

Modernisierung der Verwaltungsstrukturen im Großraum Braunschweig

Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag
der Industrie- und Handelskammer Braunschweig

20.9.08

vorgelegt von

Jörg Bogumil / Falk Ebinger / Stephan Grohs

Ruhr-Universität Bochum
Lehrstuhl für Vergleichende Stadt- und Regionalpolitik

Inhaltsverzeichnis

<i>Die wichtigsten Ergebnisse</i>	4
1 Einleitung	8
1.1 Untersuchungsauftrag: Der Vorschlag der Bildung einer „Region Braunschweig“	8
1.2 Untersuchungsansatz und methodisches Vorgehen	9
2 Der Großraum Braunschweig - Verwaltungsaufbau und Defizitanalyse	12
2.1 Kommunale Ebene	12
2.2 Kommunale Zusammenarbeit auf regionaler Ebene	14
2.3 Die Folgen der Auflösung der Bezirksregierungen	15
2.4 Andere Behörden, Arbeitsagentur, Sonderbehörden	16
2.5 Zwischenfazit	17
2.6 Defizitanalyse und Optimierungsmöglichkeiten	18
2.6.1 Mangelnde Außenwirkung der Region als Wirtschaftsstandort	18
2.6.2 Problemlagen aufgrund unzureichender Gemeindegrößen und fehlender Bündelungsinstanz	18
2.6.3 Konstruktion lokaler Identitäten auf Basis von Abgrenzung und Missgunst	21
2.6.4 Schwache fiskalische Ausgleichsfunktion	22
2.7 Ziele einer Verwaltungsmodernisierung im Großraum Braunschweig	22
3 Regionalisierung als Reformansatz	24
3.1 Die neue Relevanz der regionale Ebene	24
3.2 Regionsbegriff	25
3.3 Institutionalisierung, Aufgaben und Legitimation von Regionen	26
3.3.1 Formen regionaler Kooperation	26
3.3.2 Regionale Aufgaben und ihre Abgrenzung	29
3.3.3 Die Legitimation der Regionsebene	31
3.3.4 Die Finanzierung der Region	32
3.4 Beispiele „harter“ Regionsbildung	32
3.4.1 Region Hannover	32
3.4.2 Verband Region Stuttgart	35
3.5 Hindernisse einer Regionsbildung im Großraum Braunschweig	38
3.5.1 Rechtliche Belange einer Territorialreform	38
3.5.2 Lokale Identität	40
3.5.3 Akteure und Interessen in der Regionsdebatte	42
3.6 Zusammenfassung	43
4 Das Regionalisierungspotential von Verwaltungsaufgaben	44
4.1 Kommunale Aufgaben in Niedersachsen	44
4.2 Planungsfunktionen	46
4.3 Wirtschaftsförderung und Strukturentwicklung	48

4.4	Öffentliche Daseinsvorsorge und Infrastruktur.....	49
4.4.1	ÖPNV.....	49
4.4.2	Abfallentsorgung.....	50
4.4.3	Straßennetz.....	51
4.5	Schulträgerschaft und Schulentwicklungsplanung.....	51
4.6	Jugend und Soziales.....	53
4.7	Gesundheit, Veterinärwesen, Krankenhäuser, Rettungswesen.....	54
4.8	Umwelt und Bauen.....	55
4.8.1	Natur- und Gewässerverwaltung.....	55
4.8.2	Denkmalschutz.....	57
4.9	Übertragbare Landesaufgaben.....	57
4.10	Zusammenfassung.....	57
5	<i>Szenarien</i>	59
5.1	Auflösung der Kreise und Bildung einer Region Braunschweig	59
5.1.1	Steuerung und Koordination	60
5.1.2	Leistungsfähigkeit	61
5.1.3	Demokratische Legitimation	61
5.1.4	Bürgernähe	62
5.1.5	Regionaler Disparitätenausgleich.....	65
5.1.6	Die Ausgestaltung der örtlichen Ebene	66
5.1.6.1	Gemeindegebietsreform.....	66
5.1.6.2	Örtliche Wahrnehmung von Kreisaufgaben mit Außenstellen	68
5.1.6.3	Kommunalisierung von Kreisaufgaben mit Residualfunktion für das Umland	70
5.1.6.4	Interkommunale Kooperationen auf der gemeindlichen Ebene.....	71
5.1.7	Abschließende Bewertung.....	72
5.2	Bildung eines Verbandes unter Beibehaltung der Kreisebene.....	73
5.2.1	Steuerung und Koordination	73
5.2.2	Leistungsfähigkeit.....	74
5.2.3	Demokratische Legitimation	74
5.2.4	Bürgernähe	76
5.2.5	Regionaler Disparitätenausgleich.....	76
5.2.6	Konventionelle Kreisgebietsreformen und Verbandslösung	76
5.2.7	Abschließende Bewertung.....	78
5.3	Interkommunale Kooperationen auf Kreisebene als Alternative.....	78
6	<i>Modernisierung der Verwaltungsstrukturen im Großraum Braunschweig</i>	80
	<i>Literatur</i>.....	83
	<i>Anhänge</i>.....	88
A	Gemeindegrößen im Vergleich: Großraum Braunschweig/Region Hannover.....	88
B	Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden.....	90
C	Organisationsmuster von Regionen.....	92

Die wichtigsten Ergebnisse

1 Ausgangslage und Defizitanalyse

- Die kommunalen Ebenen der Städte und Gemeinden einerseits und der Landkreise andererseits im Großraum Braunschweig zeichnen sich durch ausgesprochen kleinteilige Zuschnitte der Gebietskörperschaften aus, was eine Übertragung weiterer Aufgaben in den gegenwärtigen Strukturen erschwert.
- Die Gemeindeebene ist insbesondere in den Landkreisen Goslar und Helmstedt, aber auch im Landkreis Wolfenbüttel durch sehr kleine Gemeinden geprägt. Auch die Samtgemeinden erreichen in diesen Kreisen kaum Einwohnerzahlen von über 10.000 Einwohnern.
- Der demographische Wandel wird nach allen Prognosen das Problem der kleinen Gemeinden noch verstärken. Insbesondere die Landkreise Helmstedt und Goslar werden von dieser Entwicklung betroffen sein.
- Die Haushaltskraft der Gemeinden, Städte und Landkreise ist sehr heterogen. Finanzstarken Kommunen – wie der kreisfreien Stadt Braunschweig – stehen in den südöstlichen besonders vom Strukturwandel betroffenen Landkreisen Helmstedt und Goslar äußerst problematische Haushaltssituationen gegenüber.
- Auf regionaler Ebene ist eine Fragmentierung der Zuständigkeiten zu konstatieren. Die recht engen Aufgabenzuschnitte des Zweckverbands Großraum Braunschweig und der „Projekt Region Braunschweig GmbH“ sowie einigen kleinerer Organisationen mit regionalem Zuschnitt lassen gegenwärtig die regionale Koordination als unterentwickelt erscheinen.
- Mit dem Wegfall der Mittelinstanzen fällt eine regionale Klammer mit Bündelungsfunktion weg. Die Regierungsvertretungen können diese Rolle nur unzureichend wahrnehmen
- Weitere Aufgabenträger in der Region – von den Kammern über die Arbeitsagenturen oder staatliche Sonderbehörden – orientieren sich an anderen territorialen Zuschnitten als den Regionsgrenzen und erschweren auch hier eine Zusammenarbeit auf regionaler Ebene.
- Aus der gegebenen Verwaltungsstruktur ergeben sich insbesondere Defizite hinsichtlich einer mangelnden Außenwirkung der Region als Wirtschaftsstandort, der Konstruktion lokaler Identitäten, unzureichender Verwaltungsgrößen sowie des mangelnden fiskalischen Ausgleichs.

2 Ziele einer Verwaltungsmodernisierung im Großraum Braunschweig

Vor dem Hintergrund dieser Problemlagen sollte eine Modernisierung der Verwaltungsstrukturen im Großraum Braunschweig folgende Ziele anstreben:

- Die Sichtbarkeit und Außenwirkung der Region als Wirtschaftsstandort im internationalen Kontext profilieren und stärken sowie entsprechende Ansprechpartner bieten.
- Eine den Strukturen angemessene Institutionalisierung durch Überwindung zu kleingliederiger Zuständigkeitsbereiche und entsprechende demokratische Repräsentation der kommunalen Gebietskörperschaften sicherstellen. Das beinhaltet auch eine Verbesserung der Koordinationsleistungen und eine Reduzierung der Transaktionskosten bei regionalen Belangen.

- Die gemeinsame regionale Identität stärken.
- Einen nachhaltigen und solidarischen Ausgleich zwischen den verschiedenen regionalen Funktionsräumen schaffen.

3 Erfahrungen mit Regionsbildung

Die Erfahrungen mit Regionsbildung in Deutschland sprechen zudem dafür, folgende Punkte zu berücksichtigen:

- Eine Regionsbildung muss eine klare, transparente Arbeitsteilung zwischen regionaler und kommunaler Ebene etablieren.
- Eine neue regionale Organisationsform neben oder zwischen den bisher vorhandenen Verwaltungsebenen kann die bereits jetzt kritisierte Unübersichtlichkeit und Zersplitterung der Verwaltung noch verstärken.
- Die Zentralisierung von Aufgaben zur Region muss einhergehen mit einer Dezentralisierung bürgernaher Funktionen an die Städte und Gemeinden. Die gegenwärtige Gebietsstruktur auf der Gemeindeebene präsentiert sich allerdings als sehr kleinteilig und als zu wenig leistungsstark um in der Fläche nennenswerte Kommunalisierungsprojekte zu verfolgen. Außerhalb der relativ kleinen Gruppe der Mittelstädte zwischen 20.000 und 55.000 Einwohner (6) muss daher über Alternativen zu einer Übertragung auf die Gemeindeebene nachgedacht werden.
- Je mehr Aufgaben auf die Region 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 ein direkt gewähltes Regionalparlament.
- Bei der Regionsbildung sollte die Ausgestaltung als Bündelungsinstanz beachtet werden. Gerade nach Wegfall der Bezirksregierungen besteht ein Bedarf nicht nur an übergeordneten Planungsfunktionen (Regionalplanung) sondern auch nach der Bündelung von Fachaufgaben mit überörtlichem Bezug bzw. besonderer strategischer Bedeutung für die Region.
- Neben den funktionalen stellen sich vor allem strategische Fragen der Umsetzung der Region. Hier zeigen sich vor allem auf der Kreisebene – aus der Binnenrationalität der Kreise durchaus nachvollziehbare – Widerstände. Die Promotoren der Reform sollten, stärker als bisher, auch hier deutlich machen, wie sie diese Widerstände überwinden und Gelegenheitsfenster für eine Reform schaffen wollen.

4 Regionalisierungspotentiale im Großraum Braunschweig

Eine Betrachtung der wichtigsten Aufgabenfelder zeigt neben den Aufgabenbereichen, die bereits jetzt vom ZGB (Regionalplanung, ÖPNV) und der „Projekt Region Braunschweig GmbH“ (Strukturförderung) wahrgenommen werden, folgende Regionalisierungspotentiale im Großraum Braunschweig auf:

- Im Bereich der *Planung* sehen wir neben den ohnehin schon jetzt auf regionaler Ebene wahrgenommenen Aufgaben im Bereich der Regionalplanung und der Verkehrsplanung Möglichkeiten der Aufgabenbündelung im Bereich des *Naturschutzes* und der *Wirt-*

schaftsförderung (Gewerbeflächen). Zudem halten wir eine Hochzonung der Aufsichts- und Genehmigungsfunktionen (Genehmigung der Bauleit- und Flächennutzungspläne) gegenüber den Städten und Gemeinden für sinnvoll.

- Im Bereich der *Wirtschaftsförderung* ist ein *Ausbau der regionalen Koordinations- und Marketingfunktionen* anzustreben, um (wirtschaftsnahe) Infrastrukturentwicklung, Förderpolitik und Standortmarketing stärker zu verzahnen und das Versickern von Fördergeldern im lokalen Standortwettbewerb zu minimieren.
- Im Bereich des *ÖPNV* sind durch eine Anreicherung des schon auf regionaler Ebene wahrgenommenen Aufgabenspektrums mit der Wirtschaftsförderung und dem Berufsschulwesen (Schulverkehr) weitere positive Synergieeffekte herstellbar.
- Im Bereich der *Verwaltung der Kreisstraßen* könnten einer Region Baulast und Unterhalt der bisherigen Kreisstraßen übertragen werden. Hier bietet sich in der Durchführung eine Trennung der Straßenbaulastträgerschaft bei der Region und der Straßenunterhaltung durch die Städte und Gemeinden an.
- Während im Bereich der allgemeinbildenden Schulen die Vorteile einer örtlichen Zuständigkeit überwiegen, ist bei der *Trägerschaft der Berufsschulen* eine Zusammenführung auf regionaler Ebene sinnvoll. Zudem ist zu überlegen, ob die *Schulentwicklungsplanung* nicht auf regionaler Ebene anzusiedeln wäre.
- Im Bereich der *Sozialhilfe* bietet sich eine zentrale Verwaltung auf regionaler Ebene an, die jedoch zum Bürgerkontakt die größeren Städte zur Aufgabenerledigung in den front-office-Aufgaben „heranzieht“. Dies setzt jedoch die Bereitschaft zum Disparitätenausgleich voraus.
- Bei den *Gesundheitsämtern* und im *Veterinärbereich* bietet sich eine Zusammenführung der Aufgabenwahrnehmung auf regionaler Ebene aufgrund von Skaleneffekten (effiziente Nutzung teurer Geräteausstattungen, Labore) und der notwendigen Spezialisierung (Fachärzte) an.
- Eine Bündelung des *Natur- und Gewässerschutzes* auf einer regionalen Ebene könnte große Synergieeffekte hinsichtlich einer effektiven, zielführenden und inhaltlich adäquaten Erfüllung der Aufgaben ermöglichen und damit die durch Verwaltungsreform 2005 entstandenen Problemlagen beseitigen. Auch für den *Denkmalschutz* wäre dies sinnvoll.
- Neben diesen Aufgaben könnten einer regionalen Ebene einige der im Zuge der Verwaltungsstrukturreform 2005 aufgrund der Gemeindegrößen nicht kommunalisierten Aufgaben zugeordnet werden.
- Dagegen bietet sich der Bereich der *Abfallentsorgung* aufgrund der gegenwärtigen Entsorgungsstrukturen in den Kommunen des Großraums Braunschweig ebenso wie der Bereich der *Krankenhäuser* aufgrund der uneinheitlichen Trägerstrukturen *nicht zur Regionalisierung an*, obwohl sie sich prinzipiell beide gut dafür eignen.

5 Handlungsempfehlung

- *Die Bildung einer Region Braunschweig unter Auflösung der Landkreise ist ohne jeden Zweifel die stringente Lösung.* Die Regionalkreisbildung kann deutliche Vorteile für die Bürger bringen, wenn sie mit einer entsprechenden Leistungssteigerung und Aufwertung der ortsnahe Ebene einhergeht. Die Bürgernähe würde von einer besseren Erreichbarkeit, einer verständlichen Bündelung von Zuständigkeiten auf einer wohnortnahen Ebene und vom Abbau von Doppelzuständigkeiten profitieren. Allerdings wird diese an für sich sinnvolle Regionsbildung durch die Polyzentralität der Region, die z.T. recht kleinteilige, wenig leistungsfähigen Gemeindestrukturen und politische Widerstände erheblich erschwert. Insbesondere die Gemeindestruktur behindert eine sinnvolle Regions-

bildung, da ihre Schwäche es nicht erlaubt, unmittelbar und einheitlich die verbleibenden Kreisaufgaben auf die gemeindliche Ebene übergehen zu lassen.

- Eine *Lösung für das Problem der wenig leistungsfähigen Gemeindestruktur ist eine der Schlüsselfragen* zur Konstituierung einer Regionalstruktur. Um eine gebietskörperschaftliche Regionsbildung mit ihren Vor- und Nachteilen ernsthaft zu diskutieren, müssen Lösungen auch für jene Aufgaben gefunden werden, die nach Wegfall der Landkreise weiterhin ortsnah zu erbringen sind. Von den vier in diesem Gutachten hierzu diskutierten Modellen erscheint das erste, eine flächendeckende Gemeindegebietsreform durch eine Kombination von Freiwilligkeitsphasen und hierarchischen Vorgaben, als das stringenste. Neben der Schaffung vergleichbar leistungsfähiger Einheiten würden auch landesweite Strukturprobleme bearbeitet. Die zweite Lösung, die örtliche Erledigung von Kreisaufgaben mit regionalen Außenstellen, stellt die derzeit praktikabelste Lösung dar, da sowohl auf eine Gemeindegebietsstrukturreform, als auch auf - mit ebenfalls sehr hohen Anbahnungskosten verbundene - interkommunale Kooperationen auf der gemeindlichen Ebene verzichtet werden kann.
- In der Summe würde die Bildung einer Region Braunschweig große Chancen zur Verbesserung politisch-administrativer Koordination, fachlicher Qualität, wirtschaftlicher Effizienz und externer Sichtbarkeit mit sich bringen. Allerdings ist dies ein zeitaufwändiges, hochkomplexes Reformprojekt mit einer Vielzahl zu lösender fachlicher Schwierigkeiten wie zu überzeugender politischer Vetospieler. Diese Komplexität macht eine sofortige Umsetzung sehr schwierig. Insofern ist zu erwägen, *zunächst auf einen Ausbau und eine Vertiefung des bestehenden multifunktionalen Stadt-Umlandverbandes, des Zweckverband Großraum Braunschweig*, zu setzen. Im Gegensatz zum Modell einer Gebietskörperschaft Großraum Braunschweig könnten hier die Kreise als Ebene bestehen bleiben und lediglich einen Teil ihrer Aufgaben abgeben. Eine Kreisgebietsreform wäre dennoch aus Gründen der Gemeinkosten und allgemeinen Schwäche der Kreise sinnvoll.
- Insgesamt sehen wir also eine *dringende Reformnotwendigkeit*, können aber unter Beachtung der Ausgangssituation *keine einfache Lösung* zur Modernisierung der Verwaltungsstrukturen präsentieren, weil es keine einfache Lösung gibt. Dennoch könnte das Gutachten dazu beitragen, die Situation zu verbessern, indem es durch die Benennung der Notwendigkeiten, aber auch der Schwierigkeiten, zu einer Rationalisierung der Diskussion beiträgt. Eine weiterführende Diskussion wird nur möglich sein, wenn alle Akteure bereit sind, über ihre Besitzstände kritisch nachzudenken und sich nicht länger gegenseitig zu blockieren, da dies im Ergebnis niemanden nützen wird. Auch die Landesregierung steht in der Pflicht, ihrer Verantwortung für eine optimale Ausgestaltung der kommunalen Strukturen nachzukommen.

1 Einleitung

1.1 Untersuchungsauftrag: Der Vorschlag der Bildung einer „Region Braunschweig“

Die Industrie- und Handelskammer Braunschweig hat die Autoren beauftragt, ein Kurzgutachten zum Vorschlag des Braunschweiger Oberbürgermeisters Dr. Hoffmann zur Schaffung einer „Region Braunschweig“¹ zu erstellen. Der Vorschlag Dr. Hoffmanns² vom Februar dieses Jahres mit der Forderung einer „härteren“ Institutionalisierung regionaler Zusammenarbeit in Form einer „Region Braunschweig“ war Anlass kontroverser öffentlicher Diskussionen. Vor diesem Hintergrund möchte die IHK Braunschweig zur Versachlichung der Diskussion beitragen und hat die Autoren gebeten, aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht die Vor- und Nachteile sowie die Realisierbarkeit des Vorschlages zu diskutieren sowie mit einem aufgabenbezogenen Ansatz Möglichkeiten einer Regionsbildung – auch unter Berücksichtigung der Erfahrungen der Region Hannover – zu skizzieren.

Der Vorschlag Dr. Hoffmanns setzt mit einer Kritik am derzeitigen Status quo an. Mit dem Übergang zu einem zweistufigen Verwaltungsaufbau im Zuge der Verwaltungsreform im Jahre 2005 stelle sich die Frage nach dem Zuschnitt der Landkreise neu, da eine angestrebte Funktionalreform mit der Übertragung der ehemaligen Aufgaben der Bezirksregierungen entsprechend leistungsfähige Gebietskörperschaften voraussetze. Gegenwärtig seien die Landkreise in ihrer Größe zu heterogen – ein Problem, welches sich angesichts des Bevölkerungsrückgangs besonders in strukturschwachen Regionen weiter verschärfe. Im Großraum Braunschweig bestehe besonderer Handlungsbedarf. Dieser sei gekennzeichnet durch eine Fragmentierung der Zuständigkeiten mit einer nicht immer als sinnvoll erkennbarer Zuordnung der Aufgabenwahrnehmung auf verschiedene Institutionen und Ebenen mit unterschiedlichen territorialen Zuschnitten. Im Vergleich mit der „Region Hannover“ gehe dies zu Lasten der Wettbewerbsfähigkeit des Großraums Braunschweig. Die „Region Hannover“, die im Jahr 2001 den Weg zu einer Regionalkreisbildung gegangen ist, wird in diesem Zusammenhang von ihm als Referenzmodell genannt. Der Vorschlag beinhaltet im Wesentlichen folgende Punkte:

- Die Regionsebene soll als Gebietskörperschaft in Form eines „Regionalkreises“ mit eigenem Parlament und einem direkt gewählten Präsidenten die Aufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungskreises, die bisher 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.
- Es soll geprüft werden, welche zusätzlichen Aufgaben, die bisher von Sonderbehörden und anderen Teilen der Landesverwaltung wahrgenommen werden, auf die Region übertragen werden können.

¹ Im Weiteren werden wir der Einfachheit halber den Vorschlag als „Region Braunschweig“ bezeichnen, ohne damit eine etwaige Namensdiskussion präjudizieren zu wollen.

² Vgl. das Thesenpapier „Zu einer Gebiets- und Verwaltungsreform in Niedersachsen und speziell im Großraum Braunschweig“ vom 12.02.2008 sowie die Stellungnahme „OB Dr. Hoffmann: Antworten auf Einwände und Kritik an den Thesen zur Region im Großraum Braunschweig“ vom 4.04.2008.

- 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, durch deren „Heranziehung“ 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 sollen auch andere Organisationen (Sparkassen, Kammern etc.) hinsichtlich ihrer territorialen Zuschnitte überprüft und gegebenenfalls angepasst werden.

1.2 Untersuchungsansatz und methodisches Vorgehen

Um aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht die Vor- und Nachteile des Vorschlages des Braunschweiger OB zu diskutieren, benötigt man Kriterien, an denen sich die Vor- und Nachteile messen lassen können. Da Verwaltungshandeln immer unterschiedlichen Zielen und Rationalitäten unterliegt, müssen auch unterschiedliche Bewertungsmaßstäbe an die Aufgabenerfüllung angelegt werden. Es sind dies im Einzelnen:

- *Rechtmäßigkeit (juristische Rationalität)*: Diese umfasst die Maßstäbe der Legalität, der Gesetzmäßigkeit der Gleichbehandlung und des Rechtsschutzes sowie eine Einheitliche Rechtswahrnehmung.
- *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)*: Neben der zielgerichteten Erledigung von Einzelaufgaben sind hier insbesondere die Bündelung und Koordination unterschiedlicher Aufgaben und dadurch zu erzielende Synergieeffekte und der notwendige Spezialisierungsgrad zu berücksichtigen. Ebenfalls muss die notwendige Nähe zum Bürger berücksichtigt werden

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 zur Zeit 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 Konstellatio-

nen, 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.

Bei der Recherche zu dem Gutachten haben wir neben der Auswertung des einschlägigen Schrifttums und von Erfahrungsberichten anderer Regionen rund 20 Expertengespräche mit Vertretern der Gebietskörperschaften in der Region Braunschweig, kommunalen Spitzenverbänden sowie sachkundigen Personen in Referenzregionen durchgeführt. Eine Auswertung schriftlicher Stellungnahmen zahlreicher Kommunen aus dem Großraum Braunschweig ergänzt diese Schritte. Dennoch war es im Rahmen der mit begrenzten Mitteln und engem Zeitfenster erfolgten Gutachtenerstellung nicht möglich, eine umfassende Erhebung aller Positionen sowie eine erschöpfende Betrachtung aller denkbaren Aufgabenbereiche vorzunehmen. Das vorliegende Gutachten versteht sich daher als ein *erster Aufschlag zur Vertiefung und Versachlichung der Diskussion um eine mögliche Regionsbildung*, die letztlich vor allem von den Akteuren vor Ort zu führen ist.

