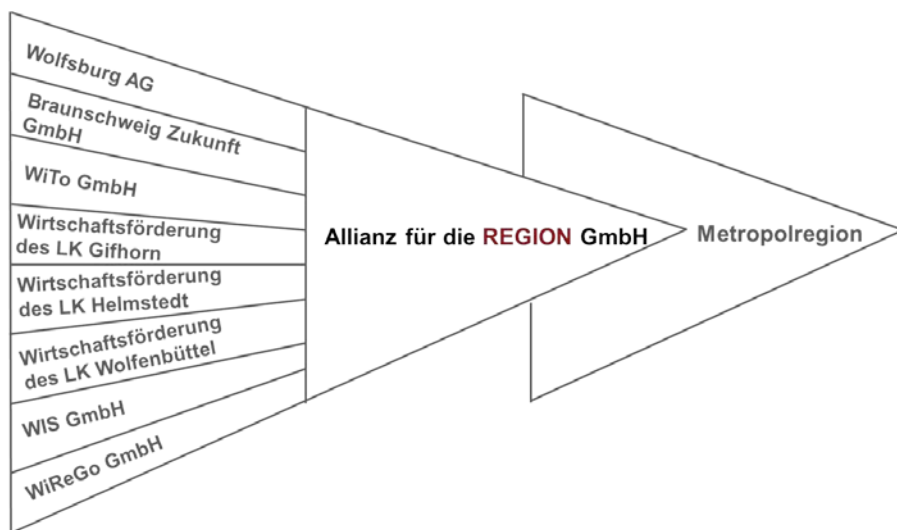
Im Handlungsfeld Wirtschaftsförderung prägen Unternehmenskooperationen und regionale Netzwerke die Arbeit der AfdR. So unterstützt die Allianz Unternehmen von der Gründung bis zur Nachfolge. Ein besonderer Fokus liegt auf Programmen und Projekten zur Gewinnung und Sicherung von Fachkräften. Im Einzelnen geht es um die Durchführung eines regionalen Ideengründungswettbewerbes und dem Aufbau einer IT-gestützten Gründungsplattform, dem Betrieb einer regionalen Wirtschafts-/Unternehmensdatenbank, die gezielte Branchenentwicklung (v.a. Kultur- und Kreativwirtschaft) und den Regionalpool Unternehmensnachfolge mit rund 120 Partnern. Aktuelle Schwerpunkte liegen auf der Projektentwicklung für ein internationales „Welcome Center“ (mit 2 Büros in Braunschweig und Wolfsburg) zur Stärkung der regionalen Willkommenskultur und dem weiteren Ausbau des Netzwerkes Fachkräfteentwicklung.²⁸ Die Arbeit der AfdR soll in diesem Bereich in enger

Wirtschaftsförderung und Regionalmarketing

²⁸ Das Land fordert in der aktuellen Förderperiode die Bildung von sog. „regionalen Fachkräfteinitiativen“, denen gleich mehrere Landkreise angehören

Abstimmung und Zusammenarbeit mit den lokalen Wirtschaftsförderungen stattfinden (vgl. Abbildung 25).

Abbildung 25: Zusammenarbeit im Bereich Wirtschaftsförderung



Quelle: AfdR

Die Zusammenarbeit der kommunalen Wirtschaftsförderer und der AfdR ist jedoch nicht konfliktfrei. Von den kommunalen Wirtschaftsförderern wird z.T. kritisiert, dass die AfdR durch die institutionelle Verzahnung mit der Wolfsburg AG sehr auf den Automotivebereich konzentriert sei und andere regionale Profilierungsmöglichkeiten zu wenig berücksichtige.²⁹ Zudem sei man in der AfdR nicht immer nah am Alltag der Wirtschaftsförderung orientiert und nicht immer in Kenntnis des Ablaufs kommunaler Entscheidungsprozesse. Die Stärke der AfdR sei die Projektförmigkeit der Arbeit, die punktuelle, aktuelle Themenbearbeitung und weniger der Aufbau dauerhafter regionaler Wirtschaftsförderungsstrukturen. Auf der Seite der kommunalen Wirtschaftsförderer hatte man aber mitunter den Eindruck, dass hier die AfdR manchmal Tätigkeiten wahrnimmt, die besser auf kommunaler Ebene zu erledigen seien und sich zu wenig auf Querschnittsaufgaben konzentriert. Zudem besteht der Eindruck, dass viele bereits in der Region bestehende Ideen und Projektansätze von der Projekt Region Braunschweig GmbH (und später auch von der AfdR) übernommen und manchmal nur in ein neues „Mäntelchen“ gekleidet wurden. Hier stellt sich dann manchmal die

Zusammenarbeit mit kommunalen Wirtschaftsförderung nicht immer konfliktfrei

und über die dann einzelne Projekte zur Gewinnung von Fachkräften abgewickelt werden sollen. Es ist geplant, dass die AfdR die Koordinationsstelle für dieses Thema in der Region wird.

²⁹ Das Problem ist dabei aber nicht nur die inhaltliche Verengung an sich, sondern auch die subjektiv empfundene Ungleichverteilung der AfdR-Leistungen im Raum. Insbesondere in den Landkreisen Goslar und abgeschwächt auch Peine und Wolfenbüttel, die nicht so extrem „automotive-lastig“ in ihrer Wirtschaftsstruktur aufgestellt sind, gibt es das Gefühl, deutlich weniger Leistungen von der AfdR zu bekommen als die anderen Landkreise und kreisfreien Städte.

Sinnfrage. Zudem kann es dazu führen, dass Fördermittel nur einmalig in die Region vergeben werden und damit für kleinere, lokale Ansätze nicht mehr zur Verfügung stehen.

Allerdings wird aus den Einrichtungen der lokalen Wirtschaftsförderungen auch berichtet, dass sich die Zusammenarbeit in den letzten Jahren verbessert hat und die Konturen einer sinnvollen Arbeitsteilung zwischen Wirtschaftsförderungsaufgaben auf kommunaler und regionaler Ebene deutlicher werden. Dies war jedoch ein längerer Prozess. Mittlerweile werden in stärkerem Maß auch Vorschläge der kommunalen Wirtschaftsförderungen aufgegriffen und die Arbeit stärker auf regional wichtige Aufgaben konzentriert. Ein gutes Beispiel ist das Regionalmarketing, welches schon lange von kommunaler Seite als Bedarf formuliert wurde und jetzt (endlich) aufgegriffen wird. Der Aufsichtsrat der Allianz für die Region GmbH hat in 2014 die Notwendigkeit eines gemeinsamen Regionalmarketings aufgegriffen und die Geschäftsführung der Gesellschaft beauftragt, ein entsprechendes Konzept zu erarbeiten. Inzwischen ist in einer Analysephase die sehr heterogene Ausgangssituation erfasst worden. Als nächster Schritt soll unter Zuhilfenahme von Marketing-Agenturen die Positionierung sowie die Umsetzung und sinnvolle organisatorische Verankerung erarbeitet werden. Parallel dazu soll gemeinsam mit den Arbeitsagenturen, IHKs und anderen Akteuren der Wirtschaft und der kommunalen Wirtschaftsförderungen an einem Angebot gearbeitet werden, das Interessenten, die sich hier beruflich und familiär niederlassen wollen, die notwendige „Erstversorgung“ und -betreuung in sog. Fachkräftebüros zur Verfügung stellt. Auch dies soll in 2015 umgesetzt werden.

Im Bereich der Energie sollen Kommunen, Unternehmen und Privatverbraucher für energieeffizientes Handeln sensibilisiert werden. Hierzu dienen der Energietag der Region, der mittlerweile schon fünfmal stattgefunden hat, sowie die Gründung der Regionalen Energie Agentur (REA) im Herbst 2014 gemeinsam mit dem ZGB und weiteren Unternehmen aus der Region. Damit sollen die Aktivitäten in der Region in Bezug auf Energieeffizienz, Energieeinsparung, erneuerbare Energien und Klimaschutz, unterstützt, gebündelt und gefördert werden. Bestehende Angebote sollen berücksichtigt und Doppelstrukturen vermieden werden.³⁰ Zudem gibt es regelmäßige Informationsveranstaltungen für

Energie

³⁰ Hintergrund war ein Beschluss des ZGB vom 13.06.2013, das „Regionale Energie- und Klimaschutzkonzept für den Großraum Braunschweig“ (REnKCO2 Phase I) in einer Phase II von 2014 bis 2017 fortzusetzen, mit dem Ziel, die Voraussetzungen für eine 100 %-Erneuerbare Energie Region bis zum Jahr 2050 zu schaffen. Zur Zielerreichung soll eine „Regionale Energie- und Klimaschutzagentur“ aufgebaut werden. Gleichzeitig gab es intensive Aktivitäten der AfdR, eine „Regionale Effizienz Agentur e.V.“ als einen eingetragenen Verein noch in diesem Jahr zu gründen. Der ZGB und seine Verbandslieder, sowie zahlreiche mit dem Thema befasste Institutionen, Verbände und Unternehmen wurden von AfdR angesprochen, sich an

KMU über effizienzsteigernde Maßnahmen im Betrieb, ein Unternehmensnetzwerk zur Einführung von Energiemanagementsystemen und eine Fördermittelbroschüre für Innovationen in diesem Bereich.

Im Bereich Bildung sind es vor allem regionale Berufsorientierungsprogramme (bisher Städte Salzgitter und Braunschweig, sowie LK Wolfenbüttel, Helmstedt und Gifhorn; ca. 10.000 Jugendliche haben den Berufseinstiegstest bisher absolviert), die Jugendliche frühzeitig in ihrer Berufswahl unterstützen, der Betrieb eines regionale Bildungsservers, auf dem sich alle Bildungseinrichtungen darstellen können, sowie der Regionale Bildungspreis für herausragende Projekte zu nennen. Darüber hinaus wird der Schülerwettbewerb zur Förderung unternehmerischen Denkens und Handelns, promotion school, jährlich durchgeführt. Im Rahmen des SchülerlaborNetzwerkes Mint fahren, zu mobilen Techniklaboren aufgebaute, VW Crafter Schulen der Region an und bieten tages- bzw. wochenweise naturwissenschaftlich-technische Übungen und Experimente an. Zudem wird im Projekt „Schlaumäuse“ Kindergärten eine Lernsoftware zur Förderung der Sprach- und Schriftsprachkompetenz mit kostenfreien PCs zur Verfügung gestellt (bis Mitte 2014 ca. 50 Kindergärten).

Bildung

Im Bereich Gesundheit geht es zum einen darum, die medizinische Versorgung insbesondere im ländlichen Raum sicherzustellen, und zum anderen, den Menschen durch körperliche Fitness und ein bedarfsgerechtes Arbeits- und Wohnumfeld höhere Lebensqualität zu sichern. Projekte sind hier vor allem die Unterstützung von Unternehmen bei der Planung und Umsetzung eines betrieblichen Gesundheitsmanagements.³¹ Zudem wurde bei der medizinischen Versorgung im ländlichen Raum 2013 im Landkreis Wolfenbüttel unter dem Titel „Rollende Arztpraxis“ gemeinsam mit der KVN und den Krankenkassen ein Pilotprojekt gestartet, in dem angestellte Ärzte regelmäßig in Ortschaften fahren, die keine Arztpraxis mehr haben. Dieses Projekt wurde zum Jahresende 2014 planmäßig abgeschlossen und lieferte eine ganze Reihe von Erfahrungen und Anstößen, wie auch in Zeiten des verschärften Ärztemangels eine mobile/flexiblere Versorgung gewährleistet werden kann.

Gesundheit

Da Freizeit und Lebensqualität einer Region ein wichtiger Standortfaktor sind, hat man ein Konzept für eine ErlebnisRegion 2020 entwickelt. In

Freizeit

dieser Vereinsgründung zu beteiligen. Da es nicht sinnvoll wäre, zwei regionale Einrichtungen mit ähnlichen Aufgaben zu schaffen, wollen ZGB und AfdR deshalb eine „Regionale Energieagentur“ gemeinsam konzipieren, um den Aufbau von Doppelstrukturen zu vermeiden.

³¹ Bei dem Thema Betriebliches Gesundheitsmanagement ist zu konstatieren, dass insb. KMUs dem Thema demografischer Wandel im Betrieb noch zu wenig Beachtung schenken, weshalb hier deren Belegschaften im Fokus stehen. Sie sollen mithilfe eines über mehrere Jahre entwickelten „Wolfsburger Gesundheitsmodell“ und einem innovativen Gesundheitscheckup (Präventiometer) nachhaltig und systematisch zu mehr Eigenverantwortung bei der individuellen Gesundheitsvorsorge motiviert werden.

vier Schwerpunktbereichen sind über 100 Projekte geplant, für die nun konkrete Konzepte erarbeitet werden. Ein wichtiges Projekt ist das Forschungs- und Erlebniszentrum paläon in Schöningen, welches die ältesten Jagdwaffen der Menschheit präsentiert. Weitere Maßnahmen sind u.a. die Unterstützung der Herausgaben des Reiseführers Merian live für die Region Braunschweig Wolfsburg, die Erarbeitung eines Masterplanes Fahrradtourismus für die Region und die Erstellung eines Konzeptes zu den Museumslandschaften Braunschweig.

Die AfdR verfügt 2015 über ein Kernbudget der Gesellschafter von rund 2 Mio. € p.a. (davon 600.000 € aus der öffentlichen Hand). Hinzu kommen zwischen 4 und 6 Mio. € p.a. an weiteren Projekteinnahmen (Projekt- und Fördermittel für die Handlungsfelder von Kommunen, Land, Bund und EU sowie Unternehmen). Etwa 3,1 Mio. € entfallen auf Personalkosten, wobei im sogenannten Kernbereich im Jahr 2015 rund 50 Mitarbeiter (ca. 40 VZ-Stellen) beschäftigt sind. Zusätzlich unterstützen etwa 15 entsendete Mitarbeiter der Wolfsburg AG die Regionalprojekte. Die meisten Mitarbeiter sind in den Handlungsfeldern Bildung und Wirtschaftsförderung eingesetzt.

3.3 Ämter für regionale Landesentwicklung

Niedersachsen war und ist bis jetzt das einzige große Flächenland, das den „Systemwechsel“ von der drei- zur zweistufigen Gliederung vorgenommen hat (vgl. Bogumil/Ebinger 2008).³² Mit der Verwaltungsstrukturreform zum 1. Januar 2005 wurde in Niedersachsen die Mittelinstanz durch die Auflösung der Bezirksregierungen abgeschafft, zahlreiche Sonderbehörden fusioniert und einige wenige Aufgaben auf die Kreisebene kommunalisiert. Durch die Auflösung der Bezirksregierungen ist auf eine fachübergreifende Bündelungsinstanz der mittleren Ebene verzichtet worden (vgl. Bogumil/Kottmann 2006; Bogumil 2007). Durch diesen Schritt erhoffte man sich die Reduzierung von Doppelarbeit und unnötiger Schnittstellen. Allerdings wurde das Konzept einer Schnittstellenreduzierung nur sehr begrenzt umgesetzt. Aufgrund der sehr begrenzten Verwaltungskraft beider kommunaler Ebenen wurden nur verhältnismäßig wenige Aufgaben kommunalisiert. Die dadurch weiterhin oder verstärkt notwendigen vertikalen und horizontalen Koordinierungsnotwendigkeiten wurden bei der Ausgestaltung der Reform ebenso wenig berücksichtigt wie die Erträge der bisherigen Aufgabenbündelung auf staatlicher Ebene.³³ Insgesamt bestätigten sich frühere Beobachtungen

³² Im Bereich der Schulverwaltung, Polizei und der Finanzverwaltung ist die Dreistufigkeit erhalten geblieben (Landesschulbehörde, 7 Polizeidirektionen und Oberfinanzdirektion).

³³ So kam es, dass durch die Verlagerung von Aufgaben auf die kommunale Ebene zwar durchaus einige Verfahrensabläufe durch eine Zusammenfassung ähnlicher Aufgaben optimiert werden, gleichzeitig entstanden jedoch

(Bauer et al. 2007; Ebinger/Bogumil 2008) wie auch anderer Untersuchungen (vgl. Niedersächsischer Heimatbund 2006: 22; 2008: 21ff., Benz/Suck 2007; Sachverständigenrat für Umweltfragen 2007), dass Niedersachsen als Flächenland bei den derzeitigen kommunalen Strukturen nur bei Inkaufnahme funktionaler Defizite auf eine Mittelinstanz verzichten kann.

Einerseits als Reaktion auf diese Problemlagen und andererseits vor dem Hintergrund einer veränderten EU-Förderung³⁴ hat die rot-grüne Landesregierung in Niedersachsen sich für eine Neuausrichtung im Bereich der Regionalpolitik entschieden. Die Regionalpolitik der Landesregierung soll zukünftig allen Teilräumen des Landes gleichwertige Chancen der eigenständigen und nachhaltigen Entwicklung ermöglichen. Ziel der neuen regionalen Landesentwicklungspolitik ist es daher, strukturelle Benachteiligungen einzelner Landesteile zu erkennen, diese durch eine integrierte Entwicklungspolitik abzumildern und die Zukunftsfähigkeit dieser Regionen nachhaltig zu stärken. Um dieses Ziel zu erreichen, will man die erforderlichen Maßnahmen für die Errichtung des Regionalmanagements koordinieren, inhaltliche Schwerpunkte definieren und regionale Kooperationen unterstützen. Hierfür hat die Landesregierung zum 01.01.2014 vier Ämter für regionale Landesentwicklung (Braunschweig, Leine-Weser, Lüneburg und Weser-Ems) gegründet, denen vier Landesbeauftragte für regionale Landesentwicklung vorstehen.³⁵ Niedersachsen

Schaffung handlungsfähiger regionaler Verwaltungseinheiten

wiederum neue Schnittstellen und Koordinierungsbedarfe zwischen Kommunen und der nun ungebündelten Landesverwaltung. So haben Vertreter der Städte und Gemeinden (auch in der Region) immer wieder von beträchtlichem Mehraufwand, Abgrenzungsproblemen und Koordinationschwierigkeiten berichtet, z.B. zwischen den Kommunen wie auch zwischen den Kreisen, dem Gewerbeaufsichtsamt und dem Landesbetrieb NLWKN (vgl. Bogumil/Ebinger/Grohs 2008). So seien bei Großverfahren Absprachen zu Verfahren nach BImSchG und Bauungs- und Flächennutzungsplänen sehr aufwändig geworden, da eine bündelnde Behörde fehle. Investoren müsse nun teilweise sogar ein Verwaltungsmitarbeiter zur Seite gestellt werden, um einen reibungslosen Ablauf des Verfahrens im Behördenschwungel zu ermöglichen. Auch kreisübergreifender Gewässerschutz und die Ausweisung von Überschwemmungsgebieten sei sehr kompliziert. Ferner wird geklagt, dass die nun in vielen Bereichen als vollziehende Behörde tätigen Landesministerien weder über lokale Ortskenntnisse verfügten, noch für Gemeinden und Mittelzentren zur Einbringung ihrer Interessen erreichbar seien. Die kreisangehörige Ebene fühle sich von der Politik abgekoppelt. Es wurde offensichtlich, dass weder die Aufgabenaufteilung zwischen Städten und Kreisen, noch jene zwischen den Kreisen wie auch jene zwischen kommunaler und staatlicher Ebene geglückt ist.

³⁴ Bei der Förderung regionalpolitischer Maßnahmen wird schon seit Jahren die EU-Förderung immer wichtiger, vor allem in finanzieller Hinsicht. In der kommenden EU-Förderperiode (2014-2020) gibt es inhaltliche Verschiebungen bei den EU-Förderschwerpunkten und starke Mittelrückgänge bei den EU-Strukturfonds. Deshalb wird durch die Einrichtung der Ämter versucht, die EU-Mittel künftig schwerpunktmäßig dort einzusetzen, wo sie am dringendsten benötigt werden und wo sie zugleich die größtmögliche Wirkung entfalten.

³⁵ Das Amt für regionale Landesentwicklung Braunschweig umfasst das Gebiet des ehemaligen Regierungsbezirkes Braunschweig und beinhaltet damit über das Verbandsgebiet des ZGB auch die Landkreise Göttingen, Northeim und Osterode am Harz.

hat damit die **Aufgaben der regionalen Landesentwicklung und der EU-Förderung** mit anderen für die Regionalentwicklung bedeutsamen Aufgaben in einer Behörde zusammenführt, hier die neuen Ämter für regionale Landesentwicklung (ÄrL). Diese sollen dazu beitragen, dass regionale Entwicklungskonzepte und Förderprojekte gemeinsam mit den regionalen Partnern initiiert, koordiniert und realisiert werden.

Regionalplanung gehört als Teil der Landesplanung zum staatlichen Aufgabenkreis, auch wenn die Organisation der Regionalplanung teilweise dafür eine kommunale oder gemeinsame staatlich-kommunale Trägerschaft vorsieht (vgl. ARL 1999: 87). Die Regionalplanung übernimmt die Konkretisierung und Feinabstimmung der Landesplanung auf der Ebene regionaler, sozioökonomisch verflochtener Teilräume (Hesse 2006: 7ff.). Beteiligt sind damit die Landesebene durch Aufstellung und Fortschreibung der Landesraumordnungspläne sowie die unterschiedlich definierten Regionen mit der zugehörigen Regionalplanung. Im Bereich der staatlichen Organisation ist die Landesplanung meist zusammen mit anderen Zuständigkeiten einer Ministerialabteilung zugeordnet, wobei sich in den dreistufig aufgebauten Ländern auch häufig Zuständigkeiten in den staatlichen Mittelinstanzen befinden. Bei der Regionalplanung selbst lassen sich nach Hesse drei Grundmodelle der Zuständigkeitsverteilung zwischen Staat und Kommunen unterscheiden (vgl. ebd.):

- Regionalplanung als rein staatliche Aufgabe (Schleswig-Holstein);
- Regionalplanung als gemeinsame Aufgabe von Staat und Kommunen (Bayern, Brandenburg, Thüringen, Rheinland-Pfalz, Hessen, Nordrhein-Westfalen). Dabei stellt der Staat die Planungskapazitäten, während die Kommunen über die Planung entscheiden bzw. daran mitwirken. In der Regel geschieht dies in Regionalen Planungsverbände, Planungsgemeinschaften, Regionalversammlungen bzw. Regionalräte, z.T. als eigene Kommunalverbände.
- Regionalplanung als Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung. Zu unterscheiden ist hier zwischen der Übertragung auf kommunal verfasste Verbände (Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt) und der Zuständigkeit der Kreise, wie sie in Niedersachsen bestand.

Die in der Vergangenheit in Niedersachsen von der kommunalen Ebene erstellten regionalen Entwicklungskonzepte waren je nach Region mehr oder weniger konkretisiert und in sehr unterschiedlichen Erarbeitungs- und Beteiligungsprozessen entstanden. Im Gegensatz zu den regionalen Raumordnungsprogrammen waren sie an keine formalen Beteiligungsprozesse gebunden und in vielen Fällen war die staatliche Ebene bislang nicht oder nur beratend in die Erarbeitung der regionalen Konzepte eingebunden. Eine Abstimmung mit den Fachpolitikfeldern des Landes fand in der Regel nicht statt.

Probleme mit der Regionalplanung in Niedersachsen

Durch die neugegründeten ÄrL sollen nun in Niedersachsen in Zusammenarbeit mit der neuen Abteilung 4 „Regionale Landesentwicklung und EU-Förderung“ in der Staatskanzlei die über die verschiedenen Fachministerien verteilten **Kompetenzen für die Landesentwicklung und die EU-Förderung gebündelt** werden. Den Kern dieses organisatorischen Neuzuschnittes bildet die Verschmelzung der ehemaligen Regierungsvertretungen mit den Ämtern für Landentwicklung (einschließlich Domänen- und Moorverwaltung) des alten Landesamtes für Geoinformation und Landentwicklung Niedersachsen. Mit den vier neuen Ämtern für regionale Landesentwicklung will die Landesregierung in den Regionen handlungsfähige Verwaltungseinheiten schaffen. Die Landesbeauftragten sollen die **regionale Landesentwicklung** initiieren, koordinieren, bündeln und insbesondere ressortübergreifende, regionale Entwicklungskonzepte und Förderprojekte gemeinsam mit den Partnern vor Ort realisieren. Im Einzelnen haben die Ämter für regionale Landesentwicklung die folgenden Aufgaben:

- Regionale Koordinierung und Mitwirkung bei der Umsetzung Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), Europäischer Sozialfonds (ESF), Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Die regionale Koordinierung dieser Mittel ist ein neuer Aufgabenbereich. Insgesamt geht es um EU-Fördermittel in Höhe von 722 Mio. Euro für die Jahre 2015-2020. Da diese Mittel mit 50 Prozent bezuschusst sind, geht es um ein Gesamtvolumen von 1,4 Mrd. Euro.³⁶
- Regionale deutsch-niederländische grenzübergreifende Zusammenarbeit;
- INTERREG A (nur Oldenburg);
- Transnationale Zusammenarbeit im Rahmen von INTERREG B und C;
- Metropolregionen, länderübergreifende Zusammenarbeit;
- Landesentwicklung, Projektmanagement, Raumordnung, Demografie;
- Moderation und Begleitung infrastruktureller Großprojekte mit regionalem oder über-regionalem Bezug im Auftrag der Fachressorts;
- Europe Direct und Europabüro;

³⁶ Der ELER Bereich umfasst 403,7 Mio. Euro, Bewilligungsstelle sind hier die ÄrL. Der EFRE und ESF Bereich umfassen insgesamt 318,7 Mio. Euro, Bewilligungsstelle ist die N-Bank. Bei regional bedeutsamen Maßnahmen gehen jedoch Bewertungen der ÄrL in die Förderentscheidungen mit ein.

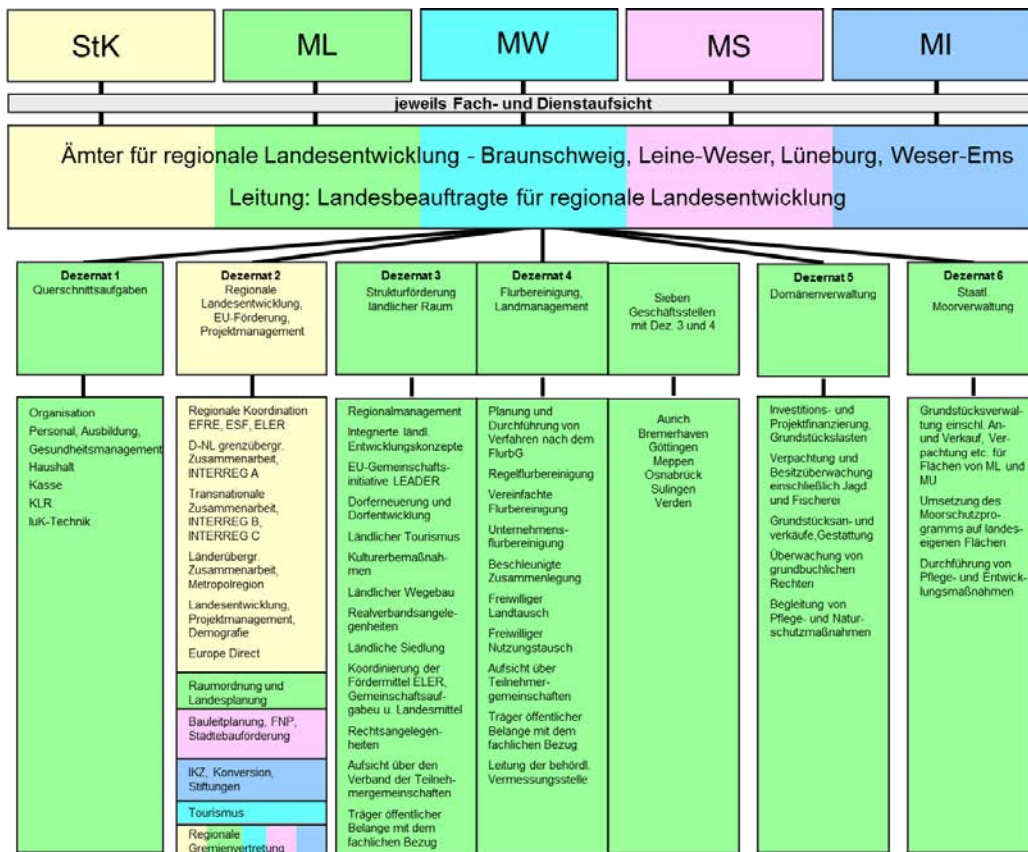
- Bauleitplanung, Genehmigung von Flächennutzungsplänen, Städtebauförderung;
- Interkommunale Zusammenarbeit, Konversion, Stiftungswesen;
- Tourismus;
- Strukturförderung ländlicher Raum;
- Flurbereinigung, Landmanagement;
- Domänenverwaltung;
- Moorverwaltung.

Insbesondere die Handlungsfähigkeit und Präsenz der Landesregierung in der Fläche soll gestärkt werden. Zudem soll die Bündelung staatlicher Aufgaben mit regionalentwicklerischen Bezügen in den Ämtern für regionale Landesentwicklung dazu beitragen, die Kommunen bei der Aufgabenwahrnehmung gezielt zu unterstützen. Die vier Ämter für regionale Landesentwicklung sind damit einheitliche Ansprechpartner für Kommunen und Unternehmen gleichermaßen und für die operative Koordinierung der Förderung in der Fläche zuständig. Damit soll auch der Informationsfluss zwischen der kommunalen, der regionalen und der zentralen Landesebene wieder zuverlässig in beide Richtungen in Gang gebracht werden.

Insgesamt wurden mit der Gründung der Ämter für regionale Landesentwicklung die maßgeblichen Aufgabenbestände der regionalen Landesentwicklung, der Regionalplanung und der Raumordnung sowie der Stadt- und Landentwicklung und der Wirtschaftsförderung zusammengeführt. Mit diesen Kompetenzen ausgestattet übernehmen die Ämter als einheitlicher Ansprechpartner für Kommunen und Unternehmen gleichermaßen die operative Koordinierung der Förderung in der Fläche.

Bündelung staatlicher Aufgaben mit regionalentwicklerischen Bezügen

Abbildung 26: Organigramm der ÄfR



Stand 01.07.2014

In den ÄfR arbeiten insgesamt ca. 520 Mitarbeiter (VZ-Äquivalente), davon sind rd. 420 in den Dezernaten 1, 3, 4, 5 und 6 tätig, also im Bereich der ehemaligen Ämter für Landentwicklung.

Als erste wichtige Maßnahmen haben die ÄfR im Jahr 2014 in Kooperation mit den kommunalen und regionalen Akteuren Regionale Handlungsstrategien für die vier Regionen entworfen. Regionale Handlungsstrategien sollen die landespolitischen Zielsetzungen mit den sich aus den Stärken und Schwächen der Region ergebenden, strategisch wichtigen Handlungsfeldern und Entwicklungszielen verknüpfen. Der Fokus liegt insofern auf Themenfeldern, die einen deutlichen regionalen Bezug aufweisen und für die regionsspezifische Lösungen entwickelt werden können. Die Handlungsstrategien stellen damit eine wichtige Arbeits- und Orientierungsgrundlage für die ÄfR, insbesondere auch für die EU-Förderung, dar. Zudem sollen die wesentlichen Entwicklungsziele der regionalen Handlungsstrategien auch die Aussagen zur Landesentwicklungspolitik im geplanten Landesentwicklungsprogramm beeinflussen (vgl. ÄfR Braunschweig 2014, S. 2).

Die Landesbeauftragten und ihre Ämter für regionale Landesentwicklung haben bei der Erarbeitung der regionalen Handlungsstrategien die regionalen Akteure und die interessierte Öffentlichkeit mit einbezogen. Ebenfalls eingebunden waren die Staatskanzlei und der Staatssekretärs-

Erarbeitung regionaler Handlungsstrategien

ausschuss „Landesentwicklung und EU-Förderung“. Beschlossen wurden die regionalen Handlungsstrategien vom Kabinett im November 2014.