Aufbauend auf den Erkenntnissen des Gutachtens des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung (NIW) zur zukünftigen wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung der Region Braunschweig gehen wir folgendermaßen vor:

- Zur Diskussion des Vorschlags einer Regionsbildung ist es zunächst sinnvoll, sich den gegenwärtigen Verwaltungsaufbau, die Kompetenzverteilung in wesentlichen Aufgabefeldern sowie die aus diesen Strukturen resultierenden Defizite vor Augen zu führen und hieraus Ziele für eine Modernisierung der Verwaltungsstrukturen in der Region Braunschweig zu formulieren (Kapitel 2).
- Zweiten betrachten wir verschiedene Formen der Regionsbildung in Deutschland, diskutieren die Auswirkungen auf die demokratische Legitimation und die Effektivität regionaler Entscheidungsprozesse und was dies alles für den Großraum Braunschweig bedeutet (vgl. Kapitel 3).
- Im dritten Schritt fragen wir in einer aufgabenbezogenen Analyse danach, welche Möglichkeiten einer regionalen Aufgabenwahrnehmung bestehen (Kapitel 4). Dabei haben wir neben den im Gutachtenauftrag benannten zentralen wirtschaftsnahen Aufgabebereichen weitere Aufgabebereiche betrachtet, da eine Beschränkung der Regionsdebatte auf „wirtschaftsnahen Funktionen“ unseres Erachtens nicht zielführend ist, sondern nur eine ganzheitliche Betrachtung des Aufgabenzuschnitts der Gebietskörperschaften einen weiterführenden Beitrag zur Debatte liefern kann. Zu diskutieren ist in diesem Kapitel im Einzelnen
 - Welche Funktionen müssen auch künftig von den Städten und Gemeinden aus Gründen der Ortsnähe oder demokratischer Legitimation selbst erbracht werden und welche Hybridlösungen zur Kombination von ortsnaher und zentralisierter Aufgabenwahrnehmung erscheinen denkbar?
 - Welche Synergieeffekte bringt eine Regionalisierung einzelner Aufgaben mit sich?
 - Welche Landesaufgaben können einer Region übertragen werden?
 - Was bedeutet die im Unterschied zur Region Hannover polyzentrische Struktur der neu zu schaffenden Region Braunschweig für die Regionsbildung?

- Viertens skizzieren wir vor dem Hintergrund der Frage, welche sinnvollen Alternativen zum „großen Wurf“ einer Region Braunschweig bestehen, mögliche Organisationsformen einer Region Braunschweig in Form von Szenarien (vgl. Kapitel 5).
- Abschließend formulieren wir aufbauend auf die vorherigen Erkenntnisse Vorschläge zur Modernisierung der Verwaltungsstrukturen im Großraum Braunschweig (Kapitel 6).

2 Der Großraum Braunschweig - Verwaltungsaufbau und Defizitanalyse

Zur Diskussion des Vorschlags einer Regionsbildung ist es zunächst sinnvoll, sich den gegenwärtigen Verwaltungsaufbau und die Kompetenzverteilung in wesentlichen Aufgabenfeldern vor Augen zu führen. Ein wesentliches Kennzeichen des Großraums Braunschweig ist die relativ kleinteilige Struktur der Gebietskörperschaften – sowohl auf der Ebene der Landkreise wie der Städte und Gemeinden (2.1). Als regionale „Klammern“ fungieren der Zweckverband Großraum Braunschweig sowie eine Reihe kleinerer regionaler Organisationen mit relativ engem Fokus (2.2). Daneben ist insbesondere die Auswirkung der Verwaltungsstrukturreform 2005 zu beachten, durch die die frühere Bezirksregierung Braunschweig (nicht deckungsgleich mit dem hier diskutierten Großraum Braunschweig³) aufgelöst wurde und die neu geschaffenen Regierungsvertretungen einige Aufgaben mit regionalem Bezug übernehmen (2.3). Schließlich gibt es eine größere Anzahl von Einrichtungen, Behörden und anderen Organisationen mit unterschiedlichem territorialem Bezug, die für eine regionale Politikgestaltung von Relevanz sind (2.4). Nach einem kurzen Zwischenfazit zum Bereich der Verwaltungsstrukturen (2.5) werden einige Defizite in der Koordination von Verwaltungstätigkeiten und aufgrund nicht angemessener kommunaler Strukturen herausgearbeitet und erste Ansatzpunkte für Optimierungsmöglichkeiten für die Kommunalverwaltung im Großraum Braunschweig aufgezeigt (2.6).

2.1 Kommunale Ebene

Der gegenwärtige kommunale Verwaltungsaufbau in der „Region“ Braunschweig besteht aus den drei Kreisfreien Städten Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg sowie den Landkreisen Gifhorn, Goslar, Helmstedt, Peine und Wolfenbüttel. In den fünf Landkreisen finden sich insgesamt 127 Städte und Gemeinden, davon 26 Einheitsgemeinden und 101 Mitgliedsgemeinden von insgesamt 19 Samtgemeinden. Die Einwohnerzahl der kreisangehörigen Städten und Gemeinden liegt dabei zwischen 1.987 in St. Andreasberg und 45.178 in Wolfenbüttel (vgl. Tabelle 1 sowie Anhang 1)

³ Die territoriale Zuständigkeit der ehem. Bezirksregierung (deckungsgleich mit der heutigen Regierungsvertretung) Braunschweig umfasst neben der in der vorgeschlagenen „Region Braunschweig“ erfassten Gebietskörperschaften die Landkreise Göttingen, Osterode am Harz und Northeim.

Tabelle 1: Verwaltungseinheiten in der "Region Braunschweig"

	Einwohner	Anteil	Gemeinden	davon		Verwaltungseinheiten
				Einheitsgemeinden	Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden	
Kreisfreie Städte						
Braunschweig	245.349	21,3%	1	1	-	1
Salzgitter	106.099	9,2%	1	1	-	1
Wolfsburg	120.280	10,5%	1	1	-	1
Landkreise						
Gifhorn	174.736	15,2%	41	3	38	10
Goslar	148.981	12,9%	15	8	7	10
Helmstedt	96.481	8,4%	26	5	21	9
Peine	133.833	11,6%	8	8	-	8
Wolfenbüttel	125.115	10,9%	37	2	35	8
Summe	1.150.874	100,0 %	130	29	101	48

Stand 30.06.2007. Quelle: LSKN 2007:7.

Deutlich wird also eine recht kleinteilige und heterogene Zusammensetzung der örtlichen Ebene.⁴ Die drei Kreisfreien Städte stellen nicht nur rund 41% der Einwohner der Region sondern sind auch die größten Wirtschaftsstandorte mit über 60% der regionalen Arbeitsplätze (vgl. NIW 2008b). Zwischen den drei Städten und den Umlandgemeinden existieren daher stark ausgeprägte Pendlerbeziehungen mit Braunschweig und Wolfsburg als dominierenden Zielen. Die Bevölkerungsentwicklung der Region ist durch einen vergleichsweise starken Bevölkerungsrückgang geprägt, der sich nach aktuellen Prognosen in Zukunft eher noch verstärken wird (vgl. ebd.). Dies betrifft insbesondere die Landkreise Helmstedt, Wolfenbüttel und Goslar sowie die kreisfreie Stadt Salzgitter (vgl. NIW 2008b: 20). Die Verwaltungseinheiten werden daher mittelfristig noch weiteren Diskussionen über deren Angemessenheit hinsichtlich der zurückgehenden Einwohnerzahlen ausgesetzt sein.

Hinsichtlich der finanziellen Situation der Gebietskörperschaften stellt das NIW fest, dass der Verdichtungsraum Braunschweig im Vergleich mit anderen Verdichtungsräumen über deutlich unterdurchschnittliche Steuereinnahmen (Grund- und Gewerbesteuer sowie Gemeindeanteil an der Lohn- und veranlagten Einkommen- und Umsatzsteuer) verfügt. Insbesondere in den Landkreisen bleibt die Steuereinnahmekraft erheblich hinter dem Bundes- und auch Landesdurchschnitt zurück (NIW 2008b: 87). Dabei sind die Haushaltslage und die finanzielle Leistungskraft der kommunalen Gebietskörperschaften äußerst heterogen. Greift man den vom NIW als zentralen Indikator für die Bewertung der Finanzsituation der Kommunen verwendete Deckungsquote (Relation von allgemeinen Deckungsmitteln und den Zuschussbedarfen der Einzelpläne 0 bis 8) heran, zeigt sich für den Großraum Braunschweig im Jahr 2006

⁴ 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.

folgende Situation (vgl. NIW 2008b: 95): Unter den kreisfreien Städten zeichnen sich Braunschweig und Salzgitter durch eine vergleichsweise günstige Haushaltssituation aus. Wolfsburg liegt demgegenüber deutlich zurück. Unter den Landkreisen hat Gifhorn eine überdurchschnittliche Deckungsquote. Peine und Wolfenbüttel erreichen beinahe ausgeglichene Deckungsquoten. Demgegenüber haben die Landkreise Goslar und Helmstedt deutlich niedrigere Deckungsquoten, die die äußerst problematische Haushaltslage in diesen Kreisen unterstreicht.

2.2 Kommunale Zusammenarbeit auf regionaler Ebene

Auf regionaler Ebene findet sich insbesondere der Zweckverband Großraum Braunschweig (ZGB) als Klammer des Großraums Braunschweig, der die weitestgehende Form der kommunalen Zusammenarbeit auf regionaler Ebene darstellt. Daneben gibt es eine Reihe privatrechtlich organisierter Organisationen, die zumindest Teile des Großraums abdecken und von der Mehrzahl der Kommunen zumindest mitgetragen werden.

Der *Zweckverband Großraum Braunschweig (ZGB)* wurde 1992 durch das Gesetz über die Bildung des Zweckverbandes „Großraum Braunschweig“ (BraunschwG) geschaffen. Ihm sind gesetzlich zwei wesentliche Aufgabenfelder zugewiesen: die *Regionalplanung* (§26 des Nds. Gesetzes über Raumordnung und Landesplanung (NROG) und als Untere Landesplanungsbehörde §24 NROG) sowie der *Öffentliche Personennahverkehr* einschließlich des Schienenverkehrs (§4 Abs. 1 des Nds. Nahverkehrsgesetzes). Weitere Aufgaben können dem Zweckverband mit Zustimmung aller Verbandsglieder übertragen werden. 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.

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. Auf Grund einer neuen Linie der damaligen Landesregierung mit dem Argument einer Vereinfachung des Verwaltungsaufbaus und einer Stärkung von Kommunalpolitik und -verwaltung wurde er schon 1978 wieder aufgelöst (vgl. Mecking 1995: 243).

Die *Projekt Region Braunschweig GmbH* ist eine auf zunächst zehn Jahre als Public Private Partnership organisierte Initiative zur Strukturförderung und zur Entwicklung eines „Wachstumskonzeptes“ mit dem Ziel neue Arbeitsplätze zu schaffen und die Region im Wettbewerb der Wirtschaftsstandorte erfolgreich zu positionieren. Sie ist seit 2005 operativ tätig und koordiniert derzeit rund 20 Wachstumsprojekte und Forschungsk Kooperationen. Gesellschafter sind die Volkswagen Financial Services AG, die Öffentliche Versicherung Braunschweig, die E.ON Avacon AG, die Salzgitter AG, der Arbeitgeberverband Region Braunschweig e.V., die IG Metall sowie der Zweckverband Großraum Braunschweig. Kommunale Gesellschafter sind die Städte Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg und die Landkreise Gifhorn, Goslar, Helmstedt, Peine und Wolfenbüttel. Weitere Unterstützung kommt von Unternehmen der Re-

gion sowie den Industrie- und Handelskammern. Sie baut auf den Erfahrungen der regionalen Entwicklungsagentur *reson* auf

Beide regionalen Organisationen stehen derzeit unter gewisser Kritik, was ihre Ergebnisse und Arbeitsstrukturen betrifft. Neben ihnen gibt es noch einige andere regionale Organisationen, wie z.B. die Braunschweigische Landschaft, die sich primär mit kulturellen Angeboten befasst. Zwar sind in den Organisationen in der Regel ähnliche Mitglieder versammelt (im Falle der Braunschweigischen Landschaft fehlen die Kreise Gifhorn und Goslar), dennoch ist nur eine geringe Tendenz zu koordinierten Vorhaben erkennbar. Der *Oberzentrale Verbund Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg* sollte zunächst als Kategorie der Raumordnung die drei Oberzentren gemeinsam aufwerten. De facto existieren derzeit keine Arbeitsstrukturen um diese Funktionszuschreibung auszufüllen.

Die *Metropolregion Hannover Braunschweig Göttingen Wolfsburg* stellt sich derzeit inhaltlich und organisatorisch neu auf. Der im Jahr 2005 gegründete Verbund aus Kommunen und Hochschulen wurde durch eine GmbH abgelöst, die aus den vier Gesellschaftergruppen (Bänke) der Kommunen, der Wissenschaft, der Wirtschaft und schließlich dem Land Niedersachsen besteht. Der territoriale Zuschnitt bezieht sich auf die Teilräume Hannover, Braunschweig/Wolfsburg und Göttingen, die zusammen eine von 11 deutschen Metropolregionen bilden, die von der Ministerkonferenz für Raumordnung im Jahr 2005 als Metropolregionen von europäischer Bedeutung anerkannt wurden. Die Metropolregion soll Projekte auf wirtschaftlichem, wissenschaftlichem und kulturellem Gebiet verfolgen. Schwerpunkte der Projekte sollen die Wissensvernetzung, eine einheitliche Marketingstrategie sowie die Verbesserung der metropolitanen Infrastruktur sein.

2.3 Die Folgen der Auflösung der Bezirksregierungen

Niedersachsen ist das einzige Bundesland, das den „Systemwechsel“ von der drei- zur zweistufigen Gliederung vorgenommen hat (vgl. Bogumil/Ebinger 2008). Im Jahr 2005 ist durch die Auflösung der Bezirksregierungen auf eine fachübergreifende Bündelungsinstanz der mittleren Ebene verzichtet worden (vgl. Bogumil/Kottmann 2006; Bogumil 2007). Die Aufgaben der Bezirksregierungen wurden abgeschafft oder an andere Aufgabenträger übergeben (siehe folgende Abschnitte). Für weiter bestehende Aufgaben, die nicht anderen Behörden und Stellen übertragen wurden, wurden die Ministerien zuständig. So wird die Fachaufsicht über die nachgeordneten Behörden der Landesverwaltung sowie über die der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts nunmehr von den Ministerien bzw. der Staatskanzlei wahrgenommen. Die Bündelungsfunktion der Bezirksregierungen soll zum einen zukünftig von den Kreisen wahrgenommen werden, zum anderen soll eine fachliche Bündelung über die Sonderbehörden erfolgen.

Die Regierungsvertretung Braunschweig

Die Einrichtung von vier Regierungsvertretungen (RV) Braunschweig, Nienburg, Lüneburg und Oldenburg wurde vom Kabinett am 07.09.2004 beschlossen. Organisatorisch bilden sie Referate des Innenministeriums; die vier Regierungsvertretungen bilden dabei eine Referatsgruppe. Die Regierungsvertretungen sollen keine Nachfolgeeinrichtungen der Bezirksregie-

rungen sein. Sie haben zum Ziel, den ländlichen Raum mit seinen Regionen zu fördern. Dabei sollen sie im Wesentlichen drei Aufgabenkomplexe wahrnehmen:

- Unterstützung der regionalen Entwicklung
- Verwaltungsaufgaben mit regionalem Bezug
- Service- und Unterstützungsfunktionen.

Zum Bereich „Unterstützung der regionalen Entwicklung“ zählen beispielsweise im Bereich Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Tourismus und Infrastruktur die Moderation infrastruktureller Großprojekte, die Begleitung wirtschaftsstrukturpolitischer regionaler Wirtschafts- und Wachstumskonzepte und die Unterstützung bei der Tourismuskonzeption. Aufgaben, die bisher von Querschnittsstellen der Bezirksregierungen wahrgenommen wurden – wie z. B. die Dienste des Europabüros, die Pflege von Netzwerken oder die Weiterentwicklung strategischer Partnerschaften – sollen von den RV entwickelt und betreut werden. Ebenfalls zur „Unterstützung der regionalen Entwicklung“ zählen die Bereiche Landesentwicklung, Regionalentwicklung und Raumplanung. Dies beinhaltet die Förderung interkommunaler und regionaler Zusammenarbeit wie auch die Wahrnehmung länderübergreifender Kooperationen.

Der zweite Aufgabenbereich umfasst „Verwaltungsaufgaben mit regionalem Bezug“ z. B. Ordensangelegenheiten, das Stiftungswesen, die Koordinierung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit oder die Anerkennung und Überwachung von Kurorten. Als dritten Punkt sollen die RV „Service- und Unterstützungsaufgaben“ für andere Verwaltungsbereiche übernehmen. Hierzu gehören u.a. die Einrichtung der Job-Börse und die Umsetzung eines Trainee-Konzeptes für die Ausbildung zum höheren allgemeinen Verwaltungsdienst. Anders als zunächst im Grobkonzept vorgesehen, nehmen die RV nun auch einige Aufsichts- und Genehmigungsfunktionen wahr (z. B. die Genehmigung von Flächennutzungsplänen für Kreisfreie Städte, die Genehmigung regionaler Raumordnungsprogramme, die Durchführung von Raumordnungsverfahren).

Die Regierungsvertretungen verfügen zusammenfassend nicht über die „harten“ Kompetenzen der Bezirksregierungen in den Bereichen Aufsicht und Genehmigungen. Gleichzeitig sollen die Regierungsvertretungen die Möglichkeit eröffnen, den regionalen Bedürfnissen eine Stimme zu verleihen, den Menschen vor Ort einen Kontakt zur Landesregierung zu verschaffen und den Stimmen der Bürger, Unternehmen, Verbände und sonstiger regionaler Einrichtungen Gewicht zu verleihen (MI Niedersachsen 2005: 21).

2.4 Andere Behörden, Arbeitsagentur, Sonderbehörden

Neben den Kommunen, deren Kooperationen und der Regierungsvertretungen gibt es eine Vielzahl von öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Organisationen und Kooperationen mit unterschiedlichem territorialen Zuschnitt. So teilen die Grenzen der Industrie- und Handelskammern den Großraum Braunschweig in einen südlichen Bereich der IHK Braunschweig und einen nördlichen, der den Landkreis Gifhorn sowie die Kreisfreie Stadt Wolfsburg erfasst, die der IHK Lüneburg angehören. Ähnlich sieht hinsichtlich der Zuordnung zu den Handwerkskammern aus, wo allerdings Wolfsburg zur Handwerkskammer Braunschweig, der Landkreis Gifhorn jedoch der Handelskammer Lüneburg-Stade zugeordnet ist.

Noch wesentlich fragmentierter sind die Sparkassen in der Region aufgestellt. Im Landkreis Goslar und im Landkreis Peine existieren jeweils eigene Sparkassen (Kreissparkasse Peine; Sparkasse Goslar/Harz, deren Geschäftsbereiche sich wesentlich mit den jeweiligen Kreisen decken. Im Kreis Gifhorn und der Stadt Wolfsburg ist eine gemeinsame Sparkasse tätig (Sparkasse Gifhorn-Wolfsburg). Die Kreise Wolfenbüttel, Helmstedt sowie die Kreisfreien Städte Braunschweig und Salzgitter werden seit 2008 durch die als teilrechtsfähige Anstalt der NORD/LB geführte „Braunschweigische Landessparkasse“ abgedeckt, die wiederum auch in den angrenzenden Landkreisen in Teilbereichen tätig ist.

Ebenfalls geteilt ist die Region hinsichtlich der Zuständigkeitsgrenzen der Justiz (Landgerichte) sowie der Bezirke der Arbeitsagenturen⁵. Auch die Zuständigkeit der unteren Landesbehörden deckt sich nicht mit den Regionsgrenzen wie man den Kataster- und Vermessungswesen (Behörden für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften), der Landesbehörde für Straßenbau oder den Finanzämtern sehen kann.

2.5 Zwischenfazit

Der Überblick über den Verwaltungsaufbau in der Region Braunschweig lässt sich folgendermaßen zusammenfassen:

- Die kommunalen Ebenen der Städte und Gemeinden einerseits und der Landkreise andererseits zeichnen sich durch ausgesprochen kleinteilige Zuschnitte der Gebietskörperschaften aus, was eine Übertragung weiterer Aufgaben in den gegenwärtigen Strukturen erschwert.
- Die Gemeindeebene ist insbesondere in den Landkreisen Goslar und Helmstedt, aber auch im Landkreis Wolfenbüttel durch sehr kleine Gemeinden geprägt. Auch die Samtgemeinden erreichen in diesen Kreisen kaum Einwohnerzahlen von über 10.000 Einwohnern.
- Der demographische Wandel wird allen Prognosen nach das Problem der kleinen Gemeinden noch verstärken. Insbesondere die Landkreise Helmstedt und Goslar werden von dieser Entwicklung betroffen sein.
- Die Haushaltskraft der Gemeinden, Städte und Landkreise ist sehr heterogen. Finanzstarken Kommunen wie der Kreisfreien Stadt Braunschweig stehen in den südöstlichen besonders vom Strukturwandel betroffenen Landkreisen Helmstedt und Goslar äußerst problematische Haushaltssituationen gegenüber.
- Auf regionaler Ebene ist eine Fragmentierung der Zuständigkeiten zu konstatieren. Die recht engen Aufgabenzuschnitte des Zweckverbands Großraum Braunschweig und der „Projekt Region Braunschweig GmbH“ sowie einigen kleinerer Organisationen mit regionalem Zuschnitt lassen gegenwärtig die regionale Koordination als unterentwickelt erscheinen.

⁵ Sitze sind Helmstedt mit Zuständigkeit für die Landkreis Gifhorn und die kreisfreie Stadt Wolfsburg mit Geschäftsstellen in Wolfsburg und Gifhorn; Braunschweig mit Zuständigkeit für die kreisfreie Stadt Salzgitter sowie den Landkreis Wolfenbüttel mit Geschäftsstellen in Salzgitter und Wolfenbüttel; Goslar für den Landkreis Goslar mit Geschäftsstellen in Bad Harzburg, Clausthal-Zellerfeld und Seesen; die Arbeitsagentur Hildesheim ist für den Landkreis Peine zuständig und unterhält eine Geschäftsstelle in Peine.

- Mit dem Wegfall der Mittelinstanzen fällt eine regionale Klammer mit Bündlungsfunktion weg. Die Regierungsvertretungen können diese Rolle nur unzureichend wahrnehmen
- Weitere Aufgabenträger in der Region – von den Kammern über die Arbeitsagenturen oder staatliche Sonderbehörden – orientieren sich an anderen territorialen Zuschnitten als den Regionsgrenzen und erschweren auch hier eine Zusammenarbeit auf regionaler Ebene.

2.6 Defizitanalyse und Optimierungsmöglichkeiten

Aus der gegebenen Verwaltungsstruktur ergeben sich einige Defizite in der Koordination von Verwaltungstätigkeiten und aufgrund nicht angemessener kommunaler Strukturen. Wir wollen diese kurz erläutern und hieraus für die Kommunalverwaltung im Großraum Braunschweig Ansatzpunkte für Optimierungsmöglichkeiten aufzeigen.

2.6.1 Mangelnde Außenwirkung der Region als Wirtschaftsstandort

Im Vergleich zum vergangenen Jahrhundert internationalisieren sich Unternehmens- und Kundenbeziehungen auf breiter Front und investives Kapital kennt keine Grenzen mehr. Entsprechend konkurrieren Standorte global um Direktinvestitionen. Als Reaktion auf diese Entwicklung ist ein Regionalisierungstrend, meist durch die Förderung von Metropolregionen, zu beobachten. Es wird versucht, eine kritische Masse an Unternehmen, Wissenschaftsstandorten, spezialisierten Arbeitskräften und Infrastruktur nicht nur zu bündeln, sondern vor allem auch nach außen sichtbar zu machen. Von diesen „Clustern“ wird angenommen, dass sie positive dynamische Entwicklungen anstoßen können, weil neue Unternehmen in die vorhandenen Netzwerke zuwandern wollen. Dieser Wettbewerb findet auch auf der administrativen Ebene statt, indem versucht wird, Entwicklungsimpulse zu setzen und die allgemeinen Rahmenbedingungen der wirtschaftlichen Entwicklung zu setzen.

Der Großraum Braunschweig verfügt mit dem *ZGB* und der *Projekt Region Braunschweig GmbH* zwar über regionale Einrichtungen. Diese verfügen jedoch mit ihren sehr begrenzten Aufgabengebieten, dem Fehlen einer direkten demokratischen Legitimation und einem lediglich binnenorientiertem Mandat über eine nur geringe Außenwirkung. Bisher verfügt der Großraum über keine adäquate Institutionalisierung, die den Wirtschaftsraum nach außen repräsentieren und als Ansprechpartner sowohl für internationale Investoren, als auch für die Landesregierung und die Europäische Union dienen könnte. Damit einher geht ein Mangel im funktionalen Bereich, da weder eine strategische Raumentwicklung noch eine Verkehrsplanung aus einem Guss möglich ist.

2.6.2 Problemlagen aufgrund unzureichender Gemeindegrößen und fehlender Bündelungsinstanz

Voraussetzung für eine sowohl effiziente und effektive Aufgabenwahrnehmung ist eine möglichst optimale Ausschöpfung von Skalen- und Verbunderträgen. Dies bedeutet, dass die „Stückkosten“ eines Verwaltungsvorgangs einerseits durch die Entwicklung von Routinen,

die Spezialisierung der Mitarbeiter und die kontinuierliche Nutzung der Sachmittelausstattung sowie andererseits durch die Möglichkeit zur mehrfachen Nutzung der vorhandenen Ressourcen für verschiedene Aufgaben sinken. Teilweise handelt es sich bei den mit der Abschaffung der Bezirksregierung geschaffenen neu kommunalisierten Bereichen wie auch bei bisherigen Kreisaufgaben um hochkomplexe Aufgabenfelder. Zu ihrer kompetenten und gesetzeskonformen Bearbeitung bedarf es Mitarbeiter mit spezialisiertem Ausbildungshintergrund und einem hohen Grad an fachlicher Erfahrung und Routine. Weiterhin werden spezifische und teure Arbeitsmittel (bspw. Software und Datenbanken sowie technische Sachmittel) benötigt. Diese Ausstattung kann nur bei einer entsprechend großen Fallzahl und daraus folgender Auslastung wirtschaftlich vorgehalten werden. Insbesondere kleinere Städte und Landkreise haben laut Aussage von Verwaltungsmitarbeitern bereits heute Probleme bei der Bereitstellung der für bestimmte Aufgaben notwendigen Fachkompetenz. Sie seien schlicht zu schwach und ihr Anteil an den im Zuge der Kommunalisierung an die Kreise übergegangenen Mittel zu klein, um bspw. hoch spezialisiertes Fachpersonal im Gewässerbau, Naturschutz oder Denkmalschutz vorzuhalten. Landes- und Bundesgesetze würden folglich teilweise nicht mehr sinngemäß vollzogen.

Zudem kommen auf die kleinräumig fragmentierten Gemeinden und Kreise rapide zunehmende Koordinationsanforderungen aufgrund der steigenden Mobilität, den Anforderungen der Wirtschaft sowie wachsenden Verflechtungen zwischen Wohn-, Freizeit- und Arbeitsgemeinden zu. Eine Bündelung von Zuständigkeiten bietet hier theoretisch nicht nur die Chance auf eine bessere Ausnutzung der eingesetzten Ressourcen, sondern sorgt auch für *Verfahrensvereinfachungen*. So sinken die Transaktionskosten eines Verfahrens signifikant, wenn die Anzahl der beteiligten Verwaltungseinheiten sinkt. Ein Abbau von vertikalen Verflechtungen ist zu erwarten, wenn zusammenhängende Zuständigkeiten vollständig auf einer Ebene angesiedelt sind. Theoretisch optimal wäre daher eine umfassende Bündelung auf der Ebene der Städte und Gemeinden. Eine solch einfache Lösung scheidet aber an den extrem unterschiedlichen Anforderungen der einzelnen Aufgaben. Ziel einer Verwaltungsoptimierung muss es dennoch sein, (1) die an sich in ihrer Komplexität und Häufigkeit nicht beeinflussbaren Aufgaben auf einer dafür am besten geeigneten Ebene zu bündeln und (2) die Zahl dieser Ebenen an sich möglichst gering zu halten.

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 diesen Schritt erhoffte man sich die Reduzierung von Doppelarbeit und unnötiger Schnittstellen. Die Konsequenzen der Reform für ausschließlich die staatliche Ebene betreffende Aufgaben soll hier nicht thematisiert werden. Für die hier interessierenden Aufgaben mit lokalem Bezug wurde mit der Reform das eben dargestellte 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. So kommt 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

wiederum neue Schnittstellen und Koordinierungsbedarfe zwischen Kommunen und der nun ungebündelten Landesverwaltung.

Vertreter der Städte und Gemeinden im Großraum Braunschweig berichten von *beträchtlichem Mehraufwand, Abgrenzungsproblemen und Koordinationsschwierigkeiten*. So gibt es mangels einer Bündelungsbehörde Koordinationsschwierigkeiten zwischen den Kommunen wie auch zwischen den Kreisen, dem Gewerbeaufsichtsamt und dem Landesbetrieb NLWKN. So seien bei Großverfahren Absprachen zu Verfahren nach BImSchG und Bebauungs- 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 Behördenschlingel 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.⁶ Ein Reformvorschlag zur Neugestaltung der Verwaltungszuständigkeiten im Großraum Braunschweig muss eine angemessene Lösung für dieses Problem bieten.

Zudem variiert die Verwaltungskraft zwischen den kreisangehörigen Städte und Gemeinden stark. Kreisverwaltungen treten primär als Dienstleister für die wenig leistungsfähigen Gemeinden auf. Hier wird sehr gerne auf die Verwaltungskraft des Kreises zurückgegriffen. Die größeren kreisangehörigen Städte und insbesondere die größeren der Mittelzentren verfügen demgegenüber über eine beträchtliche Verwaltungskraft und haben sich in ihrem Selbstverständnis stark von den Landkreisen emanzipiert. Dies bedingt, dass der bestehende Verwaltungsaufbau nicht mehr den Bedürfnissen und Fähigkeiten eines Teils der Kommunen entspricht. Die größeren kreisangehörigen Städte und Gemeinden vollziehen bereits jetzt viele Aufgaben (durch den Einsatz eigener Jugendpfleger, Denkmalpfleger etc.) selbst bzw. parallel. Aus dieser parallelen Zuständigkeit erwächst ein Spannungsverhältnis zwischen größeren kreisangehörigen Gemeinden und den Landkreisen. Diese arbeiten oft unkoordiniert „nebeneinander her“ oder auch gegeneinander. Von ihren Bürgern wird häufig die Stadtverwaltung als alleinverantwortlich für alle örtlichen Angelegenheiten angesehen. Wie berichtet wird, haben sie regelmäßig Schwierigkeiten, ihren Bürgern die Zuständigkeit „der anderen“ Verwaltung zu erklären. Unter bestimmten Umständen wäre denkbar, dass diese Verwaltungen auch weitere kreisliche Leistungen mit lokalem Bezug selbst anbieten. Eine solche Aufwertung hin zu einer umfassenderen örtlichen Zuständigkeit würde dem Grundsatz der Subsidiarität entsprechen. Ein solcher Schritt würde jedoch die Kreise in ihrem jetzigen Zuschnitt an sich in Frage stellen, da mit dem Abzug von Aufgaben die Gemeinkosten pro Verwaltungsvorgang weiter steigen und so in kleineren Ämtern verbleibende Zuständigkeiten vermutlich nicht mehr wirtschaftlich erledigt werden könnten.

⁶ Ausgehend von den Erkenntnissen in den befragten Gebietskörperschaften bestätigen sich hier die früheren Beobachtungen der Autoren (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.

Ebenfalls stark in der Kritik ist der ZGB. Eine wesentliche Ursache für dessen Reputationsproblem ist die Institutionalisierung seiner Entscheidungsstrukturen. Die Verbandsversammlung setzt sich aus entsandten Mitgliedern der Kreistage zusammen, diese sind demnach nur mittelbar legitimiert. Während die kreisangehörigen Gemeinden mittelbar auch die Lasten des Zweckverbands tragen, haben sie formal keinen Einfluss auf die Ausübung des Mandats der vom Kreistag entsandten Vertreter. Aufgrund dieser relativen Ferne zur gemeindlichen Ebene steigt der Einfluss von regionalen Erwägungen und Parteipolitik auf die Entscheidungen der Verbandsversammlung. In dieser Situation fühlen sich die Vertreter der kreisangehörigen Gemeinden bei Entscheidungen nicht ausreichend repräsentiert. Weitere Klagen betreffen die ebenfalls auf die Entscheidungsstrukturen zurückzuführende Langsamkeit der Koordinationsprozesse im Verband. Auch wird teilweise der nur sehr beschränkte Aufgabenbestand des ZGB beklagt, der viel Aufgaben mit regionalem Bezug außer Acht ließe. Idealerweise würde eine Optimierung der Verwaltungsstrukturen im Großraum Braunschweig auch diese Thematik berücksichtigen.

2.6.3 Konstruktion lokaler Identitäten auf Basis von Abgrenzung und Missgunst

Lokale Identitäten erweisen sich als ein zentraler Bestimmungsfaktor für die Existenz und Funktionalität regionaler Kooperationen. Problematisch für ihre Erfassung und Einschätzung ist, dass sie für außenstehende Betrachter eher unscheinbar, oft widersprüchlich und schließlich – meist wenn sie am stärksten betont werden – oft nur vorgeschoben erscheinen. Während eine starke Bindung der Bürger an ihre Heimatorte positiv zu bewerten ist, stellen aus Sicht der Gutachter im Großraum Braunschweig überörtliche, auf Abgrenzung fußende Identitäten eines der größten Hindernisse sowohl für aktuelle Koordinationsbemühungen als auch für eine Weiterentwicklung oder Vertiefung der regionalen Zusammenarbeit dar. Der Einfluss dieser sich in eher irrationalen atmosphärischen Spannungen ausdrückenden Abgrenzungsbemühungen findet sich in allen im Folgenden dargelegten, substantiellen Problemen wieder. Umso wichtiger wäre es, die Herkunft, Konstruktion und Wirkung dieses Phänomens genauer zu betrachten.

So weit dies von externen Beobachtern beurteilt werden kann, liegt die stärkste Bindung der Bürger wie überall zu ihrer Heimatgemeinde und zu der nächsten, für sie zentralörtliche Funktionen wahrnehmenden, Stadt vor. Auch existiert unabhängig von konkreten Fragen der Institutionalisierung und Machtverteilung eine Identifikation mit der „Region“, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung. Der Begriff „Region Braunschweig“ ist omnipräsent, wie schon die über 100.000 Suchmaschineneinträge in google zeigen. Gepflegt werden jedoch insbesondere die historischen Abgrenzungslinien zwischen preußischen, hannoverschen und goslarschen Gebieten, frühneuzeitliche Konfliktlinien werden kultiviert. Dies ist nicht weiter problematisch, würden diese Konfliktlinien nicht übertragen und als Fabeln für Gegenwart verwendet. Bemerkenswerter Weise macht sich gerade die Kreisebene gerne zum Statthalter dieser regionalen Identitäten, obwohl deren Kreisgebiete meist nicht die historischen Grenzen widerspiegeln. Diese negative Abgrenzung fußt auf wirtschaftlichen und politischen Konkurrenzverhältnissen und Missgunst zwischen Mittel- und Oberzentren, meist ohne die offensichtlich bestehenden engen Verflechtungen in Frage zu stellen. Für eine Modernisierung der Zuständigkeitsabgrenzungen zwischen Gebietskörperschaften oder gar eine Gebietsreform ist

diese eine überaus schwierige Ausgangslage, denn diese sind nur möglich, wenn nicht ein Großteil der lokalen Akteure von deren Notwendigkeit überzeugt werden kann.

2.6.4 Schwache fiskalische Ausgleichsfunktion

Der Großraum Braunschweig zeichnet sich durch eine große sozioökonomische Heterogenität auf überschaubarem Raum aus. Neben der dominanten Entwicklungsachse Salzgitter-Braunschweig-Wolfsburg und der sie umgebenden, teilweise in den angrenzenden Kreisen liegenden Ballungsrandgebiete setzt sich der Großraum andererseits aus den weitgehend autonomen Mittelzentren und den sie umgebenden ländlichen Gebieten einschließlich des Harzes zusammen. Wie die sozioökonomischen Daten belegen, leiden insbesondere die ländlichen Gebiete, aber auch Salzgitter, unter abnehmenden Bevölkerungszahlen. Damit lassen sich drei Problemlagen aufzeigen, die eine stärkere finanzielle Koppelung der kommunalen Ebene im Großraum denkbar machen: Erstens ist in den abseits der Ballungsgebiete gelegenen Kommunen mit noch stärker sichtbar werdenden Auswirkungen des demographischen Wandels durch Abwanderung und Alterung zu rechnen. Bei steigenden Sozialausgaben wird hier die wirtschaftliche Entwicklung tendenziell stagnieren und die vorhandenen strukturellen Defizite werden sich weiter ausweiten. Zweitens werden die bereits jetzt deutlichen Stadt-Umland-Problematiken im Verhältnis der kreisfreien Städte zu ihren „Speckgürteln“ in den Landkreisen mit wachsender Zersiedlung und Mobilität weiter zunehmen. Drittens ist zu erwarten, dass die wirtschaftliche Entwicklung und die Gewerbesteuererinnahmen der drei Ballungszentren in versetzten Konjunkturzyklen verlaufen, da sie trotz einer dominanten Stellung des Volkswagen-Konzerns doch voneinander abweichende Strukturen aufweisen.

All diese Gründe würden eine über die Kosten des Regionalverkehrs hinausgehende Koppelung durchaus Sinn machen, will man stetig zunehmende Disparitäten innerhalb des Großraums mit den alle Gebietskörperschaften belastenden Funktionsverlusten und Wanderungsbewegungen vermeiden oder zumindest eindämmen. Empirisch konnte nachgewiesen werden, dass Beschäftigungswachstum und Produktivitätsentwicklung in räumlich benachbarten Gebieten sich gegenseitig stark beeinflussen (vgl. Niebuhr 2000). Im sehr viel einfacher gelagerten Fall der *Region Hannover* bildete die Einsicht in die Notwendigkeit eines Ausgleichs der ungleich verteilten Soziallasten eine Grundlage der Regionsbildung (vgl. Prieb 2002; Arndt 2003: 39; Arndt 2005: 10). Es ist offensichtlich, dass eine wirkliche institutionelle Regionsbildung irgendwann auch eine stärkere Umlagekomponente beinhalten muss. Ob die Bevölkerung und vor allem die kommunalpolitischen Akteure diesen Schritt gehen möchten, muss sich zeigen. Überlegungen zur Modernisierung der Institutionalisierung des Großraums sollten diese Option jedoch berücksichtigen.

2.7 Ziele einer Verwaltungsmodernisierung im Großraum Braunschweig

Zusammenfassend lässt sich aus der Defizitanalyse eine Reihe von anzustrebenden Zielen einer Verwaltungsmodernisierung im Großraum Braunschweig identifizieren:

- Die Sichtbarkeit und Außenwirkung der Region im internationalen Kontext sollte profiliert und gestärkt werden sowie entsprechende Ansprechpartner benannt werden.

- Es sollte eine den Strukturen angemessene Institutionalisierung durch Überwindung zu kleingliedriger Zuständigkeitsbereiche und entsprechende demokratische Repräsentation der kommunalen Gebietskörperschaften sichergestellt werden.
- Die Koordinationsleistung sollte verbessert und die Transaktionskosten bei regionalen Belangen reduziert werden.
- Eine gemeinsame regionale Identität sollte gestärkt werden
- Es sollte ein nachhaltiger und solidarischer Ausgleich zwischen den verschiedenen regionalen Funktionsräumen geschaffen werden.

Eine adäquate Lösung muss nicht auf alle, aber sollte zumindest für die Mehrzahl dieser Anforderungen eine passende Antwort finden.

3 Regionalisierung als Reformansatz

3.1 Die neue Relevanz der regionale Ebene

Die Ebene der Region – allgemein definiert als territoriale Einheit oberhalb der Städte und Gemeinden, aber unterhalb der staatlichen Ebenen – erfährt in den letzten Jahren eine neue Aufmerksamkeit als Trägerin administrativer Funktionen. Diese „Neuentdeckung“ der regionalen Ebene hat eine Reihe von äußeren Gründen (vgl. u.a. ARL 1998:1-9; Benz et al. 1999; Benz/Fürst 2003):

- Die Ebene der Region als eigenständiger Akteur wird vor dem Hintergrund von Europäisierung, Globalisierung und Standortwettbewerb wichtiger. Die Regionen müssen sich als attraktive Wirtschaftsstandorte mit Alleinstellungsmerkmalen darstellen und gleichzeitig Infrastrukturen bereitstellen, die häufig überörtlichen Charakter tragen. Die Sichtbarkeit der Region und „regionale Außenpolitik“ insbesondere im Europäischen Rahmen gewinnt so zunehmend an Bedeutung (z.B. im Wettbewerb um EU-Fördermittel, im Standortmarketing und der Wirtschaftsansiedlung).
- Die Entwicklung der regionalen Wirtschaftsstruktur macht nicht vor Gemeindegrenzen halt. Es entwickeln sich zunehmend regionale Wertschöpfungsketten und Unternehmenskooperationen, die einen einheitlichen Ansprechpartner suchen.
- Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und zurückgehender Bevölkerungszahlen werden die überkommenen territorialen Zuschnitte als nicht mehr angemessen zur sachgemäßen Erledigung von Aufgaben erachtet. Dies bezieht sich vor allem auf die Bereitstellung von Infrastruktur und Einrichtungen der Daseinsvorsorge.
- Für viele Aufgaben sind die bestehenden Städte- und Gemeindestrukturen zu kleinteilig: Neue funktionale Herausforderungen ökonomischer und ökologischer Natur können von der kommunalen Ebene nur unzureichend bearbeitet werden und erfordern größere Verwaltungszuschnitte zur überörtlichen Koordination. Beispiele sind Siedlungsentwicklung, Wirtschaft, Verkehr und öffentliche Daseinsvorsorge. Hinsichtlich etablierter Formen interkommunaler Zusammenarbeit zeigen sich deutliche Grenzen (vgl. Hesse/Götz 2006).
- Wachsende Diskrepanzen der Lastenverteilung zwischen Kernstädten und ihrem Umland. Dies betrifft vor allem Bereich der Sozialleistungen, aber auch das Angebot von Kulturveranstaltungen, Erholungseinrichtungen und spezifischen Dienstleistungen.
- Die Rahmenbedingungen kommunalen Handelns sind - insbesondere durch die defizitäre Haushaltsslage - vielerorts schwieriger geworden und lassen die Akteure nach neuen Formen der Zusammenarbeit zur Erschließung von Synergieeffekten suchen.
- Der Wegfall der Mittelinstanzen in Niedersachsen führt aus Sicht vieler Beobachter zu einer „Lücke“ auf der regionalen Ebene, die von den Regierungsvertretungen nur unzureichend gefüllt wird (vgl. Bogumil/Kottmann 2005; Bogumil 2006).

Zusammenfassend lassen sich viele zunächst kommunale Aufgaben nicht mehr durch bloße Zusammenarbeit zwischen Städten, Gemeinden und Kreisen bewältigen, sondern erfordern eine Koordination auf regionaler Ebene. Die regionale Ebene hat gegenüber der staatlichen Verwaltung den Vorteil mit einem konkreteren Raumbezug arbeiten zu können und ist gleichzeitig eher als die Kommunen in der Lage, regionalen Entwicklungsgefallen entgegenzuwir-

ken und eine gewisse innerregionale Ausgleichsfunktion zu etablieren. Eine Aufwertung der regionalen Ebene verspricht so (vgl. z.B. Bergmann/Hardt 1999)

- die Entwicklung von Synergieeffekten durch Bündelung von Aufgaben in einer territorialen Einheit. Hierdurch sollen Abstimmungsprobleme, isolierte Problemlösungen und Doppelbearbeitungen reduziert und eine Spezialisierung einzelner Einheiten im regionalen Maßstab ermöglicht werden (z.B. Profilbildungen im Berufsschul- und Krankenhausbereich).
- Einsparungen durch Skaleneffekte: Durch Größenvorteile können (insbesondere in kapitalintensiven Aufgabenbereichen) durch die Bündelung von technischen oder organisatorischer Potentiale Kostenvorteile erzielt werden (z.B. Einkaufspreise in Krankenhäuser).
- eine Erhöhung des Wirkungsgrads: Professionalisierung und Effektivitätssteigerung entsteht durch die Möglichkeit der Beschäftigung von Spezialisten in Aufgabenbereichen, bei der die einzelnen Kommunen keine Möglichkeit haben, spezialisierten Sachverstand vorzuhalten (z.B. Archäologen im Denkmalschutz; spezialisierte Naturwissenschaftler im Umweltbereich, Fachärzte im öffentlichen Gesundheitsdienst).
- Transparenzgewinne durch die Überwindung von Aufgabenzersplitterung. Gegenwärtig finden sich fragmentierte Verantwortungsstrukturen zwischen Landesregierung, Landkreisen, Städten und Gemeinden, Zweckverbänden und anderen Verwaltungssatelliten wie der Bundesagentur für Arbeit. Dabei sind einige eng zusammenhängende Aufgabenbereiche (z.B. im Bereich der Umweltverwaltung) über mehrere Ebenen zersplittert, so dass sowohl Bündelungsvorteile als auch Transparenz nicht ausgeschöpft werden.
- die Möglichkeit der Dezentralisierung bisheriger Landesaufgaben auf die regionale Ebene (vgl. u.a. Danielczyk 1999) – gerade nach dem Wegfall der niedersächsischen Bezirksregierung im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform (vgl. Bogumil/Kottmann 2006) ein hoch aktuelles Thema in Niedersachsen.

„Die Region als Selbstverwaltungskörperschaft sollte alle diejenigen Aufgaben wahrnehmen, die aus Effizienz Gesichtspunkten und im Sinne einer Bündelung und Koordinierung überörtlicher Aufgaben nicht von den Städten und Gemeinden wahrgenommen werden können“ (Prieb 2001: 139).

Diesen Erfordernissen stehen in der Regel nur schwache Institutionalisierungsformen der regionalen Ebene, eine funktionale Zersplitterung und räumlich fragmentierte Handlungsebenen gegenüber.

3.2 Regionsbegriff

Der Begriff der Region ist nicht eindeutig definiert. Jenseits der sehr allgemeinen Definition als territoriale Einheit mittlerer Größe oberhalb der Ebene der Städte- und Gemeinden, aber unterhalb der staatlichen Ebenen (vgl. z. B. Prieb 2001: 134; Sinz 2005: 919; Mecking 1995; Schliesky 2007) werden in der Diskussion unterschiedlichste Räume als „Region“ bezeichnet.⁷ Diese unterscheiden sich in ihrer konstitutiven Merkmale (topografische Merkmale, ge-

⁷ In der Europäischen Systematik der Gebietseinheiten (NUTS - *Nomenclature des unités territoriales statistiques*) wird die regionale Ebene in drei Klassen unterteilt: NUTS 1 (Größere Regionen/Landesteile) zwischen 7 und 3 Millionen Einwohner umfasst für die Bundesrepublik die Landesebene, NUTS 2 (Mittlere Regionen/Landschaften) zwischen 3 Millionen und 800.000 Einwohner die Ebene der Regierungspräsidien (für Niedersachsen die Gebiete der ehemaligen Bezirksregierungen) und schließlich die NUTS 3 (Kleinere Regio-

meinsame Identität, wirtschaftliche Verflechtungsstrukturen, Politik- und Verwaltungsstrukturen etc.) sowie ihrer Verfasstheit (von eher losen Kooperationsstrukturen bis hin zu verfassten Gebietskörperschaften).

Ein zentrales Kennzeichen einer Region ist die *Abgrenzung ihres Territoriums* (territorialer Regionsbegriff). Bei weitgehender Abwesenheit „natürlicher“ oder „objektiver“ Grenzen bleiben solche Grenzziehungen zwangsläufig wandelbar und Gegenstand von problembezogenen Definitions- und Abgrenzungsprozessen. Häufige Kriterien bei der Abgrenzung sind das *Ähnlichkeitsprinzip*, nachdem möglichst homogene Räume als Region betrachtet werden oder das *Verflochtenheitsprinzip*, bei dem funktionale Beziehungen wie Wirtschaftsbeziehungen oder Pendlerströme Grundlage der Region bilden (vgl. Sinz 2005: 921). Bedeutsam wird der Zusammenhalt insbesondere dann, wenn innerregionale Disparitäten ausgeglichen werden sollen, was ein hinreichendes Maß innerregionaler Solidarität voraussetzt. So ist in der näher zu betrachteten Region Hannover nach Aussage der meisten Beteiligten ein Grundkonsens unter den verbandsangehörigen Städten und Gemeinden zu finden, dass ein Lastenausgleich zugunsten der Landeshauptstadt Hannover insbesondere im Bereich der Sozialleistungen gewünscht ist. Dies unterscheidet die Hannoveraner Situation erheblich vom polyzentrischen Großraum Braunschweig, in dem ein Solidarausgleich zwischen den Städten auf deutlich weniger Rückhalt stößt.