Um die kommunale Ebene angemessen einzubeziehen, sind Kommunale Steuerungsausschüsse in den ÄrL eingerichtet worden. Sie bestehen jeweils aus acht kommunalen ständigen Mitgliedern und der oder dem Landesbeauftragten. Die kommunalen Mitglieder werden durch die drei Kommunalen Spitzenverbände bestimmt, grundsätzlich jeweils zur Hälfte von der Landkreisebene und den Verbänden auf Gemeindeebene. Die Kommunalen Steuerungsausschüsse sollen u. a. regional bedeutsame Themen aufgreifen und gemeinsam mit dem jeweils zuständigen ÄrL Strategien für die Regionalentwicklung erarbeiten, auf deren Umsetzung hinwirken sowie aktiv beim Bewertungsprozess regional bedeutsame Förderentscheidungen mitwirken.

Kommunale Steuerungsausschüsse

Im ArL Braunschweig wurde Ende Mai 2014 der Dialog mit über 100 regionalen Akteuren eröffnet, um im Rahmen dieses umfangreichen Prozesses die Analysen und Interessen der einzelnen Verantwortungsträger vor Ort frühzeitig aufnehmen zu können. In diesem Zeitraum wurden Einzelgespräche mit der kommunalen Ebene, Vertretern aus Wirtschaft, Arbeitsmarkt und Wissenschaft, Behörden, regionalen Zusammenschlüssen, Verbänden der Wohlfahrtspflege und der Sozialwirtschaft, Kirchen sowie Vertretern aus den Bereichen Landwirtschaft, Umwelt, Gesundheit, Bildung und Kultur geführt. Im Juni 2014 wurde der erste Entwurf an mehr als 250 maßgebliche regionale Verantwortungsträger des Amtsbezirkes zur Stellungnahme übersandt. Nach Eingang von insgesamt 65 Stellungnahmen von 70 Akteuren ist der Entwurf der Regionalen Handlungsstrategie überarbeitet worden. Der überarbeitete Entwurf der Regionalen Handlungsstrategie wurde am 18.09.2014 vom Kommunalen Steuerungsausschuss für den Amtsbezirk als regional abgestimmt beschlossen.

ArL Braunschweig

Methodisch gliedert sich die regionale Handlungsstrategie in Braunschweig in Beschreibungen zur Ausgangslage und Bestandsanalyse, eine Stärken- und Schwächen-Analyse sowie daraus abgeleitete Handlungsbedarfe und -felder. Strategische Ziele beschreiben die auf die einzelnen Handlungsfelder bezogenen allgemeinen Ziele, die bis zu einem zu definierenden Zeitpunkt erreicht werden sollen. Operative Ziele beschreiben die Ziele der in den Handlungsfeldern liegenden Themenfelder. Konkrete Projekte beschreibt die regionale Handlungsstrategie bewusst nicht. Die regionale Handlungsstrategie ist vielmehr der strategische Rahmen, an dem sich in einem nächsten Schritt regionalbedeutsame Projekte bzw. Maßnahmen orientieren sollen. Die regionale Handlungsstrategie dient in Bezug auf regionalbedeutsame Maßnahmen als ein Auswahlkriterium für Förderentscheidungen und zielt neben der ESI-Fondsförderung aus EFRE, ESF und ELER auch auf die Bundes- und Landesförderung ab.

3.4 Zusammenfassung

Im Vergleich der großen Bundesländer ist Niedersachsen ähnlich kleinteilig organisiert wie Bayern und Baden-Württemberg, allerdings mit dem zentralen Unterschied, dass in den beiden süddeutschen Bundesländern der Handlungsdruck aufgrund der wirtschaftlichen Situation, der Finanzlage der öffentlichen Haushalte und der prognostizierten demografischen Entwicklung deutlich geringer ist. In Niedersachsen unterschreiten 26 Landkreise bzw. kreisfreie Städte schon jetzt die Mindestgröße von 150.000 Einwohnern, für 2030 sieht die Entwicklung nochmals deutlich schlechter aus. Auch die Region ist durch einen ausgesprochen kleinteiligen Zuschnitt der Gebietskörperschaften gekennzeichnet, sowohl auf der Ebene der Landkreise als auch der Städte und Gemeinden. Bis auf den Landkreis Gifhorn haben alle anderen Kreise schon jetzt deutlich unter 150.000 Einwohner, ebenso wie die kreisfreien Städte Wolfsburg und Salzgitter. Betrachtet man die Bevölkerungsprognosen so wird für das Jahr 2030 ein Verlust zwischen 5 Prozent und 20 Prozent vorausgesagt, so dass die Verwaltungskraft weiter sinken wird, wenn es nicht zu Gebietsreformen kommt.

Betrachtet man die Aufgabenwahrnehmung auf der regionalen Ebene so ist neben dem ZGB durch die Gründung der AfdR ein weiterer regionaler Akteur zur Förderung der Standort- und Lebensbedingungen entstanden, dessen territorialer Zuschnitt nicht nur deckungsgleich ist, sondern dessen Aufgabenbereich zu dem des ZGB auch gewisse inhaltliche Nähe aufweist. Zudem hat die seit 2013 amtierende rot-grüne Landesregierung mit der Einrichtung von vier ÄrL in den ehemaligen Gebietszuschnitten der Bezirksregierungen eine neue (staatliche) Institution mit regionalen Aufgabenzuschnitt geschaffen, vornehmlich um regionale Struktur- und Entwicklungsaufgaben von Seiten des Landes wahrzunehmen. Damit zeigt sich bei der Betrachtung der Aufgabenwahrnehmung auf regionaler Ebene eine gewisse Fragmentierung der Zuständigkeiten. Die bisherigen Aufgabenzuschnitte des ZGB und der AfdR lassen zudem die regionale Koordination als unterentwickelt erscheinen (und dies trotz der kleinen Landkreise), insbesondere im Vergleich zu Regionen wie Hannover oder Stuttgart.

Allerdings ist die Ausgangslage für eine stärkere regionale Aufgabenwahrnehmung in der Region aufgrund der Polyzentralität der Region deutlich schwieriger.³⁷ Polyzentralität ist in der Regel machtpolitisch ein

³⁷ Unter Polyzentralität wird eine räumliche Konfiguration verstanden, in welcher sich mindestens zwei urbane Zentren einer solchen geographischen Nähe zueinander befinden, dass sich die typisch städtischen Komponenten gegenseitig beeinflussen. Eine weitere Region mit sehr starker Polyzentralität ist das Ruhrgebiet.

Nachteil bei dem Versuch zu einer besseren regionalen Zusammenarbeit zu kommen. Allerdings haben die ökonomischen Entwicklungen dieser Zeit dazu geführt, dass in der modernen Wirtschaftswelt die regionale Ebene zu einem zentralen Handlungsraum wird. Nur ein kooperatives Agieren lokaler, regionaler Akteure aus Politik und Verwaltung wie aus der Wirtschaft und Zivilgesellschaft ermöglicht es, Maßnahmen zu entwickeln, die die Region zukunftssicher machen. Diese Erkenntnis scheint auch in der polyzentralen Region Braunschweig zu wachsen. Wichtig ist die Erkenntnis, dass urbane Zentren wie auch der ländliche Raum ganz unterschiedliche Stärken und Qualitäten besitzen und dass es sinnvoll ist, sich in der Region funktionell zu differenzieren. Dies gelingt jedoch nur, wenn die Kommunen der Region ihre kooperative Strategiefähigkeit unter Beweis stellen.

4 Die Regionsdebatte

Die kommunale und regionale Aufgabenwahrnehmung in der Region wird spätestens seit dem Jahr 2008 intensiv und kontrovers diskutiert. Seit Anfang 2013 hat die Heftigkeit, Emotionalität und Komplexität der Diskussion noch einmal deutlich zugekommen. Kaum eine Woche vergeht, ohne dass sich nicht irgendein Akteur in der Region für oder gegen eine Fusion oder sonstige Gebietszusammenlegung oder Aufgabenübertragung ausspricht. Das einzige, was man sicher sagen kann ist, dass die Region den Eindruck einer starken Uneinigkeit hervorruft. Dies hat mittlerweile auch Diskussionen auf Landesebene hervorgerufen, wie z.B. den Antrag auf Einrichtung einer Enquetekommission „Zukunftsfähige kommunale Strukturen in Südostniedersachsen“ durch die CDU Landtagsfraktion im Dezember 2014.

**Starke Uneinigkeit in der
Regionsdebatte**

Hintergrund der zunehmenden Debatte ist die Tatsache, dass sich in den vergangenen Jahren die finanziellen und demografischen Problemlagen, insbesondere der Landkreise aber auch der kreisfreien Stadt Salzgitter, deutlich verschärft haben. Zwar steht die Region insgesamt nicht schlecht da, sie ist aber in besonderer Weise von einem dichten Nebeneinander starker, stabiler, schwacher und sehr schwacher kommunaler Einheiten geprägt. Wenn nicht bald gegengesteuert wird, werden einzelne Gebietskörperschaften in der Region handlungsunfähig sein.

Das Spektrum der Vorschläge ist weit. Neben dem 2008 vom damaligen Braunschweiger Oberbürgermeister Hoffmann lancierten Vorschlag einer „Region Braunschweig“ nach dem Vorbild der Region Hannover sind seit 2010 diverse Kooperations- und Fusionsmodelle im Gespräch (z.B. Wolfsburg/Gifhorn/Helmstedt; Wolfsburg/Helmstedt; Helmstedt/Wolfenbüttel; Peine/Hildesheim; Peine/Braunschweig; Drei-Zentren-Modell). Zudem wird in diesem Zusammenhang immer wieder über eine Stärkung des ZGB in Form zusätzlicher Aufgabenübertragungen in Verbindung mit einer Reform seiner Strukturen diskutiert. Im Folgenden sollen diese Diskussionen kurz, ohne jede Absicht auf Vollständigkeit, nachgezeichnet werden.

Im Februar 2008 hat der Braunschweiger Oberbürgermeister Gert Hoffmann (CDU), vor dem Hintergrund der 2005 erfolgten Abschaffung der Bezirksregierungen und der in der Region vorhandenen Fragmentierung der Zuständigkeiten, auf verschiedene Institutionen und Ebenen mit unterschiedlichen territorialen Zuschnitten, den Vorschlag zur Schaffung einer Region Braunschweig vorgelegt. Hier ist vorgesehen, dass die Regionsebene als Gebietskörperschaft in Form eines „Regionalkreises“ mit eigenem Parlament und einem direkt gewählten Präsidenten die Aufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungskreises, die bisher

**2008: Vorschlag Region
Braunschweig**

von den Landkreisen und kreisfreien Städten wahrgenommen werden, übernehmen. Dies bedeutet die Auflösung der Landkreise und für die kreisfreien Städte der Verlust des Status der Kreisfreiheit. Um Bürgernähe gewährleisten zu können, sollen die Aufgaben, die einen direkten Bürgerkontakt erfordern, möglichst weitgehend vor Ort wahrgenommen werden. Dies kann bei entsprechender Leistungsfähigkeit durch eine Übertragung der Aufgaben an die Städte und Gemeinden oder die Einrichtung von dezentralen „Außenstellen“ der Region erfolgen. Bei der Region sollen insbesondere die Aufgaben verbleiben, die einer regionalen Steuerung bedürfen, die regional effektiver und effizienter organisiert werden können oder bei denen eine gemeinsame Wahrnehmung im Sinne von Sichtbarkeit als Region nach außen sinnvoll ist. Mit der Regionsbildung sollten auch andere Organisationen (Sparkassen, Kammern etc.) hinsichtlich ihrer territorialen Zuschnitte überprüft und gegebenenfalls angepasst werden.

Der Gutachter hat im Auftrag der IHK Braunschweig im September 2008 ein Gutachten zur Modernisierung der Verwaltungsstrukturen im Großraum Braunschweig vorgelegt, welches sich intensiv mit dem Vorschlag Hoffmanns auseinandersetzt (Bogumil/Ebinger/Grohs 2008). Die Bildung einer Region Braunschweig unter Auflösung der Landkreise wurde dabei prinzipiell als die „beste“ Lösung angesehen, da eine Regionalkreisbildung deutliche Vorteile für die Bürger mit sich bringen kann, wenn sie mit einer entsprechenden Leistungssteigerung und Aufwertung der ortsnahen Ebene einhergeht. Allerdings wurde schon damals ausgeführt, dass diese an sich sinnvolle Regionsbildung durch die Polyzentralität der Region³⁸, die z.T. recht kleinteilige, wenig leistungsfähigen Gemeindestrukturen und politische Widerstände erheblich erschwert wird. Die Schaffung einer Region Braunschweig ist ein zeitaufwändiges, hochkomplexes Reformprojekt mit einer Vielzahl zu lösender fachlicher Schwierigkeiten, wie zu überzeugender politischer Vetospieler. Die Region Braunschweig ist im Vergleich mit der Region Hannover flächenmäßig deutlich größer (ca. 5.000 qkm anstatt 3.000 qkm) und hat mit drei kreisfreien Städten, fünf Landkreisen, 24 Einheitsgemeinden und 19 Samtgemeinden (51 Beteiligte) deutlich mehr Gebietskörperschaften als

**Bogumil u.a. 2008: zunächst
Stärkung des ZGB und Kreis-
gebietsreform**

³⁸ Anders als in der monozentrischen Region Hannover gibt es im Raum Braunschweig nicht nur zwei bis drei Oberzentren (Braunschweig, Wolfsburg, nur noch bedingt Salzgitter) sondern in deren weiteren Umkreis auch noch Mittelzentren (insbesondere Gifhorn, Peine, Wolfenbüttel und Goslar). Darüber hinaus tendieren Teilräume in den Randbereichen zu außerhalb liegenden Zentren (so insbesondere der Ostkreis Peine nach Hannover und der Nordkreis Gifhorn nach Uelzen). Die strukturelle Heterogenität zeigt sich im Zusammentreffen von großstädtisch-industriell geprägten urbanen Gebieten und eher ländlich geprägten Gebieten bis in Harz und Heide. Historisch-landsmannschaftlich grenzten hier preußische, hannoversche und goslarische Gebiete aufeinander. Die identitätsstiftende Wirkung der 1974 geschaffenen Kreise ist als eher schwach einzuschätzen. Verständlicherweise ist die Identifikation mit Wohnorten und nächstgelegenen, zentrale Funktionen wahrnehmenden Städten und Gemeinden weit größer, als jene zu den Kreisen.

die Region Hannover mit vormals einer kreisfreien Stadt und einem Landkreis mit 20 Einheitsgemeinden (22 Beteiligte). Insbesondere die kleinteilige Gemeindestruktur behindert eine sinnvolle Regionsbildung, da ihre administrative Kapazität es nicht erlaubt, unmittelbar und einheitlich die verbleibenden Kreisaufgaben auf die gemeindliche Ebene übergehen zu lassen. Insofern wurde damals vorgeschlagen, zunächst auf einen Ausbau des bestehenden ZGB zu setzen. Im Gegensatz zum Modell einer regionalen Gebietskörperschaft Großraum Braunschweig könnten hier die Kreise als Ebene bestehen bleiben und lediglich einen Teil ihrer Aufgaben abgeben. Eine Kreis- und Gemeindegebietsreform wäre dennoch aus Gründen der Gemeinkosten und der allgemeinen Schwäche der Kreise und Gemeinden notwendig (vgl. ebd.).

In der Folgezeit wurden sowohl die Vorschläge zur Bildung einer Region Braunschweig als auch zur Stärkung des ZGB von verschiedenen Akteuren positiv aufgegriffen, aber es gab immer auch jeweils nicht zu unterschätzende ablehnende Stimmen. Im Dezember 2009 beschloss der Rat der Stadt Braunschweig am Ziel der Bildung einer Region Braunschweig festzuhalten (DS 12991/09).³⁹ Ende 2010 wurden erste Überlegungen zu Teilregionsmodelle konkretisiert (vgl. Hesse 2011), insbesondere für die Teilregion Wolfsburg/Gifhorn/Helmstedt, die aber letztlich schon in der Planungsphase am Widerstand aus dem Landkreis Gifhorn scheiterten. Ebenfalls Ende 2010 brachte die SPD-Fraktion im Landtag eine Gesetzesinitiative (DS 16/2610) zur Stärkung des ZGB in den Landtag ein, die allerdings abgelehnt wurde (vgl. 3.2.1). Braunschweigs Oberbürgermeister Hoffmann präsentierte im Oktober 2012 einen aktualisierten Vorschlag zur Bildung einer verfassten Region Braunschweig nach dem Vorbild der Region Hannover. Insgesamt findet der Vorschlag Hoffmanns Zustimmung in Wirtschaftskreisen und bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden im Bereich Braunschweig, wurde aber von den Landräten und kreisfreien Städten ganz überwiegend ablehnend aufgenommen.

Ende 2010: Idee einer Teilregion Wolfsburg/Gifhorn/Helmstedt

In einem Gutachten (Basis 2010, Fortschreibungen 2011 und 2012) zu den Kommunalstrukturen in Niedersachsen stellt Hesse im Raum Braunschweig einen erheblichen Stabilisierungsbedarf für die Landkreise Peine, Wolfenbüttel, Helmstedt und Goslar sowie die Stadt Salzgitter fest. Von den möglichen gebietskörperschaftlichen Lösungen präferiert er im Nordbereich einen Zusammenschluss der LKe Gifhorn und Helmstedt mit der Stadt Wolfsburg, im mittleren Bereich entweder einen Zusammenschluss der LKe Peine und Wolfenbüttel mit der Stadt Braunschweig oder (bei einem Fortbestand der kreisfreien Stadt Braunschweig

Hesse 2012: drei Teilregionen

³⁹ Im Februar 2014 wurde dieses Ziel wieder durch einen mehrheitlichen Ratsbeschluss bestätigt (DS 16653/14).

als Solitär) im Südbereich einen Zusammenschluss der LKe Wolfenbüttel und Goslar mit der Stadt Salzgitter (Hesse 2012).

Seit 2011 verstärken die Stadt Wolfsburg und der Landkreis Helmstedt die Bemühungen um ihre gebietliche Vereinigung. Dabei wird die Variante, die auf die Eingemeindung aller Städte und Gemeinden des LK Helmstedt in die kreisfreie Stadt Wolfsburg zielt, durch ein von den Kommunen selbst hierzu bei den Professoren Mehde (LU Hannover) und Hagebölling (TU BS) in Auftrag gegebenes Gutachten durch erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken in Frage gestellt (vgl. Mehde/Hagebölling 2013). Auch die Variante der Bildung eines Regionalkreises mit gestraffter Gemeindestruktur und einer kreisangehörigen Stadt Wolfsburg mit Sonderstatus ist schwierig, da die Landkreisfunktionen durch das systemwidrige Übergewicht der Stadt Wolfsburg (ca. 120.000 Einwohner) im Regionalkreis (insges. ca. 210.000 Einwohner) obsolet werden könnten.⁴⁰ Insofern hat man die Bemühungen zu einem Zusammenschluss mittlerweile weitgehend aufgegeben, zumal das Land Niedersachsen diesen Ende 2013 ebenfalls ablehnt hat.

2011: Wolfsburg/Helmstedt

Anfang 2013 legen wichtige regionale Akteure der SPD einen Vorschlag über die Weiterentwicklung des ZGB zu einem Regionalverband Braunschweig (RVB) nach dem Vorbild des Regionalverbandes Ruhr vor (vgl. ebenfalls 3.2.1). SPD-Landtagsvizepräsident Bachmann hält die Schaffung des RVB bis 2016 als Zwischenschritt für möglich und notwendig, um dann im Jahr 2021, wenn die Hauptverwaltungsbeamten und die Kommunalvertretungen wieder gemeinsam an einem Wahltag gewählt werden, eine verfasste Region Braunschweig zu haben. Auf dem Bezirksparteitag 2013 der SPD Braunschweig am 27. April 2013 wurde der Vorschlag zur Weiterentwicklung des ZGB zu einem Regionalverband verabschiedet.

SPD 2013: Weiterentwicklung des ZGB zum Regionalverband

Im Herbst 2013 wurde bekannt, dass der Landkreis Peine beabsichtigt Fusionsmöglichkeiten mit Nachbarkommunen auszuloten. Auf Initiative der Kreistagsfraktionen von SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN ist die Landkreisverwaltung per Kreistagsbeschluss beauftragt werden, mit den Landkreisen Hildesheim, Gifhorn, den kreisfreien Städten Braunschweig und Salzgitter sowie der Region Hannover als potentiellen Partnern Verhandlungen über einen möglichen Zusammenschluss aufzunehmen. Am weitesten fortgeschritten sind mittlerweile die Gespräche mit dem Landkreis Hildesheim. Hier sind mittlerweile Steuerungsgruppen eingesetzt worden und ein umfangreiches Gutachten zur Prüfung einer Fusion eingeholt worden (vgl. Albers 2014). Eine endgültige Entscheidung über eine Fusion seitens der Landkreise soll im Sommer 2015

2013: Peine/Hildesheim

⁴⁰ Denkbar wäre ein solcher Regionalkreis nur durch Hinzuziehung von Gifhorn.

fallen. Seitens des Landes und in der Region selbst herrscht eine große Skepsis bezüglich dieser Pläne vor.

Nach dem Scheitern der Pläne zwischen Wolfsburg und Helmstedt wird seit 2014 auf Initiative des Landes ein Zusammengehen der Landkreise Helmstedt und Wolfenbüttel geprüft. Auch hier gibt es die unterschiedlichsten Vorstellungen. Denkbar wäre es, den LK Helmstedt aufzulösen und einige nördlich gelegene Gemeinden in die Stadt Wolfsburg, die anderen Gemeinden in den LK Wolfenbüttel oder nach Braunschweig einzugliedern. Dieses wird von einigen Gemeinden im Landkreis Helmstedt favorisiert, von anderen wiederum nicht und der Landkreis Wolfenbüttel möchte, wenn überhaupt, nur einen kompletten Zusammenschluss beider Kreise. Anfang 2015 haben sich nun als erstes die CDU Parteivorsitzenden beider Kreise gegen eine Kreisfusion ausgesprochen, auch die SPD, die F.D.P und die Linke aus dem Landkreis Wolfenbüttel sind skeptisch. Die Stadt Wolfenbüttel hat sich fraktionsübergreifend gegen die Fusionspläne ausgesprochen.

2014: Helmstedt/Wolfenbüttel

Die seit 2013 amtierende rot-grüne Landesregierung schafft mit der Einrichtung von vier ÄrL ab Januar 2014 in den ehemaligen Gebietszuschnitten der Bezirksregierungen eine neue Institution mit regionalen Aufgabenzuschnitt, vornehmlich um regionale Struktur- und Entwicklungsaufgaben von Seiten des Landes wahrzunehmen. Landesbeauftragter des ÄrL Braunschweig wird der Landrat aus Helmstedt, Matthias Wunderlich-Weilbier. Mit der Einrichtung dieses Amtes gibt es wieder eine regionale Aufgabenwahrnehmung und Bündelung für die Region seitens des Landes.

2014: Schaffung eines ÄrL in Braunschweig

Am 03.02.2014 präsentiert der Salzgitteraner OB Klingebiel einen Vorschlag für eine mögliche künftige Gebietsstruktur in der Region, das sogenannten Drei-Zentren-Modell. Es besteht im Kern aus der Idee einer Stärkung des oberzentralen Verbundes der drei kreisfreien Städte durch Auflösung der Landkreise Peine und Helmstedt und Eingliederung einiger Gemeinden in die drei kreisfreien Städte und Zuordnung anderer in die Landkreise Wolfenbüttel oder Gifhorn (ggf. Hildesheim). Der Landkreis Goslar könnte zudem mit dem Landkreis Wolfenbüttel fusionieren. In dieser Variante hätte der Landkreis Gifhorn 232.000 EW, der neue Landkreis Wolfenbüttel/Goslar 258.000 EW und die gestärkten kreisfreien Städte Salzgitter 142.000 EW, Braunschweig 302.000 EW und Wolfsburg 161.000 EW. Außerhalb Salzgitters stößt das Drei-Zentren-Modell jedoch überwiegend auf Ablehnung, nicht nur weil die Oberzentren durch wirtschaftlich und demografisch „gesunde“ Gemeinden gestärkt würden und in den Landkreisen mehrheitlich periphere, demografisch belastete Gemeinden verblieben. Auch ist das Drei-Zentren-Modell nicht mit weiteren Akteuren der Region abgestimmt.

Klingebiel 2014: Drei-Zentren-Modell plus 2 Landkreise

Im Dezember 2014 legt die CDU Landtagsfraktion einen Antrag auf Einrichtung einer Enquetekommission „Zukunftsfähige kommunale Strukturen in Südostniedersachsen“ vor. Der Auftrag dieser möglichen Enquetekommission wird zurzeit im Landtag diskutiert. Die Landesregierung hat in dieser Frage Gesprächsbereitschaft signalisiert. Strittig ist noch der räumliche Zuschnitt der Enquetekommission (nur Südostniedersachsen oder alle demografisch schwachen Gebiete in Niedersachsen).

Ende 2014: Antrag auf Einrichtung einer Enquetekommission

Versucht man diese Diskussion zusammenzufassen, zeigt sich bei aller Heterogenität, dass es seit dem Beginn der Diskussion um eine „Region Braunschweig“ vor ca. sieben Jahren mittlerweile eine höhere Bereitschaft gibt, über eine Veränderung von Gebietsstrukturen nachzudenken und zudem in Teilregionen zu denken. Auch wird der Gedanke einer stärkeren regionalen Zusammenarbeit mittlerweile von nahezu allen politischen Akteuren in der Region geteilt. Jedoch sind die konkreten Ansichten, in welcher Form dies geschehen könnte, sehr unterschiedlich, Fusionsüberlegungen aufgrund fehlender Verflechtungen teilweise fachlich nicht fundiert und die zur Diskussion gestellten Modelle variantenreich. Hintergrund sind unterschiedliche lokale und teilregionale Interessen und mitunter auch historisch geprägte lokale Identitäten.⁴¹ In der Summe gibt es weiterhin keine Einigkeit in der Region, wie die kleinteiligen Gebietsstrukturen, dazu gehören gleichsam die Kreis- wie die Gemeindeebene, weiterentwickelt werden sollen. Auch das Land treibt bisher die eigentlich notwendigen weiteren gebietskörperschaftlichen Änderungen nicht aktiv gestaltend voran. Der auf freiwillige Gebietszusammenschlüsse setzende Zukunftsvertrag, welcher als Anreiz fusionswilligen Kommunen die Übernahme eines erheblichen Teils der kommunalen Verschuldung durch das Land versprach, ist mittlerweile ausgelaufen. Allerdings deutet sich an, dass das Land künftig, zunächst durch die Einsetzung einer Enquetekommission, stärker ordnend in Erscheinung tritt.

Zusammenfassend: höhere Bereitschaft, über eine Veränderung von Gebietsstrukturen nachzudenken und stärker regional zusammenzuarbeiten

Welche Konsequenzen ergeben sich nun aus dieser Diskussion für die Region? Der große Entwurf einer verfassten Region Braunschweig ist auch sieben Jahre nach dem Beginn der Diskussion nicht weiter vorangekommen. Die schon 2008 vorgebrachten Argumente (Polyzentralität und flächenmäßige Größe der Region; kleinteilige, wenig leistungsfähigen Gemeindestrukturen; erhebliche politische Widerstände) gelten immer noch. Zudem hat sich die Ausgangssituation durch die Gründung der ÄRL geändert, da von staatlicher Seite wieder eine Bündelung für die

Handlungsmöglichkeiten: großes Regionsmodell ist unrealistischer geworden

⁴¹ Mitunter behindert eine historisch bedingte lokale Identität der Menschen im Braunschweiger Land auch heute noch die Ausprägung eines intensiven Zusammengehörigkeitsgefühls mit den ehemals nicht zum Herzogtum Braunschweig gehörenden Gebieten (insbesondere große Teile der Landkreise Peine, Goslar und Gifhorn, Teile der Städte Wolfsburg und Salzgitter).

regionale Ebene aufgebaut wird.⁴² Es erscheint deshalb derzeit nicht realistisch, dass die verfasste Region Braunschweig umgesetzt werden kann. Das noch längere Warten auf Fortschritte in dieser Regionsdebatte führt insofern eher dazu, dass jetzt dringend notwendige Reformschritte unterlassen werden und die Region in ihrer Entwicklung stagniert.⁴³

Welche Handlungsmöglichkeiten bestehen nun jenseits der großen Regionsidee? Hier ist es sinnvoll stärker zwischen zwei unterschiedlichen Ebenen zu trennen, die in der Diskussion immer wieder miteinander vermischt werden; die regionale und die kommunale Aufgabenwahrnehmung. Wenn es auf absehbare Zeit zu keiner Regionsbildung nach dem Vorbild von Hannover kommt, würden die Kreise als Ebene bestehen bleiben. Da der jetzige Kreiszuschnitt wie unter 3.1 ausgeführt, wenig zukunftsfähig ist, ist eine **Kreisgebietsreform in der Region Braunschweig/Hannover unabdingbar**. Unabhängig von der sehr strittigen Frage, wer hier dann mit wem fusioniert und ob bestimmte oder alle kreisfreien Städte mit Sonderstatus wie Göttingen „eingekreist“ werden, gibt es aber Aufgaben, die sinnvollerweise **schon jetzt** auf regionaler Ebene wahrgenommen werden können. Bisherige regionale Institutionen sind zum einen der ZGB und zum anderen die AfdR als PPP, hinzukommt von staatlicher Seite das ArL. Insbesondere die Stärkung des ZGB wurde vom Gutachter 2008 ins Spiel gebracht und wird seitdem von zahlreichen Akteuren immer wieder aufgegriffen. Nachdem in Kapitel 3 bereits die bestehende Arbeitsteilung zwischen diesen drei Institutionen vorgestellt wurde, soll daher nun im nächsten Kapitel konkret überprüft werden, welche Möglichkeiten es gibt, den ZGB als regionale Klammer kommunaler Zusammenarbeit zu stärken.

Unterscheidung zwischen regionaler und kommunaler Aufgabenwahrnehmung

⁴² Das Fehlen einer solchen Bündelung war einer der Ausgangspunkte für den Vorschlag von Hoffmann.

⁴³ Eine ähnliche Erfahrung wurde im Ruhrgebiet gemacht. Jahrelang wurde von unterschiedlichsten Kreisen die Idee einer „Ruhrstadt“ verfolgt, eine Idee die angesichts der Tatsache, dass diese je nach Zuschnitt zwischen 4 und 5 Mio. Einwohner hätte und vier der größten 12 Städte Deutschlands miteinander verbinden würde, völlig unrealistisch ist. Erst nachdem nun seit einigen Jahre diese Idee definitiv nicht weiter verfolgt wird, ergeben sich erste Fortschritte in der regionalen Zusammenarbeit über den RVR.

5 Zukunft des ZGB

Im Folgenden wollen wir nun die wesentlichen regionalen Aufgaben, wie sie von Regionalverbänden deutschlandweit erbracht werden und wie sie in einzelnen Initiativanträgen in der Region bereits genannt werden, diskutieren (5.2.). Ausgangspunkt sind aber zunächst die bestehenden Aufgaben des ZGB (5.1). In Kapitel 5.3 wird dann auf Reformmöglichkeiten und –notwendigkeiten im Bereich der Verbandsstrukturen eingegangen.

5.1 Bestehende Aufgabenwahrnehmung

5.1.1 Regionalplanung

Die Regionalplanung ist das Bindeglied zwischen der Landes- und der kommunalen Bauleitplanung und eine kommunale Pflichtaufgabe. Diese besteht darin, ein Regionales Raumordnungsprogramm (=Regionalplan) aufzustellen und fortzuführen. Dieses stellt das zentrale Gestaltungs- und Koordinierungsinstrument der Raumordnung dar, in welcher sämtliche ökologischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und sonstigen infrastrukturellen Erfordernisse miteinfließen. Eine weitere Aufgabe der Regionalplanung besteht darin, sämtliche raumbedeutsamen Planungen aufeinander abzustimmen. Besondere Relevanz erhält die Regionalplanung in der regionalverträglichen Rahmensetzung für Ansiedlungen und Erweiterungen des großflächigen Einzelhandels. Dabei muss das Regionale Raumordnungsprogramm allen Kommunen Entwicklungspotentiale zugestehen, aber die interkommunale Konkurrenz zügeln, um zu vermeiden, dass sich keine Kommune zu Lasten ihrer Nachbarn entwickeln kann. Am Ende der Entwicklung eines Regionalplans muss ein hinreichend konkretes Ergebnis stehen, welches für die kreisfreien Städte, Kreise und Gemeinden anwendbar und umsetzbar ist. Erfahrungsgemäß gelingt die Umsetzung eines Regionalplans immer dann, wenn es einen breiten inhaltlichen und politischen Konsens hierzu gibt.