3.3 Institutionalisation, Aufgaben und Legitimation von Regionen

3.3.1 Formen regionaler Kooperation

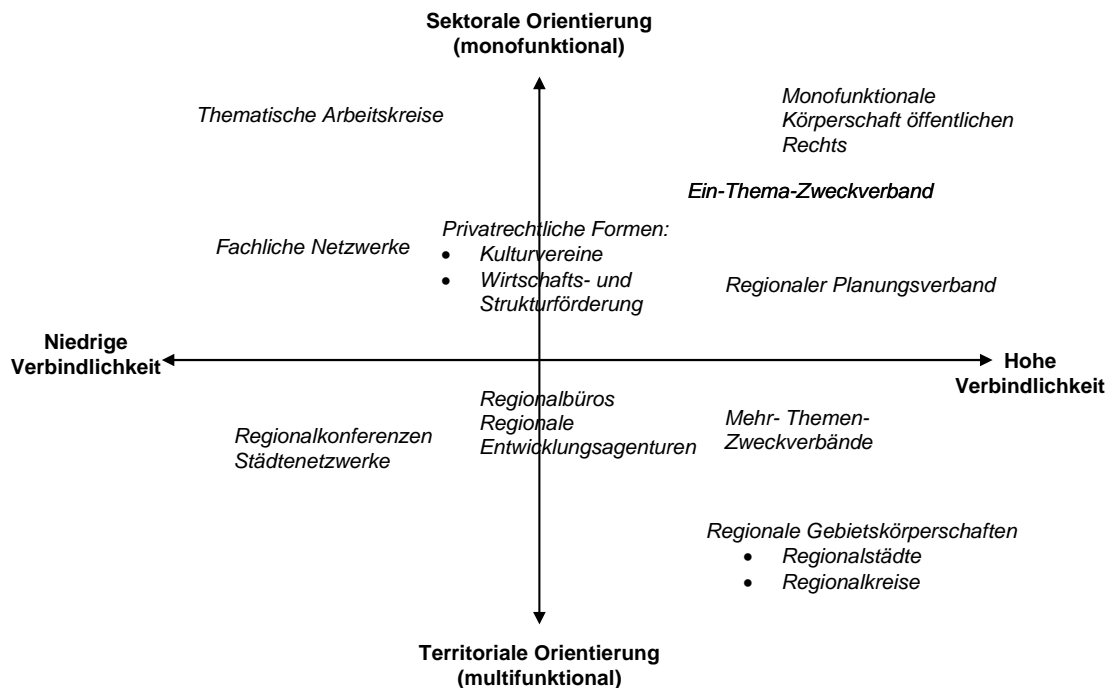
Die Regionalisierung von Politik- und Verwaltungsstrukturen kann auf verschiedenen Wegen erfolgen. Dabei lassen sich die institutionellen Strukturen grob nach folgenden Kriterien unterscheiden (vgl. Benz/Fürst 2003; Heinz 2000: 195)

- „weiche“ von „harten“ Institutionalisierungsformen (vgl. insb. Fürst 1999), die sich insb. in unterschiedlichen Rechtsformen spiegeln (Gebietskörperschaft, Verband, privatrechtliche Form, informelle Kooperation etc.)
- in der Art der Regionsabgrenzung (nach bestehenden Grenzen kommunaler Gebietskörperschaften oder nach regionalpolitischen Funktionen),
- nach den Entscheidungsstrukturen (direkte versus indirekte Legitimation: Regionalparlament, Verbandsversammlung, Gemeinde-/Kreisräte) und schließlich
- nach Umfang der wahrgenommenen Aufgaben und Kompetenzen (vgl. Benz/Fürst 2003: 27)

Weiterhin unterscheiden sich die Modelle nach den Initiatoren (Land (*top-down*) versus kommunale Eigeninitiative (*bottom-up*)). Abbildung 1 fasst die für die Diskussion des Vorschlags einer „Region Braunschweig“ besonders relevanten Dimensionen des Institutionalierungsgrads und des Umfangs der wahrgenommenen Aufgaben zusammen. Dabei zeigt sich eine Vielzahl möglicher Institutionalierungsformen mit je spezifischen Vor- und Nachteilen.

nen/Großstädte) zwischen 800.000 und 150.000 Einwohner die Ebene der Kreise und Kreisfreien Städte. Darunter liegen die seit 2003 als LAU (*Local Administration Units*) bezeichneten lokalen Gebietskörperschaften.

Abbildung 1: Regionale Organisationsformen



Im deutschen Kontext können so fünf wesentliche Typen der Organisation von Regionen bzw. regionalen Kooperationsansätzen unterschieden werden (vgl. ARL 1998; Benz/Fürst 2003: 27-31; Heinz 2000: 195-197):

- *Regionale Gebietskörperschaften:* Diese sind mit klaren Verwaltungsaufgaben betraut und stellen eine eigenständige Verwaltungsebene mit klaren territorialen Grenzen dar. Die Rechtsform der Gebietskörperschaft gibt ihr formale Durchsetzungsgewalt. Sie verfügen über eine eigene gewählte Vertretungskörperschaft wie ein Regionalparlament o.ä. In der Diskussion kursiert einerseits das Modell der „Regionalstadt“ – eine Gebietskörperschaft deren Untergliederungen („Bezirke“) politisch unselbständig mit geringen Kompetenzen ausgestattet sind. Nach einhelliger Meinung stellt dieses Modell kein überzeugendes Zukunftsmodell für die Organisation von Regionen dar (vgl. Priebs 1999: 624). Zweites Modell bildet der Regionalkreis, in dem die Glieder ihre kommunale Eigenständigkeit bewahren. Herausragendes Beispiel sind die Region Hannover sowie der Stadtverband Saarbrücken. Diese unterscheiden sich allerdings im Umfang der auf sie übertragenen Aufgaben deutlich.
- *Zweckverbände* als öffentlich rechtliche Körperschaften ohne eigene Gebietshoheit. Diese können wiederum unterschieden werden nach einfachen Ein-Zweck-Verbänden und mit mehreren Aufgaben betraute Zweckverbände (z.B. der Zweckverband Großraum Braunschweig).
- *Regionalverbände* und *Regionalplanungsverbände*, die regelmäßig auf gesetzlicher Grundlage errichtet werden: Regionalverbände beziehen sich ebenfalls auf ein klares Territorium. Rechtsform können vereinbarte Zusammenschlüsse oder ein Zwangsverband auf gesetzlicher Grundlage sein. Mitglieder sind die angehörigen Kommunen. Oberstes Entscheidungsorgan bildet die Versammlung der Vertreter der Kommunen in einer Regionalversammlung (Beispiele bilden Planungsverbände wie der Planungsverband Ballungsraum Frankfurt Rhein-Main oder die Region München).

- *Vertraglich geregelte Vereinbarungen*, die sich in aller Regel auf Einzelaufgaben beschränken. Hierzu können öffentlich-rechtliche oder auch privatrechtlich begründete Kooperationsverträge, gemeinsame Gesellschaften oder aufgabenspezifische Ein-Themen Zweckverbände gezählt werden.
- Informelle und „weiche“ Formen der Kooperation wie *regionale Netzwerke*, *Regional-konferenzen* oder *Arbeitskreise* zu Einzelthemen (sektoraler Zuschnitt) oder themenübergreifenden Belangen. Hier lassen sich auch Zusammenarbeitsformen mit organisatorischem Kern (also einer eigenen Geschäftsstelle wie bei Entwicklungsagenturen) und solche ohne organisatorischen Kern unterscheiden. Sie dienen in erster Linie als Beratungsorgan. Beschlüsse erfordern in der Regel die Ratifikation der kommunalen Räte bzw. Landesparlamente.

Anhand der in Abbildung zwei verwendeten wesentlichen Dimensionen lassen sich für die Institutionenwahl Vor- und Nachteile der angezielten Lösungen identifizieren:

Sektorale versus territoriale Organisation (vgl. Benz 2002; Bogumil/Jann 2005: 65-67; Wagener 1976; Wollmann 2006). Die Entscheidung für einen *sektoralen*, aufgabenbezogenen Zuschnitt der Organisation bringt Vorteile der Spezialisierung und Professionalisierung mit sich und zielt auf eine optimale Erfüllung öffentlicher Teilfunktionen. Gleichzeitig bringt sektorale Organisation aber die potentiellen Nachteile einer fachlichen Einseitigkeit mit Über-spezialisierung und der Entwicklung überzogener Eigenrationalitäten. Dies kann zu mangelnder Koordinierung mit anderen Aufgabenfeldern und Verwaltungsträgern führen. Insbesondere Ein-Zweckverbänden wird die Entwicklung einer eindimensionalen Fachlogik und der Abkoppelung von den Vertretungskörperschaften und übergreifenden Gesichtspunkten nachgesagt (vgl. Wagener 1985: 45). Ein *territoriales Organisationsmodell*, das ein breiteres Spektrum an Verwaltungsaufgaben umfasst, entfaltet demgegenüber seine Stärke gerade in der Koordinierung, Bündelung und Harmonisierung unterschiedlicher – auch konfligierender – Aufgabenfelder. Dieser Gewinn an horizontaler Integration kann jedoch auf Kosten der fachlichen Spezialisierung gehen, so dass aus rein fachlicher Sicht die Gefahr einer teilweise sub-optimalen Aufgabenerfüllung gegeben ist.

Niedriger versus hoher Institutionalierungsgrad (vgl. Benz/Fürst 2003; Bergmann/Hardt 1999; Fürst 1999): Ein niedriger Institutionalierungsgrad (Netzwerk- und Verbandslösungen) bringen eine tendenzielle Offenheit für neue Problemlagen mit sich, die sie speziell für Aufgaben mit flexibler Problemlösungsbedarfen geeignet erscheinen lassen. Insbesondere ist dies auch für sich dynamisch verändernde territoriale Bezüge und funktionale Netzwerke relevant. Für stark institutionalisierte Regionen mit gebietskörperschaftlicher Verfasstheit spricht demgegenüber die Schaffung stabiler und transparenter Verantwortungsstrukturen, die demokratische Legitimation und rechtliche Verfahrenssicherheit bieten. Hinsichtlich der Entscheidungsmodi ermöglichen institutionelle Lösungen am ehesten Mehrheitsentscheidungen, während weichere Lösungen in aller Regel auf den Konsens aller Beteiligten bzw. Verhandlungslösungen erfordern. Es sei nur angemerkt, dass die Möglichkeit von Entscheidungsblockaden hier recht hoch ist und mit steigender Teilnehmerzahl erheblich ansteigt (vgl. Scharpf 2000).

Der Vorschlag zur Regionsbildung des Braunschweiger Oberbürgermeisters Dr. Hoffmann orientiert sich am Leitbild einer regionalen Gebietskörperschaft nach dem Vorbild der *Region Hannover*. Wie ein Blick auf die Landschaft der Regionalverbände in Deutschland zeigt (vgl.

Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände in Ballungsräumen/ Regionalverband Ruhr 2006; Adamaschek/Pröhl 2003) handelt es sich hierbei um die *weitestgehende Form regionaler Zusammenarbeit*, die sich gegenwärtig finden lässt. Mit einem schrittweisen Kompetenzausbau von einem Zweckverband zu einer gebietskörperschaftlich verfassten Region hat sich hier ein vieldiskutiertes Referenzmodell herausgebildet, das von den Akteuren in der Region Braunschweig häufig als Vergleichsfall herangezogen wird. In Abschnitt 3.4.1 wird daher gesondert auf die *Region Hannover* Bezug genommen. Andere Regionen mit starker institutioneller Verfasstheit sind der *Stadtverband Saarbrücken* – der älteste gebietskörperschaftlich verfasste Regionalverband, der *Regionalverband Stuttgart* und die jüngst ins Leben gerufene *StädteRegion Aachen*.

3.3.2 Regionale Aufgaben und ihre Abgrenzung

Der Katalog möglicher regionaler Aufgaben ist umfangreich. So ist auch der Aufgabenbestand in den vorhandenen regionalen Organisationsformen recht unterschiedlich. Zu unterscheiden sind zunächst Aufgaben mit genuin regionalen Fokus („geborene Großraumaufgaben“ Wagener 1985: 76) wie sie in Kasten 1 im Anschluss an die ARL (1998, 2006) aufgeführt werden von eigentlich kommunalen Aufgaben, die mit dem Ziel von Skalen- oder Synergieeffekten auf die Regionsebene „hochgezont“ werden und schließlich staatlichen Aufgaben der Landesverwaltung, die zur größeren Ortsnähe und Bündelung auf regionaler Ebene dezentralisiert werden. Die genuin regionalen Aufgaben wurzeln in regionalem Koordinationsbedarf und stellen klassische Ansätze zur Bearbeitung von regionalen oder Stadt- Umland-Problematiken dar.

Kasten1: Regionale Aufgabenfelder (aus ARL 1998: 10-12, leicht gekürzt)

1. Regionales Entwicklungsleitbild für eine umweltfreundliche, sozialverträgliche und ökonomische Regionalentwicklung

1.1 übergeordnete Zielvorgaben

1.2 Stärken- und Schwächenanalyse

1.3 Leitziele für die Region und vordringliche Maßnahmen

2. Steuerung der Siedlungsentwicklung

2.1 bedarfsgerechte Standortfestlegungen und abgestimmte Bodenbevorratung

2.2 verkehrsvermeidende Funktionsmischung und flächensparende Siedlungsformen

2.3 Standortplanung regionalbedeutsamer Freizeit- und Kultureinrichtungen

2.4 Zuordnung von Wohn- bzw. Gewerbestandorten und Verkehrseinrichtungen mit dem Ziel verkehrsvermeidender Funktionsmischungen und flächensparender Siedlungsformen

2.5 Entwicklung mehrgemeindlicher Wohn- und Gewerbeschwerpunkte

2.6 Regionale Gestaltung von Siedlungskörpern und Siedlungsrändern

3. Sicherung von Freiräumen und deren funktionsgerechter Entwicklung

3.1 Schutzzonen und Funktionsbereiche für die natürlichen Faktoren

3.2 Bewahrung des Landschaftsbildes

3.3 Eingliederung intensiver Freiraumnutzungen, wie Naherholungsgebiete, Sportanlagen

3.4 Sanierung, Festlegung von Nachfolgenutzungen bei auslaufenden Freiraumbeanspruchungen

3.5 Regionale Landschaftsparks

4. Integrierter Regionalverkehr und Kommunikationsnetze

4.1 Integriertes regionales Verkehrsentwicklungskonzept

4.2 Abstimmung des Verkehrswegebbaus, der Standorte für Güterverkehrs- und Güterverteilzentren, der regionalbedeutsamen Häfen und Flugplätze

4.3 Konzept für den ÖPNV

4.4 Konzept für die regionale Vernetzung der Kommunikationsnetze und -einrichtungen

5. Regionale Struktur- und Wirtschaftsförderung

5.1 Regionales Standortmarketing

5.2 Regionales Standortinformationssystem

5.3 Koordinierung von Kongressen, Großveranstaltungen, Messen inkl. Organisation regionaler Träger

5.4 Förderung des Wissenstransfers und der Kooperation in wissenschaftlichen Einrichtungen, von Unternehmen etc.

5.5 Regionales Flächenmanagement inkl. Regionale Steuerung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach dem Naturschutzgesetz

6. Ver- und Entsorgung

6.1 Regionale Konzepte mit interkommunaler Aufgaben- und Arbeitsteilung in der Energie- und Wasserversorgung, in der Abfallwirtschaft, für die Luftreinhaltung und die Schadstoffminimierung

6.2 Standortfestlegung für Ver- und Entsorgungsanlagen

7. Soziale Integration

7.1 Ermittlung sozialer Brennpunkte, soziale Integrationsmaßnahmen bei zunehmender Internationalisierung und bei neuen Formender Armut

7.2 Konzepte gegen die funktionale und soziale Segregation im regionalen Maßstab.

7.3 Maßnahmen zur Förderung der regionalen Identität

8. Gestaltung der regionalen Verwaltung

8.1 Entwicklungs- und Organisationskonzepte für regionalbedeutsame Einrichtungen

8.2 Übernahme von vorhandenen und neuen regionalbedeutsamen Einrichtungen

8.3 Organisation der Zusammenarbeit regionaler Aufgabenträger

9. Vertretung regionaler Interessen nach innen außen

Der Umfang der ursprünglich kommunalen Aufgaben kann bis zur Wahrnehmung aller Kreisaufgaben (vgl. Tabellen 2 und 3) reichen. Im Sinne einer größeren Ortsnähe wird jedoch häufig versucht bei der Bildung von Regionalkreisen einen Teil der Kreisaufgaben an die kreisangehörigen Gemeinden zu dezentralisieren.

„Was bürgernah erledigt werden kann, sollte den Kommunen übertragen werden; alle Aufgaben, die einer übergemeindlichen Wahrnehmung oder Koordinierung bedürfen, sind natürliche Kompetenzen der Region.“ (Prieb 1999: 627)

Welche dieser Aufgaben von konkreten Regionen wahrgenommen werden, unterscheidet sich im Einzelfall. Anhang C bietet eine Übersicht über Aufgaben- Organisationsmuster in verschiedenen deutschen Regionalkonstrukten.

3.3.3 Die Legitimation der Regionsebene

Prinzipiell gibt es zur Legitimation der Regionsebene drei Alternativen, die Direktwahl (Regionsparlament), die Verbandsversammlung aus Vertretern der Kommunen sowie Regionalkonferenzen unter Beteiligung gesellschaftlicher Interessengruppen. Wagener hat nun schon früh darauf hingewiesen, dass die Frage der demokratischen Legitimation einer Regionsebene stark von der Zahl und der politischen Relevanz der übertragenen Aufgaben abhängt:

„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: 417f).

Je mehr Aufgaben auf die Region 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 ein direkt gewähltes Regionalparlament.⁸

Für eine Direktwahl sprechen prinzipiell die Erhöhung der politischen Legitimität und eine Abkoppelung der Regionsinteressen von den lokalen Partikularinteressen, die Entscheidungsprozesse ohne häufig hemmenden Konsenszwang ermöglichen können. Auf der anderen Seite kann diese Abkoppelung auch problematisiert werden und eine indirekte Legitimation über die Räte der Verbandsglieder als notwendige Klammer zwischen Gemeinden und Region betrachtet werden. 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

⁸ Zur juristischen Diskussion der notwendigen demokratischen Legitimation vgl. Schliesky 2007: 894ff.

im gegenwärtigen System bei Wahlen auf den unterschiedlichen Ebenen (Gemeinde-, Kreis, Landes-, Bundes- und EU-Ebene) Ermüdungserscheinungen zeigen, die sich in zurückgehender Wahlbeteiligung manifestieren (vgl. Kersting 2004). Eine weitere „sechste“ Wahl wäre in diesem Kontext demokratietheoretisch problematisch, solange die Kreisstrukturen beibehalten würden. Ein zweites Problem stellt die Rekrutierung geeigneter Kandidaten dar. Schon heute wird den Vertreter in der Verbandsversammlung des ZGB attestiert, teilweise eher „Kommunalpolitiker der dritten Garde“ (Interview) zu sein. Solange das Regionskonstrukt nicht tatsächlich in den Köpfen verankert ist, wird die Regionalwahl für potentielle Kandidaten die politisch unattraktivste Wahl sein - mit entsprechenden Effekten der Selbstselektion. Eine direkt gewählte Regionalversammlung würde zudem eigene Interessen entwickeln und versuchen, sich Zuständigkeiten und Ressourcen anzueignen. Aus diesem Grund hat der Gutachter an anderer Stelle – allerdings für den anderen Kontext der nordrheinwestfälischen Regionalkreisdebatte – von direkt gewählten Regionalkreisen abgeraten (vgl. Bogumil et al 2005: 92f).

3.3.4 Die Finanzierung der Region

Prinzipiell sind zur Finanzierung der Region fünf Quellen denkbar:

- eigene Steuerquellen,
- eine Umlage der Gliedkörperschaften,
- schlüsselmäßige Zuweisungen des Landes,
- aufgabenspezifische Zweckzuweisungen sowie
- Gebühren und andere eigene Einnahmen.

Die gängige Finanzierungsquelle von Regionskonstrukten ist die Erhebung einer Umlage von den gebietskörperschaftlichen Mitgliedern. Diese wird meist nach der Steuerkraft bemessen und analog der Kreisumlage bestimmt. Die in der Gründungsphase der „Region Hannover“ geführte Diskussion um eine eigene Steuerquelle, wie sie noch im „Blauen Papier“ von 1996 gefordert wird (vgl. Droste et al. 1996: 21), erscheint den Gutachtern vor dem Hintergrund einer notwendigen Grundgesetzänderung als höchst unrealistisch und sollte zur Versachlichung der Debatte nicht weiter verfolgt werden.

3.4 Beispiele „harter“ Regionsbildung

3.4.1 Region Hannover

Die Region Hannover wird in der bundesdeutschen Debatte stets als erste Referenz für die Institutionalisierung von regionalen Zusammenschlüssen genannt. Dies ist nicht weiter verwunderlich, gibt es doch bisher kein ähnliches weitgehendes Beispiel hinsichtlich Institutionalisierungsgrad und Umfang des Aufgabenbestands (Priebis 2002; Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände 2006). Mit der kurzen Betrachtung dieses Fal-

les soll geklärt werden, inwiefern die Region Hannover als Vorbild für eine zukünftige Organisation im Großraum Braunschweig dienen kann.

Die Region Hannover umfasst das Gebiet des ehemaligen Landkreises Hannover und der ehemals kreisfreien Landeshauptstadt Hannover mit einer Ausdehnung von ca. 3.000 km². Da der Landkreis Hannover in Form eines Kragenkreises angelegt war, erstreckt sich die neue Gebietskörperschaft nun konzentrisch um die Landeshauptstadt Hannover und zeichnet sich durch intensive Verflechtungen aus. Einschließlich der Landeshauptstadt umfasst die Region 21 Gemeinden, die Zahl der Einwohnerzahl variiert zwischen 16.000 in der Stadt Pattensen und 516.000 in der Landeshauptstadt (Stand 30.06.2007, NLS 2007). Die Region beheimatet rund 1,13 Mio. Einwohner bei einer Bevölkerungsdichte von 493 Einwohnern je km² und ist das größte Ballungsgebiet in Niedersachsen. Historisch betrachtet steht die Region Hannover sowohl räumlich als auch in einem Teil ihrer Kernaufgaben und schließlich auch hinsichtlich der durch sie vermittelten regionalen Identität in der Tradition des 1963 eingerichteten öffentlich-rechtlichen Verbands, welcher ab 1992 nach mehreren organisatorischen Umgestaltungen als *Kommunalverband Großraum Hannover* firmierte. Dieser hatte zuletzt die Aufgaben des öffentlichen Personennahverkehrs, der Regionalplanung sowie – parallel zu den verbandsangehörigen Gebietskörperschaften – jene der Wirtschaftsförderung, der Durchführung regional bedeutsamer Maßnahmen in der Industrie- und Gewerbeansiedlung und des Ausbaus und Unterhaltung regional bedeutsamer Erholungseinrichtungen. Schon der aufgelöste Verband besaß das Recht, eine Umlage zu erheben.

Am 1. November 2001 wurde die Region Hannover als neue regionale Gebietskörperschaft in Rechtsnachfolge des Landkreises Hannover und des Kommunalverbandes Großraum Hannover geschaffen. Die Region ist als öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaft verfasst und verfügt über die Charakteristiken eines Gemeindeverbands analog zu jenen der Landkreise. Die Regionsordnung wurde weitgehend an die Niedersächsische Landkreisordnung sowie die Niedersächsische Gemeindeordnung angelehnt. Politisch gesteuert wird die Region durch die Regionsversammlung, die sich aus 84 direkt gewählten Abgeordneten und dem ebenfalls direkt legitimierten Regionspräsidenten zusammensetzt. Daneben existiert ein Regionsausschuss. Die Zuständigkeiten dieser Organe entsprechen jenen des Kreistages, des Landrats und des Kreisausschusses. Derzeit verfügt die neue Regionsverwaltung (ohne Krankenhäuser und Abfallwirtschaftsbetrieb) über rund 2000 (Haushaltsplan 2008) Vollzeitstellen.

Neben den Aufgaben des Landkreises Hannover und des Kommunalverbandes Großraum Hannover übernahm die Region auch eine Reihe zuvor bei der Landeshauptstadt Hannover angesiedelte Zuständigkeiten des übertragenen Wirkungskreises. Um dies zu ermöglichen gab die Stadt ihre Kreisfreiheit grundsätzlich auf. Als Besonderheit behielt sie jedoch dennoch die Rechtsstellung einer kreisfreien Stadt mit dem Recht, weiterhin jene übertragenen Aufgaben zu verantworten, welche eine ortsnahe Erledigung nahe legen. Die Region Hannover nimmt folglich kreisliche Selbstverwaltungsaufgaben wahr, dient als untere Verwaltungsbehörde und nimmt für die regionsangehörigen Gemeinden Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben wahr (Arndt 2003: 37).

Die Region Hannover zeichnet sich durch ein umfangreiches Aufgabenportfolio aus. Die wichtigsten seien im Folgenden genannt. Die Region Hannover übernahm die zuvor beim Kommunalverband angesiedelten Zuständigkeiten im öffentlichen Personennahverkehr sowie jene in der Regionalplanung, regionalen Entwicklungsplanung und Förderung der regional bedeutsamen Naherholung. Diese Aufgaben wurden durch die Zuständigkeit für die Genehmigung von Bauleitplänen und Flächennutzungsplänen ergänzt.

Insbesondere die neuen Zuständigkeiten im sozialen Bereich sind – zumindest hinsichtlich ihrer finanziellen Auswirkungen – ohne Zweifel das bemerkenswerteste Alleinstellungsmerkmal der Region Hannover. So ist die Region örtlicher Träger der Sozialhilfe. Der damit verbundene beträchtliche Lastenausgleich zugunsten der Kernstadt wurde von den Mitgliedskommunen explizit akzeptiert. Ähnliches gilt für die regionalisierte Aufgabe der Kinder- und Jugendhilfe. Hier halten sechs Städte mit über 30.000 Einwohnern jedoch weiterhin eigene Jugendämter vor, deren Kosten die Region lediglich zu 80% deckt. Weiterhin ist die Region gemeinsam mit der Agentur für Arbeit Hannover auch Trägerin der Arbeitsgemeinschaft nach SGB II, der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Schließlich ist die Region Schulträger für Berufsschulen und Sonderschulen (außer Lernhilfe), Träger der Schulentwicklungsplanung und Träger des öffentlichen Gesundheitsdienstes.

Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge wurden ebenfalls in der Region zusammengeführt. So ist die Region öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger (übertragen auf den Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover), übernimmt Aufgaben nach dem Abwasserabgaben- und Wasserverbandsgesetz und ist seit 2003 auch Träger aller kommunalen Krankenhäuser. Als letzter wichtiger Aufgabenblock ist die regionale Zuständigkeit im Umweltbereich zu nennen: Hier übernimmt die Region die Aufgaben der unteren Abfall-, Bodenschutz-, Wasser-, Wald- und Deichbehörde sowie Aufgaben nach dem Niedersächsischen Naturschutzgesetz.

Im Gegenzug wurden auf die regionsangehörigen Kommunen zahlreiche Aufgaben übertragen, wie bspw. die Trägerschaft der öffentlichen Schulen, Verkehrsüberwachung oder auf Antrag Aufgaben nach dem Niedersächsischen Naturschutzgesetz (vgl. Gesetz über die Region Hannover v. 05.06.2001 (GVBl. Nds. 2001, H.16, 348 ff.) i. d. F. d. Änd. v. 22.04.2005 (GVBl. Nds. 2005, H.9, 110 ff.).

Welche Lehren ergeben sich nun für den Großraum Braunschweig?

- Stadt- und Landkreis Hannover bilden einen monozentrischen Verdichtungsraum auf verhältnismäßig kleiner Fläche. Auf nur knapp 3000 km² wohnen rund 1.13 Mio. Menschen. Zwischen Landkreis und kreisfreier Stadt bestehen intensivste Verflechtungen durch starke Pendler-, Waren- und Dienstleistungsströme. Diese Verflechtungen sind Grundlage einer ausgeprägten regionalen Identität als „Hannoveraner“. Kernstadt und Umlandgemeinden nehmen weitgehend die klassischen Zentrum-Peripherie-Rollen ein. Im Vergleich hierzu ist der Großraum Braun-

schweig *größer* (gut 5.000 km²), *dünn besiedelt* und *polyzentrisch* gegliedert. Er zerfällt in mehrere Ballungsräume und strukturell stark heterogene ländliche Gebiete. Ein entsprechend starkes *Identitätsgefühl ist nur in Teilen des Großraums* vorhanden. In den Randlagen existieren deutliche Orientierungen hin zu anderen Zentren (z.B. Peine-Hannover).

- Die Region Hannover ist zudem Resultat einer Einsicht der politischen Akteure der beiden darin aufgegangenen Gebietskörperschaften, dass ein Ausgleich der Zentralitätskosten, d.h. ein finanzieller Transfer vom Umland in die Kernstadt, unumgänglich ist. Die engen und unleugbaren Verknüpfungen bilden die Grundlage für diese Solidargemeinschaft. Im Großraum Braunschweig ist aufgrund der oben genannten Struktur ein *vergleichbarer Solidargedanke nur in Teilen vorhanden* und bezieht sich meist nur auf ausgewählte Verflechtungsräume.
- Den Städten und Gemeinden wurde die Zustimmung dadurch ermöglicht, dass die stärkere Regionalisierung mit einer gleichzeitigen Dezentralisierung von Aufgaben an die Gliedgemeinden einher ging und die Fusion als Möglichkeit zur Einsparung von Ressourcen propagiert wurde. Damit wurde der Befürchtung in der Fläche entgegen gewirkt, Zielsetzung der Reform sei eine Zentralisierung von Kompetenzen und Ressourcen (Priebes 2002; Blatter 2004: 21).
- Als wesentlicher Erfolgsfaktor erscheint die Akteurskonstellation zum Zeitpunkt der Regionsbildung. Den drei zentralen Akteure Droste, Fiedler und Schmidt wird zugesprochen, sich aufgrund ihrer jeweiligen individuellen Lebenssituation allesamt intensiv für eine Regionsbildung eingesetzt zu haben. Ein vergleichbares Möglichkeitsfenster ist alleine angesichts der weit höheren Zahl an Akteuren im Großraum Braunschweig weit weniger wahrscheinlich.

3.4.2 Verband Region Stuttgart

Die Region Stuttgart kann als Referenzfall für eine regionale Integration „mittlerer Reichweite“ angesehen werden. Der Verband ist nicht wie die Region Hannover als regionale Gebietskörperschaft verfasst, sondern ist eine rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts in Verbandsform (Landtag Baden-Württemberg 1994).

Der Verband Region Stuttgart ersetzte am 01. Oktober 1994 den Regionalverband Stuttgart, einen reinen Planungsverband, der 1973 als Regionalverband Mittlerer Neckar gegründet worden war, um seinerseits die freiwilligen Regionalen Planungsgemeinschaften der Kommunen abzulösen. Das Gebiet des Verbandes Region Stuttgart ist eine von zwölf Raumordnungs- und Planungsregionen in Baden-Württemberg. Seine Fläche von 3.654 km² erstreckt sich über das Gebiet des Stadtkreises Stuttgart und der Landkreise Böblingen, Esslingen, Göppingen, Ludwigsburg und Rems-Murr-Kreis und umfasst insgesamt 179 Kommunen mit 2,67 Mio. Einwohnern (StaLa Baden-Württemberg, Stand Dez. 2007).

Die Region Stuttgart zeichnet sich durch eine im Verhältnis zu anderen tendenziell monozentrischen Ballungsräumen durch eine kleine Kernstadt aus, welche im engen Umland von einer großen Zahl wirtschaftlich starker Städte umlagert ist. Diese Konstellation führte früh zu sehr engen Verflechtungen und fühlbaren Stadt-Umland-Konflikten

(Benz 2003: 505). Als Zweck der Verbandsgründung wurden entsprechend die „Förderung und Sicherung einer geordneten Entwicklung des Verbandsgebiets“ und die „Stärkung der regionalen Zusammenarbeit“ angeführt (Landtag Baden-Württemberg 1994).

Politisch gesteuert wird die Region durch eine Regionalversammlung, die sich aus 80 direkt über eine Listenwahl gewählten Abgeordneten zusammensetzt. Diese wählen aus ihrer Mitte einen ehrenamtlichen Vorsitzenden des Verbandes. Leiter der Geschäftsstelle und gesetzlicher Vertreter des Verbandes und ist der hauptamtliche Regionaldirektor. Er wird von der Regionalversammlung für 8 Jahre als Beamter auf Zeit gewählt und verantwortet in eigener Organkompetenz die laufenden Geschäfte der Verwaltung (vgl. Steinacher 1998). Personell ist der Verband verhältnismäßig schlank aufgestellt, neben rund 45 Stellen in der Geschäftsstelle sind jeweils 20 Stellen bei den Beteiligungen „Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH“ und „Verkehrsverbund Stuttgart (VVS) GmbH“ angesiedelt. Daneben werden notwendig erachtete Beratungsleistungen extern vergeben.

Der Verband deckt seine Kosten über Gebühren, Landeszuschüsse zur Regionalplanung sowie einer Verbandsumlage auf die regionsangehörigen Gemeinden. Zur Deckung des Finanzbedarfs für den regional bedeutsamen ÖPNV und die nicht durch Benutzungsgebühren gedeckten Abfallentsorgungskosten wird zusätzlich eine Umlage von der Stadt Stuttgart und den Landkreisen erhoben.

Der Landtag hat dem Verband als Pflichtaufgaben Aufgaben in Raumplanung, Verkehrswesen, Wirtschaftsförderung und Abfallwirtschaft übertragen. So ist der Verband Träger der Regionalplanung und der Landschaftsrahmenplanung einschließlich der flächenscharfen Festlegung regionaler Siedlungsschwerpunkte, Träger der Regionalverkehrsplanung und des Regionalverkehrs, der regionalbedeutsamen Wirtschaftsförderung, des regionalen Tourismusmarketing und eines kleinen Teils der Abfallentsorgung (Landtag Baden-Württemberg 2003). Der Verband kann darüber hinaus mit einer Zweidrittel-Mehrheit der Mitglieder der Regionalversammlung folgende weitere freiwillige Aufgaben übernehmen: einzelne, regional bedeutsame Schienenverkehre, die Trägerschaft und Koordinierung regional bedeutsamer Kongresse, Kultur- und Sportveranstaltungen sowie entsprechend des Beschlusses vom 9. April 1997 die (Mit-)Trägerschaft für die neue Messe auf den Fildern.

Welche Lehren ergeben sich nun für den Großraum Braunschweig?

- Im Vergleich der Strukturen sind die Region Hannover und der Verband Region Stuttgart durchaus vergleichbar (vgl. Droste/Fiedler/Schmidt 1996: 16), allerdings ist der Verband Region Stuttgart weniger stark institutionalisiert und mit weniger Aufgaben betraut. Insbesondere die personal- und kostenintensiven sozialen Aufgaben wurden nicht auf die regionale Ebene übertragen. Damit verbundene Konflikte – insbesondere des passiven Finanzausgleichs – werden so umgangen (vgl. Bergmann/Hardt 1999: 635ff.).
- Trotz des begrenzten Aufgabenportfolios ist die Kooperation im Verband von kontinuierlichen Auseinandersetzungen zwischen Verband und gemeindlichen wie

kreislichen Verbandsmitgliedern geprägt. Dies erklärt sich nicht alleine aus der institutionellen Ausgestaltung der Regionalisierung, sondern maßgeblich auch aus den bei jeglicher interkommunaler Kooperation üblichen Verteilungskonflikten. Dies zeigt sich in Stuttgart bereits am Ausgangspunkt des Gesetzes über den Verband Region Stuttgart. Dies war die aus schmerzlichen Erfahrungen abgeleitete Einsicht, dass freiwillige Kooperationen angesichts der drängenden strukturellen Probleme nicht Erfolg versprechend sein würden (Steinacher 1998). Der Verband sollte also ein Instrument zur Bewältigung regionalbedeutsamer Aufgaben sein und die sich weiter verschärfenden Stadt-Umland-Probleme lösen.

- Die in Stuttgart gewählte Institutionalisierung wurde als Kompromisslösung betrachtet, da der Schritt zu einer regionalen Gebietskörperschaft nicht gewagt worden war. Diese Einschätzung wandelte sich jedoch im Lauf der Zeit. So sprach Benz nach knapp zehn Jahren des Bestehens von einer „an die besonderen Verhältnisse der Region angepassten Lösung“ (Benz 2003: 505).
- Zentraler und grundsätzlicher Kritikpunkt an der Institutionalisierung der Region Stuttgart ist der Vorwurf der Schaffung einer weiteren administrativen Ebene. Hinsichtlich der Regionsverwaltung kann diese Befürchtung aufgrund des schlanken Aufbaus leicht entkräftet werden. Überschneidungen in den Kompetenzen von Kreisen und Region sind in einigen Bereichen zu beobachten, hier wären trennschärfere Zuständigkeiten möglich (Steinacher 1998). Betrachtet man die politischen Entscheidungsebenen, so ist mit der Konstituierung des Verbands Region Stuttgart eine weitere politische Ebene mit eigener Vertretungskörperschaft entstanden. Diese Konstellation ist durchaus kritisch zu bewerten (vgl. für NRW Bogumil/Reichard/Siebart 2004: 92f.). Bei näherer Betrachtung kann ein Großteil der Konflikte auf die Konkurrenzsituation zwischen Kreisen bzw. Landräten und der Region zurückgeführt werden. Der Verband ist ein verhältnismäßig junger Akteur, der durch die Direktwahl stark legitimiert (stärker als die in Baden-Württemberg immer noch lediglich mittelbar gewählten Landräte), finanziert sich jedoch insbesondere im größten Kostenblock Regionalverkehr unmittelbar über die Kreise sowie über eine von den Gemeinden zu tragende Verbandsumlage. Diese Situation führt zu Abgrenzungskonflikten zwischen den beiden um Machtressourcen und Öffentlichkeit buhlenden Ebenen. Diese Situation wirkt sich sichtbar negativ auf die Lösung inhaltlicher, mehrheitlich um die Kosten und die Verteilungswirkung der Verbandstätigkeit kreisender Auseinandersetzungen aus. So ist die Verkehrsfinanzierung (Streckenausbau, Taktverkürzung, (Ersatz-) Beschaffung von S-Bahn-Garnituren und Vertragskonditionen mit der Deutschen Bahn), die Entwicklung weiteren großflächigen Einzelhandels und die finanzielle Beteiligung der Region an der Fildermesse nicht nur ein inhaltliches, sondern auch machtpolitisches Konfliktfeld. Die regelmäßig aufflammende Debatte um eine Regionalkreisbildung in Baden-Württemberg (zumindest bis zur Schaffung der „konzentrierten Dreistufigkeit“ durch die Verwaltungsreform 2005) trägt hier ebenfalls nicht zur Entspannung unter den Akteuren bei.

3.5 Hindernisse einer Regionsbildung im Großraum Braunschweig

Wie schon anderer Stelle (vgl. Bogumil 2003) betont, ist die Institutionalisierung eines Großraums nicht frei wählbar, sondern unterliegt den Restriktionen der vorhandenen politisch administrativen Strukturen vor Ort sowie den jeweiligen Interessenlagen und Akteurskonstellationen. Die bisherige abstrakte Diskussion der Aufgabenansiedlung steht vor der Herausforderung, auf die örtlichen Gegebenheiten sowohl struktureller als auch politischer Natur einzugehen. Wie im Fall Hannover gesehen, muss neben rechtlichen und funktionalen Fragen auch ein weitgehender Konsens der kommunalen Ebene hinsichtlich eines Lastenausgleichs, der Verteilung von Machtressourcen zwischen Ballungs- und Randgebieten hergestellt werden und schließlich auch ein machtpolitisches „Gelegenheitsfenster“ durch die zumindest grundsätzliche Einigkeit der Hauptverwaltungsbeamten geöffnet sein. Diese Voraussetzungen sind aus Sicht der Gutachter gegenwärtig im Großraum Braunschweig nicht oder nur in Ansätzen gegeben.

3.5.1 Rechtliche Belange einer Territorialreform

Neben der von Verwaltungswissenschaftlern und -praktikern geführten Debatte um die aus *Funktionalitätsgesichtspunkten* wünschenswerten Kreiszuschnitte wird unter den einschlägigen Rechtswissenschaftlern mit mindestens gleicher Intensität eine Auseinandersetzung um die *formaljuristischen Bedingungen* von Kreisgebietsreformen und insb. Regionalkreisbildungen geführt.

Zwar enthält Art. 28 II GG keine Bestandsgarantie für die einzelne Kommune – den Landesgesetzgebern wird das grundsätzliche Recht zur Neugestaltung der kommunalen Gebietskörperschaften („aus Gründen des öffentlichen Wohls durch Gesetz nach Anhörung der betroffenen Gebietskörperschaften“ (BVerfGE 50, 50 Laatzén)) zugesprochen. Allerdings ist den Gebietskörperschaften ein grundgesetzliches Recht zur kommunalen Verfassungsbeschwerde eingeräumt (Art. 93 I Nr. 4b GG). Damit wird insbesondere die formelle Zulässigkeit der Reformentwürfe zur Schlüsselfrage jeder kommunalen Gebietsreform. Die an dieser Diskussion beteiligten einschlägigen Verwaltungsjuristen kommen bei der Einschätzung der erforderlichen Voraussetzungen in maßgeblichen Punkten zu unterschiedlichen Bewertungen. Diese sich widersprechenden Positionen werden der Natur politischer Prozesse entsprechend von den unterschiedlichen Interessengruppen jeweils selektiv zur Legitimation ihrer Position herangezogen. Im Folgenden sollen die rechtlichen Grundlagen kursorisch dargelegt werden.

Im Kern der Debatte steht die Frage, welche Anforderungen die in Art. 28 I 2 und II 2 GG festgeschriebene und in einigen Landesverfassungen konkretisierte Einrichtungsgarantie der Gemeinden und Gemeindeverbände an Prozess und inhaltliche Ausgestaltung von Kreisgebietsreformen stellen. Nach der herrschenden Meinung sind Gebietsänderungen von Kommunen und Kreisen grundsätzlich zulässig, bedürfen jedoch einer besonderen sachlichen Begründung. Ferner muss dargelegt werden, dass die angestrebten

Ziele nicht auch durch für die kommunale Selbstverwaltung weniger gravierende Eingriffe erreichbar gewesen wären.

„Das Bundesverfassungsgericht überprüft die Entscheidung über kommunale Neugliederungen darauf hin, ob der Gesetzgeber den für seine Maßnahmen erheblichen Sachverhalt zutreffend und vollständig ermittelt und dem Gesetz zu Grunde gelegt hat, ob er alle Gemeinwohlgründe sowie die Vor- und Nachteile der gesetzlichen Regelung in die vorzunehmende Abwägung eingestellt hat und ob der gesetzgeberische Eingriff geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sowie frei von willkürlichen Erwägungen ist“ (vgl. BVerfGE 50, 50; 195; 86, 90).

Diese verfassungsrechtlichen Voraussetzungen von Kreisgebietsreformen wurden durch das am 26. Juli 2007 verkündete Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern bundesweit ins Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit gerückt. Mit dem Urteil wurde das von der Landesregierung vorgelegte *Gesetz über die Funktional- und Kreisstrukturreform des Landes Mecklenburg-Vorpommern* (Landtag Mecklenburg-Vorpommern 2006) aus formalrechtlichen Gründen als verfassungswidrig bewertet. Begründet wurde das Urteil mit einem aus Sicht des Gerichts evidenten Abwägungsfehler – oder konkreter eines Ermessensdefizits (Mehde 2007: 333) – der Landesregierung im Gesetzgebungsprozess. Die Regierung habe die Entscheidung über die neue Kreisstruktur frühzeitig mit dem Zuschnitt der vorhandenen Planungsregionen verknüpft und auf die Entwicklung eines Leitbilds für zukünftige Kreise verzichtet.⁹ Der Gesetzgeber habe die Kreisstruktur lediglich an eine wirtschaftliche sinnvolle Gliederung staatlicher Aufgaben angepasst. Nach dem Grundverständnis des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE 79, 127, 153) sei bei der gesetzlichen Aufgabenteilung zwischen Staat und Kommunen stets das Spannungsverhältnis zwischen Verwaltungseffizienz und Bürgernähe zu berücksichtigen. Aufgrund der durch das Gericht als erwiesen erachteten Auswirkungen der Großkreise auf die kommunale Selbstverwaltung und insbesondere die ehrenamtlichen Beteiligungsmöglichkeiten folge aus der als gegeben betrachteten frühen Festlegung auf eine Kreisstruktur ein Ermessensdefizit, da keine offene Erwägung des (insb. für das bürgerschaftliche Engagement) mildesten Eingriffs zur Erreichung der gesetzten Ziele stattgefunden habe.

Das konkrete Versäumnis lag also darin, dass „der Gesetzgeber von dem Entscheidungsmuster abgewichen [ist], nach dem gemeinhin umfassende Kreisgebietsreformen konzipiert und durchgeführt werden“ (LVerfG Mecklenburg-Vorpommern 2007: 44). Die übliche Vorgehensweise besteht nach Ansicht des Gerichts aus einem „schrittweisen Programm“, in dem sukzessive (1) allgemeine Ziele formuliert sowie (2) Leitbilder und Leitlinien festgelegt werden. Erst anschließend und auf den vorherigen Schritten aufbauend fände dann üblicherweise nach (3) konkreter Abwägung eine (4) Umsetzung der Ziele – einschließlich der Festlegung des Zuschnitts der Kreise – statt. Dabei müsse das Verfahren auch für alternative Modelle offen sein. Dieses Schema bilde, wie durch andere Landesverfassungsurteile belegt wird, dann die Grundlage für die Prü-

⁹ Für eine kursorische Übersicht über den Prozess der Territorialreform vgl. LVerfG Mecklenburg-Vorpommern 2007: 10-17; für eine Kurzbetrachtung des Modernisierungsprogramms vgl. Bauer et al. 2007: 174-176; für ein umfassendes Gutachten zur Verwaltungsmodernisierung in Mecklenburg-Vorpommern s. Hennecke 2004).

fung durch Verfassungsgerichte der Länder (LVerfG Mecklenburg-Vorpommern 2007: 44f.; vgl. Meyer 2005: 234f.).

Eine vom Land initiierte Kreis- oder auch Gemeindegebietsreform in Niedersachsen müsste sich an diesen Maßstäben messen lassen und sich im Zuge der Abwägung auch den materiellen Fragen einer maximalen Kreisgröße (bspw. nach Fläche, Einwohnerzahl, Entfernungen und Reisezeiten sowie dem Verhältnis dieser Indikatoren zueinander), stellen. Wie detailliert eine entsprechende Gesetzesbegründung sein muss, ist offen. Der Verweis auf die prekäre Finanzlage der Kommunen und Kreise genügt hier nach herrschender Meinung vermutlich nicht (vgl. hierzu auch Bull 2007: 81ff.; Dietlein 2005: 164ff.; Mutius 2003: 118; Kirchhoff 2007: 3f.).

3.5.2 Lokale Identität

Wie in der Defizitanalyse dargelegt, ist eine zentrale Problemlage im Großraum das *Fehlen einer konsistenten Identität*. Dieses Manko betrifft offensichtlich insbesondere die politische Ebene, was regionale Koordination und Entscheidungsfindung erschwert. Bei einer Bewertung der Realisierbarkeit eines Reformmodells steht die Frage der Unterstützung durch Politik und Bevölkerung an erster Stelle. Eine Region ist nur, was sich auch als Region fühlt. Eine Umsetzung gegen Mehrheiten in Politik und Bevölkerung ist unmöglich. Bei einer Bewertung ist darauf zu achten, tatsächliches Zusammengehörigkeitsgefühl der Bevölkerung von jenem potentiell konstruierten Zusammengehörigkeitsgefühl zu trennen, welches Befürworter des einen wie des anderen Modells gerne öffentlich postulieren. Diese Aufgabe fällt externen Gutachtern natürlich besonders schwer, sind sie doch über eine Vielzahl von Gesprächen oft mit kontradiktorischen Aussagen konfrontiert. Inwiefern die gerne bemühten historischen und modernen Gemeinsamkeiten und Konfliktlinien im Großraum tatsächliche Bedeutung für das Leben der Bürger haben, kann deshalb hier nur vermutet werden. Zunächst muss die Frage des territorialen Zuschnitts und des „gemeinsamen Bandes“ geklärt werden, das den Großraum zusammenhält.

Die eher *trennenden Elemente* sind bekannt: Die „Region Braunschweig“ ist gekennzeichnet durch vergleichsweise große Fläche und eine *polyzentrische Struktur* um Ober- und Mittelzentren. Die strukturelle Heterogenität zeigt sich im Zusammentreffen von großstädtisch-industriell geprägten urbanen Gebieten und eher ländlich geprägten Gebieten bis in Harz und Heide. Historisch-landmannschaftlich grenzten hier preußische, hannoversche und goslarsche Gebiete aufeinander. Moderne Abgrenzungen finden sich in der im Zuge der letzten Kreisgebietsreform geschaffenen Struktur der drei kreisfreien Städte und der fünf Landkreise. Dabei muss die identitätsstiftende Wirkung dieser Kreise jedoch 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. Entsprechend „zerfallen“ einige der Kreise auch hinsichtlich des Zugehörigkeitsgefühls der Bevölkerung. So tendiert der Norden des Kreises Gifhorn in Richtung Lüneburg, Salzgitter und der Kreis Peine lie-

gen strukturell im Einflussbereich Hannovers. Noch intensiver drückt sich eine Trennung in der Konkurrenz der drei Oberzentren aus, die neben wirtschaftlichen auch kulturelle und sportliche¹⁰ Facetten aufweist.

Ein *verbindendes Element* im Großraum ist das sich in allen Gebieten findende gewisse, jedoch nur in Kernbereichen ausgeprägte Zugehörigkeitsgefühl zu einer „Region Braunschweig“. Prinzipiell wären also die Fundamente für die Entwicklung einer regionalen Identität vorhanden, allerdings müssten dafür im Zuge einer mittelfristigen Politik der Annäherung einige gepflegte Animositäten wie auch handfeste Konkurrenzaspekte insbesondere zwischen den drei Oberzentren überwunden werden. Da eine derartig tief greifende Umstrukturierung auch Verlierer – insbesondere unter den Landräten, siehe die folgenden Abschnitte – mit sich bringt, ist eine weitere lebhafte Diskussion um eine Regionalkreisbildung zu erwarten. Wie wir erfahren konnten, beteiligen sich zahlreiche Akteure aller Ebenen sehr konstruktiv – unabhängig von ihrer Eigeninteressen – an der Diskussion über Vor- und Nachteile der verschiedenen Modelle. Andere dagegen verweigern eine sachliche Debatte oder zielen auf eine Eskalation ab, indem die Öffentlichkeit durch polemische oder schlicht unzutreffende Argumente verunsichert wird.