Der ZGB übernimmt als Träger der Regionalplanung die Aufstellung und Fortführung des Regionalen Raumordnungsprogramms sowie als Untere Landesplanungsbehörde die raumordnerische Prüfung und Abstimmung von raumbedeutsamen Planungen und Einzelvorhaben. Der ZGB schaut also, ob sich das Angebot an innerörtlichen Versorgungsstrukturen mit geplanten Neuansiedlungen von Handelsflächen außerhalb des Gemeindegebiets vertragen, d. h. ob zum Beispiel bestimmte Handels- und Warengüter gemäß der örtlichen Siedlungsstruktur und vorliegenden Gewerbestruktur „zu viel“ angeboten werden. In solchen Abwägungsfällen greift der ZGB steuernd ein. Des Weiteren ist der ZGB für die Rahmensetzung in der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung

zuständig. Außerdem wirkt er an der Aufstellung von Programmen und Plänen der Fachbehörden zum Beispiel durch Erarbeitung von raumordnerischen Stellungnahmen als Träger öffentlicher Belange mit. Im Jahr 2013 wurden beispielsweise 400 Planverfahren, darunter 330 kommunale Bauleitplanverfahren, zur Stellungnahme vorgelegt. Zu diesen Planverfahren sind insgesamt 43 Stellungnahmen ergangen.

Durch seine regionalplanerische Tätigkeit fließen im ZGB mittlerweile eine Reihe von Themen zusammen, wie Siedlungswesen, großflächiger Einzelhandel, Natur und Landschaft, Bodenabbau, Hochwasserschutz, Naherholung, Landwirtschaft, Verkehr, nachhaltige Energiegewinnung und Regionalstatistik. Üblicherweise erledigt der ZGB hierfür grundlegende Planungsarbeiten. Aktuell stehen folgende Tätigkeiten im Vordergrund seiner regionalplanerischen Tätigkeit.

- Dem ZGB sind im Jahr 2010 zahlreiche Anträge auf Änderung des Regionalen Raumordnungsprogramm 2008 zwecks weiterer Festlegung von Vorrang- bzw. Eignungsgebieten für Windenergienutzung vorgelegt worden. Derzeit befindet sich die im Herbst 2011 eingeleitete Änderung des RROP in der Abwägung der 1.800 eingegangenen Stellungnahmen aus dem Beteiligungsverfahren.
- Das Regionale Energie- und Klimaschutzkonzept für den Großraum Braunschweig wurde im Jahr 2013 mit einer Bestandserhebung über sämtliche Energieträger und Energieverbräuche auf Samt- und Einheitsgemeindeebene fertiggestellt. Darauf aufbauend soll ein Masterplan entwickelt werden, in dem eine Priorisierung von Zielen und Maßnahmen zur Erreichung einer 100 Prozent Erneuerbaren Energie Region bis zum Jahr 2015 erfolgt.
- Fortschreibung des regionalen Einzelhandelsentwicklungskonzeptes mit einer Vollerhebung des Einzelhandelsbestandes in der Region im Jahr 2015.
- In einer gemeinschaftlichen Projektarbeit der Landkreise Holzminden, Schaumburg-Lippe, Nienburg und Hameln-Pyrmont (REK Weserberglandplus) sowie des ZGB wurden mit Unterstützung des Landes die PlanZ zu den Themenbereichen Tourismus, Freizeit und Erholung in den Regionalen Raumordnungsprogrammen gezielt geschärft und wesentlich besser fachlich begründet. Diese PlanZ sind erstmalig bei der Erarbeitung des Fachbeitrags „Erholung und Tourismus“ angewendet worden. Ziel ist die verbesserte Wirksamkeit der entsprechenden Festlegungen im RROP in Hinsicht auf Förderung und Unterstützung der regionalen Tourismuswirtschaft, die an der Erarbeitung intensiv beteiligt wurde.

Festlegung von Windenergienutzung

Regionale Energie- und Klimaschutzkonzept

Regionales Einzelhandelsentwicklungskonzept

Fachbeitrag für die Fortschreibung der Funktionsbereiche „Erholung und Tourismus“ im RROP

- Der ZGB ist in der Metropolregion im Cluster Mobilität eingebunden. Neben Förderung des Radverkehrs stehen aktuell die e-Mobilität und andere damit verbundene Themen auf der Agenda. Aktuell wird das Metropolitan Radwegenetz auch im Großraum Braunschweig auf seine e-Mobilitäts-Tauglichkeit geprüft.
- Der ZGB erarbeitet aktuell gemeinsam mit der AfdR einen Masterplan Radtourismus. Ziel ist die Nutzung und Entwicklung der radtouristischen Potentiale für die regionale Tourismuswirtschaft und eine Steigerung der Region für Arbeiten und Lebensqualität. In dem Zusammenhang werden mit der AfdR verschiedene Marketingmaßnahmen zur Unterstützung des regionalen Radverkehrs durchgeführt (Messeauftritte, Infostände in WOB und BS, Veranstaltung von Fachworkshops u.a. mit ADFC). Mit „Sattelfest 2015“ ist für 2015 beispielsweise ein regionales Radevent geplant, in welchem die Region an einem Tag allen Akteuren aus der Region eine Plattform für ihre Radveranstaltungen bietet. Zudem hat der ZGB ein regionales Radportal im Internet eingerichtet, das als öffentliche Plattform für die Belange des Radverkehrs genutzt werden soll.
- Die Landwirtschaftskammer Niedersachsen (LWK) Bezirksstelle Braunschweig hat die Fortschreibung und Aktualisierung des Landwirtschaftlichen Fachbeitrags (LWF) für den Großraum Braunschweig erarbeitet. Die LWK hat die regionalen Landvolkvertretungen und die örtlichen Landwirte sowie andere Raumnutzer eingebunden. Wesentlich ist, dass der LWF erstmalig Vorschläge für die Festlegung von Vorranggebieten Landwirtschaft im RROP bietet. Das PlanZ Vorranggebiet Landwirtschaft soll als wirkungsvolles Instrument der Raumordnung gegen den stetigen Verlust landwirtschaftlicher Flächen eingesetzt werden. Der ZGB würde mit der Anwendung Neuland betreten, da das Planzeichen in Niedersachsen noch nicht eingeführt ist.
- Ganz aktuell wurde der Masterplan demografischer Wandel veröffentlicht, welcher Handlungsansätze aufzeigen soll, wie der Raum trotz Abnahme und Alterung der Bevölkerung attraktiv und zukunftsfähig bleibt. Hier geht es um die Erarbeitung einer Strategie für den Umgang mit Bevölkerungsschrumpfungs- und Alterungsprozessen im Großraum Braunschweig als Grundlage für die Initiierung von umsetzungsorientierten teilräumlichen Projekten und Prozessen zur Bewältigung und aktiven Gestaltung der Auswirkungen des demografischen Wandels.

Projektarbeit im Rahmen der Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg – Cluster Mobilität

Masterplan Radtourismus gemeinsam mit AfdR

Fachbeitrag Landwirtschaft für die Fortschreibung im RROP

Masterplan demografischer Wandel

Das Urteil über die Regionalplanung fällt in der Region überwiegend positiv aus. Gelobt werden durchgehend die fachliche Kompetenz und die Kooperationsbereitschaft der Mitarbeiter. Besonders hervorgehoben

wird die Rolle des ZGB in der Festlegung der Vorrang- und Eignungsgebiete für die Windenergienutzung, deren Prozesse sehr transparent, kooperativ und bürgernah vorstattgehen. Insgesamt ist die gegenwärtige Ausführung der Regionalplanung nicht besonders umstritten.

Allerdings werden auch kritische Töne gegenüber der Regionalplanung des ZGB geäußert, die vor allem die Zentrenlastigkeit der Planung sowie fehlende Ausgleichsmechanismen betreffen. Periphere Kommunen fühlen sich von der Regionalplanung in manchen Entwicklungen wenig wahrgenommen. Ein Punkt betrifft die gefühlte Zentralisierung von Einzelhandelsstandorten in den oberzentralen Verbund. Einzelne Mittel- und Grundzentren haben den Eindruck, ihre Standorte nicht mehr mit größeren Einzelhandelsgebieten aufwerten zu dürfen. Ein Beispiel: Die Vorhabenträgerin Ostfalen Outlet Center GmbH, Helmstedt, plante im Mittelzentrum Helmstedt die Errichtung eines Einzelhandelsgroßprojektes mit knapp 10.000 m² Verkaufsfläche (überwiegend innenstadtrelevante Sortimente) außerhalb der Helmstedter Innenstadt. Die Antragskonferenz zu diesem geplanten Einzelhandelsgroßprojekt wurde im Mai 2010 durchgeführt. Aus den im Nachgang vorgelegten Antragsunterlagen war erkennbar, dass das Vorhaben nicht mit dem Kongruenzgebot vereinbar ist. Die Vorhabenträgerin wurde im Dezember 2010 darüber informiert, dass aufgrund der Nichtbeachtung des Kongruenzgebotes das Raumordnungsverfahren nicht eingeleitet wird. Von Helmstedter Seite wird diese Entscheidung kritisch gesehen. Vielmehr wurden sie dadurch in ihrer Auffassung gestärkt, es ginge dem ZGB vor allem um eine Zentralisierung des Einzelhandels in den Oberzentren, während die Mittelzentren bereits vernachlässigt würden. In den peripheren Gebieten fühlt man sich von der Regionalplanung also manchmal nicht wahrgenommen. Man vermisst teilweise ein gewisses Fingerspitzengefühl und der Blick in die jeweilige Gemeinde, wenn es um die Genehmigung von Supermärkten in kleineren Gemeinden geht.

Von Seiten des ZGB ist man jedoch an raumordnungsrechtliche Vorgaben des Landes und hat diese umzusetzen. Ein Verfahren vor dem OVG Lüneburg zum DOC Helmstedt hat den ZGB im Übrigen in seiner Rechtsauffassung bestätigt. Die landesplanerischen Vorgaben in Niedersachsen sind derzeit in Überarbeitung und der ZGB bemüht sich aktuell darum, eine praktikable Handhabung bei der Beurteilung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben einzuführen. Im Zuge der Probleme der Demografie, des Handels (Internethandel, Überbestand an Verkaufsflächen, offensiven Auftretens von Discountern und Outlethändlern) ist es verstärktes Ziel der Raumordnung in Bereiche wie großflächiger Einzelhandel, Siedlungsentwicklung usw. konsequent steuernd einzugreifen, um gewachsene Strukturen zu schützen und raumverträgliche Entwicklungen zu erzeugen (Siedlungs- und Versorgungsstrukturen). Angesichts der sehr intensiven Arbeit in der Regionalplanung wurde geprüft, ob sich

nicht auch weitere Planungsbefugnisse auf den ZGB übertragen lassen, z. B. eine gemeinsame Flächennutzungsplanung. Die Flächennutzungsplanung ist jedoch ein Kernbestandteil der kommunalen Selbstverwaltung und wird üblicherweise von den Städten und Gemeinden in eigener Verantwortung wahrgenommen (vgl. Stich/Schmidt-Eichstaedt 2005; Albers 1998). Das Baugesetzbuch eröffnet allerdings die Möglichkeit zur Aufstellung gemeinsamer Flächennutzungspläne nach den §§204 und 205 BauGB, wie es beispielsweise im Regionalverband Saarbrücken oder dem Zweckverband Raum Kassel praktiziert wird. Als Vorteile werden zügige Parallelverfahren, schnelle Planungsverfahren und schnelle Genehmigungsverfahren gesehen (vgl. Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände in Ballungsräumen/Regionalverband Ruhr 2006: 15). Angesichts der Bedeutung der Bauleit- und damit der Flächennutzungsplanung für die kommunale Selbstverwaltung und die im Vergleich mit den angeführten Beispielregionen wesentlich großräumigere Fläche der Region (vgl. auch Prieb 1999: 627) sehen die Gutachter jedoch keinen Bedarf einer freiwilligen Hochzonung dieser Aufgabe.

Des Weiteren wurde über die Übertragung der Aufsichts- und Genehmigungsfunktionen der F-Pläne gegenüber den Städten und Gemeinden auf den ZGB nachgedacht. Verwiesen wird hier auf die Region Hannover, in der es als Vorteil empfunden wird, mit der Genehmigung der Flächennutzungspläne ein Instrument in der Hand zu haben, das eine effektive Steuerung und Durchsetzung der regionalplanerischen Ansprüche gegenüber den regionsangehörigen Städten und Gemeinden ermöglicht (inkl. der Landeshauptstadt Hannover). Flächennutzungspläne von kreisangehörigen Gemeinden werden in Niedersachsen von den Landkreisen bzw. der Region Hannover für regionsangehörige Gemeinden genehmigt. Seit dem 01.01.2014 sind anstatt des Sozialministeriums die ÄrL für die Flächennutzungspläne der kreisfreien und großen selbständigen Städte Genehmigungsbehörden. Prinzipiell ist, wie bei anderen Aufsichts- und Genehmigungsfunktionen auch, die Genehmigung der Flächennutzungspläne eine Aufgabe, die sinnvoller Weise der regionalen Ebene zugeordnet werden sollte. Meist wird diese Aufgabe bezogen auf die kreisfreien Städte und großen selbständigen Städte staatlicherseits wahrgenommen, in der Regel von den Bezirksregierungen. Mit Abschaffung der Bezirksregierungen wurde diese Aufgabe den Landkreisen (F-Pläne der Gemeinden) bzw. dem Sozialministerium (kreisfreie Städte) zugewiesen. Mit der Neuregelung in Niedersachsen seit dem 01.01.2014 treten an die Stelle des Sozialministeriums die ÄrL. Die Gutachter schlagen allerdings vor, dass der ZGB die **Genehmigung der Flächennutzungspläne für die kreisangehörigen Kommunen übernehmen** könnte, um die Landkreise zu entlasten und damit die Genehmigung der Flächennutzungspläne auf Basis des Regionalen Raumordnungspro-

Genehmigung der Bauleit- und Flächennutzungspläne

gramms weitgehend aus einer Hand erfolgen würde. Damit würde der ZGB in seiner Aufgabe als Träger der Regionalplanung gestärkt.

5.1.2 ÖPNV

Der Begriff Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) umfasst sowohl den straßengebundenen (kommunalen) Personenverkehr (ÖSPV), d.h. jene (inner-)städtischen und regionalen Verkehre, die mit Bussen sowie Stadt- und Straßenbahnen abgedeckt werden, wie auch den Schienenpersonennahverkehr (SPNV), d.h. jene öffentlichen Personenverkehre, die durch S- und Regionalbahnen sowie Regional(express)züge realisiert werden.⁴⁴

Mit der Bahnreform 1996 kam es zu einigen Veränderungen im ÖPNV. Zunächst wurde der deutsche Markt für SPNV-Leistungen europaweit geöffnet, wodurch die Liberalisierung des Schienenverkehrs einen „Wettbewerb auf der Schiene“ hervorbrachte (vgl. Kleemeyer/Mietzsch 2011). Mit der Reform wurde auch die Regionalisierung eingeführt, die zentral für die Verteilung der Geldmittel (Regionalisierungsmittel) ist, die zu einem erheblichen Teil den Schienenpersonennahverkehr finanzieren. Zugleich definiert das Regionalisierungsgesetz die Sicherstellung des ausreichenden Bedarfs an ÖPNV-Leistungen als Teil der kommunalen Daseinsvorsorge.

Im ÖPNV sind die Aufgabenträger normalerweise die Landkreise und kreisfreien Städte, im SPNV die Länder oder nachgeordnete kommunale Verbände. Die Leistungserbringung erfolgt seit der Bahnreform durch DB Regio oder private Eisenbahnverkehrsunternehmen auf Basis von Ausschreibungsverfahren und Verkehrsverträgen, die zwischen den Aufgabenträgern und den Eisenbahnverkehrsunternehmen den Leistungskatalog regeln und das Angebot sowie die zu erbringende Leistung definieren. Bekanntlich wird bei den Verkehrsleistungen – wie von EU-Richtlinien vorgeschrieben – das Angebot gewählt, das die geringsten Kosten für die Allgemeinheit verursacht.

Die Aufgaben des öffentlichen Personennahverkehrs (einschließlich des SPNV) sind dem ZGB als Aufgabenträger durch das Niedersächsische Nahverkehrsgesetz übertragen. Dies umfasst

**Aufgabenträger für ÖPNV
und SPNV**

⁴⁴ Bezüglich einer Definition des Begriffes Öffentlicher Personennahverkehr bietet sich jene aus §2 des Regionalisierungsgesetzes an, welche sich nahezu identisch auch im Personenbeförderungsgesetz (PBefG) für den straßengebundenen ÖPNV wiederfindet. Hiernach handelt es sich beim ÖPNV um „[...] die allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Verkehrsmitteln im Linienverkehr, die überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen. Das ist im Zweifel der Fall, wenn in der Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Verkehrsmittels die gesamte Reiseweite 50 Kilometer oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt“

- (1) die Erstellung und Fortentwicklung eines für fünf Jahre gültigen Nahverkehrsplans (NVP), welcher von der Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen mbH zu genehmigen ist. Der NVP bildet den Rahmen für die Entwicklung des öffentlichen Nahverkehrs in der Region und definiert das ausreichende Bedienungsangebot. Wesentliches Kriterium für die Gestaltung des Nahverkehrsplans und dessen regelmäßige Fortschreibung ist die gesetzgeberische Forderung, ein „ausreichendes Bedienungsangebot“ für die Bevölkerung mit Leistungen im öffentlichen Personennahverkehr sicherzustellen. Der aktuelle NVP besitzt Gültigkeit von 2008 – 2015. Zum 01.01.2016 soll der neue NVP aufgestellt werden. Der NVP stellt das vorhandene Bedienungsangebot und die vorhandene Infrastruktur dar und entwickelt Zielvorstellungen für die zukünftige Ausgestaltung des ÖPNV. Dabei werden das aktuelle Mobilitätsverhalten sowie die finanzielle Leistungsfähigkeit berücksichtigt. Im Aufstellungsprozess werden die Verkehrsunternehmen sowie die Verbandsglieder eingebunden.
- (2) die Vernetzung und Koordination von SPNV und ÖSPV und zwischen den Verbandsgliedern und Verkehrsunternehmen,
- (3) die Beteiligung am Verbundtarif Region Braunschweig,
- (4) die Weiterentwicklung des regionalen öffentlichen Verkehrsnetzes (Regiobusse und –bahnen)⁴⁵,
- (5) die Organisation und Finanzierung des ÖPNV sowie
- (6) die Bestellung und Finanzierung der Leistungen im SPNV bei Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU)⁴⁶.

Mitlaufend kümmert sich der ZGB um die (Verbesserung der) Fahrgastinformationen, des Vertriebs, der Optimierung von Umsteigesituationen an Verkehrsknotenpunkten sowie um zukunftsgerichtete Planungen wie der Entwicklung des ÖPNV-Konzeptes 2030 oder des Regionalbahnkonzept 2014+. Verbunden ist dies mit der Vorstellung, dass die Standards im ÖPNV überall in der Region ein jeweils bedarfsgerechtes und möglichst hohes Niveau haben sollen.

⁴⁵ Für den Öffentlichen Personennahverkehr finanziert der Zweckverband die Verkehrsleistungen, die nicht von den Verkehrsunternehmen eigenwirtschaftlich erbracht werden können, d.h. für die der Aufwand nicht aus Fahrgeldeinnahmen, gesetzlichen Ausgleichsleistungen oder sonstigen Unternehmenserträgen gedeckt werden kann. Dazu gehören zum Beispiel die RegioBusse.

⁴⁶ Zur Zeit sind dies im Verbandgebiet die DB Regio AG, die erixx GmbH und die Veolia Verkehr Sachsen-Anhalt GmbH. Im Dezember 2015 kommen die Westfalenbahn GmbH und die metronom Eisenbahngesellschaft mbH hinzu.

Die genannten Aufgaben sind gemäß dem **Oberziel** des niedersächsischen Nahverkehrsgesetzes zu erfüllen, wonach der Verkehr so gestaltet werden soll, dass sich die Nutzung des motorisierten Individualverkehrs (MIV) auf den ÖPNV verlagert. Das andere nicht gesetzlich geregelte, sondern funktionale Oberziel liegt darin, dass der ÖPNV nur dann von den Bürgern angenommen wird, wenn alles wie aus einem Guss funktioniert und möglichst niedrige Zugangshürden bestehen. Zur Zielerreichung werden deswegen als Grundprinzipien die Vertaktung, die Kreis übergreifende Ertüchtigung von Buslinien mit Einführung von Regiobussen in den Bereichen, in denen die Mobilität besonders stark ist und bisher nicht durch den ÖPNV bzw. SPNV hinreichend bedient wird, sowie Verknüpfung der Bus- und Stadtbahnlinien mit vorhandenen Eisenbahntrassen der Deutschen Bahn AG gesehen.

Seine aktuellen inhaltlichen Ziele im SPNV hat der ZGB im **Regionalbahnkonzept 2014+** festgelegt. Dies beinhaltet ein verbessertes Angebot (möglichst Stundentakt auf allen Strecken), zusätzliche Fahrten bei aufkommensstarken Relationen, hohe Reisegeschwindigkeiten, optimierte Verknüpfung von Bus und Bahn, Bedienung aufkommensstarker Halte, neue bzw. neuwertige Fahrzeuge (Gründung der ZGB-eigenen „Regionalbahnfahrzeuge Großraum Braunschweig GmbH – RGB“), punktuelle Streckenausbauten, die Modernisierung und barrierefreie Gestaltung der Stationen sowie moderne Fahrgastinformation.

Die Arbeit des ZGB im Bereich des ÖPNV wurde und wird teilweise noch kritisch beurteilt. Dies lag an einem Projekt „RegioStadtbahn“, das lange Jahre verfolgt, aber am Ende nicht umgesetzt werden konnte. Das neue „Regionalbahnkonzept 2014+“ zeigt demgegenüber nun einige Verbesserungen im SPNV. Es gibt aber auch eine Reihe an exogenen, durch den ZGB **kaum steuerbaren Kontextfaktoren**. Hierzu gehören die demografische Entwicklung, der kreisgrenzenüberschreitende Schülerverkehr, die allgemein steigenden Mobilitätsbedürfnisse, die polyzentrale Siedlungsstruktur in der Region, die angespannte finanzielle Lage der meisten Kommunen und die hohe finanzielle Belastung der Kommunen durch den Schülerverkehr sowie die Mittelausstattung durch das Land und die generell schwierige Relation zwischen Einnahmen und Kosten der Verkehrsunternehmen im ÖPNV. Aber auch beim Streckenausbau und der Modernisierung von Stationen sind dem ZGB für schnelle Maßnahmen aufgrund langer Planungsvorläufe in Abstimmung mit dem Eigentümer DB, schwieriger Finanzierungsfragen und anhängiger Planverfahren mit Bürgerbeteiligungsmechanismen die Hände gebunden.⁴⁷

⁴⁷ Aus diesem Grund ist die Taktung zwischen Braunschweig und Gifhorn vorerst noch zweistündlich, da ein Teil der Strecke nur eingleisig befahrbar ist und Begegnungsstellen fehlen. Der Ausbau der Strecke zieht sich aufgrund von Planverfahren über mehrere Jahre bis 2016.

Die **Finanzierung** des ÖPNV in der Region ist ausgesprochen komplex. Dies beginnt damit, dass die Städte Braunschweig und Wolfsburg anders als die anderen Kommunen für den eigenen innerstädtischen Verkehr selbst zahlen und diesen auch organisieren und dafür verantwortlich sind. Die anderen Mitgliedskommunen zahlen in eine Umlage ein, die u.a. den Regionalbusverkehr bezahlt. Zusätzlich haben manche Kommunen ein eigenes Verkehrsunternehmen, der LK Peine, GS und WF haben aber keine kommunalen Beteiligungen an Verkehrsunternehmen und finanzieren deswegen über Direktzahlungen an den ZGB⁴⁸ lokale ÖPNV-Verkehre. Die gemischte Umlage- und Direktfinanzierung des ÖPNV wird kritisch beurteilt, weswegen man nach neuen Finanzierungslösungen im ZGB sucht.

BS, SZ, WOB und GF finanzieren über ihre kommunalen Verkehrsunternehmen den eigenen ÖPNV durch einen Querverbund selbst sowie teilweise zusätzlich regionale Linien, die über die kommunalen Grenzen hinausgehen. Gleichzeitig zahlen diese Kommunen aber auch in die Umlage ein und finanzieren damit den ÖPNV in den genannten Landkreisen mit. Die LK ohne direkte kommunale Beteiligung zahlen originär nur für den Schülerverkehr, was ihre gesetzliche Aufgabe ist. Angestrebte Lösung des ZGB ist nun, durch eine Sonderumlage ÖPNV diese LK an der Finanzierung angemessen zu beteiligen.

Die ungleiche Beteiligungs- und Finanzierungssituation und die 13 im Verbundraum agierenden kommunalen und privaten Busunternehmen sorgen dafür, dass die Standards innerhalb der Region sehr unterschiedlich sind. Dies hängt aber auch mit dem heterogenen Fahrgastaufkommen zusammen, dass in den großen Städten hoch und in peripheren Räumen bis hin zum fast reinen Schülerverkehr stark ausdünnert. Während das Niveau demzufolge in den Städten sehr hoch ist, sind Buslinien an der Peripherie meist mit weniger hochwertigen Bussen (kein Niederflur, keine Klimaanlage, hohes Alter) besetzt. Ein ausreichendes Bedienungsangebot, das eine Vermehrung der Verkehrsleistungen der Busunternehmen voraussetzt, muss entweder direkt von den Verbandsgliedern durch Deckung von Verlusten kommunaler Busunternehmen oder mittelbar von den Verbandsgliedern über die Verbandsumlage finanziert werden, was nachvollziehbar an Grenzen stößt.

Demgegenüber erfolgt die Finanzierung des Verkehrsangebotes auf der Schiene ausschließlich über die vom Land zugewiesenen Regionalisie-

⁴⁸ Den privaten Busunternehmen in den Landkreisen ist es meist nicht möglich, den Betrieb eigenwirtschaftlich ohne Zuschüsse zu führen. Der Zweckverband zahlt deshalb einen finanziellen Ausgleich, den das Unternehmen benötigt, und holt sich anschließend das Geld für den lokalen Anteil des ÖPNV vom entsprechenden Landkreis zurück. Die Finanzierung über eine sogenannte „allgemeine Vorschrift“ und einer Refinanzierungen über die Verbandsumlage und bilaterale Refinanzierungsverträge gilt als ausgesprochen komplex.

rungsmittel. Die Finanzausstattung des Nahverkehrs in Braunschweig ist bisher in Relation zu übrigen niedersächsischen Regionen unterdurchschnittlich. Erst seit kurzem wurde dem ZGB vom Land ab 2016 mehr Geld zugesagt, so dass die im Zuge einer europaweiten Ausschreibung erzielten Verkehrsverträge mit notwendigen Mehrleistungen vorläufig finanziert werden können. Die finanzielle Minderausstattung liegt an der damaligen Bemessungsgrundlage aus den 1990er Jahren, wonach sich die Finanzierung bis heute regelt. Zum Beispiel wurde für die Strecke zwischen Braunschweig und Wolfsburg ein Zweistundentakt als so genanntes Grundangebot definiert und ab Gifhorn-Wieren in Richtung Uelzen überhaupt kein Grundangebot anerkannt, woran sich bis heute die finanziellen Zuschüsse orientieren. Zusätzlich hat man im Verbandsgebiet damit zu kämpfen, dass Niedersachsen ursprünglich eine wenig schienenfreundliche Strategie verfolgte, indem z. B. Schienennetze aufgegeben wurden. Dadurch sind bis heute die Entwicklungschancen für den schienengebundenen Nahverkehr begrenzt. Außerdem wird die Weiterentwicklung des schienengebundenen Nahverkehrs durch die bis heute nicht ausgebaute Weddeler Schleife zwischen Braunschweig und Wolfsburg gestört.

Man sieht von Seiten des ZGB und seiner Verbandsglieder als auch von Seiten anderer Gesprächspartner das Land in der Pflicht, die Rahmenbedingungen für den ÖPNV und SPNV zu verbessern. Hierbei handelt es sich insbesondere um die Themen Finanzausstattung sowie die Nahverkehrsstrategie des Landes. Beide Faktoren werden von den Akteuren der Region kritisiert.

Neben diesen schwierigen Rahmenbedingungen wird aber auch die Arbeit im ZGB im Bereich des Nahverkehrs von verschiedenen Seiten kritisiert. Als Kritikpunkte werden in der Wahrnehmung der Akteure der Region vor allem die gescheiterte RegioStadtBahn, Verteilungskonflikte sowie die Außendarstellung gesehen. Der wesentliche Kritikpunkt ist immer wieder der Aufbau einer RegioStadtBahn. Diese vornehmlich eine auf der Nord-Süd-Achse verlaufende Bahn sollte die nördlichen und südlichen Umlandgemeinden mit der Innenstadt Braunschweig ohne Umstieg verbinden. Allerdings waren mit Wolfsburg und dem LK Peine, zwei auch für den Pendlerverkehr wichtigen Kommunen nicht Teil des RegioStadtBahn-Systems, wodurch es auch Vorbehalte gegen das Projekt gab. Maßgeblich aufgrund fehlender Wirtschaftlichkeit wurde dieses Projekt 2010 beendet, soll aber nach Vorstellung der Verbandspolitik eine Perspektive bleiben. Etwa 15 Jahren hatte der ZGB bis zu diesem Zeitpunkt an der Regionalstadtbahn gearbeitet. Die Kommunen beschreiben die Zeit z.T. als eine jahrelange Hinhaltenaktik, in welcher der ZGB die Kommunen nahezu jährlich aufs Neueste auf den Start der RegioStadtBahn vertröstet hat. In Aussicht auf den baldigen Start der RegioStadtBahn lief der teure Verkehrsvertrag mit DB Regio weiter, da auf eine

Kritik an RegioStadtBahn

Ausschreibung der Verkehrsleistungen im Angesicht der kommenden RegioStadtBahn verzichtet wurde. Es fehlte letztlich dem ZGB durch die schlechten Konditionen des alten Verkehrsvertrages das Geld, um den Passagieren die notwendige Qualität im ÖPNV zu bieten. Auch fand die dringend notwendige Modernisierung der Bahnhaltepunkte und der Bahnfahrzeuge in dieser Zeit nur unzureichend statt. Die Verzögerungen und das letztendliche Scheitern der RegioStadtBahn haben das Bild vom ZGB erheblich negativ geprägt.

Dabei geben die Gesprächspartner auch an, dass für den ausbleibenden Erfolg der ZGB selbst nicht alleine verantwortlich ist. Es bestanden zum einen Defizite in der unzureichenden Datenlage und in der fehlenden verkehrswissenschaftlichen Gesamtauswertung für den Großraum. Zum anderen wurde das Projekt fast nur vom ZGB ernsthaft vorangetrieben, während andere wichtige Player wie das Land (aufgrund fachlicher Zweifel und Praktikabilität) eher zurückhaltend waren, so dass keine wirkliche Dynamik entstand, die das Großvorhaben vorantrieb. Aus diesem Grund setzt das neue Regionalbahnkonzept komplett auf die Eisenbahn und verzichtet auf die ursprüngliche Integration einer extrem kostentreibenden Straßenbahnfunktion in die Züge, Strecken und Stationen.

Kritisch von den Gesprächspartnern angemerkt werden weiterhin klassische Verteilungskonflikte, d. h. jedes Verbandsglied möchte aufgrund seiner Einzahlung in die Umlage auch beim ÖPNV entsprechend möglichst viel Berücksichtigung finden. Ein häufig genanntes Beispiel ist, dass die ÖPNV-Planung zu Braunschweig-lastig sei. Die Braunschweig-Lastigkeit bedeutet, dass viele ÖPNV-Verkehre in Richtung der zentral gelegenen Stadt Braunschweig gelenkt werden und als zweite Priorität, dass möglichst viele Ortschaften gut aus Braunschweig erreichbar seien. Auch bei der RegioStadtBahn liefen sämtliche Streckenverläufe auf Braunschweig zu, Wolfsburg dagegen wurde überhaupt nicht berücksichtigt. Dadurch wurde der ZGB zum Beispiel der Bedeutung der Stadt Wolfsburg als ebenso zentraler Arbeitsort in der Region nicht gerecht. Ein anderer Verteilungskonflikt liegt in der Festlegung der regionsbedeutsamen Linien. Einige Mittelzentren fühlen sich abgekoppelt. Gegenwärtig versucht der ZGB eine Mehrebenen-Strategie zu fahren, indem Gemeinden nach dem Prinzip der zentralen Örtlichkeit angesteuert werden (Oberzentren, Mittelzentren usw.). Oberzentren sollen vor allem schnell und häufig miteinander und mit den anderen zentralen Orten verbunden werden, in der peripheren Fläche mit geringem Fahrgastaufkommen dagegen sollen flexible Bedienformen angeboten werden (z. B. Anrufsammeltaxi). Für die Oberzentren Braunschweig und Wolfsburg sind neue und längere Züge bestellt, die in Stoßzeiten das hohe Pendleraufkommen bewältigen sollen.

Des Weiteren werden dem ZGB im Bereich des ÖPNV Vermittlungsprobleme bescheinigt, sowohl gegenüber den lokalen Entscheidungsträ-

gern als auch gegenüber den Passagieren und Pendlern. Manche Kommunen fühlen sich in die Arbeit des ZGB speziell im Nahverkehrsbe-
reich zu wenig eingebunden und erhielten für sie wichtige Informationen
meist erst durch Nachfragen. Zwar wird auf der Verwaltungsseite die
Kooperation zwischen ZGB und den Kommunen grundsätzlich als ko-
operativ beschrieben allerdings ist dies eben kein Selbstläufer. Vieles
hängt an persönlichen Kontakten, denn ansonsten kommt aus den Gre-
mien des ZGB zu wenig in den Gebietseinheiten an. Über diese Kritik ist
man sich beim ZGB mittlerweile bewusst und nimmt diese zum Anlass,
sich verstärkt um eine bessere Kommunikation zu bemühen. Die man-
gelnde Einbindung der Verbandspolitiker an ihr jeweiliges Verbandsglied
(an den HVB, an die Rats- und Kreistagsfraktionen) ist eine grundlegen-
de Kritik.

Zwischenzeitlich stand auch der Tarifverbund in der Kritik, welcher zu-
sammen mit den Verkehrsunternehmen Mitte der 1990er Jahre erarbeitet
worden war und bis heute Bestand hat. Aufgrund der komplexen Prob-
leme und des finanziellen Risikos war von den Verkehrsunternehmen
sowie einzelner Verbandsglieder eine Tarifreform, mehr Flexibilität im
Tarifsystem und eine Neugestaltung der Ausgleichszahlungen ge-
wünscht, weswegen auch ein unterstützendes Gutachten auf den Weg
gebracht wurde. Die Tarifstruktur wurde trotz Empfehlungen eines be-
auftragten Gutachters, die Ergiebigkeit durch einen Entfernungstarif zu
erhöhen, bisher nicht grundlegend geändert, weil dies nach allgemeiner
Auffassung zu mehr Unübersichtlichkeit und Attraktivitätsverlusten für
die Kunden führen würde. Auf die komplexe Finanzierungssituation
wurde bereits weiter oben hingewiesen, hier sind der ZGB und seine
Verbandsglieder noch gefordert, eine einvernehmliche Regelung zu fin-
den. Im Ergebnis ist man sich aber einig, dass ein Tarifverbund unver-
zichtbar ist und als Marke gestärkt werden müsse. Alles andere ließe die
Region Braunschweig im nationalen wie internationalen Wettbewerb
deutlich zurückfallen. Trotz seiner Starrheit mit nur vier Tarifzonen gelte
als Vorteil des Systems seine Benutzerfreundlichkeit durch hohe Ver-
ständlichkeit.

Bewertet man die aktuelle Situation in der Organisation des Nahver-
kehrs, ist die Beibehaltung der Aufgabe ÖPNV auf regionaler Ebene aus
Sicht der Gutachter unstrittig. Eher scheint es überlegenswert, ob nicht
die Zahl der Busunternehmen in der Region, zurzeit 13, sich nicht redu-
zieren lasse. Dies würde wahrscheinlich zu einer Beschleunigung der
ZGB-internen Prozesse führen und die Transparenz erhöhen. Auch
kann die Gründung eines von den Verbandsgremien gewünschten Ver-
kehrsverbundes hilfreich sein, weil durch diesen ein gemeinsamer Mar-
kenaufttritt in der Region möglich wäre, der dem Fahrgast einen Wieder-
erkennungswert bietet. Auch ließen sich mit einem Verkehrsverbund
Echtzeitinformationssysteme und ein zentrales Beschwerdemanagement

Tarifverbund

leichter installieren. Ein regionaler Verkehrsverbund wäre eine Möglichkeit, qualitätsverbessernde Dienstleistungen in den ÖPNV zu integrieren, allerdings ist die Form einer solchen Organisation als Ergebnis eines noch nicht abgeschlossenen Gutachtens noch zu bestimmen.

Es besteht Einigkeit und die Erwartung in der Region, dass im gesamten ÖPNV und im SPNV im Speziellen ein großes Potenzial steckt, künftig den MIV abzufedern. Dieses Potenzial sollte jedoch dringendst aktiviert werden, denn die Mobilität im Verbandsgebiet nimmt zu. Die (regionale) Verkehrsplanung wird angesichts der steigenden Belastung von Straße und Schiene als eine der vordringlichsten Aufgaben in der näheren Zukunft der Region gesehen. Die Ursachen hierfür liegen neben dem steigenden Pendlervolumen, in einem generellen Wachstum des Schwerlastverkehrs, der Zunahme an Betrieben in der Region und an VW. Man muss den ÖPNV zudem stärker als Standortfaktor begreifen. In der heutigen Arbeitswelt geht es auch darum, die (jüngeren) Beschäftigten möglichst schnell und wenig kompliziert zu ihren Arbeitsstellen zu fahren. Teilweise wünschen sich die Akteure vor Ort, eine Priorisierung des zügigen Verkehrs auf den Verbindungen mit dem höchsten Verkehrsaufkommen gegenüber dem Anspruch, möglichst viele Gemeinden anzubinden.

Aufgrund der Dringlichkeit des Verkehrsproblems in der Region wird die Aufgabenzuweisung des ÖPNV an den ZGB trotz Kritik im Einzelnen nicht infrage gestellt. Es wird nur die Forderung aufgestellt, die bekannten Probleme des ÖPNV noch intensiver und vermehrt gemeinschaftlich anzugehen. Hier unternimmt der ZGB im Nahverkehrsbereich den Versuch, sich als Dienstleister und Berater für die Kommunen neu aufzustellen. Dies betrifft bspw. die stärkere Beratung und gemeinsame Initiierung bei Förderanträgen für lokale Infrastrukturvorhaben (Haltestellen, Barrierefreiheit, usw.), die bei der Landesnahverkehrsgesellschaft zu stellen sind. Bisher ruft die Region speziell in diesem Bereich noch unterdurchschnittlich viele Mittel ab, hat zudem viele kleine, mit Förderanträgen überforderte Kommunen und könnte durch die relativ geringe Ko-Finanzierung im Fördersystem künftig deutlich mehr kostengünstige kommunale Projekte umsetzen.

Im Bereich ÖPNV wäre zudem eine Ausweitung der Aufgabe auf das Thema Gesamtmobilität im Sinne einer „Regionalen Verkehrsentwicklungsplanung“ sinnvoll. Um den Nachholbedarf im ÖPNV und in der Verbesserung der regionalen Mobilität aufzuholen, muss der ZGB eine auskömmliche Finanzierung vom Land erhalten (Regionalisierungsmittel) und auch die Finanzbeziehungen zu den Verbandsgliedern müssen so geordnet werden, dass der ZGB den ÖPNV in der Region in eigener Zuständigkeit leistungsfähig ausbauen und finanzieren kann.

5.1.3 Zusammenfassung

Die Beurteilungen der Wahrnehmung der Pflichtaufgaben durch den ZGB sind unterschiedlich. Während im Bereich der Regionalplanung und der Raumbewertung ein überwiegend positives Stimmungsbild besteht, ist man im Bereich des ÖPNV deutlich skeptischer. Insbesondere beim ÖPNV gibt es Chancen zur Optimierung. Allerdings hat der ZGB dies erkannt und scheint hier offenbar auf einem guten Weg zu sein. Das ist wichtig, denn die Übernahme neuer Aufgaben hängt eng damit zusammen, dass die Verbandsmitglieder mit der jetzigen Aufgabenerledigung zufrieden sind.

5.2 Diskussion möglicher zusätzlicher Aufgabenbereiche

Im Folgenden werden mögliche neue Aufgabenübertragungen für den ZGB diskutiert. Dabei wird zunächst auf die typischen regionalen Aufgaben eingegangen (5.2.1, 5.2.2, 5.2.3, 5.2.4, 5.2.5), anschließend auf Aufgaben, die zwar häufig auf regionaler Ebene erledigt werden, aber eher zu Landesaufgaben zu rechnen sind (5.2.5, 5.2.6) und abschließend auf Aufgaben, die bei ausreichender Leistungsstärke auf kommunaler Ebene verbleiben sollten (5.2.7, 5.2.8).

5.2.1 Wirtschaftsförderung, Standortmarketing, Tourismusförderung

Im Laufe der letzten zwei Jahrzehnte haben sich der Standortwettbewerb wie auch die Förderpolitik regionalisiert. In der Außenvermarktung sowie in der Fördermittelakquise auf EU-Ebene sind Wirtschaftsregionen von Bedeutung, während Kleinräumigkeit zunehmend zu einem Standortnachteil wird. Um bei überregionalen und internationalen Investoren zumindest eine Chance auf Wahrnehmung und Assoziation mit positiven Standorteffekten zu haben, schließen sich zusammenhängende Standorte zu Vermarktungszwecken in regionalen Verbänden zusammen. In geringerem Maße geschieht dies in der Gewerbeflächenentwicklung wie auch auf der Ebene der Beratung und Unterstützung von Existenzgründungen, der Beratung zum Erhalt von Fördermitteln sowie der Netzwerkpfege.

Aufgaben einer regionalen Wirtschaftsförderung stehen immer im Spannungsfeld zur lokalen Wirtschaftsförderung der Städte und Gemeinden und im Fokus der örtlichen politisch-administrativen Entscheider. Die Aufgabenbereiche regionaler Wirtschaftsförderung haben generell eher einen Querschnittscharakter.⁴⁹ Eine Austeriarung lokaler Partikularinter-

Aufgabenbereiche regionaler Wirtschaftsförderung

⁴⁹ Seit dem 1. Januar 2007 bündelt die Wirtschaftsförderung metropolerohr GmbH (wmr) als 100-prozentige Tochter des RVR die kommunalen Interessen und entwickelt gemeinsam mit den 53 Städten des Ruhrgebiets Profile,

ressen mit dem regionalen Interesse ist daher eine Daueraufgabe. In der Region existiert gegenwärtig eine Vielzahl von Wirtschaftsfördereinrichtungen (sowohl auf der Kreis- wie auch auf der Gemeindeebene). In den Landkreisen ist die Wirtschaftsförderung zweistufig organisiert. Einrichtungen auf der Gemeindeebene werden durch Wirtschaftsförderungen auf der Kreisebene ergänzt, die Koordinierungs- und Beratungsfunktionen sowie Querschnittsaufgaben für die lokalen Wirtschaftsförderungen wahrnehmen. Die Einrichtungen der Wirtschaftsförderungen auf der Kreisebene und in den kreisfreien Städten wiederum sind unterschiedlich stark aufgestellt und koordinieren sich mit der regionalen Wirtschaftsförderung in der AfdR. Für kreisangehörige Gemeinden und Landkreise ist das Wirtschaftsförderungssystem der Region also insgesamt dreistufig, für die kreisfreien Städte zweistufig. Jede weitere Form der Regionalisierung von Aufgaben der Wirtschaftsförderung muss zudem die bisherige Aufgabenwahrnehmung durch die AfdR berücksichtigen, um zu vermeiden, dass Doppelstrukturen entstehen (vgl. 3.3).

Vergegenwärtigt man sich die bisherige Zusammenarbeit der kommunalen Wirtschaftsförderer und der AfdR so ist die Bilanz hier zwiespältig. Einerseits werden eindeutig die Stärken der AfdR betont, die große Erfahrung mit Projektsteuerung, die Generierung von neuen Ideen, die punktuelle schnelle Themenbearbeitung sowie die Netzwerkarbeit mit Unternehmen. Andererseits fehlt der AfdR die öffentlich-rechtliche Legitimation für alle Aufgaben im Bereich der regionalen Wirtschaftsförderung. Durch die Besonderheit der Konstruktion der AfdR (großer Einfluss der Wolfsburg AG), dem „faktisch“ recht geringen Einfluss auf die Steuerung der Prozesse in der AfdR durch die Kommunen, dem besonderen Fokus auf den Automotivebereich, besteht eine gewisse „Ferne“ zum Alltag der Wirtschaftsförderung und den Besonderheiten kommunaler Entscheidungsprozesse. Aus diesem Grund wird neben der bisherigen Aufgabenwahrnehmung der AfdR die Notwendigkeit für eine weitere regionale Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Wirtschaftsförderung und des Standortmarketings gesehen.

die die ökonomischen Potenziale der Region herausstellen. Sie nimmt folgende Aufgaben wahr: Nationale und internationale Werbung für den Standort Metropole Ruhr, Initiierung und Begleitung regionaler Netzwerke und Kompetenzzentren, Akquisition und Beratung von Unternehmen in allen Fragen der Standortsuche unter Zuhilfenahme des Gewerbeflächenkatasters Ruhr-Agis, Bereitstellung wirtschaftsrelevanter Informationen über die Region, Vermittlung von Netzwerken, Kontakten und Ansprechpartnern vor Ort, koordinierende und fachliche Unterstützung der Kommunen bei der Beantragung von Fördermitteln, Entwicklung interkommunaler Gewerbegebiete sowie übergreifende Projektentwicklung. In der wmr arbeiten zur Zeit 25 Personen, sie hat einen Etat von knapp 3,2 Mio. Euro (davon ca. 800.000 aus Projektmitteln). Die kommunalen Wirtschaftsförderungen des Ruhrgebietes sind institutionell durch Beirats- und Aufsichtsratsstätigkeiten sowie regelmäßige Treffen an der Arbeit der wmr beteiligt.

Wir schlagen daher vor, dem **ZGB Kompetenzen im Bereich der Wirtschaftsförderung zuzuweisen**. Diese sollten sich auf dauerhafte Entwicklungsaufgaben im Bereich regionaler Wirtschaftsförderung beziehen. Dabei geht es um eine regionale Koordination und Bündelung der kommunalen Aufgabenwahrnehmung. Wichtige Themen wären die Erstellung eines regionalen Gewerbeflächenentwicklungskonzeptes, interkommunale Gewerbegebiete oder der Aufbau eines regionalen Gewerbeflächenkatasters jenseits des Automotivbereiches. Die Anbindung an den ZGB könnte die Stabilität und Belastbarkeit im Bereich der regionalen Wirtschaftsförderung erhöhen und die Abstimmung mit anderen Aufgabenbereichen (Regionalplanung, ÖPNV etc.) erleichtern. Die Zuweisung von Kompetenzen für den ZGB bedeutet jedoch nicht, dass hier alle Aufgaben selbst erledigt werden sollen. Hier ist zur Vermeidung von Doppelstrukturen generell eine **engere Zusammenarbeit mit der AfdR anzustreben**, die bestimmte Aufgabengebiete bisher durchaus erfolgreich wahrnimmt und auch weiter wahrnehmen sollte. Aus der Sicht vieler kommunaler Entscheidungsträger ist jedoch eine stärkere Einflussnahme auf die Prozesse der regionalen Wirtschaftsförderung notwendig und eine klare Aufgabenverteilung zwischen kommunalen und regionalen Aufgaben anzustreben. Die existierenden recht selten tagenden Aufsichtsratssitzungen der AfdR können diese Steuerungsfunktion im Bereich Wirtschaftsförderung aus der Sicht vieler Akteure nicht leisten.

Auch durch den ZGB als Gesellschafter der AfdR findet derzeit eine Steuerung der AfdR nur eingeschränkt statt, weil in den Aufsichtsrat ein ehrenamtliches Mitglied der Verbandsversammlung persönlich entsandt ist, welches nicht weisungsgebunden ist. Die Verbandsverwaltung erhält die Beschlüsse des Aufsichtsrates, übernimmt diese weitgehend ungeprüft und leitet sie dem Verbandsausschuss zur Beschlussfassung zu, der – da Beratungen und Entscheidungen bereits im Aufsichtsrat gelaufen sind – auch so gut wie keine Kontrollfunktion mehr ausüben kann und dem Verbandsdirektor, der den ZGB in der Gesellschafterversammlung vertritt, als reine Formsache einen Anweisungsbeschluss erteilt. Die Themenfelder der AfdR sind zu speziell und zu vielfältig, als dass man sie einer solch lockeren Steuerung überlassen sollte. Es macht hier mehr Sinn, künftig Bottom-up-Strukturen für die Steuerung der AfdR zu verankern, letztlich entstehen gemeinsame Vorgehensweisen und Konzepte nicht über die Weisung von Oberbürgermeistern und Landräten im Aufsichtsrat allein. Hier sollte die Idee aufgegriffen werden, dass der ZGB die Anteile der kommunalen Gesellschafter der AfdR bündelt und unter Einbeziehung der kommunalen Wirtschaftsförderer und weiterer Fachleute eine professionelle kommunale Steuerung aufbaut und dadurch auf kommunaler Seite mehr Einfluss auf die Prozesse der regionalen Wirtschaftsförderung der AfdR gewinnt.

Zuweisung von Kompetenzen im Bereich Wirtschaftsförderung

Bündelung der Anteile der kommunalen Gesellschafter der AfdR durch den ZGB

Aufgrund chronischen Mangels großflächiger Gewerbeflächen insbesondere in den urbanen Räumen der Region, werden interkommunale Gewerbegebiete und eine gemeinsame Vermarktung von kommunalen Gewerbegebieten mittlerweile bundesweit als ein wichtiges Standbein für regionale Zusammenarbeit erachtet. Es besteht zwar ein interkommunales Abstimmungsgebot, welches nach dem Baugesetzbuch die Kommunen bei Anwendung ihrer Planungshoheit einzuhalten haben. Dennoch sind die Handlungsspielräume bei der Erschließung und Vermarktung von Gewerbeflächen für jede Kommune sehr groß. Eine ernst zu nehmende Koordination und klare Regeln könnten den interkommunalen Wettbewerb um Gewerbeansiedlungen sicherlich entschärfen. Wichtiger ist aus Sicht der Gutachter jedoch, dass sich die Landkreise wie die kreisfreien Städte gemeinsam darum bemühen, Gewerbeflächen zu vermitteln und zu nutzen.⁵⁰ Anders als Braunschweig und Wolfsburg verfügen die Landkreise sowie die Stadt Salzgitter über ausreichend entwickelte Gewerbeflächen. Anfragen für Gewerbeflächen sollten in der gesamten Region weitervermittelt werden können. Der Profit daraus wäre durch entsprechende Ausgleichsmechanismen zwischen den Kommunen aufzuteilen, wie es bei interkommunalen Gewerbegebieten geregelt ist. Das Ziel wäre, (1.) ausreichend attraktive Gewerbeflächen (in der Region) zur Verfügung zu stellen, (2.) diese bestmöglich zu vermarkten (regionaler Standortfaktor), (3.) keinen schädlichen Wettbewerb gegeneinander zu betreiben (z.B. indem man sich vom qm-Preis unterbietet und Ansiedlungswillige abwirbt) und (4.) es schließlich dem Investor überlassen bleiben sollte, wo er sich ansiedelt und dieser ein regional attraktives Angebot an Flächen vorfindet.

Die Vorteile der gemeinsamen bzw. abgestimmten Ausschreibung von interkommunalen Gewerbegebieten sind:

- Geringeres Angebot durch weniger Anbieter,
- Konzentration auf besonders attraktive Flächen möglich,
- Ökologischer Vorteil durch geringere Flächennutzung.

In der Region bestehen bereits seit Jahren punktuell interkommunale Gewerbeflächen und das Potenzial für weitere ist vorhanden, z. B. Waller See zwischen Braunschweig und dem Landkreis Gifhorn. An den Braunschweiger Stadträndern gäbe es zwar weitere Potenziale für interkommunale Gewerbegebiete mit Nachbarkommunen, jedoch wird das Problem z. B. gesehen, dass eine bessere Verkehrserschließung nötig wäre. Die „Gewinne“ aus einem neuen Gewerbegebiet würden also in

⁵⁰ In Anbetracht der teilweise schlechten Finanzsituation in manchen Gemeinden ist die Entwicklung von Gewerbeflächen im Alleingang für viele Gemeinden gar nicht mehr darstellbar. Das spricht also für interkommunale Zusammenarbeit bei diesem Thema. Allerdings dürften der Interkommunalität von Gewerbegebieten in der Praxis gewisse Grenzen gesetzt sein.

zusätzliche Investitionen und den Unterhalt fließen. Aus diesem Grund wäre eine Möglichkeit das Verfahren so zu gestalten, dass untereinander abgestimmt wird, ob solche Gewerbegebiete nicht ggf. in den Kommunen platziert werden, die über mehr bzw. schon erschlossene Flächen verfügen.

Für die regionale Vermarktung von Flächen ist eine Datenbank zu den vorhandenen Gewerbeflächen mit ihren jeweiligen Spezifika notwendig. Die Zuständigkeit für ein solches Gewerbeflächenkataster und Aufbau interkommunaler Gewerbegebiete sind Aufgaben, die beim ZGB als richtig angesiedelt wären. Der ZGB besitzt die hierfür notwendige öffentliche Legitimierung. Allerdings sollten hier die Vorarbeiten durch die Gewerbeflächen-App seitens der AfdR genutzt werden.

Um (wirtschaftsnahe) Infrastrukturentwicklung und Standortmarketing stärker zu verzahnen, wäre ein Ausbau der regionalen Koordinations- und Marketingfunktionen anzustreben. Gerade bei den Wirtschaftsförderungen der Landkreise wird angemerkt, dass diese strukturell und finanziell nicht das notwendige Gewicht hätten, um so weit nach außen zu wirken, wie es für die heutige Zeit nötig wäre. Aus dem LK Goslar wird das Beispiel berichtet, dass man sehr zufrieden mit der Außenvermarktung durch den Harzer Tourismusverband sei, welcher für mehrere Harzkommunen bspw. auf Messen für die Region wirbt. Es wird vorgeschlagen, die Außen- und Binnenvermarktung und das Standortmarketing durch eine regionale Wirtschaftsförderung zu lösen, den größeren Städten (inkl. der Kreisstädte) soll aber die Möglichkeit bleiben durch eigene Wirtschaftsförderungen zu agieren. Hierzu ist, wie oben erwähnt, zurzeit ein Planungsauftrag an die AfdR vergeben worden, die Vorschläge für ein organisatorisches Konzept im Jahr 2015 vorlegen soll.

**Außenvermarktung/
Standortmarketing**

Die Tourismus- und Kulturförderung ist ein klassisches Thema für eine regionale Zusammenarbeit. Als (im Kern) freiwillige Aufgaben haben die Kommunen in diesem Bereich sehr großen Gestaltungsspielraum, was das wie betrifft. Allerdings müssen sie für diesen Aufgabenbereich auch selbst aufkommen, weswegen durch eine regionale Kooperation leicht finanzielle Synergieeffekte erzielt werden können.

Tourismusförderung

Die Tourismusförderung wird in der Region hauptsächlich von den Marketinggesellschaften auf Kreis- und Gemeindeebene getragen. Dies erfolgt jedoch sehr unterschiedlich. Während der LK Wolfenbüttel nur recht wenig in die Tourismusarbeit investiert, die Kreisstadt Wolfenbüttel dagegen sehr viel, sieht dies in anderen Landkreisen mitunter anders aus. Außerdem bildet sich im Bereich Tourismus wiederum eine Disparität innerhalb der Region ab. Für einige Regionen wie die LKe Goslar und Wolfenbüttel spielt der Tourismus eine sehr große volkswirtschaftliche Rolle, für andere Regionen wie den LK Peine hingegen deutlich weniger. Parallel dazu gibt es mit der TourismusRegion Braunschweiger-

Land seit 1996 einen Verein, welcher die Vernetzung von einzelnen Tourismusorganisationen und –attraktionen fördert. In diesem sind, in unmittelbarer räumlicher Nähe zum ZGB und der AfdR, öffentliche Tourismus- und Marketinggesellschaften sowie einzelne Institutionen Mitglieder. Es fehlen aber beispielsweise Vertretungsinstitutionen der Landkreise Wolfenbüttel und Goslar. Damit bildet der eigentlich kooperativ angelegte Verein nur einen Teil des ZGB-Gebietes ab. Sein gegenwärtig wichtiges Projekt (ZeitOrte) wird durch die AfdR vorangetrieben und unterstützt. Als weiterer, jedoch nur wenig potenter Akteur tritt das ArL auf, welches 1,5 VZE für den Tourismus besitzt, allerdings für die gesamte Region Südostniedersachsen zuständig ist.

Das Tourismusgeschäft wird angesichts der fragmentierten Zuständigkeit und nicht ausgeschöpfter Kooperationspotenziale von den Gutachtern als eine Option gesehen, die für eine stärkere Bündelung in Frage kommt. Auch die Gesprächspartner sehen Entwicklungspotenziale. Man erkennt in der Region ein ohnehin nur begrenztes touristisches Potenzial, so dass es sinnvoll ist, dass das, was man hat, sich sinnvoll ergänzt und zusammengebracht wird. Auf welcher regionalen Ebene dieses Thema zusammenlaufen soll, kann diskutiert werden. In den Gesprächen wurde deutlich, dass diese Aufgabe jedoch weniger für den ZGB und eher für die Allianz oder die Tourismusregion Braunschweiger Land gesehen wird. Dies wird zum einen mit der sehr technischen Ausrichtung des Zweckverbandes begründet. Es gibt schlicht bisher wenig Kompetenz in Tourismusfragen im Zweckverband. Diese aufzubauen wäre bei der gegenwärtigen Mitarbeiterstruktur, die sich im Wesentlichen aus Planern und Geographen zusammensetzt, nur durch den Aufbau neuen Personals möglich. In den anderen Einrichtungen sind dagegen diese personellen Potenziale in größerer Zahl verfügbar, da in der AfdR bereits im Vermarktungsbereich gearbeitet wird und in den kommunalen Tourismusorganisationen auch die erforderliche Vertriebskompetenz in ausreichendem Maße vorhanden ist. Allerdings mangelt es dort an finanziellen Ressourcen. Ähnlich wie bei der Entwicklung des Radwanderführers sind hier aber auch Kooperationen vorstellbar. Beachtung sollte bei einer möglichen institutionellen Neustrukturierung auf der regionalen Ebene der besonderen Rolle des LK Goslar geschuldet sein, welcher bereits interkommunal mit anderen Harzkommunen zusammenarbeitet (Landkreis Harz in Sachsen-Anhalt, Harzer Tourismusverband, Regionalverband Harz), dort Geld investiert und mit dem Kooperationsgefüge sehr zufrieden ist. Hier ist es denkbar, den Harz vor Ort gemeinsam zu vermarkten und zudem in eine regionale Vermarktung zu übernehmen.

Zur Tourismusförderung gehört auch die Möglichkeit überregional bedeutsame Kultur- und Freizeiteinrichtungen auf einer regionalen Ebene zu verwalten und ggf. über die Umlage zu finanzieren. Dies ist bei anderen regionalen Zweckverbänden wie dem Regionalverband Ruhr der Fall.

Stärkere Bündelung sinnvoll

Üblicherweise konzentrieren sich solche zum freiwilligen Selbstverwaltungsbereich zählenden, also durch die Kommunen selbst zu tragenden Einrichtungen in den (Ober)Zentren, die die finanzielle Last alleine tragen. Hierfür müssten jedoch zunächst solche überregional bedeutsamen Einrichtungen von den lokalen Akteuren definiert werden. Prinzipiell wäre dies aber eine Option, die der ZGB übernehmen könnte.

5.2.2 Raubeobachtung und regionale Berichterstattung

Für den ZGB und die Region sind raumbezogene Informationen (Geodaten) von essentieller Bedeutung. Der ZGB ist dabei nicht nur Datennutzer, sondern tritt ebenso als Datenproduzent und –anbieter in Erscheinung. Als geodatenhaltende Stelle der öffentlichen Verwaltung ist er damit per Gesetz verpflichtet, die in seinem Verantwortungsbereich erzeugten und vorgehaltenen originären Geodaten für die Allgemeinheit interoperabel verfügbar zu machen. Die rechtlichen Grundlagen hierfür finden sich in den auf der europäischen EU-Richtlinie INSPIRE basierenden nationalen Geodatenzugangs- und Infrastrukturgesetze des Bundes und der Länder.⁵¹ Auf Landesebene ist der Bereich der Geoinformation in den vergangenen zehn Jahren erheblich reformiert wurden. Seit Juli 2014 nimmt das Landesamt für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen (LGLN) die weitgehend hoheitlichen Aufgaben der Vermessungs- und Katasterverwaltung (VKV) wahr.

Geodateninformationssysteme

Amtliche Geobasisdaten aus ATKIS und ALKIS spielen in vielen Bereichen der öffentlichen Verwaltung eine wichtige Rolle. Der ZGB hat derzeit mit dem LGLN vertraglich vereinbart, dass beim LGLN beschaffte amtliche Geobasisdaten gebührenfrei an die Verbandsglieder des ZGB weitergegeben werden dürfen. Da bei der Anschaffung und Aktualisierung der Datenbestände die anfallenden Kosten einer nach Flächengrößen gestaffelten Rabattierung unterliegen, ergibt sich hieraus insgesamt ein deutlicher Kostenvorteil.

Beim ZGB wurde also in den letzten Jahren eine entsprechende Geodateninfrastruktur aufgebaut, die den geforderten Zugang zu seinen Geoinformationen über standardisierte Schnittstellen und Dienste ermöglicht. Externe Datennutzer aus der öffentlichen Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft sowie Bürger sind somit in der Lage, die Geodaten des

⁵¹ Die europäische INSPIRE-Richtlinie, die den Aufbau einer europaweiten Geodateninfrastruktur als Ziel hat, und die aus ihrer Umsetzung hervorgegangene nationale Gesetzgebung (Geodatenzugangsgesetz des Bundes und Niedersächsisches Geodateninfrastrukturgesetz) fordern von allen geodatenhaltenden Stellen der öffentlichen Verwaltung, die interoperable Bereitstellung thematisch betroffener Geodaten. Eine INSPIRE-Betroffenheit ergibt sich in der Praxis für die meisten Verwaltungsebenen. Vor allem die Kommunen, Landkreise und kreisfreien Städte verfügen über umfangreiche Datenbestände (Bebauungs- und Flächennutzungspläne, Regionalpläne, Umweltdaten, Bestandskataster etc.), die in die INSPIRE-GDI zu integrieren sind.

ZGB in ihren eigenen Anwendungen und Systemen zu nutzen. Die angebotenen Datendienste werden von mehreren Verbandsgliedern genutzt, um beispielsweise die räumlichen Flächenabgrenzungen aus dem Regionalen Raumordnungsprogramm in die eigenen Geografischen Informationssysteme zu integrieren.