Zentral für die Akzeptanz einer Regionsidee ist die Vermittlung der Perspektive einer weitestgehende Kommunalisierung von Aufgaben mit Bürgerkontakt und lokalem Bezug auf die Gemeindeebene oder eine zumindest gleich bleibend ortsnahe Erbringung. Wird der Bürgerschaft diese Stärkung der lokalen Ebene gegenüber dem Status Quo vermittelt, können Ängste abgebaut und die Akzeptanz für Veränderungen erhöht werden.

Sollte sich eine Mehrheit insbesondere der kommunalen Mandatsträger in den Städten und Gemeinden für eine offene Diskussion und gegebenenfalls eine Regionsbildung entscheiden, hätte das Modell durchaus eine Durchsetzungschance auch gegen starke Eigeninteressen. Die entscheidenden, und nur von der Bevölkerung vor Ort zu beantwortenden Fragen sind, ob erstens die strukturellen und historischen Trennlinien im Bewusstsein der Bürger eine höheres Gewicht haben als die modernen Verbindungen durch die Verflechtung von Arbeits- Wohn- und Freizeiträumen. Zweitens wäre abzuwägen, welches Entwicklungspotential man der gemeinsamen regionalen Identität zumisst. Erscheint es denkbar, dass sich Bürger und politische Akteure klar zu einer mittelfristig umzusetzenden, gemeinsamen politischen und wirtschaftlichen Zukunft bekennen würden? Hierbei muss noch einmal betont werden, dass es hier nicht um übereilte, unumkehrbare Entscheidungen geht: Da die institutionellen Schritte bis zur effektiven Regionsbildung mit bestenfalls zehn, realistischere eher zwanzig Jahren projektiert werden müssen, bliebe Zeit, um die gemeinsame Identität zu stärken und die Akzeptanz in der Bevölkerung für die neue Lösung mit Sachargumenten zu sichern.

¹⁰ Mehrere Akteure wiesen auf die Bedeutung der im Großraum aktiven Fußballvereine für die regionale Identität hin. Die wenig sensible Sportförderung zentraler wirtschaftlicher Akteure zugunsten des VfL Wolfsburg wird als bedeutender Faktor zur Betonung lokaler Konkurrenzverhältnisse und damit zur Verstärkung von Identitätskonflikten angesehen.

3.5.3 Akteure und Interessen in der Regionsdebatte

Die der Regionsbildung inhärente Umverteilung von Kompetenzen und Ressourcen erzeugt „Gewinner“ und „Verlierer“ des Fusionsprozesses. „Gewinne“ können realisiert werden durch neue Positionen in der Regionalverwaltung und die Aufwertung des Regionsitzes durch den Verwaltungsapparat (in erster Linie durch Arbeitsplätze und Reputation), aber auch durch Verteilungsgewinne durch den der Umlage inhärente Ausgleichsfunktion. Weitere Gewinner können die bisher kreisangehörigen Städte- und Gemeinden sein, die durch Dezentralisierung an Aufgaben gewinnen. „Verlierer“ werden insbesondere durch die Auflösung von Gebietskörperschaften (in diesem Fall der Kreise) eintreten. Dies bezieht sich insbesondere auf die Führungsebene sowie die politischen Verantwortungsträger (Landräte, Ratsmitglieder, Unterstützungsstrukturen), weniger auf die operative Ebene, da ja eine große Zahl von Leistungen mit Bürgerkontakt vor Ort bleiben sollen – entweder in dezentralisierter oder in dekonzentrierter Form. Weitere „Verluste“ ergeben sich wiederum durch den stärkeren Disparitätenausgleich.

Ziel einer Reformstrategie muss es sein, die Zahl der (zumindest sich selbst als solche wahrnehmenden) Gewinner zu maximieren um so einen möglichst breiten Reformkonsens in der Region zu erzeugen (Schliesky 2007: 891f.). Gegenwärtig ist es insbesondere die *Mehrheit der Landräte*, die sich (aus nachvollziehbarem Eigeninteresse) der Diskussion entgegenstellen, bzw. eine Diskussion selbst verweigern.

Die aktuelle niedersächsische *Landesregierung* sieht die sich aufbauende Reformdynamik im Großraum Braunschweig, aber auch in anderen Räumen mit zwiespältigen Gefühlen: Grundsätzlich lehnt sie Regionen ab. Die teilweise „unsachliche“ Kritik an der *Region Hannover* zeigt dies. Einerseits bedrohen verfasste regionale Gebietskörperschaften, aber auch starke Verbandslösungen eine der politischen Machtbasen der Landesregierung insb. in der Fläche des Landes – die Landräte. Andererseits würde bei einer weiteren Regionsbildung die Frage eines Dominoeffekts hin zu einer flächendeckenden regionalen Gliederung Niedersachsens im Raum stehen (vgl. BdSt 2006). Zwar wird im Großraum Braunschweig von vielen Seiten verneint, dass die hier angestoßene Diskussion landesweite Bedeutung hätte. Die Vehemenz dieser Verneinung deutet jedoch darauf hin, dass man die ohnehin vorhandene Nervosität der zahlreichen Vetospieler nicht noch befördern will. Klar ist, dass, wenn sich die zwei wirtschaftlich stärksten Großräume für einen Regionalkreis entscheiden und die Bereiche Lüneburg, Oldenburg oder Osnabrück ähnliches diskutieren, die Debatte um eine flächendeckende Neugestaltung der Gebietszuschnitte in Gang kommt. Diese Entwicklungsrichtung ist von der Landesregierung selbst strukturell durch die Abschaffung der Bezirksregierungen angelegt. Der bestehende Bedarf für eine Bündelungsfunktion kann durch die Landkreise in ihrem derzeitigen Zuschnitt nicht befriedigt werden.

Durch die Aufwertung der regionalen Ebene, insbesondere durch eine direkt gewählte Regionalversammlung sowie einen Regionalpräsidenten entstünde eine gut sichtbare und unmittelbar mit der Landesregierung um Aufmerksamkeit, Zuständigkeiten und Ressourcen konkurrierende Ebene. Schließlich ist dann der Schritt zur Frage nicht weit,

welche Funktionen angesichts von zehn bis zwölf in ihrer Aufgabenwahrnehmung autonomen und demokratischen eigenständig legitimierten Regionen dem Landtag und der Landesregierung noch zufallen.

3.6 Zusammenfassung

- Eine Regionsbildung muss eine klare, transparente Arbeitsteilung zwischen regionaler und kommunaler Ebene etablieren.
- Eine neue regionale Organisationsform neben oder zwischen den bisher vorhandenen Verwaltungsebenen würde die bereits jetzt kritisierte Unübersichtlichkeit und Zersplitterung der Verwaltung noch verstärken. Eine Regionsbildung ohne Auflösung der bisherigen Kreisebene wird viele Probleme des gegenwärtigen Zustandes eher verschärfen.
- Die Zentralisierung von Aufgaben zur Region muss einhergehen mit einer Dezentralisierung bürgernaher Funktionen an die Städte und Gemeinden.
- Die gegenwärtige Gebietsstruktur auf der Gemeindeebene präsentiert sich allerdings als sehr kleinteilig und als zu wenig leistungsstark um in der Fläche nennenswerte Kommunalisierungsprojekte zu verfolgen. Außerhalb der relativ kleinen Gruppe der Mittelstädte zwischen 20.000 und 55.000 Einwohner (6) muss daher über Alternativen zu einer Übertragung auf die Gemeindeebene nachgedacht werden. Hier bieten sich (in Abwesenheit von Initiativen zur Gebietsreform von Landesseite) zwei – eventuell zu ergänzende Alternativen an:
 - Örtliche Außenstellen der Regionalverwaltung an der Orten der ehemaligen Kreisverwaltungen
 - Die Förderung von freiwilligen Zusammenschlüssen und interkommunalen Zusammenarbeit
- Je mehr Aufgaben auf die Region 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 ein direkt gewähltes Regionalparlament.
- Bei der Regionsbildung sollte die Ausgestaltung als Bündelungsinstanz beachtet werden. Gerade nach Wegfall der Bezirksregierungen besteht ein Bedarf nicht nur an übergeordneten Planungsfunktionen (Regionalplanung) sondern auch nach der Bündelung von Fachaufgaben mit überörtlichem Bezug bzw. besonderer strategischer Bedeutung für die Region.
- Neben den funktionalen stellen sich vor allem strategische Fragen der Umsetzung der Region. Hier zeigen sich vor allem auf der Kreisebene – aus der Binnenrationalität der Kreise durchaus nachvollziehbare – Widerstände. Die Promotoren der Reform sollten, stärker als bisher, auch hier deutlich machen, wie sie diese Widerstände überwinden und Gelegenheitsfenster für eine Reform schaffen wollen.

4 Das Regionalisierungspotential von Verwaltungsaufgaben

4.1 Kommunale Aufgaben in Niedersachsen

Eine Diskussion der Einzelaufgaben kann im Rahmen dieses Gutachtens nicht in aller Vollständigkeit erfolgen, zumal der Bereich der freiwilligen Aufgaben unter der Maßgabe der allgemeinen Zuständigkeitsvermutung eine solche Auflistung auch nicht erlaubt. Für den Zweck dieses Gutachtens sind daher Aufgaben herangezogen worden, die sich an den für die Fragestellung kritischen Bestand der Kreisaufgaben und der möglicherweise zu dezentralisierenden Landesaufgaben orientiert. Auch der Detaillierungsgrad der Aufgaben kann hier nicht bis in die letzte Detailaufgabe verfolgt werden. Die Kreisaufgaben können zunächst nach dem eigenen Wirkungskreis (Pflichtige und freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben und dem übertragenen Wirkungskreis unterschieden werden (vgl. Tabellen 2; 3). Die folgende Betrachtung greift wesentliche Aufgabenbereiche heraus und diskutiert deren Regionalisierungs- bzw. Kommunalisierungspotential. Maßgeblich ist dabei die optimale Ansiedlung der Aufgabe unter den Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit, Legitimität und Effektivität. Auf die Diskussion der Gesetzmäßigkeit kann hier außer allgemeinen Hinweisen aus Kompetenzgründen nicht eingegangen werden.

Tabelle 2: Selbstverwaltungsaufgaben der Landkreise (kreisfreien Städte)

	Pflichtaufgaben	Freiwillige Aufgaben
Basisversorgung und -entsorgung	<ul style="list-style-type: none"> - Abfallentsorgung (§ 6 Abs. 1 NAbfG) - Öffentl. Personennahverkehr (§ 4 Abs. 1 Nr. 3 NNVG) 	<ul style="list-style-type: none"> - Wasserversorgung - Energieversorgung - Verkehrsversorgung, soweit nicht Pflichtaufgabe
Soziales und Gesundheit	<ul style="list-style-type: none"> - Einrichtung und Unterhaltung von Krankenhäusern (§ 1 Nds. KHG) - Kriegsopferfürsorge (§ 1 Nds. DG KriegsopferfürsorgeG) - Sozialhilfe (§ 1 Nds. AG SGB XII) - Kinder- und Jugendhilfe (§ 1 Abs. 1 AG KJHG, § 69 Abs. 1 Satz 2 SGB VIII) 	<ul style="list-style-type: none"> - Bau und Unterhaltung von: Altersheimen, Pflegeheimen, Behinderteneinrichtungen
Bildung und Kultur	<ul style="list-style-type: none"> - Schulträgerschaft (§ 102 Abs. 2 NSchG) einschl. Schulanlagenbau,-errichtung,- unterhaltung (§ 108 Abs. 1 NSchG) - Schulbeförderung (§ 114 NSchG) - Sonstige Kostenbeteiligung (§§ 117, 118 NSchG) 	<ul style="list-style-type: none"> - Trägerschaft von: Musikschulen, Volkshochschulen, Bildstellen, Schullandheimen - Bau und Unterhaltung von: Museen, Konzertsälen
Sport, Freizeit, Erholung		<ul style="list-style-type: none"> - Sportförderung - Sportanlagenbau - Sportfinanzierung - Unterhaltung - Kommunikationsförderung - Ferienangebote - Pflege des Vereinswesens - Herstellung von Erholungsraum
Bauwesen	<ul style="list-style-type: none"> - Regionalplanung (§ 26 Abs. 1 Satz 1 NRGO) - Straßenbaulast für Kreisstraßen (§ 43 NStrG) 	<ul style="list-style-type: none"> - Wohnungsbau - Straßenbau und -unterhaltung - Bau öffentlicher Einrichtungen
Wirtschaft		<ul style="list-style-type: none"> - Fremdenverkehr - Infrastrukturbereitstellung - Trägerschaft von Sparkassen (§ 1 NSpG) - Wirtschaftsförderung - Finanzierung - Beratung - Technologieförderung - Agrarförderung - Subventionierung - Messeveranstaltungen - Verkehrsangebote
Gefahrenabwehr	<ul style="list-style-type: none"> - Brandschutz und Hilfeleistung (§ 3 Abs. 1 und 2 NBrandSchG) - Rettungsdienst (§ 3 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 NRettDG) - Tierkörperbeseitigung (§ 1 Nds. AG TierNebG) 	
Öffentlichkeitsarbeit	<ul style="list-style-type: none"> - Presseinformation (§ a Abs. 1 NPresseG) 	<ul style="list-style-type: none"> - Bürgerberatung - Bürgerinformation - Kreiswerbung

Quelle: Eigene Darstellung nach Ipsen 2006: 77

Tabelle 3: Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis

Landkreise (§4 Abs. 1 NLO)	Kreisfreie Städte (§11 Abs 2 NGO)	Große Selbständige Städte (§11 Abs. 1NGO)	Selbständige Gemeinden (§12 NGO)	Gemeinden	Gewerbe (Anlage ZustVO-Wirtschaft Nr. 1.1, 1.2, 1.5, 1.7, 1.8, 1.9, 1.11, 1.13, 1.14); Sonn- und Feiertage (§14 Abs. 1 NFeiertagsG); Personenstandswesen (§51 PersStG; Meldewesen (§2 Nd.MeldeG); Personalausweise (§3 Abs. 1 Nds. AG PAuswG); Aufgaben der Erfassung im Rahmen des Wehrersatzwesens (§15 Abs. 4 WehrPflG i. V.m. §2 Nds. MeldeG); Allgemeine Gefahrenabwehr (§97 Abs. 1 Nds SOG);
				Versammlungswesen (§4 Nr. 1 AllgZustVO-SOG); Gewerbe (Anlage ZustVO-Wirtschaft Nr. 1); Handwerk (Anlage ZustVO-Wirtschaft Nr. 3.1.4); Gaststätten (Anlage ZustVO-Wirtschaft Nr. 4); Waffen (Anlage ZustVO-Wirtschaft Nr. 3.7.1); Straßenverkehr (§§44 Abs. 2 StVO i.V.m. §4 Abs.1 NLO, §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-	
				Aufenthalts- und Passrecht (§2 Nr. 1 AllgZustVO-Kom); Bauaufsicht (§63 Abs. 1 Satz 1 NBauO); Personenbeförderung (§2 Nr. 4 AllgZustVO-Kom); Güterkraftverkehr (Anlage ZustVO-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 i. V. m. §63 Abs. 1 Satz 1 NBauO); Aufgaben der unteren Wasserbehörden (§168 Abs. 2 NWG);	
					Deichwesen (§30 Abs. 2 NDG); allgemeines Gesundheitswesen (Art. V §1 Abs.1 des Achten Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform, Nds. GVBl. 1977, S. 233, i.V. m. §2 Nr. 5 AllgVorbhVO); Betreuungswesen (§1 Satz 1 Nds. AG BtG i.V. m. §2 Nr. 19 AllgVorbVO); Hilfen für psychisch Kranke (§3 NPsychKG , i.V. m. §2 Nr. 6 AllgVorbhVO); Naturschutz (§54 Abs. 1 NNatG); Abfallentsorgung (§§41 Abs. 2, 42 NAbfG); Aufgaben im Bereich des Waldes (§43 Abs. 1, 7 NWaldLG); Tierschutz (§ 1 Nr. 10 AllgZustVO-KOM); Jagdwesen (§36 36 Abs. 1 Satz 1 NJagdG); Katastrophenschutz (§2 Abs. 1 NDs KatSG i.V. m. §2 Nr. 2 AllgVorbhVO); Kommunalaufsicht (§128 Abs. 1 Satz 2 NGO); Gefahrenabwehr (55 Abs. 1 Nr. 2 Nds. SOG); Zivildienst (§2 Abs. 1 ZSG i.V.m.. §1 Nr. 1 AllgZustVO-Kom); Aufgaben nach Asylbewerber-

Quelle: Eigene Darstellung nach Ipsen 2006: 89.

4.2 Planungsfunktionen

Die *Regionalplanung* verfolgt eine überörtliche Aufgabe auf regionaler Ebene und ist Kernbestand der meisten Regionalverbände. So wird die Aufgabe auch gegenwärtig schon vom Zweckverband Großraum Braunschweig (ZGB) wahrgenommen. Regionalplanung umfasst dabei als Pflichtaufgabe die Aufstellung eines Regionalplans bzw. eines Regionalen Raumordnungsprogramms. Besondere Relevanz erhält die Regionalplanung in der regionalverträglichen Rahmensetzung für Ansiedlungen und Erweiterungen des großflächigen Einzelhandels (vgl. Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände in Ballungsräumen/ Regionalverband Ruhr 2006: 8) sowie der Rahmensetzung für die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung. Dabei ist insbesondere der Interessenkonflikt

zwischen bestehenden innerörtlichen Versorgungsstrukturen und großräumigen Neuan-siedlungen „auf der grünen Wiese“ Gegenstand der regionalplanerischen Steuerungs-funktion. Daneben stehen als aktuelle Themen die Steuerung der Windkraftstandorte sowie der Klimaschutz in der Diskussion.

Hinsichtlich der Bündelung der Regionalplanung mit den Fachplanungen sowie anderen Aufgabenfeldern stehen zum einen die Felder der Verkehrspolitik und des regionalen ÖPNV im Mittelpunkt. Mit letzterem besteht bereits eine institutionelle Verbindung im ZGB. Erhebliche Desiderata in der Aufgabenbündelung bestehen gegenwärtig insbe-sondere im Bereich des Naturschutzes und der Wirtschaftsförderung (Gewerbeflächen). Zum anderen wird eine Hochzonung der Aufsichts- und Genehmigungsfunktionen ge-genüber den Städten und Gemeinden als sinnvoll erachtet. So wird es von der *Region Hannover* als großen Vorteil empfunden, mit der *Genehmigung der Bauleit- und Flächennutzungspläne* ein Instrument in der Hand zu haben, das eine effektive Steuerung und Durchsetzung der regionalplanerischen Ansprüche gegenüber den angehörigen Städten und Gemeinden ermöglicht. Diese Genehmigungskompetenz liegt in der Region Braunschweig derzeit abgekoppelt von der Regionalplanung bei den Kreisen bzw. dem Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit für die Flächennutzungspläne der kreisfreien und großen selbständigen Städte sowie für die Flächennutzungspläne, die von dem Landkreis oder der Region für eine Gemeinde ausgearbeitet wurden. Wie bei anderen Aufsichts- und Genehmigungsfunktionen ist auch die Genehmigung der Bau-leit- und Flächennutzungspläne eine Aufgabe, die sinnvoller Weise der Regionsebene zugeordnet werden sollte. Dafür sprechen neben der Bündelungsfunktion mehrere Gründe: Den Kreisen – insbesondere den kleinen – fehlt gegenwärtig häufig die not-wendige Kompetenz und personelle Ausstattung gerade in komplizierteren Fällen sach-gerechte Entscheidungen zu treffen. Dadurch kommt es auch teilweise zu einer Hetero-genität in der Aufgabenwahrnehmung. Durch eine Konzentration auf regionaler Ebene könnten hier einerseits eine nicht unerhebliche Professionalisierung und Vereinheitli-chung der Aufgabenwahrnehmung bei gleichzeitiger Stärkung der Regionalplanung durch Bündelung erfolgen.

Die *Flächennutzungsplanung* wird üblicherweise von den Städten und Gemeinden in eigener Verantwortung wahrgenommen und gilt als Kernbestand der kommunalen Selbstverwaltung (vgl. Stich/Schmidt-Eichstaedt 2005; Albers 1998). Das Baugesetz-buch eröffnet allerdings die Möglichkeit zur Aufstellung gemeinsamer Flächennut-zungspläne nach den §§204 und 205 BauGB, wie es beispielsweise im Stadtverband Saarbrücken oder dem Zweckverband Raum Kassel praktiziert wird. Als Vorteile wer-den zügige Parallelverfahren, schnelle Planungsverfahren und schnelle Genehmigungs-verfahren 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 Braun-schweig (vgl. auch Prieps 1999: 627) sehen die Gutachter jedoch keinen Bedarf einer freiwilligen Hochzonung dieser Aufgabe.

4.3 Wirtschaftsförderung und Strukturentwicklung

Im letzten Jahrzehnt hat sich der Fokus des Standortwettbewerbs wie auch der Förderpolitik grundlegend verändert. Als „Standort“ im Sinne von Vermarktbarkeit und Ansiedlungspolitik werden nicht mehr lokale, kleinräumige Gewerbegebiete, sondern Wachstumsregionen und Cluster betrachtet. Um bei überregionalen und internationalen Investoren zumindest eine Chance auf Wahrnehmung und Assoziation mit positiven Standorteffekten zu haben, schließen sich auf der Ebene des Standortmarketings zusammenhängende Standorte zu regionalen Verbänden zusammen. In geringerem Maße geschieht dies in der Gewerbeflächenentwicklung wie auch auf Ebene der Beratung und Unterstützung von Existenzgründungen, der Beratung zum Erhalt von Fördermitteln sowie der Netzwerkpflge. Im Großraum Braunschweig existiert gegenwärtig eine Vielzahl von Wirtschaftsfördereinrichtungen mit unterschiedlichen Schwerpunkten in kommunaler Trägerschaft, die mitunter in deutlicher Konkurrenz stehen.

Welche fiskalischen Konsequenzen kleinräumiger Wettbewerb für die lokalen Standorte hat, lässt sich an den aktuellen Konflikten um das Halten eines großen Fernsehsenders innerhalb der Kölner Stadtgrenzen oder die Umsiedelung eines Börsenbetreibers jenseits der Frankfurter Gemarkung beobachten. Anstatt gemeinsam gegen andere Regionen zu konkurrieren, werden enorme Energien und Summen in lokale Grabenkämpfe investiert. Dieser innerregionale Wettbewerb ist ein Luxus, der die eigentliche Zielsetzung der Schaffung von Arbeitsplätzen in der Region aus den Augen verliert.

Einen Schritt in die richtige Richtung wurde durch die Schaffung der *Projekt Region Braunschweig GmbH* im Großraum Braunschweig im Bereich der Strukturförderung bereits vollzogen. In dieser Öffentlich-Privaten-Partnerschaft sind neben allen acht Gebietskörperschaften des Großraums und dem Zweckverband Großraum Braunschweig auch zahlreiche regionale Unternehmen beteiligt. Mit dem Hauptarbeitsfeld projektorientierter Strukturentwicklung ist der Fokus dieses Unternehmens jedoch noch verhältnismäßig begrenzt. Ein Ansatz mit sehr viel umfassenderem Aufgabenprofil, jedoch mit eher lokaler und standortspezifischer Orientierung ist die Wolfsburg AG, ein Gemeinschaftsunternehmen der Stadt Wolfsburg und der Volkswagen AG.

Um (wirtschaftsnahe) Infrastrukturentwicklung, Förderpolitik und Standortmarketing stärker zu verzahnen und das Versickern von Fördergeldern im lokalen Standortwettbewerb zu minimieren, wäre ein *Ausbau der regionalen Koordinations- und Marketingfunktionen* anzustreben. Eine solche Intensivierung könnte gut auf den bestehenden institutionellen Fundamenten aufbauen. Das den lokalen Entscheidern sehr gut bekannte Hauptproblem ist die von allen Beteiligten als gerecht empfundene Verteilung der Kosten und Nutzen einer solchen gemeinsamen Strategie. Das Hoffen auf gleichmäßige Ansiedlungen in der Fläche stellt hier bekanntermaßen keinen zufrieden stellenden Ansatz dar, sondern birgt im Gegenteil Sprengstoff, der ein gemeinsames Vorgehen von Ballungszentren, Siedlungsräumen sowie Freizeit- und Erholungsräumen mittel- bis langfristig unterminieren wird. Das Beispiel der *Region Hannover* zeigt, dass eine entsprechend elaborierte, an Einwohnerzahlen und Wirtschaftskraft gebundene Umlage

zwar keine konfliktfreie, jedoch zumindest eine praktikable Lösung für dieses Problem darstellen könnte.