Ergänzend zu den Schnittstellen und Diensten der GDI-ZGB betreibt der Zweckverband mehrere themenbezogene Online-Portale, die einen einfachen Zugriff auf verschiedene (Geo)Informationen für Jedermann ermöglichen und darüber hinaus zusätzliche Abfrage- und Analysefunktionen bieten. Als vollwertige Anwendungen bieten die Online-Portale damit vor allem den Bürgern einen deutlichen Mehrwert gegenüber den Datendiensten.

Informations- und Beteiligungsportale

- Regionalatlas im Geoportal des ZGB (<http://geoportal.zgb.de>).
- Zentrale WebGIS-Anwendung des ZGB, die einen umfangreichen Datenkatalog und GIS-Standardwerkzeuge beinhaltet.
- SolarDachAtlas (<http://www.solardachatlas-zgb.de/>).
- Solarpotenzialkataster des ZGB, in dem die nutzbaren Potenziale bezüglich Photovoltaik und Solarthermie gebäudescharf dargestellt werden. Des Weiteren beinhaltet der SolarDachAtlas ein Berechnungsmodul, mit dessen Hilfe die Wirtschaftlichkeit verschiedener Photovoltaikanlagenkonfigurationen berechnet werden kann.
- Flächennutzungsplan-Portal (<http://www.zgb.de/fnp/>).
- Darstellung der Flächennutzungspläne der Gemeinden in einer interaktiven Kartendarstellung.
- Energie-Portal: Interaktive Kartenanwendung für das beim ZGB geführte Energieanlagenkataster. Die Anwendung zeigt die Standorte von Windenergie-, Biogas-, Deponiegas- und Wasserkraftanlagen sowie die tatsächliche gemeindebezogene Nutzung der Solarenergie (<http://geoportal.zgb.de/energie/energieportal.html>).
- Beteiligungsplattform im Radportal des ZGB, mit dem radbezogene Informationen und Hinweise erfasst werden können (<http://maps.zgb.de/radportal>).
- Geplante Fortschreibung des Einzelhandelsentwicklungskonzeptes: Aktualisierung des Einzelhandelsbestands in der Region vorgesehen, eine kostenfreie Abgabe der Daten an Kommunen ist möglich und angedacht.

Im Kern wird in der Region befürwortet, dass der ZGB im Bereich des Geodateninformationsmanagements eine starke Rolle einnimmt und den Kommunen als Dienstleister zur Verfügung steht. In der Vergangenheit wurde dieser Service der zentralen Datenbeschaffung und –weitergabe jedoch nur von wenigen Verbandsgliedern genutzt. Eine Inanspruchnahme ließe sich z. B. durch eine höhere Datenaktualität der beim ZGB vorliegenden Daten steigern. Des Weiteren wäre eine Ausweitung der Vereinbarung wünschenswert, die auch die gebührenfreie Datenweitergabe an die Gemeinden abdeckt. Eine Aufnahme der ALKIS-Daten (Flurstücksgrenzen und Liegenschaftsbuch) in den Datenbestand des ZGB würde die Attraktivität des Services ebenfalls deutlich steigern.

Die gesetzlich geforderte Interoperabilität bei der Bereitstellung wird in der INSPIRE-Richtlinie und in der nationalen Gesetzgebung durch Datenspezifikationen, Durchführungsbestimmungen und technische Anleitungen konkretisiert. In der Konsequenz würde daraus für alle betroffenen geodatenhaltende Stellen die Notwendigkeit resultieren, eigene Geodateninfrastrukturen gemäß den INSPIRE-Erfordernissen und unter Beachtung internationaler Standards aufzubauen. Die damit verbundenen Kosten für die Anschaffung der technischen Infrastruktur sowie für Software und Beratungsdienstleistungen sind nicht unerheblich und erfordern einen hohen Personaleinsatz.

Eine regionale Bündelung der hinsichtlich der INSPIRE-Umsetzung erforderlichen Maßnahmen und die Implementierung einer regionalen Geodateninfrastruktur würden hier zu einer finanziellen Entlastung der Kreise und Kommunen und zu einer Vermeidung von Mehrfachaufwänden führen. Des Weiteren erfordern der Aufbau und der Betrieb einer derartigen Geodateninfrastruktur entsprechendes Fachpersonal, welches die weitere Entwicklung der INSPIRE-Umsetzung (Zeitplan reicht bis in das Jahr 2020) und der damit verbundenen Aufgaben dauerhaft im Blick hat. Die Wahrnehmung dieser Aufgaben auf regionaler Ebene erscheint zielführend.

Neben den erwähnten amtlichen Geobasisdaten spielen selbsterfasste Geodaten, welche die individuellen Anforderungen abdecken, in vielen Bereichen eine immer größere Rolle. Beispielsweise die Erfassung von Höheninformationen durch Laserscanning für die Hochwassermodellierung oder für die Erstellung von 3D-Stadtmodellen, sowie die Erstellung von hochaufgelösten Luft- und Schrägluftbildern. Durch regionsweite Datenerfassungen bzw. mittels einer regionalen Koordination lokal begrenzter Befliegungen lassen sich bei derart kostenintensiven Fernerkundungsmethoden Kosten einsparen und Mehrfachaufwände vermeiden.

Insgesamt bietet es sich an, die Rolle des ZGB in der Raubeobachtung zu stärken, d. h. in der Analyse und Bewertung von Daten zur Strukturentwicklung. Beispielsweise kann der ZGB so Empfehlungen aus-

Stärkung des regionalen Monitorings durch den ZGB

sprechen, wo in der Region welche Gewerbeflächenentwicklung passend wäre. Dies wird von den Gesprächspartnern als eine sinnvolle Ergänzung zur kommunalen Statistik gesehen, wenn auch in den größeren Städten die Statistikämter kaum/keinen Bedarf an einer flankierenden Arbeit durch den ZGB besitzen. Für die Landkreise ist eine solche Funktion aber sinnvoll. Eine zentrale Erhebung und Vorhaltung von Geodaten lässt zudem Skaleneffekte erwarten, wie eine regionsweite Laserscanbefliegung gezeigt hat. Verständlicherweise darf dies nicht zur doppelten Aufgabenwahrnehmung führen. Auch die AfdR verfügt über umfangreiche, aber eher auf die von ihnen besetzten Themenfeldern spezialisierte Datenbestände. Denkbar ist es zudem, wie es beim Masterplan Demografie der Fall war, spezielle inhaltliche Schwerpunkte wiederkehrend zu analysieren. So wird bspw. eine regionale Wohnungsmarktbeobachtung⁵² als sinnvoll erachtet, die aufgrund der planerischen Bezüge vom ZGB übernommen werden könnte.

Insgesamt gesehen kann aufgrund der sehr unterschiedlichen Entwicklungen in den Gemeinden der Teilregion ein regionales Monitoring – in Ergänzung zum kommunalen Monitoring-System – helfen, kommende Entwicklungen abzusehen und rechtzeitig wichtige Weichenstellungen für die Region vorzunehmen.

5.2.3 Fördermittelmanagement

Das Fördermittelmanagement wurde als eine Aufgabe für regionale Kooperation genannt, weil die Region des südöstlichen Niedersachsens im Vergleich sehr wenige Fördermittel akquirierte. Die **regionale Koordination** insbesondere der **EU-Fördermittel** ist seit Anfang 2014 Aufgabe des neugegründeten ArL (vgl. ausführlich Kapitel 3.3). Dies ist auch sinnvoll, da dies eine Landesaufgabe ist. Dennoch ist ein **regionales kommunales Fördermittelmanagement** eine Aufgabe, für die sich der ZGB anbietet. Durch die stärkere Regionalisierung der EU-Förderung müssen die Verbandsglieder und Kommunen in der Region in der Lage versetzt werden, aussichtsreiche Projekte zu konzipieren, sie in die Antragsreife zu bringen, die nötigen Kofinanzierungsmittel bereitzustellen und die Projekte umzusetzen und abzurechnen. Kleinere Landkreise sowie kleinere Städte und Gemeinden können die geltenden Anforderungen an die meist sehr komplexen EU-Anträge personell kaum selbst leisten. Es bietet sich an, beim ZGB Kompetenzen zu etablieren, die sich mit EU-Förderung und Projektmanagement auskennen und solche Projekte regional übergreifend koordinieren können. Diese Professionalisierung der Antragstellung kann nicht aus dem ArL heraus er-

⁵² Eine solche Wohnungsmarktanalyse hat in jüngerer Zeit sporadisch die NBank für ganz Niedersachsen erstellt.

folgen, da man kaum gleichzeitig Anträge entwickeln kann und diese andererseits mit bewerten soll.⁵³

5.2.4 Berufsschulen und Schülerbeförderung

Die Schulträgerschaft für die allgemeinbildenden Schulen liegt nach dem Niedersächsischen Schulgesetz (NSchG § 101) für die Grundschulen bei den Städten, Gemeinden und Samtgemeinden und für die weiterführenden Schulen bei der Kreisebene (eine Ausnahme stellt die Schulträgerschaft der weiterführenden Schulen durch die Stadt Wolfenbüttel dar). Die Schulträgerschaft ist Teil des eigenen Wirkungskreises einer Kommune und fordert von den Kommunen ein ausreichendes Schulangebot, das Vorhalten der erforderlichen Schulanlagen ein. Schulen müssen auf Basis der Schülerzahlen errichtet, erweitert, geteilt, eingeschränkt, zusammengelegt oder geschlossen werden. Durch eine Zusammenlegung von Schulträgerschaften wäre es möglich, Synergieeffekte zu erzielen. Insbesondere finanzschwache Kommunen, die sich eine Investition in ihre Schulen nicht mehr leisten können (wie dies bspw. aus dem LK Helmstedt berichtet) wird, könnten so profitieren.

Schulträgerschaft

Aufgrund der notwendigen Ortsnähe und nur geringem regionalen Steuerungsbedarf sollten die örtlichen Zuständigkeiten allerdings erhalten bleiben. Das örtliche Schulangebot ist ein zentraler Standortfaktor, mit denen die Gemeinden für sich als Wohnort werben können. Durch das Niedersächsische Schulgesetz sind auch sehr kleine Schulstandorte in ihrer Existenz besonders geschützt, weil es bspw. kleine Klassen und Einzügigkeit ermöglicht. Aus Sicht der Gutachter wird bei der allgemeinen Schulträgerschaft keine Notwendigkeit zur regionalen Kooperation gesehen. Durch die zu erwartenden Gebietsreformen werden zudem Synergiepotenziale durch die Zusammenlegung von (Schul)Verwaltungseinheiten entstehen.

Während im Falle der allgemeinbildenden Schulen aus Sicht der Gutachter die Vorteile einer örtlichen Zuständigkeit also eindeutig überwiegen, ist bei der Trägerschaft der Berufsschulen eine Zusammenführung auf regionaler Ebene aus fachlicher und volkswirtschaftlicher Sicht sinnvoll. Eine regionalisierte Berufsschulträgerschaft bietet Vorteile, wie

Berufsschulträgerschaft kann regionalisiert werden

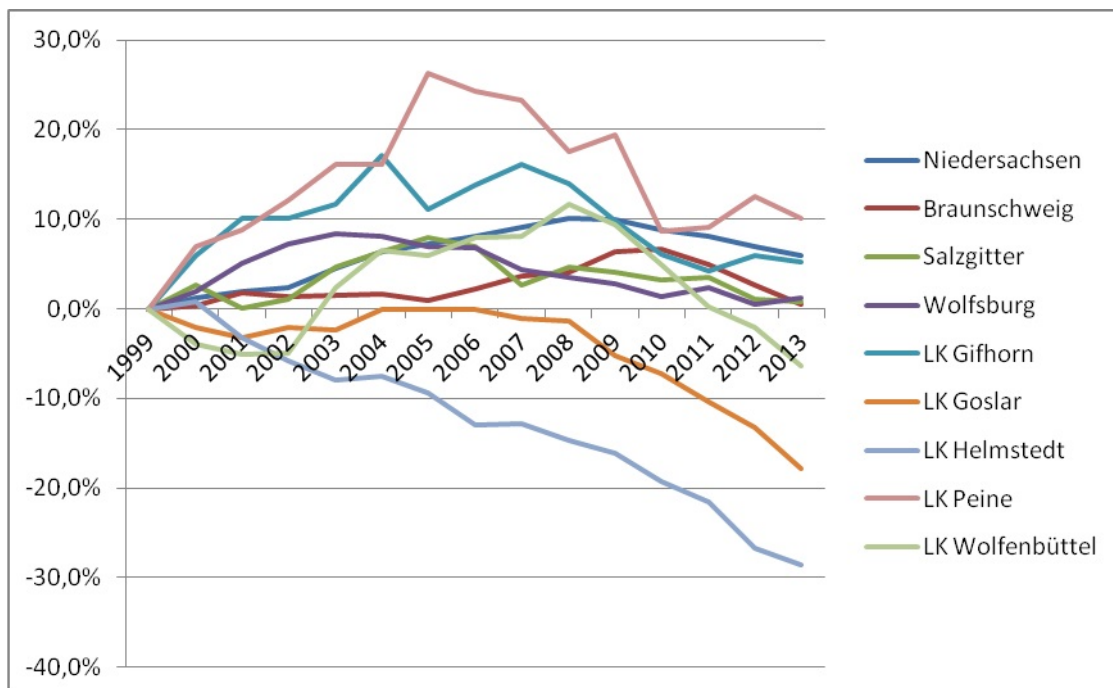
- bessere Möglichkeiten zur Entwicklung differenzierter Bildungsangebote;

⁵³ Eine Besonderheit stellt im südlichen Niedersachsen das Südniedersachsenprogramm dar, mit einem speziellen Büro in Göttingen, welches ungefähr die Aufgaben einer Entwicklungsagentur erfüllt und regional bedeutsame Projekte fördern und anregen soll. Die strukturschwache Region in Südniedersachsen, zu welcher auch der LK Goslar gezählt wird, soll durch diese Maßnahme in seinen endogenen Entwicklungspotenzialen gestärkt werden.

- bessere Möglichkeiten zur Entwicklung neuartiger Bildungsangebote;
- Ausbildung von Schwerpunkten und Kompetenzzentren;
- inhaltliche Ausrichtung der Berufsschulen auf die lokale Wirtschaftsstrukturen und Bedürfnisse;
- bessere Möglichkeiten zur Optimierung der Ausstattungsqualität;
- Reduzierung von Investitions- und Betriebskosten sowie
- nur ein Ansprechpartner gegenüber Wirtschaftsunternehmen, Kammern und den Innungen.

Die Sicht auf die aktuelle Situation der berufsbildenden Schulen ist laut den Gesprächsaussagen überwiegend kritisch. Vom Jahr 1999 ausgehend haben sich die Zahlen der Berufsschüler in der Region sehr unterschiedlich entwickelt. Deutlich negativen Dynamiken in den Landkreisen Goslar (-28 Prozent) und Helmstedt (-18 Prozent) stehen über die Jahre hinweg meist leicht positive Entwicklungen gegenüber. Doch mittlerweile zeigt sich auch im LK Wolfenbüttel ein negativer Trend, der angesichts der demografischen Entwicklung und bei einer weiterhin ansteigenden Studierneigung (Akademisierung) auch in anderen Kreisen und kreisfreien Städten auftauchen wird.

Abbildung 27: Entwicklung der Zahl der Berufsschüler seit 1999



Quelle: LSKN – eigene Berechnung und Darstellung

Die negative Tendenz hat dazu geführt, dass die Berufsschülerzahlen in den belasteten Landkreisen auch in absoluter Höhe Handlungsbedarfe aufzeigen. Insbesondere in Helmstedt und Wolfenbüttel sind zukünftig

weitere Auslastungsprobleme erwartbar, so dass eine koordinierende Hand helfen kann, Standorte zu stabilisieren.

Die Kooperation zwischen den einzelnen Berufsschulträgern ist bisher kaum vorhanden. Damit ist es nicht möglich Profilbildungen zu entwickeln. Aktuell ist es für die Kommunen schwierig diesen Bereich zu steuern. Den Unternehmen steht es frei zu entscheiden, wo sie ihre Auszubildenden beschulen lassen, so dass bspw. Volkswagen seine Koch-Azubis nach Berlin schickt. Dass die Berufsschulen in regionaler Trägerschaft gehalten werden können, beweisen die Region Hannover und die Städteregion Aachen.

Eine regionale Trägerschaft sollte sich jedoch auf eine gemeinsam abgestimmte Handlungsgrundlage berufen. Es wäre also zunächst ein regionsweites Berufsschulkonzept mit örtlichen Profilbildungen zu entwickeln. In der gegenwärtigen Situation werden zum Erhalt von Berufsschulstandorten noch Ausbildungsgänge vorgehalten, deren Klassenstärken nicht annähernd ausgelastet sind. Um überhaupt in manchen Ausbildungsberufen noch Kohorten bilden zu können, wäre der Einzug aller interessierten Jugendlichen an einen Standort notwendig. Hierfür stehen Überlegungen im Raum, dass der ÖPNV oder ein Fahrdienst die Auszubildenden möglichst niedrigschwellig an ihre Berufsschule bringt oder dass Internatslösungen installiert werden.

Allerdings ist es politisch unwahrscheinlich, dass es kurzfristig zu einer Übertragung der Trägerschaft für die Berufsschulen kommt. Der Wille hierzu ist in der Region je nach örtlicher Problemlage sehr unterschiedlich. Die berufsbildenden Schulen sind ähnlich wie die allgemeinbildenden Schulen Standortfaktoren, mit denen geworben wird. Zudem werden Befürchtungen geäußert, eine regionalisierte Trägerschaft könne zu einer Zentralisierung der Standorte führen. Aus diesem Grund wäre eine vorangeschaltete Entwicklung und Verabschiedung eines regionalen Berufsschulkonzepts wichtig. Dieser Prozess könnte, wenn der politische Wille besteht, durch den ZGB koordiniert werden.

Angesichts nicht ausgelasteter Jahrgänge in den gleichen Ausbildungsberufen an Berufsschulstandorten in unmittelbarer räumlicher Nähe und in Zukunft weiter schrumpfender Auszubildendenzahlen, ist aus Sicht der Gutachter **eine überörtliche Koordination wünschenswert**. Dazu wäre zu prüfen, inwieweit eine schrittweise Übertragung dieser Aufgabe auf den ZGB möglich ist. Eine Institutionalisierung kann helfen, Regelmäßigkeit herzustellen. Hierbei geht es auch darum, das Thema mit den Angeboten des regionalen Nahverkehrs abzustimmen, denn Profilbildungen werden zu höheren Pendlerbewegungen führen. Insofern spricht viel dafür, wenn es kurzfristig nicht gelingt, die Schulträgerschaft der Berufsschulen auf den ZGB zu verlagern, zumindest eine überörtliche Koordinationsfunktion im ZGB zu schaffen.

Unabhängig von der Schulträgerschaft haben sich Landkreise und kreisfreie Städte darum zu bemühen, dass die Schüler mit dem ÖPNV ihre Schulen erreichen können. Vom ÖPNV-Träger wird deswegen verlangt, einen für die Schülerbeförderung bedarfsgerechten Fahrplan zu entwickeln. Man versucht den Schülerverkehr, wenn möglich, in den regulären Linienverkehr zu integrieren. Sonderlösungen für abseits lebende Schüler sind meist sehr kostenintensiv.

Die Schülerbeförderung ist Teil des eigenen Wirkungskreises und verlangt Lösungen, die den Kindern einen zumutbaren Schulweg ermöglichen. Aus diesem Grund wird von vielen Gesprächspartnern eine Regelung der Schülerbeförderung durch den ZGB als ein mögliches Szenario bewertet. Hier besteht offenbar eine gewisse Bereitschaft diese Aufgabe auf die regionale Ebene zu verlagern. Den Landkreisen gilt die Schülerbeförderung eher als eine unangenehme Aufgabe.

Wie aus den Gesprächen deutlich wird, ist speziell die Schülerbeförderung für die Kommunen jeden Sommer eine Herausforderung. Die Abstimmungsbedarfe sind meist sehr groß und zeitintensiv. Durch eine Regionalisierung wäre es wahrscheinlich, dass der Aufwand sinkt. In der Region ist der interkommunale Schülerverkehr erheblich. Bisher ist die Beschulung auswärtiger Schüler, beispielsweise in der Nähe von Gemeindegrenzen (Beispiel: Schüler aus der Samtgemeinde Sickte besuchen in der Regel Braunschweiger Gymnasien), meist durch bilaterale Vereinbarungen zwischen den Gemeinden gelöst worden.

Zu den pflichtigen Selbstverwaltungsangelegenheiten von Gemeinden gehört die Schaffung eines ausreichenden Angebots an Erwachsenenbildung durch den Unterhalt einer Volkshochschule. Es liegt allerdings im Ermessen der Gemeinde, wie groß ihr Angebot in diesem Bereich sein soll. Eine Regionalisierung würde hier einerseits der Möglichkeit dienen durch eine umfassende Angebotsstruktur ein breites Zielpublikum zu erreichen und damit die Angebotsqualität zu verbessern (Effektivität) und andererseits die Auslastung wenig nachgefragter Angebote zu erhöhen und durch einen flexiblen Einsatz von Lehrkräften personelle Engpässe und Unterauslastungen zu vermeiden (Effizienz). Deutschlandweit finden sich zwar Beispiele, wie Volkshochschulen regional getragen werden. Allerdings sind dies für gewöhnlich ganz eigene Zweckverbände und in der Regel erstreckt sich die Kooperation zwar auf zwei oder mehrere Kommunen, jedoch nicht auf ein derart großes Gebiet wie das des ZGB. Interkommunale anstatt von regionalen Lösungen scheinen hier sinnvoller zu sein. Zudem ist in der Region keine Bereitschaft erkennbar, die VHS regional zu etablieren. Hier sieht man eine starke kommunale Verantwortung.

Zusammenfassend besteht für den ZGB das geeignete Aufgabenbündel aus der Schulträgerschaft für Berufsschulen und der Koordinierung der Schülerbeförderung.

5.2.5 Krankenhäuser und Abfallentsorgung

Eine regionale Wahrnehmung des Auftrags zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Nds. KHG), der momentan bei den Kreisen und kreisfreien Städten liegt, liegt unter funktionalen Gesichtspunkten zunächst nahe. Die Sicherstellung umfasst Errichtung und Unterhalt von Krankenhäusern, sofern andere Träger nicht tätig werden. Für eine Regionalisierung sprechen Skaleneffekte, insbesondere im Einkauf (Pharmazeutika, Verbrauchsmaterial), Synergieeffekte durch regional gesteuerte Spezialisierung und Profilbildung sowie erleichterte Kooperationen zwischen Fachkliniken sowie Koordinationsgewinne durch gemeinsam genutzte kostenintensive medizinisch-technische Großgeräte (Computertomographen etc.). Die Aufgabenwahrnehmung in der Region Hannover gilt hier insgesamt als Vorbild.

Einer Regionalisierung stehen jedoch sehr unterschiedliche Trägerstrukturen und Eigentumsverhältnisse entgegen. Die gegenwärtige Krankenhausstruktur in der Region umfasst insgesamt 22 Krankenhäuser, von denen nur noch 4 (!) in öffentlicher Trägerschaft sind (Braunschweig, Wolfsburg, Helmstedt und Wolfenbüttel). Im LK Goslar sind alle sechs Krankenhäuser privatisiert, im LK Gifhorn die beiden einzigen Krankenhäuser ebenfalls. Im LK Peine ist das einzige Krankenhaus freigemeinnützig und in Salzgitter sind die einzigen beiden Krankenhäuser jeweils privat als auch freigemeinnützig aufgestellt. Angesichts dieser uneinheitlichen Trägerstrukturen ist eine einheitliche Trägerschaft der Krankenhäuser wie es in der Region Hannover der Fall ist, kaum oder nur unter erheblichen Transaktionskosten zu realisieren.

Zu unterschiedliche Trägerstrukturen

Eine ähnliche Situation gibt es in der Abfallentsorgung. Aus rein abstrakter Sicht stellt die Abfallentsorgung in mehrfacher Hinsicht einen Aufgabenbereich dar, der sich für eine Regionalisierung anbietet: Zum einen sind Skaleneffekte zu erwarten, die sich durch größere gepoolte Müllmengen ergeben, zum anderen Synergieeffekte, die sich aus effizienterer Ausnutzung der Fuhrparke und optimierten Abfuhr Routen über Stadtgrenzen hinweg ergeben. Ein Blick auf die gegenwärtigen Entsorgungsstrukturen in den Kommunen der Region lässt diesen Weg jedoch als schwer gangbar erscheinen, da durch die unterschiedlichen Organisationsstrukturen eine regionale Verantwortungsübernahme für den operativen Bereich nur unter unverhältnismäßig hohen Transaktionskosten (Stichwort Rekommunalisierung) und mit einem erheblichen Zeitaufwand machbar erscheint.

Die Abfallentsorgung wird bisher von den Landkreisen und kreisfreien Städten als unteren Abfallbehörden im übertragenen Wirkungskreis übernommen (§6 Abs. 1 NAbfG). Unter den Gesichtspunkten einer zweckmäßigen Ansiedlung in einem regionalen Kontext sind hier die (strategische) Entwicklung von Abfallwirtschaftskonzepten und der operative Betrieb von Abfallentsorgungsstrukturen zu trennen. Bei Letzteren finden sich in der Region sehr unterschiedliche Organisationsmodelle für die unterschiedlichen Abfallarten, die von einer materiellen Vollprivatisierung in Braunschweig über Eigenbetriebe hin zu interkommunaler Zusammenarbeit in Teilbereichen reichen. Vor diesem Hintergrund sollten teilregionale oder interkommunale Lösungen gefunden werden, um die Kooperationseffekte zu erzielen; eine regionale Lösung erscheint angesichts der unterschiedlichen Organisationsmodelle schwer machbar.

Zu unterschiedliche Organisationsmodelle

5.2.6 Umwelt- und Denkmalschutz

Im Bereich des Boden-, Gewässer-, Natur- und Umweltschutzes ist zwischen den kommunalen Aufgaben und regionalen Aufgaben zu unterscheiden. Die Landkreise und kreisfreien Städte der Region sind die unteren Naturschutz-, Wald- und Wasserbehörden und nehmen die entsprechenden Aufgaben wahr. Im kommunalen Bereich gibt es z.B. im Naturschutz durch zu kleine Gebietskörperschaften Problemlagen, wenn z.B. die gesetzlich geforderten Ausgleichsflächen für neu zu entwickelnde Gewerbegebiete in den eigenen Gemeindegrenzen nicht zu erreichen sind. Dies ist in größeren Gebietszusammenhängen (Notwendigkeit einer Gebietsreform) natürlich leichter zu erreichen, ändert aber nichts an dem kommunalen Charakter der Aufgabe. Die genuin regionalen Aufgaben im Bereich des Gewässer-, Natur- und Umweltschutz sind in den meisten Bundesländern staatlich organisierte Aufgaben. Der Grund liegt darin, dass man sich insbesondere bei Genehmigungsverfahren, bei der Ausweisung von Naturschutz- oder Überschwemmungsgebieten, eine regional ausgleichende staatliche Steuerung und Bündelung von Interessen jenseits möglicher selektiver kommunaler Interessen für sinnvoll erachtet. Diese Aufgaben wurden deshalb auch in Niedersachsen bis zu ihrer Abschaffung von den Bezirksregierungen wahrgenommen. Im Anschluss wurden diese Aufgaben entweder den Gemeinden oder Sonderbehörden übertragen.

Natur- und Gewässerverwaltung

Die Lösung einer regionalen Aufgabenwahrnehmung wird von einer deutlichen Mehrheit der Gesprächspartner unterstützt. Ein sehr häufig genanntes Beispiel ist der Hochwasserschutz, eine Aufgabe, die sich aus der Gefahrenabwehr und Daseinsvorsorge ableitet, und nicht sinnvoll in engen Gemeinde- und Kreisgrenzen zu lösen ist. Bisher wird diese Aufgabe von verschiedensten Institutionen in der Region wahrgenommen

(Wasser-, Unterhaltungs- und Ausbauverbände, Kommunen⁵⁴), was die Koordination erschwert und die Finanzierungslast – die im Wesentlichen aus den kommunalen Kassen kommt – erhöht. Durch die fehlende Ortsnähe kommt das NLWKN als unterstützende Steuerungsinstitution nicht infrage. Ähnlich wie beim Naturschutz wäre es durch eine regionale Institutionalisierung leichter möglich, Überschwemmungsgebiete auch in jenen Gemeinden auszuweisen, die vom Hochwasser vielleicht nicht betroffen sind, aber die notwendigen Flächen besitzen.

Auch die Gutachter halten die Bündelung von Aufgaben des **Umwelt-, Natur- und Gewässerschutzes** auf der regionalen Ebene für erforderlich. In diesen Bereichen müssen von kommunaler Seite spezielle Fachkräfte vorgehalten werden. Da insbesondere Fachplanungen (z.B. Hochwasserschutzkonzepte, Landschaftsrahmenplanung, Biotopverbund) regionsübergreifend ansetzen sollten, ist eine Bündelung sinnvoll und lässt Effizienzvorteile erwarten. Es handelt sich allerdings aus der Sicht der Gutachter eher um eine Landesaufgabe. Solange es keine neue Bündelungsbehörde gibt, wären diese Aufgaben beim ZGB allerdings prinzipiell besser aufgehoben als in den Unteren Naturschutzbehörden der Landkreise und Städte, da dann die notwendige regionale Koordinierung stattfinden könnte.⁵⁵ Damit wäre allerdings die aus Sicht der Gutachter eigentlich wünschenswerte Rückverlagerung eines Teils dieser Aufgaben auf die Landesebene konterkariert. Insofern schlagen die Gutachter vor, hier **zunächst keine Aufgabenübertragung auf den ZGB** vorzunehmen, sondern erst die weiteren Entwicklungen auf der Landesebene abzuwarten.⁵⁶

Eine ähnliche Argumentation gilt für den Denkmalschutz. Landkreise und Gemeinden mit eigener Bauaufsicht sind in Niedersachsen die unteren Denkmalschutzbehörden, die der Fachaufsicht der obersten Denkmalschutzbehörde (MWK) unterstehen und vom Niedersächsischen Landesamt für Denkmalpflege beraten werden. Analog zum Natur- und Gewässerschutz hat auch der Denkmalschutz teilweise stark unter der

⁵⁴ Hierzu gibt es bereits eine interkommunale Zusammenarbeit auf Gemeindeebene in südlichen Teilen der Region. Die Stadt Wolfenbüttel, die Samtgemeinden Schladen und Oderwald, die Gemeinde Liebenburg und die Stadt Vienenburg sowie die Samtgemeinden Baddeckenstedt und Lutter am Barenberge haben ihre Hochwasserschutzaufgaben 2013 an den Wasserverband Peine übertragen.

⁵⁵ Im Gesetzentwurf der SPD aus dem Jahr 2010 war aufgrund des Fehlens einer regionalisierten Behörde auf Landesebene vorgeschlagen worden, diese Aufgaben auf den ZGB zu übertragen, um überhaupt stärker in eine regionalisierte Verantwortung zu kommen. Im Vorschlag des Jahres 2013 fehlen diese Aufgabenbereiche, da man offenbar schon die Pläne kannte, ÄrL zu schaffen. Zwar sind diese Aufgabenbereiche den ÄrL bisher nicht zugewiesen worden, sollte es jedoch in diesem Bereich Handlungsbedarf erkennen, wäre dies aus der Sicht der Gutachter die naheliegendste Lösung.

⁵⁶ Da in manchen Bundesländern die Landschaftsrahmenplanung als Grundlage für die freiraumbezogenen Festlegungen des RROP eine übergeordnete Pflichtaufgabe der Träger der Regionalplanung ist, wäre hier noch vertiefend zu überprüfen, ob dieser Bereich eine Ausnahme darstellt.

Kommunalisierung auf der Kreisebene gelitten. Der Denkmalschutz in Niedersachsen weist nach Aussage des Niedersächsischen Heimatbundes je nach Kreis eine sehr unterschiedliche Qualität auf. Nicht einmal die Hälfte der unteren Denkmalschutzbehörden verfügte 2006 über Fachpersonal, obwohl die Kommunen für die ihnen übertragenen denkmalpflegerischen Aufgaben entschädigt werden (Niedersächsischer Heimatbund 2006: 22). Eine Regionalisierung hoch spezialisierter Zuständigkeiten in diesem Bereich könnte die örtliche Ebene entlasten und eine adäquate Aufgabenwahrnehmung sichern. Allerdings spricht auch hier viel dafür, diese regionalisierten Aufgabenbereiche auf staatlicher Ebene vorzunehmen.