Offen ist die Frage, ob eine solche Lösung erstens für den gesamten, strukturell sehr heterogenen, Großraum Braunschweig sinnvoll ist und ob sie zweitens mit einer Territorialisierung – sprich der Verankerung in einer festen Gebietskörperschaft – einhergehen muss. Für eine Einbeziehung des gesamten Großraumes spricht die ansonsten im nationalen und internationalen Vergleich zu geringe Sichtbarkeit des Wirtschaftsraums, die Abkoppelung der Entwicklungs-, Freizeit- und Erholungsräume des Ballungsgebiets und der Bruch mit der zumindest in Ansätzen vorhandenen regionalen Identität. Die Erreichung der gesetzten Ziele ist prinzipiell unabhängig von der Schaffung einer gemeinsamen Gebietskörperschaft, da die derzeitige Rechtsform als ausgegliederte Öffentlich-Private-Partnerschaft beizubehalten ist. Die Anbindung an eine gebietskörperschaftlich verfasste Region könnte jedoch die Stabilität und Belastbarkeit erhöhen, die Abstimmung mit anderen Aufgabenbereichen (Regionalplanung, ÖPNV etc.) wie auch die Etablierung fiskalischer Ausgleichsfunktionen erleichtern. Seitz betont, dass ein „räumlich ausreichender Handlungsrahmen“ zur Wirtschaftsförderung und -entwicklung sich durch die Kongruenz von Verwaltungs- und Wirtschaftsregionen auszeichnet, da letztere die relevanten Kriterien für Bürger und Unternehmen darstellen (Seitz 2007: 9).

Eine solche regionale Wirtschaftsförderung wird immer im Spannungsfeld zur eigenständigen Wirtschaftsförderung der Städte und Gemeinden stehen, die gegenwärtig in unterschiedlicher Form institutionalisiert ist. Eine Austarierung lokaler Partikularinteressen mit dem regionalen Interesse wird zu einer Daueraufgabe. Hier sind eine klare Aufgabenteilung und klare Entscheidungsstrukturen auf regionaler Ebene von Bedeutung, was eher für eine „harte“ Institutionalisierungsform spricht. Eine offene Frage stellt gegenwärtig das Verhältnis zur sich gerade neu konstituierenden *Metropolregion Hannover Braunschweig Göttingen Wolfsburg* dar.

4.4 Öffentliche Daseinsvorsorge und Infrastruktur

4.4.1 ÖPNV

Die Aufgaben des zwischenörtlichen *öffentlichen Personennahverkehrs* sind schon gegenwärtig dem ZGB als Aufgabenträger im Sinne des §4 Abs. 1 des Nds. Nahverkehrsgesetzes im Öffentlichen Personennahverkehr (einschließlich des Schienennahverkehrs) übertragen. Dies umfasst die Fortentwicklung des Nahverkehrsplans, die Beteiligung am Verbundtarif Region Braunschweig, die Regiobusse, die Bestellung der Leistungen im Schienenpersonennahverkehr sowie die Entwicklung des gegenwärtigen Großprojektes, der RegioStadtBahn. Besonders beim letzteren Projekt zeigen sich Entscheidungsblockaden, die u.a. durch die gegenwärtigen Entscheidungsstrukturen begünstigt werden.

Eine Ansiedlung des regionalen ÖPNV auf regionaler Ebene ist unstrittig. Positive Synergieeffekte mit der Regionalplanung deuten darauf hin, dass bei einer weiteren Anreicherung des regionalen Aufgabenspektrums weitere positive Synergieeffekte zu erwarten wären (z.B. Wirtschaftsförderung, Berufsschulwesen (Schulverkehr)). Aufgrund der existenten Verteilungskonflikte, die sich insbesondere bei der RegioStadtBahn, aber auch bei den Verbundtarifen zeigen, sollte über die Entscheidungsstrukturen – ob innerhalb des ZGB oder in einer gebietskörperschaftlichen Lösung – effektiver gestaltet werden (s.u.). Eine Regionalisierung der örtlichen ÖPNV-Strukturen ist auf Grund der erforderlichen Ortsnähe und der Transparenz aus Bürgersicht nicht anzustreben.

4.4.2 Abfallentsorgung

Die *Abfallentsorgung* als öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger im Sinne des §13 Abs. 1 KrW-/AbfG wird bisher von den Landkreisen und kreisfreien Städten als untere 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 im Raum Braunschweig sehr unterschiedliche Organisationsmodelle für die unterschiedlichen Abfallarten, die von einer materiellen Vollprivatisierung in Braunschweig über Eigenbetriebe hin zu interkommunaler Zusammenarbeit in Teilbereichen reichen.

Tabelle 4: Organisationsmodelle in der Abfallwirtschaft

	Sammlung Restabfall	Sperrmüll	Wertstoffe (LVP)	Biomüll
Stadt Braunschweig	Privater	Privater	Privater	Privater
Stadt Wolfsburg	Anstalt ö. Rechts	Anstalt ö. Rechts	Privater	Anstalt ö. Rechts
Stadt Salzgitter	Eigenbetrieb	Eigenbetrieb	Eigenbetrieb	Eigenbetrieb
LK Gifhorn	Privater	Privater	Privater	Privater
LK Goslar	Anstalt ö. Rechts	Anstalt ö. Rechts	Privater	Anstalt ö. Rechts
LK Helmstedt	Privater	Privater	Privater	Privater
LK Peine	Anstalt ö. Rechts	Anstalt ö. Rechts	Anstalt ö. Rechts	Anstalt ö. Rechts
LK Wolfenbüttel	Eigenbetrieb	Eigenbetrieb	Privater	Eigenbetrieb

Quelle: Niedersächsisches Umweltministerium 2006.

Aus rein abstrakter Sicht stellt die Abfallentsorgung in mehrerlei Hinsicht einen Aufgabenbereich dar, der sich für eine Regionalisierung anbietet: Zum Einen sind Skaleneffekte zu erwarten, die durch größere gepoolte Müllmengen ergeben, zum anderen durch Synergieeffekte, die sich aus effizienterer Ausnutzung der Fuhrparke und optimierte Abfuhr Routen über Stadtgrenzen hinweg ergeben. Ein Blick auf die gegenwärtigen Entsorgungsstrukturen in den Kommunen der Region Braunschweig (vgl. Niedersächsisches Umweltministerium 2006) lässt diesen Weg jedoch als schwer gangbar erschei-

nen, da durch die unterschiedlichen Organisationsstrukturen eine regionale Verantwortungsübernahme für den operativen Bereich nur unter unverhältnismäßigen Transaktionskosten (Stichwort Rekommunalisierung) machbar erscheint.

4.4.3 Straßennetz

Hinsichtlich der *Verwaltung der Kreisstraßen* könnten einer Region Baulast und Unterhalt der bisherigen Kreisstraßen übertragen werden. Hier böte sich in der Durchführung eine Trennung der Straßenbaulastträgerschaft bei der Region und der Straßenunterhaltung durch die Städte und Gemeinden an. Für eine Regionalisierung der Straßenbaulastträgerschaft sprechen ein gewisser Disparitätenausgleich sowie eine Bündelung mit den Aufgabenbereichen ÖPNV und Regionalplanung und somit einer besser abgestimmten Gesamtverkehrsplanung in der Region.

Hinsichtlich der Unterhaltung der Kreisstraßen ist zu prüfen, inwieweit diese Aufgabe an die kreisangehörigen Städte und Gemeinden zu übertragen ist. Diese unterhalten für ihre Gemeindestraßen ohnehin in der Regel eigene Straßenmeistereien und Bauhöfe, die dadurch für ein durchgängiges Straßennetz (außer Bundes- und Landesstraßen) verantwortlich würden. Bessere Auslastung und weniger Leerfahrten etc. wären zu erwarten. Bei kleineren Gemeinden könnten Lösungen interkommunaler Zusammenarbeit angestrebt werden, um die Befähigung zur Aufgabenwahrnehmung zu erlangen. Bei einer solchen Dezentralisierung wäre allerdings eine gewisse Qualitätssicherung und eine klare Abgrenzung von Unterhalt und Baulast vorzunehmen, um hier Konflikte zwischen Gemeinde- und Regionsebene¹¹ sowie eine zu große Heterogenität in der Aufgabenwahrnehmung auszuschließen.

Beim Hochzonen der Unterhaltung der Kreisstraßen auf die Region wäre alternativ zu erwägen, mit dem Land über eine Unterhaltung der Bundes- und Landesstraßen in Auftragsverwaltung¹² zu verhandeln, wie dies auch für die *Region Hannover* diskutiert (vgl. Lenkungsgruppe Region Hannover 1998: 20), aber bislang nicht realisiert wurde (vgl. Region Hannover 2005).

4.5 Schulträgerschaft und Schulentwicklungsplanung

Die Schulträgerschaft für die *allgemeinbildenden Schulen* ist gegenwärtig gemäß §102 NSchG geteilt zwischen den Grundschulen, die bei den Städten, Gemeinden und Samt-

¹¹ Derartige Mischzuständigkeiten erwiesen sich teilweise als hoch problematisch (vgl. Ebiner/Bogumil 2008: FN 19).

¹² Derzeit wird der Unterhalt der Bundes- und Landesstraßen in der Region von unterschiedlichen Geschäftsbereichen der Niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr wahrgenommen (Geschäftsbereich Goslar für den LK Goslar und Teile Salzgitters sowie der Landkreise Wolfenbüttel und Peine; Geschäftsbereich Wolfenbüttel für die Landkreise Gifhorn und Helmstedt sowie Braunschweig und Wolfsburg sowie Teile des Landkreises Wolfenbüttel und der Stadt Salzgitter).

gemeinden liegt und den weiterführenden Schulen, bei denen die Trägerschaft in aller Regel bei den Landkreisen und kreisfreien Städten liegt (eine Ausnahme stellt die Schulträgerschaft der weiterführenden Schulen durch die Stadt Wolfenbüttel dar). Auf Grund der notwendigen Ortsnähe und nur geringem regionalen Steuerungsbedarf sollten die örtlichen Zuständigkeiten erhalten bleiben. Gleichzeitig wird angeregt, im Falle einer Regionsbildung eine Übertragung der Schulträgerschaft auch für die weiterführenden Schulen auf die Städte und Gemeinden zu prüfen. Dabei kann die Beschulung auswärtiger Schüler beispielsweise an der Nähe von Gemeindegrenzen (Beispiel: Schüler aus der Samtgemeinde Sickte besuchen in der Regel Braunschweiger Gymnasien) durch bilaterale Vereinbarungen zwischen den Gemeinden gelöst werden.

Während im Falle der allgemeinbildenden Schulen aus Sicht der Gutachter die Vorteile einer örtlichen Zuständigkeit überwiegen, ist bei der *Trägerschaft der Berufsschulen* eine Zusammenführung auf regionaler Ebene sinnvoll. Insbesondere unter Synergieaspekten würden sich positive Aspekte zeigen. Hier sind zunächst an ein regionsweites Berufsschulkonzept mit örtlichen Profilbildungen denken. In der gegenwärtigen Situation werden zum Erhalt von Berufschulstandorten noch Ausbildungsgänge vorgehalten, deren Klassenstärke eigentlich nicht ausgelastet ist. Angesichts in Zukunft weiter schrumpfender Auszubildendenzahlen¹³ ist hier eine überörtliche Koordination wünschenswert. Gleichzeitig wird die Innovation hinsichtlich neuer Aus- und Weiterbildungsangebote deutlich gehemmt. Die Kooperation zwischen den einzelnen Berufsschulträgern wird von mehreren Seiten als defizitär eingestuft. In einer stärker regional gesteuerten Berufsschullandschaft ist eine *stärkere Schwerpunktbildung* („Kompetenzzentren“) mit einer Nähe zur örtlichen Wirtschaftsstruktur und in Abstimmung mit der regionalen Wirtschafts- und Strukturförderung zu verfolgen. Durch Bündelung branchenverwandter Fächer können eine größere Kompetenz beim Lehrkörper und eine stärkere Differenzierung des Lehrangebots erfolgen. Die Bündelungsstärke einer Region könnte mit einer Abstimmung der Schwerpunkte mit den Angeboten des regionalen Nahverkehrs zum Tragen kommen, um die bei Profilbildungen notwendigen höheren Pendlerbewegungen in einem erträglichen Rahmen zu halten.

Ein differenzierteres Bild ergibt sich hinsichtlich der *Trägerschaft der Förderschulen*. Die Förderschulen gliedern sich in unterschiedliche Zielgruppen (Schwerpunkte Emotionale und Soziale Entwicklung, Geistige Entwicklung, Hören (Schwerhörige, Gehörlose), Körperliche und Motorische Entwicklung, Lernen, Sehen (Sehbehinderte, Blinde), Sprache, Hören/Sehen (Taubblinde)). Wie Tabelle 5 ausweist, weist nur der Förderschwerpunkt „Lernen“ eine flächendeckende Versorgungsstruktur mit deutlich höheren Schülerzahlen auf. Wie im Falle der *Region Hannover* ist anzudenken, die Trägerschaft der Förderschulen mit Schwerpunkt „Lernen“ an die Kreisangehörigen Städte und Gemeinden zu übertragen, in den anderen Schwerpunktbereichen sollte die Region die Schulträgerschaft übertragen bekommen, da die Schulen in aller Regel einen regionalen Einzugsbereich haben und eine regionale Funktion erfüllen.

¹³ Das NIW geht in den hier besonders relevanten Altersgruppen bis zum Jahr 2025 von einem Rückgang von 35% von 15 bis 18 Jahren und zwischen 18 und 25 Jahren von 26% aus (vgl. NIW 2008: 20).

Tabelle 5: Förderschulen und Schülerzahlen in der Region

Förderschulen im Gebiet der „Region Braunschweig 2007	Einrichtungen	Schüler/innen
Lernen	21	2485
Emot. u. soz. Entwicklung	8	378
Sprache	6	458
Sehen (Sehbehinderte)	-	-
Hören (Schwerhörige)	1	122
Geistige Entwicklung	7	898
Körp.u.motor.Entwicklung	2	368
Hören (Gehörlose)	1	48
Sehen (Blinde)	-	-
Hören und Sehen	-	-

Quelle: Nds. Landesamt für Statistik: Allgemein bildende Schulen in Niedersachsen zum Schuljahresbeginn. NLS-Online: Tabelle K3001031, eigene Berechnungen

Die *Schulentwicklungsplanung* nach §26 NSchG soll gemäß ihrem Auftrag „die planerischen Grundlagen für die Entwicklung eines regional ausgeglichenen Bildungsangebotes“ schaffen und ist von diesem Anspruch her als solche sinnvoller Weise auf der regionalen Ebene anzusiedeln. Hier sind Synergieeffekte durch eine bessere Koordination zu erwarten. Andererseits ergibt sich aus der Trennung von Schulträgerschaft und Schulentwicklungsplanung ein erhebliches Konfliktpotential; daher ist hier bei der Regionalisierung eine Abwägung zu treffen.

4.6 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 eine Umlage zu den stärksten Umverteilungseffekten* innerhalb der Region führen würde. Daher dürfte sie auch zu einer der umstrittensten Maßnahmen zählen. Im Hannoveraner Vergleichsfall führte die Hochkonzentration der örtlichen Sozialhilfeträgerschaft auf die Regionsebene zu klaren Umverteilungsströmen von den Umlandgemeinden zur Landeshauptstadt Hannover, die mit überdurchschnittlichen Sozialhilfelasten zu tragen hat. Dies war in diesem Fall auch politisch so gewollt (vgl. Jordan 2003; Arndt 2003, 2005).

Im Vergleichsraum Braunschweig dürften die Verteilungsströme nicht diesem einfachen Land-Stadt-Muster folgen. Nach den aktuellen Zahlen liegt die Pro-Kopf Ausgaben an Sozial- und Jugendhilfelasten in der Stadt Salzgitter sowie in den Landkreisen Peine und Helmstedt deutlich über dem Durchschnitt der Region (vgl. NIW 2008b), so dass bei Umlagefinanzierung Umverteilungsmuster in diese Richtung zu erwarten wären.

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“.

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 hier allerdings als konkurrierender Maßstab die Ortsnähe zumindest des Außendienstes und des Allgemeinen Sozialen Dienstes zu tragen. Durch die Gebietsmaßstäbe stellt sich hier in der Region Braunschweig das Problem, dass die Jugendhilfe in ihrem Gesamtbestand an Aufgaben nach SGB VIII auf Grund 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; Wiesner). Ebenfalls muss für diese Organisationseinheit das Prinzip der Zweigliedrigkeit aus Jugendamt und Jugendhilfeausschuss nach §70 SGB VIII gelten. Wie in dieser Ausgangskonstellation eine abgestufte Regelung wie in der *Region Hannover* (Zentrale Dienste bei der Region, konkrete Aufgabenwahrnehmung vor Ort) rechtlich zu realisieren ist, muss juristisch geprüft werden. Generell hat sich die Hannoveraner Lösung zum Disparitätenausgleich (Erstattung von 80% der Kosten eigener Jugendämter bei den regionsangehörigen Städten durch die Region) als Webfehler der Regionsbildung erwiesen und trotz des hohen Anteils der Regionsfinanzierung die regionsangehörigen Gemeinden davon abgehalten, eigene Jugendämter einzurichten (vgl. Jordan 2003: 137).

Für den Großraum Braunschweig müsste eine Regionalisierung der Jugendhilfe auf Grund der kleinteiligen Gemeindestruktur 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).

4.7 Gesundheit, Veterinärwesen, Krankenhäuser, Rettungswesen

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* erfolgt ist. Einzelaufgaben, die vor Ort erledigt werden müssen, könnten durch spezialisierte dezentrale Außenstellen (insbesondere im Sozialpsychiatrischen Dienst) und „Sprechstunden“ vor Ort erfolgen (wie dies bei Schuleingangsuntersuchungen u.ä. schon der Fall ist). Hier ist durch eine zentrale Standortplanung eine gleichwertige Versorgung zu gewährleisten.

Was für die Gesundheitsämter gilt, ist weitgehend auf das *Veterinärwesen* zu übertragen. Auch hier ist eine Regionalisierung sinnvoll, da hier zentral Spezialisten und spe-

ziellen Einrichtungen (Labore etc.) effizienter vorgehalten und ausgelastet werden können. Zusätzlich ist hier eine regionale Koordination im Falle der Tierseuchenbekämpfung sinnvoll.

Eine regionale Wahrnehmung des Sicherstellungsauftrags zur wirtschaftlichen Sicherung der *Krankenhäuser* und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Nds. KHG) bei den Kreisen und kreisfreien Städten liegt unter funktionalen Gesichtspunkten zunächst nahe. Der 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-technischer Großgeräte (Computertomographen etc.).

Einer Regionalisierung stehen nach zahlreichen Aussagen jedoch unterschiedliche Trägerstrukturen und Eigentumsverhältnisse sowie erhebliche politische Widerstände entgegen. Die gegenwärtige Krankenhausstruktur in der Region Braunschweig umfasst insgesamt 20 Krankenhäuser, von denen noch 4 in öffentlicher Trägerschaft sind (Städtisches Klinikum Braunschweig, Klinikum der Stadt Wolfsburg, Kreiskrankenhaus St. Marienberg Helmstedt und Städt. Klinikum Wolfenbüttel; vgl. Niedersächsischer Krankenhausplan 2008, 8-11). So sind die Städtischen Kliniken in Salzgitter, Wittingen und Seesen sowie die Kreiskliniken in Peine und Gifhorn materiell privatisiert. 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.

Nach dem Vorbild der *Region Hannover* wäre eine Zusammenführung der Zuständigkeiten des *Rettungswesens* bei der Region denkbar. Zentral wäre die Einrichtung einer gemeinsamen integrierten Rettungsleitstelle/Feuerwehreinsatzzentrale. Dies bedeutet nicht die Regionalisierung der jeweiligen Feuerwehren und Rettungsdienste. Diese würden nur durch eine zentralisierte Leitstelle alarmiert und koordiniert. Gleiches gilt für den Katastrophenschutz. Bereits heute übernimmt die Berufsfeuerwehr der Stadt Braunschweig die Leitstellenfunktion für die Landkreise Peine und Wolfenbüttel in interkommunaler Zusammenarbeit. Hier sind gewisse Skaleneffekte (Personal und technische Ausstattung) und Synergieeffekte zu erwarten.

4.8 Umwelt und Bauen

4.8.1 Natur- und Gewässerverwaltung

Die im Zuge der Verwaltungsreform 2005 auf die Kreisebene übertragenen Aufgaben des Natur- und Gewässerschutzes können als Paradebeispiele für aus Effizienz- und Effektivitätsgründen kritisch zu betrachtende Kommunalisierung gelten (vgl. Bauer et al. 2007; Benz/Suck 2007; Ebinger/Bogumil 2008). Den Kreisen wurde im Gewässerbe-

reich die Ausweisung von Wasserschutz- und Überschwemmungsgebieten und im Naturschutzbereich die Ausweisung von Naturschutzgebieten sowie Befreiungen, Ausnahmen und Zustimmungen bei Maßnahmen in Naturschutzgebieten zugewiesen. Das vor der Reform mit diesen Aufgaben befasste Personal verblieb größtenteils beim Land. Eine Koppelung entsprechend des Ansatzes *Personal folgt Aufgabe* fand nicht statt, nur eine geringe Zahl an Mitarbeitern wurde über die Jobbörse an Kommunen vermittelt.

An die Aufwandsentschädigung für die Aufgabenübernahme ist keine Verpflichtung zur Einstellung entsprechender Kräfte gebunden, die Mittel fließen den Kreisen nicht zweckgebunden zu. Bei den kommunalisierten oder für die Kommunalisierung vorgesehenen Bereichen handelt es sich zum großen Teil um hochkomplexe Aufgabenfelder. Zu ihrer kompetenten und gesetzeskonformen Bearbeitung bedarf es Mitarbeiter mit hoch spezialisiertem, oft akademischem Ausbildungshintergrund und einem hohen Grad an fachlicher Erfahrung und Routine. Weiterhin werden spezifische und teure Arbeitsmittel (bspw. Software und Datenbanken sowie technische Sachmittel) benötigt. Voraussetzung für eine Beschäftigung dieser Spezialisten und die Vorhaltung von Ausstattung wäre ein Zuständigkeitsbereich, der die Spezialisierung der Mitarbeiter, die Entwicklung von Routinen und die kontinuierliche Nutzung der Sachmittelausstattung gewährleisten würde. Dann könnten die Verwaltungskosten pro Vorgang niedrig gehalten und gleichzeitig eine qualitativ hochwertige Aufgabenwahrnehmung sichergestellt werden.

Die einzelnen Kreise in ihrem jetzigen Zuschnitt im Großraum weisen bei vielen Vorgängen jedoch nur geringer Verfahrenshäufigkeiten. Auch sind die Anteile an den Mittelzuweisungen des Landes oft so gering, dass kein speziell qualifiziertes Personal (wie bspw. Gewässerbauingenieure) beschäftigt werden kann. Verstärkt wird diese Problematik nach Auflösung des NLÖ und der Bezirksregierung durch das Fehlen einer leicht ansprechbaren Fachbehörde. Das NLWKN kann diese Einrichtungen hinsichtlich der Unterstützung der Arbeitsebene nicht ersetzen. In der Konsequenz „sank die Bearbeitungstiefe bei komplexen Aufgaben“. Auch wird teilweise die Politisierung von Fachentscheidungen durch direkte oder indirekte Einflussnahme auf die Mitarbeiter beklagt.

Eine Bündelung der Umweltverwaltung auf einer regionalen Ebene könnte große Synergieeffekte hinsichtlich einer effektiven, zielführenden und inhaltlich adäquaten Erfüllung der Aufgaben ermöglichen, hierbei sind insbesondere Spezialisierungseffekte zu nennen. In dieser Beziehung könnte selbst eine Konsolidierung der Kreisebene zu deutlich leistungsfähigeren Einheiten führen. Bündelungseffekte könnten sich bei einer Regionalisierung darüber hinaus durch die Nähe der Naturschutz- und Gewässerverwaltung zur Regionalplanung ergeben. Sollte eine großraumweite Umweltbehörde ähnlich wie in der *Region Hannover* eingerichtet werden, wäre auch die Übernahme weiterer Umweltaufgaben – insb. ein Großteil der Aufgaben der Gewerbeaufsichtsämter – denkbar.

4.8.2 Denkmalschutz

Analog zum Natur- und Gewässerschutz hat auch der Denkmalschutz teilweise stark unter der Kommunalisierung auf die 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.