5.2.7 Gesundheit, Veterinärwesen, Rettungswesen

Die Tätigkeit der Gesundheitsämter zielt auf den Schutz und die Förderung der Gesundheit der Bevölkerung sowie auf die Vermeidung von Gesundheitsrisiken und gesundheitlichen Beeinträchtigungen ab. Die behördlichen Aufgaben sind im Wesentlichen im Niedersächsischen Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst geregelt. Charakteristisch für Gesundheitsämter ist die erforderliche hohe Spezialisierung der Mitarbeiter (Fachärzte), die Ausstattung mit z. T. sehr kostenintensiven Gerätschaften und Laboreinrichtungen und die Notwendigkeit, eine gewisse Bürgernähe und Erreichbarkeit zu gewährleisten (sozialpsychiatrischer Dienst, Beratungen, Früherkennungsuntersuchungen bei Kindern).

Gesundheits- und Veterinärämter

Bei den Gesundheitsämtern böte sich eine Zusammenführung aufgrund von Skaleneffekten (effiziente Nutzung teurer Geräteausstattungen) und der notwendigen Spezialisierung (Fachärzte) an, wie dies auch in der Region Hannover, der Städteregion Aachen oder in Kassel und Osnabrück – allerdings jeweils nur zwischen zwei Partnern – erfolgt ist. Aufgrund der erforderlichen Bürgernähe sind in einer so großflächigen Region verschiedene Anlaufpunkte notwendig, in welchen Einzelaufgaben vor Ort erledigt werden können. Hier ist durch eine zentrale Standortplanung eine gleichwertige Versorgung zu gewährleisten.

In der Region haben die Kreise und kreisfreien Städten jeweils eigene Gesundheitsämter, mit Ausnahme des LK Goslar und der Stadt Salzgitter, die ihres durch eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung gemeinsam betreiben. In Braunschweig und Wolfsburg sieht man sich in dieser Hinsicht auch gut aufgestellt. Insgesamt ist dies ein Bereich, der sich (bei kleinen Kreisen) eher für eine interkommunale und weniger für eine regionale Zusammenarbeit eignet.

Was für die Gesundheitsämter gilt, ist weitgehend auf das Veterinärwesen zu übertragen. Ein besonderes Problem stellt hier aktuell die Akquise von Veterinärmedizinern da. Eine Reduzierung von Standorten könnte das Problem möglicherweise entschärfen. Auch hier ist eine interkom-

munale Zusammenarbeit sinnvoll, da hier zentral Spezialisten und speziellen Einrichtungen (Labore etc.) effizienter vorgehalten und ausgelastet werden können. Aber auch hier geht es eher darum, dass die kommunalen Gebietskörperschaften zwar zu klein sind, eine regionale Bearbeitung im ZGB jedoch nicht sinnvoll wäre, da dies eine typische kommunale Aufgabe ist und mit einer notwendigen Ortsnähe verbunden sein sollte. Lösungen sind in diesem Bereich also durch Kreisgebietsreformen oder interkommunale Zusammenarbeit zu suchen.

Die Zentralisierung einer Rettungsleitstelle hätte erhebliche Synergiepotenziale. Es gäbe schnellere (direkter Zugriff auf alle verfügbaren Rettungskräfte, ohne dass ein Landkreis bei Bedarf andere Landkreise kontaktieren muss) und bessere Leistungserbringung, ein leichteres Personalmanagement für Wochenend- und Schichtdienste durch größeren Personalstamm, Kostensenkung (gemeinsame Beschaffung und Nutzung laufender Aufwendungen) sowie die Chance zur Modernisierung der technischen Infrastruktur

Rettungswesen

Nach dem Vorbild der Region Hannover wäre eine Zusammenführung der Zuständigkeiten des Rettungswesens auf einer regionalen Ebene prinzipiell denkbar. Dafür würde lediglich die Alarmierung, Steuerung und Koordinierung der örtlichen Feuerwehren und Rettungsdienste zentral gesteuert. Dazu müsste eine gemeinsame integrierte Rettungsleitstelle/Feuerwehreinsatzzentrale zentral eingerichtet werden. Inwieweit in diesem Bereich aber Skaleneffekte zu erwarten sind, ist fraglich, denn bereits heute wird bei den Leitstellen interkommunal zusammengearbeitet. Die Berufsfeuerwehr der Stadt Braunschweig übernimmt schon seit Jahren die Leitstellenfunktion für die Landkreise Peine und Wolfenbüttel in interkommunaler Zusammenarbeit. Seit 2012 wird von der Berufsfeuerwehr Wolfsburg eine gemeinsame Leitstelle für die Stadt Wolfsburg und den Landkreis Helmstedt betrieben. Noch offen ist, ob die gemeinsame Leitstelle zwischen Goslar und dem Landkreis Osterode zustande kommt. Inwieweit eine Regionalisierung also einen Mehrwert bringt, ist nicht eindeutig zu klären. Eventuell wäre eine Ausweitung der bestehenden IKZ durch die Hinzunahme nicht kooperierender Partner (Salzgitter, LK Gifhorn) der gangbarste Weg. In anderen Bundesländern übernehmen zudem die Bezirksregierungen die kreisübergreifende Koordination.

5.2.8 Jugend und Soziales

Nach SGB XII sind Kreise und kreisfreie Städte örtliche Träger der Sozialhilfe. Soweit es die Leistungsfähigkeit erlaubt, können die Städte und Gemeinden zur Erfüllung der Verwaltungsaufgaben herangezogen werden. Sozialhilfe stellt neben der Jugendhilfe die Aufgabe dar, die bei einer Regionalisierung über die Umlage zu **starken monetären Umverteilungseffekten innerhalb der Region** führen würde. Daher zählt sie zu

einer der umstrittensten Maßnahmen und wird von den Gutachtern zum jetzigen Zeitpunkt nicht als Regionalisierungsoption empfohlen. Selbst in der monozentrischen Region Hannover, in welcher sich die sozialen Problemlagen vor allem in der Landeshauptstadt konzentrieren, und damit vergleichsweise eindeutige Umverteilungsströme sichtbar werden, ist dies ein immer wieder thematisierter Problemfall.

Im Vergleichsraum Braunschweig dürften die Verteilungsströme zudem nicht diesem einfachen Land-Stadt-Muster folgen. Wie die Zahlen in Kapitel 2.1 gezeigt haben, verteilen sich die Sozial- und Jugendhilfelasten unregelmäßig zwischen den kreisfreien Städten und Landkreisen der Region, so dass bei Umlagefinanzierung die Umverteilungsmuster ganz andere Richtungen verfolgen würden. Würde ein Konsens über einen solchen Disparitätenausgleich in einer „Solidarischen Region“ erreicht werden, böte sich als Organisationsmodell eine zentrale Verwaltung bei der Region an, die jedoch zum Bürgerkontakt die größeren Städte zur Aufgabenerledigung in den front-office-Aufgaben „heranzieht“. Dies ist jedoch zurzeit völlig unrealistisch.

Wie für die Sozialhilfe gilt für die Kinder- und Jugendhilfe, dass das Hauptargument für eine Regionalisierung in der Schaffung eines Umlageverbundes mit Disparitätenausgleich liegt. Mehr noch als bei der Sozialhilfe kommt es hier allerdings auf die Ortsnähe, zumindest des Außendienstes und des Allgemeinen Sozialen Dienstes, an. Durch die Gebietsmaßstäbe stellt sich hier in der Region Braunschweig das Problem, dass die Jugendhilfe in ihrem Gesamtbestand an Aufgaben nach SGB VIII aufgrund des erforderlichen Maßstabs (mindestens ca. 30.000 Einwohner) auf die wenigsten Städte und Gemeinden des Regionsgebiets übertragen werden kann, der Gesetzgeber jedoch eine Gesamtverantwortung des Trägers einfordert (§69 Abs. 3 SGB VIII). Es muss eine eindeutig erkennbare Organisationseinheit in der Kommune geben, die alle Aufgaben nach dem SGB VIII wahrnimmt (vgl. Münder et al. 2006: 826). Ebenfalls muss für diese Organisationseinheit das Prinzip der Zweigliedrigkeit aus Jugendamt und Jugendhilfeausschuss nach §70 SGB VIII gelten. Für die Region müsste eine Regionalisierung der Jugendhilfe aufgrund der kleinteiligen Kommunalstrukturen mit regionalen Außenstellen arbeiten, die immer im Konflikt mit der gebotenen Ortsnähe steht (auch hinsichtlich der gebotenen Beteiligung „sachkundiger Bürger“ und der Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Jugendhilfeausschuss). Insofern ist dies prinzipiell keine sinnvolle Lösung.

5.2.9 Zusammenfassung

Die Betrachtung der wichtigsten Aufgabenfelder, die für eine Regionalisierung infrage kommen, zeigt, dass es **Potenziale zur Steigerung der Aufgabenbasis des ZGB gibt**. Dies beinhaltet im Kern die weitere Wahrnehmung und Stärkung der beiden bisherigen Pflichtaufgaben Re-

gionalplanung und ÖPNV sowie zusätzliche Kompetenzen in den Bereichen regionale Wirtschaftsförderung, Regionalmonitoring, regionales kommunales Fördermanagement, Berufsschulen und Schülerbeförderung. Durch die Aufgabenerweiterung soll die Rolle des ZGB als eine wichtige regionale Klammer der Region gefestigt werden. Dabei ist natürlich darauf zu achten, dass es zu einer **sinnvollen Arbeitsteilung mit anderen regionalen Akteuren wie zum Beispiel der AfdR** kommt. Zudem ist bei den bestehenden, nicht immer ganz zu vermeidenden, Kompetenzüberschneidungen eine **stärkere Kooperation bzw. Anbindung insbesondere zwischen AfdR und ZGB anzustreben**. Bei den empfohlenen Aufgaben handelt es sich einerseits um solche mit eher geringem bis keinem Bürgerkontakt und andererseits Aufgaben, die den kommunalen Verwaltungen zuarbeiten und diese unterstützen und eine Koordinierung kommunaler Politik begünstigen. Mit der Übernahme von zusätzlichen Aufgaben dieser Art würde der ZGB sein bisher eher technisches Aufgabenportfolio konsequent erweitern und seinen Mitgliedskommunen wichtige Dienstleistungs- und Unterstützungsfunktionen gewähren. Zusammenfassend ergeben sich folgende Empfehlungen:

- Der ZGB sollte die beiden bisherigen **Pflichtaufgaben Regionalplanung und ÖPNV weiter wahrnehmen und erweitern und stärken**. Im Bereich der Planung ist zu überlegen, ob der ZGB zusätzlich die Genehmigung der Flächennutzungspläne für die kreisangehörigen Kommunen übernehmen könnte, damit die LK entlastet und diese Aufgabe aus einer Hand wahrgenommen werden. Dadurch würde der Bereich Regionalplanung gestärkt. Hinzutreten könnten weitere wichtige Fachplanungen auf regionaler Ebene, wo der ZGB für seine Verbandsglieder und Mitgliedsgemeinden wichtige übergreifende Planungen und Zukunftskonzepte (z.B. Demografie, Energiekonzept) zentral erarbeiten und fortführen kann. Im Bereich ÖPNV ist eine Ausweitung der Aufgabe auf das Thema Gesamtmobilität im Sinne einer „Regionalen Verkehrsentwicklungsplanung“ sinnvoll. Um den Nachholbedarf im ÖPNV und in der Verbesserung der regionalen Mobilität aufzuholen, muss der ZGB eine auskömmliche Finanzierung vom Land erhalten (Regionalisierungsmittel) und auch die Finanzbeziehungen zu den Verbandsgliedern müssen so geordnet werden, dass der ZGB den ÖPNV in der Region in eigener Zuständigkeit leistungsfähig ausbauen und finanzieren kann.
- Im Bereich der **regionalen Wirtschaftsförderung sollten dem ZGB neue Kompetenzen zugewiesen** werden. Diese sollten sich auf dauerhafte Entwicklungsaufgaben beziehen, während die AfdR eher für die projektformige Arbeit in diesem Bereich zuständig ist. Für den ZGB geht es um eine regionale Koordination

und Bündelung der kommunalen Aufgabenwahrnehmung. Wichtige Themen wären die Erstellung eines regionalen Gewerbeflächenentwicklungskonzeptes, interkommunale Gewerbegebiete oder der Aufbau eines regionalen Gewerbeflächenkatasters jenseits des Automotivbereiches. Die Zuweisung von Kompetenzen für den ZGB bedeutet jedoch nicht, dass hier alle Aufgaben selbst erledigt werden sollen. Hier ist zur Vermeidung von Doppelstrukturen generell eine enge Zusammenarbeit mit bzw. Anbindung der AfdR anzustreben, die bestimmte Aufgabengebiete bisher durchaus erfolgreich wahrnimmt und auch weiter wahrnehmen sollte. Zudem könnte die kommunale Steuerung der AfdR beim ZGB in Kooperation mit den lokalen Wirtschaftsförderern und anderen Fachleuten optimiert werden. Im Bereich des regionalen Standortmarketings sind die zurzeit durch die AfdR beauftragten Vorschläge für ein organisatorisches Konzept abzuwarten.

- Im Bereich der **Tourismusförderung** ist angesichts der fragmentierten Zuständigkeit und nicht ausgeschöpfter Kooperationspotenziale Bündelungspotential vorhanden. Auf welcher regionalen Ebene dieses Thema zusammenlaufen soll (Tourismusverband Braunschweiger Land, AfdR, ZGB) muss noch vertiefend diskutiert werden. Zur Tourismusförderung gehört auch die Möglichkeit überregional bedeutsame Kultur- und Freizeiteinrichtungen auf einer regionalen Ebene zu verwalten und ggf. über die Umlage zu finanzieren. Hierfür müssten jedoch zunächst solche überregional bedeutsamen Einrichtungen von den lokalen Akteuren definiert werden. Prinzipiell wäre dies aber eine Option, die der ZGB übernehmen könnte.
- Im Bereich der Raumbewertung und generell des **regionalen Monitorings**, also der Analyse und Bewertung von Daten zur regionalen Strukturentwicklung, sowie in der Bereitstellung und Anwendung von Geoinformationsdiensten, ist die **Rolle des ZGB zu stärken**. Dies würde zu einer sinnvollen inhaltlichen Ergänzung der kommunalen Statistik führen und Skaleneffekte erbringen.
- Die regionale Koordinierung, insbesondere der **EU-Fördermittel**, ist seit Anfang 2014 Aufgabe des neugegründeten ArL. Dies ist auch sinnvoll, da dies eine Landesaufgabe ist. Dennoch ist ein **regionales kommunales Fördermittelmanagement** eine Aufgabe, für die sich der ZGB anbietet. Durch die stärkere Regionalisierung der EU-Förderung müssen die Verbandsglieder und Kommunen in der Region in der Lage versetzt werden, aussichtsreiche Projekte zu konzipieren, sie in die An-

tragsreife zu bringen, die nötigen Kofinanzierungsmittel bereitstellen und die Projekte umzusetzen und abzurechnen. Kleinere Landkreise können die geltenden Anforderungen an die meist sehr komplexen EU-Anträge personell kaum selbst leisten. Es bietet sich an, beim ZGB Kompetenzen zu etablieren, die sich mit EU-Förderung und Projektmanagement auskennen und solche Projekte regional übergreifend koordinieren können. Diese Professionalisierung der Antragstellung kann nicht aus dem ArL heraus erfolgen, da man kaum gleichzeitig Anträge entwickeln kann und diese andererseits mit bewerten soll.

- Für die **Berufsschulen** ist perspektivisch die Übertragung der Trägerschaft auf den ZGB sinnvoll, zumindest aber die Wahrnehmung einer Koordinierungsfunktion, die die Auslastung von Berufsschulstandorten stärkt und der Profilbildung dient. Dies setzt aber eine Reformwilligkeit in diesem Bereich voraus, da Auslastung und Profilbildung bedeuten, dass sich die Strukturen und Angebote der Berufsschulstandorte ändern können. Da der ZGB hier bisher über keine eigenen Kompetenzen verfügt und die Frage der Reformwilligkeit der Beteiligten und die Bereitschaft zur Aufgabenübertragung unterschiedlich ist, sollte zunächst ein regionales Berufsschulkonzept extern erarbeitet werden, das bei einer solchen Aufgabenübertragung zugrunde zu legen wäre. Dies könnte – wenn die grundsätzliche Notwendigkeit zu einer Reform der Berufsschulen gesehen wird und der ZGB vom Grundsatz her als regionaler Träger in Frage kommt – über den ZGB beauftragt werden. Zudem bieten sich die **Koordinierung der Schülerbeförderung im ZGB** an.
- Der Bereich der **Abfallentsorgung** und der Bereich der **Krankenhäuser** wäre zwar generell für eine Aufgabenwahrnehmung auf regionaler Ebene vernünftig, die Bereiche sind jedoch aufgrund der vorhandenen Entsorgungsstrukturen in den Kommunen der Region und der uneinheitlichen Trägerstrukturen im Krankenhausbereich kaum oder nur unter erheblichen Transaktionskosten zu realisieren. Hier macht eine **Aufgabenübertragung auf den ZGB keinen Sinn**.
- Bei den **Gesundheits- und Veterinärämtern** sollten teilregionale Lösungen gefunden werden, entweder durch Gebietsreformen oder (bis dahin) durch interkommunale Lösungen. Beide Bereiche **eignen sich nicht** für eine Aufgabenwahrnehmung auf einer so großflächigen regionalen Ebene wie dem ZGB-Gebiet.
- Die Bündelung von Aufgaben des **Umwelt-, Natur- und Gewässerschutzes** auf der regionalen Ebene ist erforderlich, da diese mit dem Wegfall der Bezirksregierung z.T. kommunalisiert

wurden. Da in diesen Bereichen von kommunaler Seite spezielle Fachkräfte vorgehalten werden müssen und insbesondere Fachplanungen (z.B. Hochwasserschutzkonzepte, Landschaftsrahmenplanung/Biotopverbund) regionsübergreifend ansetzen sollten, ist eine Bündelung sinnvoll und lässt Effizienzvorteile erwarten. Es handelt sich allerdings aus der Sicht der Gutachter eher um eine Landesaufgabe. Solange es keine neue Bündelungsbehörde gibt, wären diese Aufgaben beim ZGB allerdings prinzipiell besser aufgehoben als in den Unteren Naturschutzbehörden der Landkreise und Städte, da dann die notwendige regionale Koordination stattfinden könnte. Dies würde jedoch zu erheblichen Personalverlagerungen führen, was politisch schwer durchsetzbar erscheint. Zudem wäre damit die eigentlich wünschenswerte Verlagerung eines Teils der Aufgaben auf Landesebene konterkariert. Insofern schlagen die Gutachter vor, hier **zunächst keine Aufgabenübertragung auf den ZGB** vorzunehmen, sondern erst die weiteren Entwicklungen auf der Landesebene abzuwarten.

- Die Trägerschaft der Leistungen nach dem SGB XII (**Sozialhilfe**) stellt eine Aufgabe dar, die bei einer Regionalisierung über die Umlage zu starken monetären Umverteilungseffekten innerhalb der Region führen würde. Daher zählt sie zu einer der umstrittensten Maßnahmen und wird zum jetzigen Zeitpunkt **nicht als Regionalisierungsoption** empfohlen. Die Trägerschaft der Leistungen nach dem SGB VIII (**Kinder- und Jugendhilfe**) **eignet sich prinzipiell nicht für eine Regionalisierung.**

5.3 Reform der Verbandsstrukturen

Neben der Frage, welche Aufgabenbereiche der ZGB im regionalen Interesse künftig erledigen soll, wird immer wieder über die bestehende Institutionalisierung des ZGB diskutiert. Manche Akteure betonen, dass sie die Bereitschaft zu einer weiteren Aufgabenübertragung von der Reform der Verbandsstrukturen abhängig machen. Insgesamt gibt es hier verschiedene Reformvorschläge, die im Folgenden anhand der Punkte Regionalverband/Zweckverband und Wahl und Zusammensetzung der Gremien diskutiert werden.

5.3.1 Regionalverband versus Zweckverband – eine Scheindiskussion

Im deutschen Kontext können verschiedene Typen der (rechtlichen) Organisation von Regionen bzw. regionalen Kooperationsansätzen unterschieden werden (vgl. ARL 1998; Benz/Fürst 2003: 27-31; Hesse/Götz 2006; Bogumil/Grohs 2009). Unter den formellen Kooperationsansätzen soll an dieser Stelle lediglich zwischen den zwei Modellen Regional- und Zweckverband unterschieden werden. Regionale Gebietskörperschaften sind mit klaren Verwaltungsaufgaben betraut und stellen eine eigenständige Verwaltungsebene mit klaren territorialen Grenzen dar. Sie verfügen über eine eigene, direkt gewählte Vertretungskörperschaft. Das bekannteste Instrument ist der Regionalkreis, in dem die Glieder ihre kommunale Eigenständigkeit bewahren (Region Hannover, StädteRegion Aachen, Regionalverband Saarbrücken). Zweckverbände als öffentlich-rechtliche Körperschaften haben dagegen keine eigene Gebietshoheit. Zweckverbände können nach funktionalem Typus (z. B. Planungsverband, Wasser- und Bodenverband) oder Aufgabenumfang (Einzelzweckverband oder Mehrzweckverband (z. B. ZGB)) unterschieden werden.

Der Reformvorschlag der SPD vom April 2013 beabsichtigt die „Weiterentwicklung“ des ZGB zu einem Regionalverband Braunschweig nach dem Vorbild des Regionalverbandes Ruhr (vgl. 3.2.1). Dieser Vorschlag ist z.T. missverstanden worden in dem Sinne, dass damit die rechtliche Konstruktion des Zweckverbandes verändert werden sollte. Dies ist jedoch nicht gemeint, zumal es die Rechtsform eines Regionalverbandes nach dem Niedersächsischen Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit (NKomZG) gar nicht gibt. Nach §1 NKomZG ist für Kommunen zur gemeinsamen Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben vorgesehen, dass diese ein gemeinsames Unternehmen in der Rechtsform einer gemeinsamen kommunalen Anstalt errichten, sich an einer gemeinsamen kommunalen Anstalt als weitere Träger beteiligen, eine Zweckvereinbarung abschließen, einen Zweckverband errichten und sich an einem Zweckverband beteiligen. Der Begriff „Regionalverband“ ist also kein

Weiterentwicklung des ZGB ist nur über die rechtliche Konstruktion des Zweckverbandes möglich

eigener juristischer Begriff, dies gilt im Übrigen auch für NRW und dem dort vorhandenen Regionalverband Ruhr. Die Weiterentwicklung des ZGB ist also nur über die rechtliche Konstruktion des Zweckverbandes möglich. Dies gilt auch, wenn der Zweckverband zusätzliche Aufgaben erhält oder die Anzahl und Zusammensetzung seiner Gremien verändert wird. Insofern stellt sich die Frage, ob Zweckverband oder Regionalverband, im juristischen Sinne nicht.

Der Vorschlag der SPD, den ZGB zu einem Regionalverband Braunschweig weiterzuentwickeln, meint daher faktisch, ihn in einen solchen **umzubenennen**. Dies scheint vor allem politisch motiviert zu sein und ist durchaus plausibel. Erstens klingt der Begriff Zweckverband im Namen für die Außenwahrnehmung etwas zu technokratisch, zweitens kommt im Begriff Regionalverband deutlicher die Absicht zum Ausdruck, in einer gemeinsamen Region für diese tätig zu werden und drittens wird dokumentiert, dass der ZGB gestärkt werden soll und als regionale Institution mehr Bedeutung erhält. Wichtig ist, dass eine zusätzliche Aufgabenwahrnehmung bzw. eine mögliche Veränderung der Verbandsstrukturen nach wie vor im Rahmen der Regelungen des NKomZG erfolgen und natürlich auch eine Veränderung des Gesetzes über den ZGB bedürfen. Eine aufwändige Neugründung in anderer Rechtsform ist nicht nötig.

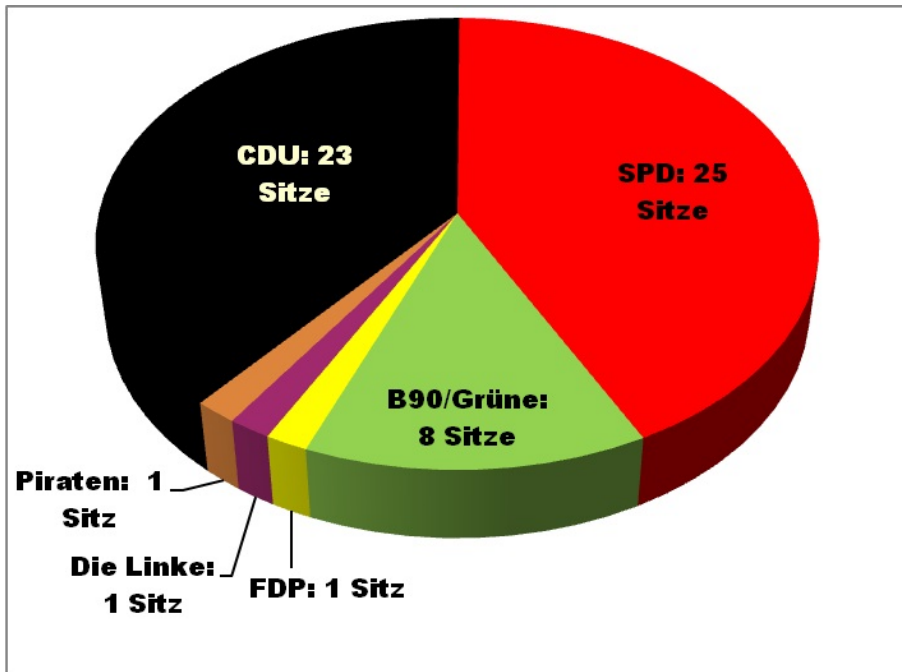
Sinnvoll den Zweckverband in einen Regionalverband umzubenennen

5.3.2 Wahl und Zusammensetzung der Gremien

Das Verfahren zur Zusammensetzung der Verbandsversammlung des ZGB ist in §4 des Gesetzes über die Bildung des Zweckverbandes „Großraum Braunschweig“ geregelt. Abweichend vom allgemeinen Zweckverbandsrecht werden die 59 Sitze der Verbandsversammlung in einem zweistufigen Verfahren **zunächst nach der Stärke der Parteien im gesamten ZGB-Gebiet und dann nach der Einwohnerzahl der Verbandsmitglieder** auf diese verteilt. Zu diesem Zwecke werden die bei den allgemeinen Wahlen erzielten Stimmen für jede Partei aufsummiert und nach dem d'Hondtschen Höchstzahlverfahren auf die Parteien verteilt. Die so ermittelten Sitze der jeweiligen Partei werden dann den Verbandsmitgliedern gemäß Einwohnerproporz nach gleicher Berechnungsweise zugeteilt.

Zusammensetzung der Verbandsversammlung

Abbildung 28: Aktuelle Sitzverteilung in der Verbandsversammlung



Dieses zweistufige Verfahren führt dazu, dass die Stadt Braunschweig bei der Vergabe von Sitzen bevorteilt wird, was mehrfach kritisiert wurde. Da die Zuteilung der Sitze für jede Partei aus den einzelnen Verbandsmitgliedern mit Rücksicht auf die Einwohnerzahlen vollzogen wird, fällt nahezu automatisch der Sitz einer Partei mit nur einem Mandat auf Braunschweig (vgl. Tabelle 10).

Bisheriges Verfahren begünstigt Braunschweig

Tabelle 11: Zusammensetzung der Verbandsversammlung nach den Ergebnissen der Kommunalwahl 2011

Verb.glied	CDU	SPD	Grüne	FDP	Die Linke	Piraten	
BS	5	6	2	1	1	1	16
GF	4	4	1				9
GS	3	3	1				7
HE	2	2					4
PE	3	3	1				7
SZ	2	2	1				5
WF	2	3	1				6
WOB	2	2	1				5
Summe	23	25	8	1	1	1	59

In der Summe verfügt die Stadt Braunschweig mit 16 Sitzen über 28 Prozent der Sitze, obwohl sie bezogen auf die Einwohnerzahl nur 22 Prozent der Einwohner aufweist. Insbesondere die Stadt Wolfsburg, welche nur von fünf Abgeordneten vertreten wird, fühlt sich mit 8 Pro-

zent der Sitze unterrepräsentiert, da es auf 11 Prozent der Einwohner kommt.

Es besteht nun die Möglichkeit, dass Sitzzuteilungsverfahren so zu verändern, dass die Dominanz der Stadt Braunschweig reduziert würde. Dazu muss auf Basis der Einwohnerzahl der jeweiligen Kommune die Zahl der zu entsenden Mitglieder einer jeden Kommune neu bestimmt werden (Verteilung der Sitze zunächst nach Einwohnern und nicht nach Parteien). Zu diesem Zwecke wird zunächst die Einwohnerzahl des gesamten Verbandes durch 59 (festgesetzte Hausgröße) geteilt. Dies ergibt den Wert eines ersten Sitzes: 18916,5 Stimmen. Durch die Division der Einwohnerzahl der jeweiligen Kommune durch den eben ermittelten Wert eines Sitzes, lässt sich abschließend die Zahl der zu entsenden Mitglieder einer jeden Kommune neu bestimmen (vgl. Tabelle 12).

Tabelle 12: Einwohner- und Sitzverteilung im ZGB

	Ein- wohner	Anteil	Sitze jetzt	Anteil	Sitze neu	Anteil neu
Braunschweig	245.998	22,0	16	27,1	13	22,0
Salzgitter	98.095	8,8	5	8,5	5	8,5
Wolfsburg	121.758	10,9	5	8,5	7	11,9
Gifhorn	171.015	15,3	9	15,3	9	15,3
Goslar	138.655	12,4	7	11,9	7	11,9
Helmstedt	90.391	8,1	4	6,8	5	8,5
Peine	130.047	11,7	7	11,9	7	11,9
Wolfenbüttel	120.117	10,8	6	10,2	6	10,2
Summe		100,0	59	100,0	59	100,0

Im Ergebnis zeigt sich, dass nach diesem Verfahren die Sitzverteilung weitgehend der Einwohnerzahl entspricht. In einem zweiten Schritt wäre dann eine Neuberechnung der relativen Verteilung je Kommune gemäß der zu entsenden Mitglieder notwendig. Berechnet man dies nach dem d'Hondtschen Höchstzahlverfahren angesichts des Wahlergebnisses von 2011 bezogen auf jede Kommune, wird allerdings das Gesamtwahlergebnis in der Region missachtet. SPD und CDU hätten mehr Sitze, ebenso wie eine Wählergemeinschaft aus Wolfsburg. Grüne, FDP, Piraten und Linke hätten weniger Sitze (vgl. Anlage).⁵⁷ Man sieht im Ergebnis, dass immer das, worauf zuerst fokussiert wird (Einwohnerproporz oder Parteienstärke) angemessen berücksichtigt werden kann, bezüglich des anderen aber Selektivitäten auftreten.

Berücksichtigung des Einwohnerproporz kann kleinere Parteien benachteiligen

⁵⁷ Es wäre zu prüfen, inwieweit ein anderes Sitzzuteilungsverfahren (insb. Sainte-Lague/Schepers) derartige Mängel abmildert, da es anders als d'Hondt die stimmenstarken Parteien nicht so bevorzugt. Der Effekt dürfte aber wahrscheinlich nicht allzu stark sein, so dass weiterhin kleinere Parteien nicht in dem Maße berücksichtigt werden, wie es die Kommunalwahlergebnisse vorgeben.

Hält man aber am Kriterium des Einwohnerproporz fest, welches die Gutachter befürworten, bedarf es eigentlich eines anschließenden Verhältnisausgleiches zur Annäherung an das Kommunalwahlergebnis. Dies hat jedoch den Nachteil, dass es durch Ausgleichsmandate zu einer Erhöhung der Mandatszähl im ZGB kommen kann und dies vor dem Hintergrund, dass die die Verbandsversammlung des ZGB mit 59 Mitgliedern ohnehin schon zahlenmäßig ausreichend besetzt ist. Die Gutachter empfehlen, dass im Innenministerium überprüft wird, in welchem Ausmaß solche „Ausgleichsmandate“ je nach Wahlverfahren auftreten würden.

Notwendig wäre ein Verhältnisgleich, der aber zu mehr Mandaten führt

Die Verbandsversammlung setzt sich aus entsandten Mitgliedern der Kreistage und der kreisfreien Städte zusammen. Während die Gemeinden mittelbar auch die Lasten des Zweckverbands tragen (Umlagefinanzierung), haben sie formal keinen Einfluss auf die Ausübung des Mandats der von den Kommunen entsandten Vertreter. Diese Kritik wird insbesondere von den Hauptverwaltungsbeamten ausgeführt. Die Mitglieder der Verbandsversammlung des ZGB sind abweichend vom allgemeinen Zweckverbandsrecht in Niedersachsen nicht an Weisungen ihrer „Entsendungskommune“ gebunden. Dies ist allerdings keine Besonderheit für solche Regionalparlamente, im RVR gilt das Gleiche. Entscheidend ist, was man als den Zweck eines Regionalparlamentes definiert, die Vertretung der Entsenderkommune oder die Herstellung eines regionalen Meinungsbildes. Was den ZGB angeht, hat der Landesgesetzgeber Letzteres beabsichtigt.

Verbandsversammlung

Im Zusammenhang mit einer möglichen Aufgabenerweiterung wird zudem eine Direktwahl der Verbandsversammlung des ZGB gefordert, die die aktuell gültige indirekte „Bestellung“ der Verbandsversammlungsmitglieder ablösen soll. Prinzipiell gibt es zur Legitimation der Regionsebene zwei Alternativen: die Direktwahl oder die indirekte Wahl aus Vertretern der Kommunen (vgl. hierzu und im Folgenden Bogumil/Grohs 2010). Wagener hat schon früh darauf hingewiesen, dass die Frage der demokratischen Legitimation einer Regionsebene stark von der Zahl und der politischen Relevanz der übertragenen Aufgaben abhängt:

Direktwahl der Verbandsversammlung

„Wenn von der Stadt-Umland-Verwaltung nur eine Aufgabe oder wenige, nicht sehr wichtige, politisch unempfindliche Aufgaben zu erfüllen sind, dann passt hierzu, das politische Vertretungsorgan [...] im Wege der mittelbaren Wahl zu bilden. Das Muster ist der Zweckverband. Ist der Aufgabenbestand dagegen politisch bedeutsam und einschneidend, dann ist die unmittelbare Wahl (durch die Bevölkerung) das Richtige“ (Wagener 1983: 417 f).

Je mehr Aufgaben auf die regionale Ebene übertragen werden und je mehr innerregionaler Ausgleich beabsichtigt ist, desto stärker muss die eigenständige Legitimation der Region ausgestaltet sein und desto unabhängiger müssen Entscheidungsstrukturen von den betroffenen Kommunen sein. Aufgabenfülle und Ausgleichsfunktion erfordern folglich ab

einem bestimmten Punkt ein direkt gewähltes Regionalparlament. Betrachtet man die zurzeit in Deutschland existierenden Regionskonstruktionen, so gibt es bisher vor allem in den Regionalkreisen Saarbrücken, Hannover und Aachen mit sehr umfangreichen Aufgabenbereichen und Beschäftigtenzahlen von über 1.000 Beschäftigten direkt gewählte Regionsversammlungen und direkt gewählte Regionspräsidenten. Dies entspricht der obigen Aussage von Wagener.

Daneben gibt es seit 1994 einen weiteren Fall einer direkt gewählten Regionsversammlung und einem durch die Regionsversammlung gewählten Verbandsdirektor, der Verband Region Stuttgart. Sie besteht aus dem Stadtkreis Stuttgart und fünf umliegenden Landkreisen, in der Aufgaben der Regionalplanung und des regional bedeutsamen ÖPNV sowie der Landschaftsrahmenplanung, Regionalverkehrsplanung, Teile der Wirtschaftsförderung, Tourismus und Messe und Teile der Abfallentsorgung erfüllt werden. Die Region beschäftigt ca. 60 Mitarbeiter. Hinsichtlich der Legitimationsstrukturen stellt der Verband Region Stuttgart mit dem direkt gewählten Regionalparlament eine deutliche Ausnahme dar. Diskutiert wird die Frage einer Direktwahl auch im Regionalverband Ruhr, der durchaus ähnliche Aufgabenstrukturen wie die Region Stuttgart wahrnimmt, ist hier aber hoch umstritten.

Für eine Direktwahl sprechen prinzipiell die Erhöhung der politischen Legitimität und eine Abkoppelung der Regionsinteressen von den lokalen Partikularinteressen, die prinzipiell Entscheidungsprozesse ohne den häufig hemmenden Konsenszwang ermöglichen können. Auf der anderen Seite kann man diese Abkoppelung auch problematisieren und eine indirekte Legitimation über die Räte der Verbandsglieder als notwendige Klammer zwischen Gemeinden und Region betrachten. Dadurch entstehen weniger direkte Konflikte zwischen Gliedgemeinden und Region, bzw. können im Vorfeld bearbeitet werden. Problematisch an einer Direktwahl erscheint zudem, dass die Wahlbürger schon im gegenwärtigen System bei Wahlen auf den unterschiedlichen Ebenen (Gemeinde-, Kreis, Landes-, Bundes- und EU-Ebene) Ermüdungserscheinungen zeigen, die sich in zurückgehender Wahlbeteiligung manifestieren. Eine weitere „sechste“ Wahl (neben Europa-, Bundestags-, Landtags-, Kreis-, Gemeinde- und Stadtbezirkswahlen) wäre in diesem Kontext demokratietheoretisch problematisch, solange die Kreisstrukturen beibehalten würden. Eine direkt gewählte Regionalversammlung könnte zudem eigene Interessen entwickeln und versuchen, sich Zuständigkeiten und Ressourcen anzueignen.

Vor diesem Hintergrund erscheint den Gutachtern eine Direktwahl der Verbandsmitglieder zurzeit noch nicht sinnvoll zu sein. Zum einen rechtfertigt der bestehende Aufgabenbestand, auch unter Berücksichtigung der oben gemachten Vorschläge zur Stärkung des ZGB, keine Direktwahl. Ausgleichsaufgaben sind bisher ebenfalls nicht in nennenswer-

Direktwahl der Verbandsmitglieder zurzeit noch nicht sinnvoll

tem Umfang vorhanden. Vor diesem Hintergrund würde sich, auch angesichts der kommunalen Grundstruktur⁵⁸, eine weitere Wahl neben Landkreisen/kreisfreien Städten, Samtgemeinden/Gemeinden und Mitgliedsgemeinden kaum rechtfertigen lassen. Wenn eine Direktwahl der Verbandsmitglieder nicht sinnvoll ist, ist es die Direktwahl des Hauptverwaltungsbeamten ebenfalls nicht.

Als Reaktion auf diese Kritik der Hauptverwaltungsbeamten, die sich zudem auch an ihrem bisherigen lediglich beratenden Status in der Verbandsversammlung festmacht, sieht der Vorschlag der SPD vor, neben der Verbandsversammlung und dem Verbandsausschuss auch einen **Verbandsrat** zu bilden, in dem die Hauptverwaltungsbeamten der Mitglieder Sitz und Stimme haben. Der Verbandsrat ist bei der Aufstellung des Haushaltes sowie weiteren grundsätzlichen Entscheidungen zu beteiligen. Wie genau die Beteiligung aussieht, ist jedoch nicht geklärt. Durch diesen Vorschlag wird so etwas wie eine zweite Kammer geschaffen. Festzulegen wäre jedoch, über welche Rechte der Verbandsrat genau verfügen sollte. Ein Vetorecht bei der Aufstellung des Haushaltes wäre kaum denkbar, stellt die Aufstellung des Haushaltes doch die wesentliche Kompetenz von Vertretungskörperschaften dar. Ein Beratungsrecht könnte die Argumente der Hauptverwaltungsbeamten verdeutlichen und dafür sorgen, dass diese Argumente berücksichtigt werden. Allerdings wäre dies auch heute in der Verbandsversammlung möglich. Insgesamt erweckt der Verbandsrat den Eindruck, dass der Koordinationsaufwand in der Arbeit des ZGB steigen würde, ohne wirklich die Beteiligungsmöglichkeiten der Hauptverwaltungsbeamten zu stärken. In der Region ist deswegen die Meinung zur Bildung einer „zweiten“ Kammer mehrheitlich kritisch. Zudem wäre der Verbandsrat systemfremd, wenn es irgendwann zu einer Direktwahl der Verbandsversammlung kommt. Eine Direktwahl zielt darauf ab, eine in ihrer Willensbildung von den Mitgliedskommunen unabhängige Verbandsversammlung zu kreieren. Auch sieht das Niedersächsische Gesetz zur Interkommunalen Zusammenarbeit nicht vor, dass ein Zweckverband eine Zweite Kammer bildet, so dass hier auch die Rechtsgrundlage für einen Verbandsrat fehlt.

Sinnvoller scheint den Gutachtern daher der Vorschlag zu sein, dass die HVB geborene Mitglieder in der Verbandsversammlung werden könnten und damit auch ein Stimmrecht hätten. Die HVB würden bei der Berechnung der Sitzverteilung an die Kommunen mitgerechnet, so dass es zu keiner Erhöhung der Zahl der Verbandsmitglieder kommt. Dies entspricht der Regelung im RVR.⁵⁹ Eine Zugehörigkeit mit beratender

Einbeziehung der Hauptverwaltungsbeamten durch einen Verbandsrat?

HVB als geborene Mitglieder in der Verbandsversammlung

⁵⁸ In der Region Hannover gibt es durchgehend nur zwei kommunale politische- und Verwaltungsebenen (Region und Einheitsgemeinden).

⁵⁹ Die Hauptverwaltungsbeamten der Verbandsmitglieder sind gem. § 10 Abs. 1 RVRG geborene Mitglieder der Verbandsversammlung. Alle übrigen Mitglieder werden von den jeweiligen Vertretungen der Mitgliedskörperschaften

Stimme im Verbandsausschuss wäre dann nicht mehr nötig. Alternativ dazu wäre auch denkbar, dass die Verbandsgemeinden optional entscheiden, ob sie ihre HVB in die Verbandsversammlung entsenden. In diesem Fall wäre das ZGB-Gesetz, dass zu Zeiten der Zweigleisigkeit der HVB in Niedersachsen entstanden ist, in diesem Punkt anzupassen, d.h. der „Sonderstatus“ der HVB - nur mit beratender Stimme im Verbandsausschuss gesetzt zu sein - könnte entfallen. Prinzipiell halten die Gutachter die Möglichkeit, die HVB zu stimmberechtigten Mitgliedern der Verbandsversammlung zu machen, für eine gute Lösung. Aus unserer Sicht hat dies den Vorteil, dass die HVB als Teil der Verbandsglieder direkt ihre Argumente und Überzeugungen einbringen können und nicht nur mittelbar über die nicht weisungsgebundenen entsendeten Ratsmitglieder. Durch das Stimmrecht besitzen die HVB einen größeren Anreiz zur Teilnahme an der Verbandspolitik und verfügen neben größerem Wissen über die Vorgänge und Inhalte der Verbandsarbeit auch über eine direkte Verantwortung. Diese Lösung hätte zudem den Vorteil, dass nicht erst eine zusätzliche Institution geschaffen werden müsste, sondern das neue System wäre vergleichsweise einfach zu installieren.

gewählt. Wählbar sind alle Mitglieder der Vertretungen der Mitgliedskörperschaften und der kreisangehörigen Gemeinden sowie die Bürgermeister/in der kreisangehörigen Gemeinden. Nach § 10 Abs. 2 Satz 9 RVRG nimmt der/die Oberbürgermeister/in oder der/die Landrat/-rätin den ersten Sitz seiner Liste ein.

6 Perspektiven für die Region

Die Institutionalisierung einer Region ist generell nicht frei wählbar. Es sind immer die Ausgangsbedingungen zu berücksichtigen, die häufig umfassende Reformen erschweren. Existierende Restriktionen sind vorhandene politisch-administrative Strukturen vor Ort (hier die kleinteilige kommunale Gebietsstruktur, die Existenz regionaler Institutionen wie des ZGB, der AfdR, der ÄrL) sowie unterschiedliche Interessenlagen und Akteurskonstellationen (hier: ständig knappe Mehrheitsverhältnisse im Landtag, Uneinigkeiten in und zwischen den Parteien zur Weiterentwicklung der Region, unterschiedliche Interessen von Hauptverwaltungsbeamten und kommunalen Mandatsträgern). Jede Veränderung bestehender Verwaltungsstrukturen muss zudem zu ihrer Rechtfertigung klar benennbare Vorteile hinsichtlich ihrer Leistungsfähigkeit und Effizienz gegenüber dem Status quo bieten. Dabei gilt, dass je radikaler die Veränderung, desto größere Vorteile müssen angesichts der mit der Veränderung verbundenen „Reformkosten“ realisierbar werden.

Vor diesem allgemeinen Hintergrund gibt es zur Weiterentwicklung der Region keine einfache Lösung, aber dennoch großen Handlungsbedarf. Seit dem Beginn der Diskussion um eine „Region Braunschweig“ vor ca. 7 Jahren hat sich allerdings die Bereitschaft erhöht, über eine Veränderung von Gebietsstrukturen nachzudenken. Zudem gibt es eine weitgehende Einigkeit, dass eine stärkere regionale Zusammenarbeit sinnvoll ist, auch wenn die konkreten Ansichten, in welcher Form dies geschehen könnte, noch unterschiedlich sind. **Die Chance auf Reformen ist jedoch gestiegen.** Die Gutachter hoffen, durch ihre Ausarbeitung zu einer Versachlichung der Diskussion beitragen zu können, damit diese Chance auch genutzt wird.

Wir sind der Überzeugung, dass das Ziel einer Region Braunschweig nach dem Vorbild der Region Hannover auf absehbare Zeit nicht erreichbar ist, unabhängig davon, ob dies als sinnvoll erachtet wird. Die entgegengehaltenen Gründe sind vielfach benannt. Es sind die deutlich größere Fläche des Gebietes (5.000 statt 3.000 qkm), die der Erledigung bestimmter Aufgaben auf der Regionsebene entgegen stehe, kleinteilige, wenig leistungsfähige Gemeindestrukturen, die polyzentrischen Strukturen in der Region sowie die mangelnde Einigkeit und Bereitschaft der Akteure. Wenn man sich einig ist, dass die verfasste Region in absehbarer Zeit nicht erreichbar ist, sollte man dieses Reformkonzept zurückstellen, da es andere Wege blockiert.

Stattdessen sollte man in der künftigen Diskussion stärker zwischen der regionalen und kommunalen Aufgabenerledigung unterscheiden. Für den Bereich der regionalen Aufgaben ist der **Ausbau der ZGB-**

Keine einfache Lösung, aber dennoch großer Handlungsbedarf

Unterscheidung zwischen regionalen und kommunalen Aufgaben

Kompetenzen - unter Berücksichtigung der existierenden Aufgabenwahrnehmung der AfdR und anderer Institutionen - die nahe liegende und sinnvolle Form der Regionalisierung. Dies beinhaltet im Kern die weitere Wahrnehmung und Stärkung der beiden bisherigen Pflichtaufgaben Regionalplanung und ÖPNV sowie zusätzliche Kompetenzen in den Bereichen regionale Wirtschaftsförderung, Regionalmonitoring, regionales kommunales Fördermanagement, Berufsschulen und Schülerbeförderung. Diese Aufgabenbereiche ergeben sich insbesondere vor dem Hintergrund der in Kapitel 2 dargestellten sozioökonomischen Rahmenbedingungen in der Region. Damit könnte die Problemlösungskapazität des neuen Regionalverbandes zugunsten der Gesamtentwicklung der Region steigen und der Zusammenhalt gefestigt werden. Dieser Kompetenzausbau könnte ein wesentlicher Schritt hin zu einer **wirksameren regionalen Eigenentwicklung und Interessenvertretung des Raums** sein. Die empfohlenen Veränderungen im Bereich der regionalen Aufgaben können geschehen, ohne dass damit auf eine Veränderung im Bereich der kommunalen Strukturen gewartet werden müsste. Zudem schlagen wir vor, den ZGB in Regionalverband umzubenennen, das Wahlrecht zu reformieren und die Oberbürgermeister und Landräte zu geborenen Mitgliedern der Verbandsversammlung zu machen.

Im Bereich der besseren Erledigung kommunaler Aufgaben sind sowohl eine Kreisgebietsreform als auch eine Gemeindegebietsreform zwingend, die Kreisgebietsreform ist dringender. Dies wird jedoch ohne Hilfestellung durch das Land nicht gelingen, die Überlegungen zu einer Enquete-Kommission gehen hier in die richtige Richtung. Perspektivisch wird es auf drei bis fünf Gebietskörperschaften (anstatt acht) auf der Kreisebene in der Region hinauslaufen. Hier sind verschiedenste Modelle denkbar, die zurzeit diskutierten Kreisfusionen sind nur wenig zukunftsweisende Notlösungen. Die Lösung für das Problem der wenig leistungsfähigen Gemeindestruktur bleibt weiter eine der Schlüsselfragen zur Weiterentwicklung der Verwaltungsstrukturen in der Region. Dringender sind Reformen auf der Kreisebene. Sollte es zu Fusionen auf der Kreisebene kommen, ist es aber notwendig, dass die Gemeindeebene darunter nicht zu kleinteilig bleibt, sondern handlungsfähig wird, um ggf. Aufgaben der größeren Kreise bürgernaher erledigen zu können.

Entscheidend für die weitere Diskussion ist nicht, wer welchen Vorschlag gemacht hat, sondern was die Region voranbringt und dass geht nur gemeinsam. Es wird Zeit für eine parteiübergreifende Lösung in der Region. Von daher würden die Gutachter sich wünschen, wenn alle zunächst das Gutachten vollständig lesen und intern diskutieren, bevor sofort öffentlichkeitswirksam in die eine oder andere Richtung agiert wird.

Wenn die grundsätzliche Bereitschaft der Beteiligten zur Aufgabenübertragung geklärt ist, kann der Landesgesetzgeber noch in diesem Jahr das

Zeit für eine parteiübergreifende Lösung in der Region.

Verfahren zur Anpassung des Gesetzes über die Bildung des Zweckverbandes „Großraum Braunschweig“ einleiten und es noch rechtzeitig vor der Kommunalwahl 2016 abschließen. Nur durch eine Gesetzesänderung ist die Umbenennung in den Regionalverband, die Veränderung der politischen Strukturen sowie die stärkere regionale Aufgabenwahrnehmung möglich. **Erst wenn die neu zugewiesenen Aufgaben genau feststehen, können operative, personalwirtschaftliche und finanzielle Effekte in einer vertiefenden Betrachtung konkret bewertet werden.** Alles andere ist zum jetzigen Zeitpunkt reine Spekulation. Eine stärkere Aufgabenwahrnehmung im neuen Regionalverband wird natürlich zwangsläufig zu einer Erhöhung der Verbandsumlage führen, allerdings ergeben sich durch die stärkere regionale Aufgabenwahrnehmung auch Effizienz- und Effektivitätsgewinne für die Verbandsmitglieder.

Literaturverzeichnis

- Adamaschek, Bernd/ Pröhl, Marga (Hrsg.) (2003): Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (1998): Regionale Verwaltungs- und Planungsstrukturen in Großstadregionen. Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 204. Hannover.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (1999): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2006): Die regionale Ebene zukunftsfähig machen! Zu den Verwaltungsreformdiskussionen in den Ländern. ARL-Positionspapier Nr. 63. Hannover.
- Albers, Heinrich (2014): Gutachten zur Prüfung einer Fusion der Landkreise Hildesheim und Peine, Sarstedt.
- Amt für regionale Landesentwicklung Braunschweig (2014): Regionale Handlungsstrategie Braunschweig.
- Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände/Regionalverband Ruhr (Hrsg.) (2006): Regionalverbände: Starke Partner für die Zukunftsgestaltung in Ballungsräumen. Essen: Eigenverlag.
- Arndt, Michael (2003): Die politische Konzeption und Struktur der Region – Balance zwischen Landeshauptstadt und Umland. In: Michael Arndt et al. (Hrsg.), Region Hannover – eine erste Bilanz. Schriftenreihe der Niedersächsischen Landeszentrale für politische Bildung, Niedersachsen – vom Grenzland zum Land in der Mitte. Hannover: Landeszentrale für politische Bildung, S. 36-40.
- Barkowsky, Kai; Huber, Andreas (2009): Politikstil und Interaktionsfähigkeit in der Region als Einflussfaktoren wirtschaftlicher Prosperität. In: Hey, Marissa; Engert, Kornelia (Hrsg.): Komplexe Regionen - Regionenkonglomerate. Multiperspektivische Ansätze zur Beschreibung regionaler und urbaner Dynamiken. Wiesbaden: Springer VS, S. 119–135.
- Bähr, Jürgen (2004): Bevölkerungsgeographie. UTB. Stuttgart.
- Benz, Arthur (2003): Regional Governance mit organisatorischem Kern. Das Beispiel der Region Stuttgart. In: Informationen zur Raumentwicklung 8-9/2003, S. 505-12.
- Benz, Arthur/ Fürst, Dietrich/ Kilper, Heidrose/ Rehfeld, Dieter (1999): Regionalisierung. Theorie, Praxis, Perspektiven. Opladen: Leske und Budrich.
- Benz, Arthur; Fürst, Dietrich (2003): Region – „Regional Governance“ – Regionalentwicklung. In: Adamaschek, Bernd/ Pröhl, Marga (Hrsg.): Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 11-66.
- Benz, Arthur; Suck, André (2007): Auswirkungen der Verwaltungsmodernisierung auf den Naturschutz. Natur und Landschaft, Jg. 82, H. 8, S. 353-357.

- Blatter, Joachim (2005): Metropolitan Governance in Deutschland: Normative, utilitaristische, kommunikative und dramaturgische Steuerungssätze. In: *Swiss Political Science Review*, Jg. 11, H. 1, S. 119-155.
- Blöcker, Antje (2013): „Regionalwissenschaft und Regionalpolitik“, in: Algermissen, Gundolf (Hrsg.): *Vom Projekt „reason“ zu „Allianz für die Region GmbH“*. Regionale Gewerkschaftsblätter – Industriegeschichte, H. 06, Braunschweig, S. 76-81.
- Bogumil, Jörg (2003): Faktoren von Erfolg und Misserfolg – Zusammenfassende Thesen zu den Regionen Hannover, Stuttgart und Rhein-Neckar. In: Adamaschek, Bernd/ Pröhl, Marga (Hrsg.): *Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 104-108.
- Bogumil, Jörg (2007): Verwaltungsstrukturreformen in den Bundesländern. Abschaffung oder Reorganisation der Bezirksregierungen? In: *Zeitschrift für Gesetzgebung*, H. 3, S. 246-257.
- Bogumil, Jörg; Ebinger, Falk (2008): Verwaltungspolitik in den Bundesländern. Vom Stiefkind zum Darling der Politik. In: Hildebrandt, Achim/ Wolf, Frieder (Hrsg.): *Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich*, Wiesbaden: VS, S. 275 - 289.
- Bogumil, Jörg; Ebinger, Falk; Grohs, Stephan (2008): *Modernisierung der Verwaltungsstrukturen im Großraum Braunschweig*, Braunschweig.
- Bogumil, Jörg; Gerber, Sascha; Schickentanz, Maren (2012): Handlungsmöglichkeiten kommunaler Demografiepolitik. In: Hüther, Michael/Naegele, Gerhard (Hrsg.): *Demografiepolitik. Herausforderungen und Handlungsfelder*. Wiesbaden: Springer VS, S. 259-280.
- Bogumil, Jörg; Grohs, Stephan (2010): Möglichkeiten und Grenzen von Regionalverwaltungen. In: Bogumil/Kuhlmann (Hrsg.): *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel*. Wiesbaden: Springer VS, S. 89-110.
- Bogumil, Jörg; Jann, Werner (2009): *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*, 2. völlig überarbeitete Auflage, Wiesbaden.
- Bogumil, Jörg; Kottmann, Steffen (2006): *Verwaltungsstrukturreform – Die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen*. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative Bd. 11.
- Bogumil, Jörg; Kuhlmann, Sabine (Hrsg.) (2010): *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa*, Wiesbaden: Springer VS.
- Bull, Hans Peter (2008): *Kommunale Gebiets- und Funktionalreform - aktuelle Entwicklung und grundsätzliche Bedeutung*. In: *Der moderne Staat*, Jg. 1, H. 2, S. 285–302.
- Bull, Hans Peter (2007): *Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen einer Funktional-, Struktur- und möglichen Kreisgebietsreform in Schleswig-Holstein*. Gutachten im Auftrag der Staatskanzlei Schleswig-Holstein.
- Bund der Steuerzahler Niedersachsen (2006): *Zehn Regionspräsidenten anstelle von 37 Landräten – Positionspapier des Bundes der Steuerzahler für neue Kommunalstrukturen oberhalb der Gemeindeebene*. Hannover.
- Burgi, Martin (2012): *Kommunalrecht*. München, C.H.Beck.

- Danielczyk, Rainer (1999): Regionale Kooperationsformen. BBR (Hrsg.): Perspektiven für die Region als Planungs- und Handlungsebene. Informationen zur Raumentwicklung. Heft 9/19.1999, S. 577-586.
- Droste, Herbert; Fiedler, Jobst; Schmidt, Valentin (1996): Region Hannover. Entwicklung neuer Organisationsstrukturen für die Wahrnehmung regionaler Verwaltungsaufgaben in der Region Hannover („Blaues Papier“). Hannover.
- Ebinger, Falk; Bogumil, Jörg (2008): Grenzen der Subsidiarität – Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern. In: Vetter, Angelika; Heinelt, Hubert (Hrsg.): Lokale Politikforschung heute. Reihe: "Stadt-forschung aktuell". Wiesbaden: Springer VS, S. 165-196.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (2010): Künftige Verwaltungsstrukturen in Niedersachsen. Defizite und Handlungsbedarf - Kriterien und Szenarien. Ein Arbeitspapier. Herausgegeben von Friedrich-Ebert-Stiftung. Hannover.
- Fürst, Dietrich (1997): „Weiche“ versus „harte“ Kommunalverbände: Gibt es Gründe für eine „härtere“ Institutionalisierung der regionalen Kooperation? In: Seiler, Gerhard (Hrsg.): Gelebte Demokratie. Festschrift für Manfred Rommel. Stuttgart: Kohlhammer, S. 139-
- Fürst, Dietrich (1999): „Weiche Kooperationsstrukturen“ – eine ausreichende Antwort auf den Kooperationsbedarf in Stadtregionen?. In: BBR (Hrsg.): Perspektiven für die Region als Planungs- und Handlungsebene. Informationen zur Raumentwicklung. Heft 9/19.1999, S. 609-616.
- Fürst, Dietrich (2004): Regional Governance. In: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden: Springer VS, S. 45-64.
- Fürst, Dietrich (2005): Die Institutionalisierung regionaler Politik in Deutschland. In: Haus, Michael (Hrsg.): Institutionenwandel lokaler Politik in Deutschland. Zwischen Innovation und Beharrung. Wiesbaden: Springer VS, S. 208–229.
- Fürst, Dietrich (2007): Regional Governance. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: Springer VS, S. 353-366.
- Fürst, Dietrich; Klinger, Werner; Knieling, Jörg; Mönnecke, Margit; Zeck, Hildegard (1990): Regionalverbände im Vergleich. Entwicklungssteuerung in Verdichtungsräumen. Baden-Baden: Nomos.
- Gawron, Thomas (2009): Reorganisation der Verwaltungsstrukturen in schrumpfenden Regionen. Konferenz der Deutschen Vernetzungsstelle Ländliche Räume "Innen entwickeln, regional vernetzen: Dörfer und Kleinstädte zwischen Anpassung und Rückbau. Berlin, Göttingen.
- Hagebölling, Lothar; Mehde, Veith (2013): Gutachten Zu den rechtlichen Aspekten einer Fusion des Landkreises Helmstedt mit der Stadt Wolfsburg zu einer kreisfreien Stadt Wolfsburg auf freiwilliger Basis und den einer solchen Fusion nahe kommenden Lösungen. o.O.
- Herlyn, Ulfert; Tessin, Wulf; Harth, Annette; Scheller, Gitta (2012): Faszination Wolfsburg 1938-2012. Wiesbaden, Springer VS.

- Hesse, Joachim Jens; Götz, Alexander (2006): Kooperation statt Fusion? Interkommunale Zusammenarbeit in den Flächenländern. Baden-Baden: Nomos.
- Hesse, Joachim Jens (2006): Verwaltungsmodernisierung im Bereich der Raumordnung und Landesentwicklung. Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport, Berlin (unter Mitarbeit von Stephan Löb und Alexander Götz).
- Hesse, Joachim Jens (2011): Kommunalstrukturen in Niedersachsen: Eine teilregionale Untersuchung für den Raum Wolfsburg-Gifhorn-Helmstedt. Im Auftrag der Stadt Wolfsburg und der Landkreise Gifhorn und Helmstedt. Berlin.
- Hesse, Joachim Jens (2012): Kommunalstrukturen in Niedersachsen Zweite Fortschreibung des im Juli 2010 vorgelegten „Grundgutachtens“ zugleich: Abschlussbericht. Im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Sport des Landes Niedersachsen, Berlin (unter Mitarbeit von Christian Sträter, Fabian Böttcher und Thomas Fehrmann).
- Hoffmann, Gert (2013): „Über die Entstehung unserer Metropolregion“. In: Algermissen, Gundolf (Hrsg.): Vom Projekt „reason“ zu „Allianz für die Region GmbH“. Regionale Gewerkschaftsblätter – Industriegeschichte, H., Braunschweig, S. 150-156.
- Ingelheim von, Julius (2013): „Allianz für die Region: Zukunft der Regionalentwicklung“. In: Algermissen, Gundolf (Hrsg.): Vom Projekt „reason“ zu „Allianz für die Region GmbH“. Regionale Gewerkschaftsblätter – Industriegeschichte, H. 06, Braunschweig, S. 136-142.
- Ipsen, Jörn (2011): Niedersächsisches Kommunalrecht. 4. Auflage. Stuttgart: Boorberg.
- Jordan, Erwin (2003): Auf dem Weg zur sozialen Region? In: Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Region Hannover. Eine erste Bilanz. Hannover: NLPB, S. 136-142.
- Jung, Hans-Ulrich (2008): Die Position der Region Braunschweig im wirtschaftlichen und demografischen Wandel. Herausgegeben von Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung. Studie im Auftrag der Industrie- und Handelskammer Braunschweig.
- Junkernheinrich, Martin (2013): Ortsgrößen im Wandel – Zur kommunalen Gebietsreform in Rheinland-Pfalz. In: Junkernheinrich, Martin; Ziegler, Karl (Hrsg.): Räume im Wandel. Empirie und Politik. Wiesbaden: Springer VS, S. 219-243.
- Kegel, Ulrich 1996: Tätigkeitsbericht I. Wahlperiode 92-96, S. 3, Zweckverband Großraum Braunschweig, Braunschweig 1996
- Kegel, Ulrich (2013): „Die Rolle des Zweckverbands Großraum Braunschweig in Südostniedersachsen“. In: Algermissen, Gundolf (Hrsg.): Vom Projekt „reason“ zu „Allianz für die Region GmbH“. Regionale Gewerkschaftsblätter – Industriegeschichte, H. 06, Braunschweig, S. 103-108.
- KGSt (2013): Kooperation zwischen der Stadt Wilhelmshaven und dem Landkreis Friesland, Verwaltungs- und Organisationsgutachten – Teil A, Köln.
- Landtag Baden-Württemberg (1994): Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart. GBl. S. 92.

- Landtag Baden-Württemberg (2003): Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart. Geänderte Gesetzesfassung, GBl. S. 213.
- Landtag Brandenburg (2013): Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020, Abschlussbericht der Enquete-Kommission 5/2. Potsdam.
- Lau, Marion (2013): „Betrachtungen über Gebietsreformen und Fusionen in Südostniedersachsen am Beispiel der Geschichte des Landkreises Gifhorn“. In: Algermissen, Gundolf (Hrsg.): Vom Projekt „reason“ zu „Allianz für die Region GmbH“. Regionale Gewerkschaftsblätter – Industriegeschichte, Heft 06, Braunschweig, S. 26-31.
- Lenkungsgruppe Region Hannover (1998): Region Hannover: Vorschlag zur Umsetzung neuer Organisationsstrukturen für die Wahrnehmung regionaler Verwaltungsaufgaben im Großraum Hannover („Gelbes Papier“). Hannover.
- Lompe, Klaus; Blöcker, Antje (1997): Die Region als politisch-ökonomisches Handlungsfeld: Chancen und Risiken der Umsetzung des südostniedersächsischen Entwicklungsmodells „Von der Automobil- zur Verkehrskompetenzregion“. In: Bullmann, Udo/ Heinze, Rolf G. (Hrsg.): Regionale Modernisierungspolitik. Nationale und internationale Perspektiven. Opladen: Leske und Budrich, S. 269-297.
- Lompe, Klaus; Blöcker, Antje; Lux, Barbara; Syring, Oliver (1996): Regionalisierung als Innovationsstrategie. Die VW-Region auf dem Weg von der Automobil- zur Verkehrskompetenzregion. Berlin: edition sigma.
- Lorig, Wolfgang H.; Regolot, Sascha (2013): Kommunalpolitik im demografischen Wandel. In: Junkernheinrich, Martin; Lorig, Wolfgang H. (Hrsg.): Kommunalreformen in Deutschland. Baden-Baden: Nomos.
- Mäding, Heinrich (2008): Standortprofilierung durch strategische Regionsbildung. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). Köln. (Tagungsbericht des VDSt).
- Mecking, Christoph (1995): Die Regionalebene in Deutschland. Begriff – institutioneller Bestand – Perspektiven. Stuttgart: Boorberg.
- Mehde, Veith; Hageböiling, Lothar (2013): Gutachten zu den rechtlichen Aspekten einer Fusion des Landkreises Helmstedt mit der Stadt Wolfsburg zu einer kreisfreien Stadt Wolfsburg auf freiwilliger Basis und den einer solchen Fusion nahe kommenden Lösungen, Wolfsburg.
- Meier, Bernd (2013): „„reason“ im Rückblick: Richtige und wichtige Impulse für den Wirtschaftsraum Braunschweig – Wolfsburg – Salzgitter“. In: Algermissen, Gundolf (Hrsg.): Vom Projekt „reason“ zu „Allianz für die Region GmbH“. Regionale Gewerkschaftsblätter – Industriegeschichte, H. 06, Braunschweig, S. 115-120.
- Meyer, Hubert (2005): Verfassungsrechtliche Aspekte einer Regionalkreisbildung im Flächenbundesland. LKV 2005, H. 6, S. 233-238.
- NBank (2011): Wohnungsmarktbeobachtung 2010/11: Integrierte Entwicklung von Wohnstandorten und Regionen- Perspektive 2030. Hannover.
- Niedersächsischer Landtag (2010): Gesetzentwurf zur Änderung des Gesetzes für die Bildung des Zweckverbandes „Großraum Braunschweig“, Drucksache 16/2610.

- Niedersächsischer Landtag (2013): Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport auf die mündliche Anfrage „Wie beurteilt die Landesregierung Pläne für einen Regionalverband Braunschweig?“, Drucksache 17/47.
- Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (NIW) (2008): Die Position der Region Braunschweig im wirtschaftlichen und demographischen Wandel. Studie im Auftrag der Industrie- und Handelskammer Braunschweig. Hannover.
- Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (2009): Regionalbericht Braunschweig 2008. Herausgegeben von NIW. Hannover.
- Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (NIW) (2014): Basisanalyse zur Identifizierung spezifischer Handlungsbedarfe für fünf Regionen in Niedersachsen. Teil B: Region Braunschweig. Gutachten im Auftrag der Niedersächsischen Staatskanzlei. Hannover.
- Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz. Hannover. Stand vom 31.07.2014.
- Prätorius, Gerhard (2013): „Die verspätete Region, Regionalisierung als eine Folge der Globalisierung“. In: Algermissen, Gundolf (Hrsg.): Vom Projekt „reason“ zu „Allianz für die Region GmbH“. Regionale Gewerkschaftsblätter – Industriegeschichte, H. 06, Braunschweig, S. 94-102.
- Priebs, Axel (1999): Die Region ist Stadt! Ein Plädoyer für dauerhafte und verbindliche Organisationsstrukturen für die Stadtregion. In: BBR (Hrsg.): Perspektiven für die Region als Planungs- und Handlungsebene. Informationen zur Raumentwicklung. H. 9/10., S. 617-628.
- Priebs, Axel (2001): Neubau der Region. In: Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.), 2001: Handbuch zur Verwaltungsreform. 2. Auflage. Opladen: Leske und Budrich, S. 134-143.
- Priebs, Axel (2002): Die Bildung der Region Hannover und ihre Bedeutung für die Zukunft stadtreionaler Organisationsstrukturen. In: Priebs, Axel (2013): Raumordnung in Deutschland. Westermann, Braunschweig.
- Priebs, Axel (2003a): Regionalplanung in der Region Hannover. In: Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Region Hannover. Eine erste Bilanz. Hannover: NLpB, S. 68-75.
- Priebs, Axel (2003c): Die neue Region Hannover – ein Sonderfall stadtreionaler Organisation? In: Adamaschek, B./ Pröhl, M. (Hrsg.): Regionen erfolgreich steuern, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S. 80-97.
- Prognos (2013): Zukunftsatlas 2013. Berlin/Bremen/Düsseldorf.
- Reffken, Hermann (2006): Die „Zweistufigkeit der Verwaltung“ in Niedersachsen – Eine kritische Bestandsaufnahme am Beispiel der Wasserwirtschaftsverwaltung. NdsVBl, S. 177-185.
- Region Hannover (2006): Effizientes stadtreionales Management. Herausforderungen im internationalen Standortwettbewerb. Beiträge zur Regionalen Entwicklung, H. 107. Hannover: Region Hannover.
- Regierungsvertretung Braunschweig (2009): Demographische Entwicklung im Bereich der Regierungsvertretung Braunschweig - Herausforderung für

- das Konzept der Zentralen Orte. Herausgegeben von Raumordnung-Landesentwicklung RV Braunschweig, Braunschweig.
- Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske und Budrich.
- Schliesky, Utz (2007): Stadt-Umland-Verbände. In: Mann, Thomas/ Püttner, Günther (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1. Berlin: Springer, S. 873-899.
- Schuppan, Tino (2010): Neue kommunale Kooperationsformen mit eGovernment. In: Jörg Bogumil; Sabine Kuhlmann (Hrsg.): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialisierung in Deutschland und Europa. Wiesbaden: Springer VS, S. 153-173.
- Seitz, Helmut (2007): Ökonomische und fiskalische Effekte der Kreisstrukturreform in Sachsen. Verfügbar auf: <http://www.tu-dresden.de/~wwwlemp/publikation/>
- Seitz, Helmut (2007a): Kreisgröße, Bürgerbeteiligung und Demokratie. Ifo Dresden berichtet, H. 05, S. 26-37.
- Seitz, Helmut (2007b): Fiskalische und ökonomische Aspekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein. In: Landesregierung Schleswig-Holstein (Hrsg.), Gutachten zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein. Schriften zur Modernisierung von Staat und Verwaltung, Band 2, Kiel: Lorenz-von-Stein-Institut, S. 585-764.
- Sinz, Manfred (2005): Region. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung : Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover: ARL, S. 919-923.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands – Bezirk Braunschweig (2013): Beschluss des SPD-Bezirks Braunschweig zum Thema Regionalverband, Bezirksparteitag vom 27.04.2013, Gifhorn.
- Stadt Salzgitter (2013): Gemeinsamer Antrag der Ratsfraktionen und der Oberbürgermeister Überprüfung von Entwicklungsperspektiven der Stadt Salzgitter“, 2570/16.
- Statistisches Bundesamt (2014): Studierende an Hochschulen - Vorbericht - Fachserie 11 Reihe 4.1 - Wintersemester 2013/2014 Studierende und Studienanfänger/-innen nach Ländern, Hochschularten und Fächergruppen - vorläufige Ergebnisse -, Wiesbaden.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2015): Gemeindeverzeichnis mit Gebietsstand 31.12.2014. Zuletzt abgerufen am 31.01.2015.
- Stich, Rudolf; Schmidt-Eichstaedt, Gerd (2005): Bauleitplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung : Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover: ARL, S. 75-82.
- Wagener, Frido (1967): Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert. Berlin: Duncker und Humblot.
- Wagener, Frido (1976): Typen der verselbständigten Erfüllung öffentlicher Aufgaben. In: Wagener, Frido (Hrsg.): Verselbständigung von Verwaltungsträgern. Bonn: Deutsche Sektion, S. 31-51.

- Wagener, Frido (1982): Stadt-Umland-Verbände. In: Püttner, Günter (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 2 Kommunalverfassung. Berlin: Springer, S. 413-430.
- Wagener, Frido (1985): Großraum-Verwaltungen. Organisation der Verwaltung der großstädtischen Verdichtungsräume von 38 Ländern. Baden-Baden: Nomos.
- Wirth, Claudia-Maria (2007): Neuordnung der Mittelinstanz - Verwaltungsreform in Niedersachsen mit Modellcharakter? Universitätsverlag Osnabrück.
- Zweckverband Großraum Braunschweig (Hrsg.) (2008): Regionales Raumordnungsprogramm für den Großraum Braunschweig 2008. Braunschweig.
- Zweckverband Großraum Braunschweig (2014a): Beschlussvorlage „Stärkung des Zweckverbands Großraum Braunschweig (ZGB)“, Beauftragung eines Gutachters zur Erarbeitung von Vorschlägen zur Weiterentwicklung des ZGB; Auftragsvergabe. Vorlage-Nr. 2014/9, Braunschweig.
- Zweckverband Großraum Braunschweig (2014b): Masterplan demographischer Wandel für den Großraum Braunschweig. Braunschweig.

Abbildungsverzeichnis

<i>Tabelle 1: Die Region im ökonomischen Überblick (2012)</i>	23
<i>Tabelle 2: Veränderung der Auspendlerzahlen in ausgewählten Kommunen (2006-2013)</i>	30
<i>Tabelle 3: Die Region im demografischen Überblick (2012)</i>	41
<i>Tabelle 4: Demografietypen (Wegweiser Kommune)</i>	42
<i>Tabelle 5: Bevölkerungsprognosen für die Region</i>	47
<i>Tabelle 6: Steuereinnahmekraft der Regionskommunen im niedersächsischen Vergleich</i>	51
<i>Tabelle 7: Gemeindestruktur im Vergleich der großen Bundesländer</i>	55
<i>Tabelle 8: Kreisstruktur im Vergleich der großen Bundesländer</i>	56
<i>Tabelle 9: Verwaltungseinheiten in der Region</i>	58
<i>Tabelle 10: Gesellschafterstruktur der AfdR</i>	71
<i>Tabelle 11: Zusammensetzung der Verbandsversammlung nach den Ergebnissen der Kommunalwahl 2011</i>	131
<i>Tabelle 12: Einwohner- und Sitzverteilung im ZGB</i>	132
<i>Tabelle 13: Verteilung der Verbandsumlage 2008 bis 2014 in v.H.</i>	152
<i>Tabelle 14: Binnenregionale Pendlerverflechtungen der Landkreise und kreisfreien Städte</i>	152
<i>Tabelle 15: Aufgaben der Landkreise und kreisfreien Städte</i>	154
<i>Tabelle 16: Aufgaben der Gemeinden</i>	155
<i>Tabelle 17: Aufgaben der Samtgemeinden</i>	156
<i>Abbildung 1: Bruttoinlandsprodukt der Region in Mrd. Euro (2011)</i>	21
<i>Abbildung 2: Sozialversicherungspflichtig und geringfügige Beschäftigung in der Region (2013) und Veränderung gegenüber 2007</i>	22
<i>Abbildung 3: Anzahl und Verteilung der Studierenden in der Region</i>	24
<i>Abbildung 4: Mindestsicherungsempfänger und -quote auf Kreisebene (2007-2012)</i>	26
<i>Abbildung 5: Zentrale Pendlerströme in der Region (2013)</i>	29
<i>Abbildung 6: Pendlercharakteristik Stadt Braunschweig</i>	31
<i>Abbildung 7: Pendlercharakteristik Stadt Wolfsburg</i>	33
<i>Abbildung 8: Pendlercharakteristik Stadt Salzgitter</i>	34
<i>Abbildung 9: Pendlercharakteristik Landkreis Gifhorn</i>	35
<i>Abbildung 10: Pendlercharakteristik Landkreis Helmstedt</i>	36
<i>Abbildung 11: Pendlercharakteristik Landkreis Peine</i>	37
<i>Abbildung 12: Pendlercharakteristik Landkreis Wolfenbüttel</i>	38
<i>Abbildung 13: Pendlercharakteristik Landkreis Goslar</i>	39
<i>Abbildung 14: Wanderungssaldo je 1.000 Einwohner in Landkreisen und kreisfreien Städten</i>	44
<i>Abbildung 15: Langfristige Entwicklung des Wanderungssaldos der Kreisstädte in absoluten Zahlen (2003 - 2013)</i>	44

<i>Abbildung 16: Langfristige Entwicklung des Wanderungssaldo auf Kreisebene in absoluten Zahlen (1995 - 2013)</i>	45
<i>Abbildung 17: Aktuellste Prognose der Bevölkerungsentwicklung bis 2030 (NIW)</i>	48
<i>Abbildung 18: Finanzsituation in der Region</i>	51
<i>Abbildung 19: Politisch-administrative Struktur Niedersachsens</i>	54
<i>Abbildung 20: Gemeindestruktur im Verbandsgebiet des ZGB</i>	60
<i>Abbildung 21: Gemeindliche Aufgabenstruktur in Niedersachsen</i>	62
<i>Abbildung 22: Organisationsstruktur ZGB</i>	63
<i>Abbildung 23: Modell des Regionalverbandes Braunschweig</i>	69
<i>Abbildung 24: Regionale Handlungsfelder der AfdR</i>	71
<i>Abbildung 25: Zusammenarbeit im Bereich Wirtschaftsförderung</i>	73
<i>Abbildung 26: Organigramm der ÄfR</i>	81
<i>Abbildung 27: Entwicklung der Zahl der Berufsschüler seit 1999</i>	116
<i>Abbildung 28: Aktuelle Sitzverteilung in der Verbandsversammlung</i>	131

Anhänge

Gemeindegrößen im Vergleich: Region Braunschweig/Wolfsburg; Region Hannover

Region Braunschweig/Wolfsburg (Einwohnerzahl 31.12.2013, Gebietsstand 01.01.2015)			
Kreisfreie Städte	Einwohner	Fläche in qkm	Einwohner je qkm
Braunschweig	247.227	192,14	1.287
Salzgitter	98.197	223,9	439
Wolfsburg	122.547	204,02	600
Landkreis Gifhorn	171.475	1562,78	110
EG Stadt Gifhorn	41.518	104,86	396
EG Sassenburg	11.068	88,4	125
EG Stadt Wittingen	11.410	225,09	51
SG Boldecker Land	9.640	69,59	139
SG Brome	15.324	203,87	75
SG Hankensbüttel	8.965	290,27	31
SG Isenbüttel	15.292	77,38	198
SG Meinersen	20.402	173,08	118
SG Papenteich	23.629	110,84	213
SG Wesendorf	14.227	209,04	68
Landkreis Goslar	137.833	965,07	143
EG Stadt Bad Harzburg	21.680	65,42	331
EG Stadt Braunlage	6.082	31,55	193
EG Stadt Goslar	50.681	163,71	310
EG Stadt Langelsheim	11.805	48,72	242
EG Liebenburg	8.284	78,37	106
EG Stadt Seesen	19.386	102,06	190
EG Clausthal-Zellerfeld	15.769	43,71	361
SG Lutter am Barenberge	4.156	59,76	70
Landkreis Helmstedt	90.423	673,8	134
EG Büddenstedt	2.530	19,53	129
EG Stadt Helmstedt	22.934	46,97	488
EG Stadt Königslutter am Elm	15.699	130,61	120
EG Lehre	11.505	71,57	161
EG Schöningen	11.385	35,35	322
SG Grasleben	4.500	45,18	100
SG Heeseberg	3.927	81,58	48
SG Nord-Elm	5.639	63,31	89
SG Velpke	12.304	120,41	102

Landkreis Peine	130.147	534,86	243
EG Edemissen	12.281	103,67	1189
EG Hohenhameln	9.067	69,42	131
EG Ilsede	21.394	28,45	197
EG Lengede	12.650	34,21	370
EG Peine	48.377	119,65	404
EG Vechelde	16.264	75,87	214
EG Wendeburg	10.114	55,98	169
Landkreis Wolfenbüttel	119.900	722,5	166
EG Cremlingen	13.000	59,3	219
EG Stadt Wolfenbüttel	51.569	78,5	657
EG Schladen-Werla	8.869	73,89	120
SG Elm-Asse	18.601	213,37	87
SG Baddeckenstedt	10.623	113,78	93
SG Oderwald	6.829	89,02	77
SG Sickte	10.409	81,77	127

Region Hannover			
	Einwohner	Fläche in qkm	Einwohner je qkm
Region Hannover	1128141	2.291	489
LHH Hannover	518.386	204,14	2.539
Barsinghausen	33.231	102,59	324
Burgdorf	29.397	112,34	262
Burgwedel	20.239	151,96	133
Garbsen	59.912	79,31	755
Gehrden	14.418	43,1	335
Hemmingen	18.485	31,58	585
Isernhagen	23.090	59,76	386
Laatzen	39.526	34,06	1.160
Langenhagen	51.847	71,86	722
Lehrte	43.048	127,06	339
Neustadt am Rübenberge	43.378	357,5	121
Pattensen	13.908	67,06	207
Ronnenberg	23.539	37,78	623
Seelze	32.397	54,04	600
Sehnde	23.181	103,33	224
Springe	28.336	159,8	177
Uetze	19.894	140,56	142
Wedemark	28.745	173,34	166
Wennigsen	13.933	53,78	259
Wunstorf	40.636	125,68	323

Verbandsumlage ZGB

Tabelle 13: Verteilung der Verbandsumlage 2008 bis 2014 in v.H.

Verbandsmitglied	Umlageanteil	Umlageanteil	Umlageanteil	Umlageanteil	Umlageanteil	Umlageanteil	Umlageanteil
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Stadt Braunschweig	24,17 %	23,14 %	23,09 %	24,52 %	23,56 %	22,80 %	23,08 %
Stadt Salzgitter	11,82 %	11,95 %	9,77 %	9,56 %	9,07 %	8,81 %	8,57 %
Stadt Wolfsburg	9,88 %	12,77 %	16,44 %	12,53 %	17,35 %	19,97 %	19,34 %
Landkreis Gifhorn	13,86 %	13,36 %	12,97 %	13,77 %	12,97 %	12,75 %	12,93 %
Landkreis Goslar	11,85 %	11,28 %	11,05 %	11,64 %	10,86 %	10,40 %	10,51 %
Landkreis Helmstedt	7,59 %	7,47 %	7,22 %	7,46 %	6,89 %	6,57 %	6,58 %
Landkreis Peine	10,76 %	10,39 %	10,03 %	10,60 %	9,94 %	9,74 %	9,86 %
Landkreis Wolfenbüttel	10,08 %	9,64 %	9,44 %	9,93 %	9,36 %	9,05 %	9,13 %

Pendlerdaten

Tabelle 14: Binnenregionale Pendlerverflechtungen der Landkreise und kreisfreien Städte

		Arbeitsort (Zielort)							
		BS	WOB	SZ	GF	GS	HE	PE	WF
Wohnort	BS		10,9 %	4,7 %	2,7 %	0,6 %	1,2 %	1,9 %	2,9 %
	WOB	4,7 %		0,3 %	3,7 %	0,0 %	1,5 %	0,3 %	0,2 %
	SZ	15,0 %	3,6 %		0,4 %	2,4 %	0,3 %	2,7 %	3,3 %
	GF	11,3 %	39,0 %	0,5 %		0,0 %	0,4 %	1,0 %	0,2 %
	GS	4,1 %	0,9 %	5,6 %	0,1 %		0,1 %	0,3 %	1,8 %
	HE	13,3 %	36,7 %	0,7 %	1,9 %	0,1 %		0,3 %	2,4 %
	PE	18,1 %	4,0 %	9,6 %	1,6 %	0,2 %	0,2 %		0,9 %
	WF	31,6 %	6,4 %	15,6 %	1,0 %	2,5 %	1,6 %	1,0 %	

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Pendlerstatistik der Bundesagentur für Arbeit

Entwicklung der Berufsschüler seit 1999

	Berufsschüler (2013)	Veränderung seit 1999
Braunschweig	13.890	+0,5 %
Salzgitter	3.406	+0,8 %
Wolfsburg	6.039	+1,3 %
LK Gifhorn	4.329	+5,3 %
LK Goslar	4.248	-17,3 %
LK Helmstedt	1.296	-28,5 %
LK Peine	2.133	+10,2 %
LK Wolfenbüttel	1.617	-6,4 %

Alternative Mandatsverteilung im ZGB nach Einwohnernproporz ohne Ausgleichsmaßnahmen

Neue Mandatsverteilung unter Beachtung der Höchstzahlen je Kommune*								
	<i>CDU</i>	<i>SPD</i>	<i>Grüne</i>	<i>FDP</i>	<i>Linke</i>	<i>Piraten</i>	<i>WG1</i>	
Kreisfreie Städte								
Wolfsburg	3	3	0	0	0	0	1	7
Salzgitter	3	2	0	0	0	0	0	5
Braunschweig	6	5	2	0	0	0	0	13
Landkreise								
Wolfenbüttel	2	3	1	0	0	0	0	6
Peine	2	4	1	0	0	0	0	7
Helmstedt	2	3	0	0	0	0	0	5
Goslar	3	3	1	0	0	0	0	7
Gifhorn	5	4	0	0	0	0	0	9
	26	27	5	0	0	0	1	59
* Verteilung gemäß d'Hondt (Höchstzahl)								

Kommunale Aufgabenzuständigkeiten in Niedersachsen

Tabelle 15: Aufgaben der Landkreise und kreisfreien Städte

Typus	Aufgabe
Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben (ohne Weisung)	<p>Öffentlicher Personennahverkehr (§ 4 Abs. 1 Nr. 1 NVG) Abfallentsorgung (§ 15 Abs. 1 KrWAbfG) Schaffung und Unterhalt von Krankenhäusern (§ 1 Nds. KHG), sofern dies nicht durch andere Träger äquivalent erfüllt werden kann Sozialhilfe (§ 3 Abs. 2 S. 1 SGB XII) Kriegsopferfürsorge (§ 1 Nds. DG KriegsopferfürsorgeG) Sozialpsychiatrischer Dienst (§ 7 u. 8 NPsychKG) Kinder- und Jugendhilfe (§§ 1 Abs. 2 Satz 1 SGB VIII) Schulträgerschaft für allg. bildende öffentliche Schulen (§ 102 Abs. 1 NSchG) inkl. Schulanlagenbau, -errichtung und -unterhaltung (§ 108 Abs. 1 Satz 1 NSchG) Schülerbeförderung (§ 114 NSchG) Sonstige Kostenbeteiligung im Sektor Schule (§§ 117 (Kostenbeteiligung der Landkreise am Schulbau der kreisangehörigen Gemeinden, 188 NSchG Restliche Kosten, die nicht zu § 117 gehören) Presseinformation (§ 4 Abs. 1 NPresseG) Regionalplanung (§ 26 Abs. 1 Satz 1 NROG) Straßenbaulast für Kreisstraßen (§ 43 NStrG) Brandschutz und Hilfeleistung (§ 3 Abs. 1 und 2 NBrandSchG) Rettungsdienst (§ 3 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 NRettDG) Tierkörperbeseitigung (§ 1 Nds. AG TierNebG) Rechnungsprüfungsamt (NGO § 117)</p>
Übertragener Wirkungskreis	<p>Bauaufsichtsbehörde (§ 63 Abs. 1 NBauO) Ordnungsbehörden (§ 97 Abs. 3 NSOG) Aufenthalts- und Passrecht (§ 2 Nr. 1 AllgZustVO-Kom) Personenbeförderung (§ 2 Nr. 4 All-ZustVO-Kom) Güterkraftverkehr (AnlaseZustVO-Wirtschaft Nr. 3.12.1-2) Staatsangehörigkeit (§ 2 Nr. 2 AllgZustVO-Kom) Heimwesen (§ 2 Nr. 3 AllgZustVO-Kom) Aufsicht über Wasserverbände (§ 1 Abs. 1 Nds. AG WVG) Denkmalschutz (§ 19 Abs. 1 DenkmalschutzG) Untere Wasserbehörde (§ 168 Abs. 2 NWG) Versammlungswesen (§ 4 Nr. 1 ZustVO-SOG) Gewerbe (Anlage ZustVO-Wirtschaft Nr. 1) Handwerk (Anlage ZustVO-Wirtschaft Nr. 3.1.4) Gaststätten (Anlage ZustVO-Wirtschaft Nr. 3.4) Waffen (Anlage ZustVO-Wirtschaft Nr. 3.7.1) Straßenverkehr (§ 44 Abs. 1 StVO, § 12 Abs. 1 NGO) Erteilung von Auskünften über soziale Angelegenheiten (§ 3 Abs. 1 Nr. 6 AllgZustVO-Kom) Wohngeld (§ 3 Abs. 1 Nr. 7 AllgZustVO-Kom) Namenswesen (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 AllgZustVO-Kom) Wohnraumförderung (§ 3 Abs. 1 Nr. 10 AllgZustVO-Kom) Deichwesen (§ 30 Abs. 2 NDG) Allgemeines Gesundheitswesen (Art. V § 1 Abs. 1 des Achten Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform, Nds. GVBl. 1977) Betreuungswesen (§ 1 Satz 1 Nds. AG) Hilfe für psychisch Kranke (§ 3 NPsychKG) Naturschutz (§ 54 Abs. 1 NNat(G)) Wald (§ 43 Abs. 1 Satz 1 NJagdG) Katastrophenschutz (§ 2 Abs. 1 Nds. KatSG) Kommunalaufsicht (§ 128 Abs. 1 Satz 2 NGO) Verordnungen zur Gefahrenabwehr (§ 55 Abs. 1 Nr. 2 Nds. SOG) Aufnahme von Asylbewerbern (§ 2 Abs. 1 Satz 1 AufnG) Zivilschutz (§ 2 Abs. 1 ZSG) Im Folgenden nur Gültigkeit für kreisfreie Stadt Allgemeines Gefahrenabwehrrecht (§ 97 Abs. 1 NSOG)</p>

Freiwillige Selbstverwaltungs- aufgaben	Gewerberecht (ZustVO-Wirtschaft) Meldewesen (§ 2 Nd. MeldeG) Passerteilung (§ 3 Abs. 1 NdsAGPAuswG) Wehrüberwachung (§ 15 Abs. 4 WPfIG) Personenstandswesen (§ 51 PersStG) Wasser- und Energieversorgung Verkehrsversorgung Bau und Unterhalt von Altersheimen, Pflegeheimen und Behinderteneinrichtungen Trägerschaft von Bildungs- und Kulturstätten (VHS, Musikschule, Schullandheime, Museen, Konzertsäle) Sportförderung, -anlagenbau, -finanzierung Freizeit (Schaffung von Naherholungsangeboten, Ferienangebot) Vereinswesen Wohnungsbau Straßenbau und –unterhalt Bau öffentlicher Einrichtungen Wirtschafts- und Strukturförderung (Schaffung von Infrastrukturen, Beratungsdienste, Technologie- und Agrarförderung, Subventionierung, Messe) Tourismus / Marketing Bürgerberatung, Bürgerinformation
--	---

Tabelle 16: Aufgaben der Gemeinden

Typus	Aufgabe
Pflichtige Selbstverwaltungs- aufgaben	Abwasserbeseitigung (§ 149 Abs. 1 NWG), Straßenreinigung (§ 52 Abs. 2 NStrG), Schaffung und Unterhalt von öffentlichen Spielplätzen (§ 10 Abs. 1 S. 1 NSpielplatzG), Schaffung und Unterhalt von Kindertagesstätten (§ 12 NKindertagesstättenG), Schulträgerschaft für Grundschulen (§ 102 Abs. 1 NSchG) inkl. Schulanlagenbau, - errichtung und –unterhaltung (§ 108 Abs. 1 Satz 1 NSchG) Bauleitplanung (§§ 1, 2 BauGB), Bauliche Erschließung/Erschließungslast (§§ 123, 127 BauGB), Straßenbaulast für Gemeindestraßen (§ 48 NStrG) Unterhalt einer Feuerwehr/Brandschutz und Hilfeleistung (§ 1 NBrandSchG) Kinder- und Jugendhilfe (§§ 1 Abs. 2 Satz 1 SGB VIII) Hilfe bei Verwaltungsangelegenheiten (§ 20 f NGO) Presseinformation (§ 4 Abs. 1 NPresseG)
Übertragener Wirkungskreis	Allgemeines Gefahrenabwehrrecht (§ 97 Abs. 1 NSOG) Gewerberecht (ZustVO-Wirtschaft) Meldewesen (§ 2 Nd. MeldeG) Passerteilung (§ 3 Abs. 1 NdsAGPAuswG) Wehrüberwachung (§ 15 Abs. 4 WPfIG) Aufnahme von Asylbewerbern
Freiwillige Aufgaben	Personenstandswesen (§ 51 PersStG) Wasser- und Energieversorgung Verkehrsversorgung Gesundheitsfürsorge Frauenförderung Ausländerintegration Sportförderung, -anlagenbau, -finanzierung Freizeit (Schaffung von Naherholungsangeboten, Ferienangebot) Vereinswesen Wohnungsbau Straßenbau und –unterhalt (sofern die Gemeinde nicht Träger der Straßenbaulast ist) Bau öffentlicher Einrichtungen Wirtschafts- und Strukturförderung (Schaffung von Infrastrukturen, Beratungsdienste, Technologie- und Agrarförderung, Subventionierung, Messe) Hilfe, Beratungs- und Betreuungsdienste für besondere Personengruppen (Schuldner, Obdachlose, Drogen, kinderreiche Familien, Menschen mit Behinderung) Ehrenamt (Wohlfahrtsarbeit) Tierschutz Kulturangebote, -förderung Heimat- und Kunstpflege

Fortbildung, Erwachsenenbildung Berufsausbildung Bestattungswesen (Teil der Gefahrenabwehr, meint die Anlage von Friedhöfen), Bereitstellen von Schlachteinrichtungen

Tabelle 17: Aufgaben der Samtgemeinden

Typus	Aufgabe
Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben	Kommunale Liegenschaften (§ 8 NGO) Aufstellung Flächennutzungspläne (im Folgenden § 72, Abs. 1 NGO) Trägerschaft allg. bildender Schulen Trägerschaft Erwachsenenbildung Errichtung und Unterhalt von Büchereien, die mehreren Gemeinden dienen Errichtung und Unterhalt von Sportstätten, die mehreren Gemeinden dienen Errichtung und Unterhalt von Gesundheitseinrichtungen sowie Altenbetreuung Aufgaben nach dem Niedersächsischen Brandschutzgesetz Bau und Unterhalt von Gemeindeverbindungsstraßen Hilfe bei Verwaltungsangelegenheiten Schiedsamtwesen Schiedsstelle
Übertragener Wirkungskreis	Von Gemeinden übertragene Aufgaben Sporthallen Schulen Kindertagesstätten Bücherei Jugendarbeit Meldewesen
Freiwillige Aufgaben	