4.9 Übertragbare Landesaufgaben

Den besonderen Charme einer Regionsbildung liegt in der durch die regionale Verwaltungskraft geschaffene Möglichkeit der Übertragung neuer Aufgaben durch das Land. Die im Zuge der Verwaltungsstrukturreform 2005 kommunalisierten Aufgaben werden allgemein als unzureichend eingestuft. Der Niedersächsische Landkreistag hat in einem Positionspapier (Positionspapier NLT 06/08) Aufgaben benannt, bei denen aus Sicht des Landkreistages schon in den jetzigen Kreisstrukturen Kommunalisierungspotentiale gesehen wird. Diese Aufgaben sind aus Sicht der Gutachter vor allem auf eine mögliche Region zu übertragbar. Dazu gehören:

- Die Vollzugsaufgaben der Landesbehörde für Geoinformation, Landesentwicklung und Liegenschaften (GLL), insbesondere die Förderung der Dorferneuerung, der Flurerneuerung und das Katasterwesen.
- Teilzuständigkeiten in der Aufgabenträgerschaft des ÖPNV.
- Übertragung der Zuständigkeit für die Erlaubnis zum Betreiben und die Heimaufsicht von Kindertagesstätten.
- Die Eingliederungshilfe, die gegenwärtig vom Landesamt für Soziales, Jugend und Familie wahrgenommen wird sowie die Übertragung der Heimaufsicht im Bereich der Eingliederungshilfe.
- Die Neuordnung der Zuständigkeiten im Immissionsschutz, insbesondere der Zuständigkeit für landwirtschaftliche Biogasanlagen
- Zuständigkeit/Federführung in den Kooperationen in den Wasserschutzgebieten.

4.10 Zusammenfassung

Die Betrachtung der wichtigsten Aufgabenfelder zeigt neben den Aufgabenbereichen, die bereits jetzt vom ZGB (Regionalplanung, ÖPNV) und der Projekt Region Braunschweig GmbH (Strukturförderung) wahrgenommen werden, zusammenfassend folgende Regionalisierungspotentiale im Großraum Braunschweig auf:

- Im Bereich der *Planung* sehen wir neben den ohnehin schon jetzt auf regionaler Ebene wahrgenommenen Aufgaben im Bereich der Regionalplanung und der Verkehrsplanung Möglichkeiten der Aufgabenbündelung im Bereich des *Naturschutzes* und der *Wirtschaftsförderung* (Gewerbeflächen). Zudem halten wir eine Hochkonzentration der Aufsichts- und Genehmigungsfunktionen (Genehmigung der Bauleit- und Flächennutzungspläne) gegenüber den Städten und Gemeinden für sinnvoll.
- Im Bereich der *Wirtschaftsförderung* ist ein *Ausbau der regionalen Koordinations- und Marketingfunktionen* anzustreben, um (wirtschaftsnahe) Infrastrukturentwicklung, Förderpolitik und Standortmarketing stärker zu verzahnen und das Versickern von Fördergeldern im lokalen Standortwettbewerb zu minimieren.
- Im Bereich des *ÖPNV* bereits regional wahrgenommene Aufgaben sind durch eine stärkere Verzahnung mit Anliegen der Wirtschaftsförderung und mit dem Berufsschulwesen (Schulverkehr) weitere positive Synergieeffekte herstellbar.
- Im Bereich der *Verwaltung der Kreisstraßen* könnten einer Region Baulast und Unterhalt der bisherigen Kreisstraßen übertragen werden. Hier bietet sich bei entsprechend klarer Aufgabenabgrenzung in der Durchführung eine Trennung der Straßenbaulastträgerschaft bei der Region und der Straßenunterhaltung durch die Städte und Gemeinden an.
- Während im Bereich der allgemeinbildenden Schulen die Vorteile einer örtlichen Zuständigkeit überwiegen, ist bei der *Trägerschaft der Berufsschulen* eine Zusammenführung auf regionaler Ebene sinnvoll. Zudem ist zu überlegen, ob die *Schulentwicklungsplanung* nicht auf regionaler Ebene anzusiedeln wäre.
- Im Bereich der *Sozialhilfe* bietet sich eine zentrale Verwaltung auf regionaler Ebene an, die jedoch zum Bürgerkontakt die größeren Städte zur Aufgabenerledigung in den front-office-Aufgaben „heranzieht“. Dies setzt jedoch die Bereitschaft zum Disparitätenausgleich voraus.
- Bei den *Gesundheitsämtern* und im *Veterinärbereich* bietet sich eine Zusammenführung der Aufgabenwahrnehmung auf regionaler Ebene aufgrund von Skaleneffekten (effiziente Nutzung teurer Geräteausstattungen, Labore) und der notwendigen Spezialisierung (Fachärzte) an.
- Eine Bündelung des *Natur- und Gewässerschutzes* auf einer regionalen Ebene könnte große Synergieeffekte hinsichtlich einer effektiven, zielführenden und inhaltlich adäquaten Erfüllung der Aufgaben ermöglichen und damit die durch Verwaltungsreform 2005 entstandenen Problemlagen beseitigen. Auch für den *Denkmalschutz* wäre dies sinnvoll.
- Neben diesen Aufgaben könnten einer regionalen Ebene einige der im Zuge der Verwaltungsstrukturreform 2005 aufgrund der Gemeindegrößen nicht kommunalisierten Aufgaben zugeordnet werden.
- Dagegen bietet sich der Bereich der *Abfallentsorgung* aufgrund der gegenwärtigen Entsorgungsstrukturen in den Kommunen des Großraums Braunschweig ebenso wie der Bereich der *Krankenhäuser* aufgrund der uneinheitlichen Trägerstrukturen *nicht zur Regionalisierung an*, obwohl sie sich prinzipiell beide gut dafür eignen.

5 Szenarien

Zur Entwicklung der Verwaltungsstrukturen im Großraum Braunschweig sind verschiedene grundsätzliche Ansätze denkbar. Diese werden hier – abgestuft nach Intensität der Veränderungen – vorgestellt und diskutiert. Neben den in der Einleitung explizierten Kriterien, die an das Verwaltungshandeln zu legen sind (Legitimitäts-, Wirtschaftlichkeits- und Funktionalitätserwägungen) wird zur Bewertung der Vorschläge auch auf die Verteilungswirkungen und die politische Umsetzbarkeit eingegangen. Der Zeithorizont aller Szenarien unterscheidet sich dabei stark. Je intensiver die strukturellen Veränderungen, desto zeitintensiver die Entscheidungs- und Vorbereitungsphasen.

Jede Veränderung der bestehenden Verwaltungsstrukturen muss zu ihrer Rechtfertigung zudem 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. Insbesondere sollten die oben formulierten Defizite der gegenwärtigen Verwaltungsorganisation bearbeitet werden – dies sind die überregionale Wahrnehmbarkeit, die Reduktion von Schnittstellen im Verwaltungsvollzug, die Koordination regionaler Belange, die Effizienz der Verwaltungsorganisation und die nachhaltige Stabilisierung der Region durch Einrichtung eines finanziellen Ausgleichs.

5.1 Auflösung der Kreise und Bildung einer Region Braunschweig

Die Bildung einer regionalen Gebietskörperschaft – eines Regionalkreises – stellt das weitestgehende derzeit diskutierte Reformmodell dar. Hinsichtlich Rechtsform, Institutionalisierungsgrad und Umfang des Aufgabenbestands wäre eine solche Lösung vergleichbar mit jener in der benachbarten *Region Hannover*. Flächenmäßig identisch mit dem Gebiet des Zweckverbandes Großraum Braunschweig würde diese als Maximalmodell bezeichnete Reform die fünf Landkreise Gifhorn, Goslar, Helmstedt, Peine und Wolfenbüttel sowie die drei Kreisfreien Städte Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg umfassen.

Zur Institutionalisierung der Region sind *Organe analog zu jenen der Region Hannover* denkbar: eine Regionsversammlung mit direkt gewählten Abgeordneten, ein Regionsausschuss sowie ein/eine direkt gewählte/r Regionspräsident/Regionspräsidentin. Mit der Schaffung einer eigenständigen kommunalen Gebietskörperschaft auf der regionalen Ebene geht die Auflösung der Kreise bzw. die Einkreisung der Kreisfreien Städte¹⁴ einher. *Aufgaben mit regionalem Bezug gehen in die Zuständigkeit der neuen Regionsverwaltung über, offen ist die Frage, wo Aufgaben der Kreisebene mit lokalem Bezug erle-*

¹⁴ Auch wenn die Kreisfreien Städte grundsätzlich auf ihren Status verzichten, könnten ihnen doch weiterhin bestimmte Rechte und Aufgaben überlassen bleiben, die ansonsten der Region zugewiesen werden (vgl. für das Beispiel Hannover Arndt 2003: 37).

diget werden könnten. Klar ist, dass diese Aufgaben sowohl aus funktionalen als auch politischen Gründen *keinesfalls zentralisiert* werden sollten. Ihre ortsnahe Erledigung kann in unterschiedlichen Formen erfolgen, die anschließend an eine allgemeine Bewertung vorgestellt und diskutiert werden sollen.

5.1.1 Steuerung und Koordination

Betrachtet man die Effekte auf die *politische Steuerung und Koordination* des Verwaltungsvollzugs, so ist durch die Zusammenlegung zuvor fragmentierter Zuständigkeiten eine deutliche Senkung der Transaktionskosten möglich. Die besondere Qualität einer gebietskörperschaftlichen Regionsbildung läge in dieser Beziehung in der starken Position des direkt gewählten Regionspräsidenten im Verhältnis zur Regionalversammlung und den regionsangehörigen Kommunen. Die positiven Effekte einer Bündelung der Zuständigkeiten könnten durch eine entsprechend hohe strukturelle Koordinations- und Durchsetzungsfähigkeit bestmöglich ausgeschöpft werden. Im Detail sind *Koordinationsgewinne* bei Aufgaben mit regionalem Bezug dadurch zu erzielen, dass zuvor über die Kreise verteilte Entscheidungsbefugnisse regionsweit gebündelt werden. Gegenseitige Information, Verfahrensbeteiligung und Absprachen können „über den Gang“ erfolgen und so die Qualität von Verwaltungsprozessen verbessern (vgl. „Einheit der Verwaltung“, Wagener 1967: 285f.). Manche Bereiche entwickeln gar erst in kreisübergreifender Absprache und Koordination ihre volle positive Wirkung für die Bürger. Durch die Zusammenführung von zuvor zwischen Kreisen und ZGB aufgeteilten Zuständigkeiten entfallen Aushandlungsprozesse, können Konflikte und Schnittstellenprobleme reduziert und konsistente Entscheidungen getroffen werden. Zudem sind *Verbundvorteile* realisierbar, wenn durch eine umfassende Bündelungsfunktion der Regionalverwaltung unterschiedliche Aufgabenbereiche unter einem Dach erledigt werden. Vorhandenes Know-how und Sachausstattung kann universell für verschiedenste Aufgabenbereiche herangezogen werden.

Schließlich steigt durch eine klare Aufteilung der kommunalen Zuständigkeiten in örtliche und regionale Sphären die Transparenz des Verwaltungshandelns für Politiker und Bürger, da die Verantwortlichkeiten klar vor Ort den Gemeinden oder überörtlich der Regionalverwaltung zugewiesen sind. Vervollständigt wird dieser Transparenzgewinn jedoch erst durch zwei weitere Schritte: Zum einen, wenn die weiteren auf der kommunalen Ebene tätigen Einrichtungen und Organisationen wie die Braunschweiger Landschaft, die Sparkassen, die IHK-Grenzen ebenfalls einen der Region entsprechenden Zuständigkeitszuschnitt aufweisen. Die Verantwortung hierfür liegt jedoch zum größten Teil nicht oder nur teilweise in der Hand kommunalpolitischer Akteure. Zum zweiten, wenn die derzeit noch auf staatliche Sonderbehörden verteilten Vollzugsaufgaben weitest möglich auf die dann hinreichend leistungsfähige Regionalverwaltung übertragen würden, käme man dem Idealbild einer allumfassenden kommunalen Zuständigkeit bedeutend näher. Auch diese Entscheidung kann von der Kommunalpolitik nur begrenzt beeinflusst werden und soll deshalb hier nur am Rande behandelt werden.

5.1.2 Leistungsfähigkeit

Betrachtet man die *Leistungsfähigkeit* einer derartigen Regionalverwaltung, so können bei einer Zusammenfassung von Aufgaben mit regionalem Bezug durch eine zu erwartende Professionalisierung positive Effekte im Sinne einer *Qualitätsverbesserung* der Verwaltungsleistungen erzielt werden. Die derzeitigen Defizite aufgrund zu kleiner Kreisgrößen in den Bereichen Denkmalschutz, Naturschutz oder der Gewässerverwaltung könnten behoben werden. Zudem sind bei der Erledigung von Fachaufgaben Einsparungen durch den Abbau von Doppelstrukturen und Skaleneffekte (*economies of scale*) möglich.

Weiterhin könnten durch den Wegfall von Doppelungen in Zentralen Diensten und Leitungspositionen (*Overhead*), die Bündelung von Materialbeschaffung, Softwareausstattung und dem Einkauf von Dienstleistungen und Beratungen wie auch eine generelle Professionalisierung des Verwaltungsaufbaus Synergieeffekte und Effizienzgewinne erzielt werden. In gewissen Bereichen wie bspw. den Berufsschulen oder den Gesundheitsämtern ist absehbar, dass sie nur in regionaler Arbeitsteilung wirtschaftlich vorgehalten werden können, da mangels Auslastung Ausbildungsgänge, Dienstleistungen oder medizinisch-technische Ausrüstung nicht mehr kosteneffizient flächendeckend in allen Kreisen und kreisfreien Städten vorhaltbar sind.¹⁵

Ein Blick auf die *Region Hannover* zeigt, dass eine entsprechend große und wirtschaftlich leistungsfähige Gebietskörperschaft in den ihr zugewiesenen Aufgabenfeldern beträchtliche Kompetenzzentren aufbauen kann. Diese könnten auch problemlos Aufgaben übernehmen, die in den meisten Flächenländern der Mittelinstanz oder staatlichen Fachbehörden vorbehalten sind. So verfügt die *Region Hannover* bspw. in der Umweltverwaltung über rund 150 Mitarbeiter und entsprechend ausdifferenzierte Spezialisierungen bei im Verhältnis niedrigen pro Kopf-Verwaltungskosten.

5.1.3 Demokratische Legitimation

Die Bildung einer Gebietskörperschaft *Region Braunschweig* setzte ihre rechtliche Verfasstheit als Gemeindeverband voraus. Die Region würde damit Trägerin der Rechte und Pflichten weitgehend analog zu den bestehenden Landkreisen. Ihre Organe entsprächen jenen eines Landkreises – eine Regionsversammlung, ein Regionsausschuss und einem Regionspräsident oder einer Regionspräsidentin. Damit einhergehen würde die demokratische Legitimation über die Direktwahl einer Regionalversammlung und des Regionspräsidenten/der Regionspräsidentin. Entsprechend der kommunalrechtlichen Vorgaben müsste die Regionsversammlung mit rund 80 Abgeordneten mit jener der *Region Hannover* vergleichbar sein. Dies bedeutet, dass deutlich weniger Abgeordnete

¹⁵ Die möglichen Einspareffekte einer Regionsbildung sollten allerdings nicht überschätzt werden. Der eigentliche Vorteil einer regionsweiten Zuständigkeit liegt in der dauerhaften Sicherstellung eines schnellen, professionellen und einheitlichen Verwaltungsvollzugs trotz notwendiger Haushaltskonsolidierungen.

pro Einwohner die Bürger auf Kreisebene repräsentieren. Die Repräsentation durch die Stadt- und Gemeinderäte auf der lokalen Ebene – und damit die Verantwortlichkeit für die Mehrzahl der die Bürger unmittelbar betreffenden Entscheidungen bliebe dadurch selbstverständlich unangetastet. Aus dem Referenzfall *Region Hannover* sind bisher keine Klagen über eine unzureichende Repräsentation bekannt (vgl. auch Bund der Steuerzahler Niedersachsen 2006).

Ein häufig angeführtes Argument gegen eine Vergrößerung von Landkreisen oder gegen Regionalkreise ist, dass der größere (Fahr-) Aufwand die Bereitschaft zur Kandidatur senke und die Bürger somit ihres Grundrechts zur politischen Partizipation beraubt würden. Seitz (2007b: 138) belegt anhand von Zahlen aus Rheinland-Pfalz und Brandenburg empirisch,

„dass es selbst in den Flächenkreisen des Landes Brandenburg keine Evidenz für einen negativen Zusammenhang zwischen der Entfernung der Gemeinden zum Kreissitz und der Bereitschaft der Gemeindeglieder, sich um ein Mandat im Kreistag zu bewerben, gibt“.

Ob sich dieses Ergebnis auch bei einer weiteren Vergrößerung der Kreisflächen über die in Brandenburg vorzufindende Größe hinaus beibehält, kann nicht seriös abgeschätzt werden. Zu Bedenken ist allerdings, dass in zahlreichen Ballungsgebieten Fahrzeiten von rund einer Stunde – vergleichbar zu jenen in einer potentiellen Region Braunschweig (einen relativ zentral gelegenen Kreissitz vorausgesetzt) – bereits heute die Regel sind. Auch wird den Mandatsträgern im heutigen ZGB dieser Aufwand ebenfalls (zusätzlich zu ihrem Kreistagsmandat) zugemutet.

Dass, wie ebenfalls angeführt, die weiteren Entfernungen eine effektive Wahrnehmung des Mandats unmöglich machen würde, da Ortskenntnis fehlen und persönliche Inaugenscheinnahme erschwert seien, erscheint ebenfalls kein stichhaltiges Argument gegen einen Regionalkreis. Bereits die heutigen Kreisflächen erlauben kaum noch eine „Ortsbegehung“ durch den gesamten Rat oder auch nur einen Ausschuss in einer nennenswerten Zahl von Vorgängen. Die Interessen ihrer Heimatgemeinden ortskundig zu vertreten bleibt die Aufgabe der jeweiligen politischen Repräsentanten. Die technische Entwicklung der letzten Jahre hat darüber hinaus zu einer völlig neuen Qualität der Kommunikations- und Informationsmöglichkeiten für Räten und Verwaltung sowie – aus demokratischer Perspektive noch wichtiger – zu Zugangsmöglichkeiten für Bürger zu ihren Räten geführt.

5.1.4 Bürgernähe

Die angedachte Region Braunschweig zeichnet sich einerseits durch eine große flächenmäßige Ausdehnung, andererseits durch eine Fragmentierung der Verwaltung aus. Voraussetzung für die Akzeptanz einer die Kreisebene ersetzenden Regionsverwaltung ist die Sicherstellung des Erhalts oder gar der Verbesserung der Zugänglichkeit der Verwaltung für den Bürger.

Mit einer Fläche von 5.079 km² würde der neue Regionalkreis 10,7% der Fläche des Landes Niedersachsen umfassen. Die größte Nord-Süd-Ausdehnung beträgt 130 km, die größte West-Ost-Ausdehnung 75 km. Mit einer Gesamteinwohnzahl von 1.150.000 würden 14,9% der Einwohner des Landes Niedersachsen in der Region leben. Die neue Gebietskörperschaft wäre damit zwar nicht einwohnermäßig, aber doch zumindest flächenmäßig deutlich größer als alle bisherigen Kreise in Deutschland. Kommunalverbände dieser Größe wurden bisher nur ergänzend, nicht in Vertretung von Kreisen eingesetzt. Der Regionalkreis würde damit tatsächlich den Sprung in eine neue Dimension kommunaler Gebietskörperschaften darstellen.¹⁶ Die berechtigte Frage ist, ob eine effektive und effiziente Verwaltung über eine solche Flächenausdehnung noch möglich ist. Bürgernähe muss hierbei sowohl anhand Kriterien der Erreichbarkeit als auch der Deckungsgleichheit mit gewohnten Einzugsbereichen bewertet werden (vgl. Wagener 1967), also danach, ob:

- die Zumutbarkeit der Entfernung zum Verwaltungssitz gegeben ist (häufig genannter Maßstab 1 Stunde mit Auto oder öffentlichen Verkehrsmitteln),
- häufig genutzte Dienstleistungen und solche mit örtlichem Bezug ortsnah angeboten werden,
- die Einfachheit und Übersichtlichkeit des Verwaltungsaufbaus für den Bürger gewährleistet ist,
- die Verwaltungsabgrenzung deckungsgleich mit Einzugsbereichen (Schüler-, Pendlerströme etc.) ist sowie
- eine Deckungsgleichheit mit dem Wirtschaftsraum besteht.¹⁷

Die *Überschaubarkeit und Erreichbarkeit* eines näherungsweise zentral im Großraum gelegenen Verwaltungssitzes scheint prinzipiell gegeben. So beträgt die Entfernung zwischen den beiden am weitesten voneinander entfernten Gemeinden über 10.000 Einwohner - Wittingen im Kreis Gifhorn und Clausthal-Zellerfeld im Kreis Goslar 153 Straßenkilometer, diese Strecke ist laut Routenplaner in 1:50h zu bewältigen. Von Wittingen in das zentraler gelegene Braunschweig sind es 73 km, für die im Straßenverkehr 1:07h benötigt werden. Von Clausthal-Zellerfeld nach Braunschweig beträgt die Straßenentfernung 84 km oder 58 Minuten Fahrzeit. Der Richtwert von maximal einer

¹⁶ Zum Größenvergleich: Der größte der in Mecklenburg-Vorpommern im Zuge der verworfenen Kreisgebietsreform geplanten Kreise – Westmecklenburg – war mit rund 7.000 km² projektiert.

¹⁷ Dass es grundsätzlich möglich ist, zeigt ein Blick in europäische Nachbarländer, bspw. Schweden und Dänemark – beide Länder mit ausgesprochen stark ausgeprägter kommunaler Selbstverwaltung. Auch wenn Schwedens riesige, kaum bevölkerte Nordprovinzen hier nicht als Vergleichsfälle herangezogen werden dürfen, so finden sich doch im Süden zahlreiche kommunale Verwaltungsregionen mit ähnlicher Struktur wie sie im Großraum Braunschweig anzutreffen ist: Bspw. Skåne, die südlichste Provinz beheimatet auf 11.027 km² 1.12 Mio. Einwohner, Södermanland auf 8.388 km² 1.06 Mio. Einwohner, Uppland auf 12.676 km², eine Bevölkerung von 1.29 Mio. Einwohnern. Im benachbarten Dänemark gab es schon vor der dortigen Gebietsreform 2007 mehrere Kreise vergleichbarer Größe. Inzwischen wurde die Anzahl der Kreise dort von 13 auf 5 Regionen reduziert, von denen die beiden größten nun gut 12.000 und 13.000 qkm umfassen (vgl. auch Seitz 2007b: 142ff.).

Stunde Fahrzeit zum Verwaltungssitz wird damit nur für wenige Gebiete und einer Verhältnis sehr geringe Bevölkerungszahl überschritten.

Auch muss die Entwicklung der Kommunikationstechnologie seit den 1960er Jahren berücksichtigt werden. Für die Vertreter in einer Verbandsversammlung bedeutet das Einholen von Stellungnahmen, Meinungen, Kenntnisse über Sachverhalte oder die Überprüfung von Behauptungen meist nur noch den Aufwand eines Telefonanrufs oder weniger Mausklicks. Da nicht von einer Zentralisierung solcher Verwaltungszuständigkeiten ausgegangen wird, welche Bürger oder Betriebe in nennenswerter Regelmäßigkeit beanspruchen, würde sich auch die Erhöhung der Aufwendungen für die Bürger in engen Grenzen halten. Verwaltungsbereiche, die zu bestimmten Personenkreisen sehr regelmäßig Kontakt haben müssen und häufig besucht werden – wie bspw. die Sozial- und Jugendhilfe oder KFZ – An- und Ummeldungen – müssten zumindest in der operativen Wahrnehmung weiterhin in vergleichbarer Entfernung wie bisher angesiedelt sein. Für jene spezifischen Aufgaben, die aus wirtschaftlichen Gründen nur noch in einer Vor-Ort-Lösung, d.h. nur noch an einer Stelle in der Region (nicht zwingend dem Regionssitz) angeboten werden könnten, ergäbe sich ggf. ein Mehraufwand. Dies beträfe nach der bisherigen Aufgabenanalyse bspw. die Gesundheitsämter für sehr spezifische Untersuchungen, bei denen Sprechstunden vor Ort auf Grund der vorzuhaltenden Technik nicht möglich sind. Da diese vom einzelnen Bürger nur extrem selten oder nie in Anspruch genommen werden, überwiegen aus Sicht der Gutachter hier die Vorteile über den Nachteil einer größeren Bürgerferne.¹⁸

Vor diesem Hintergrund müssen die bei der letzten Kreisgebietsreform in den 1970er Jahren sehr konservativ gewählten Kreisgrößen durchaus in Frage gestellt werden. So hält Hesse (2004: 457) in seinem Gutachten zur Verwaltungsreform im Saarland selbst für Kreise mit traditionellem Aufgabenportfolio fest:

“Anders als noch vor 20 Jahren ist dabei nicht so bedeutend, wie nah die Kreisverwaltung dem Bürger im Alltag ist (entsprechende Publikumsaufgaben können mittels moderner Technik weitgehend vor Ort in der Gemeinde erledigt werden); statt dessen sind im Kreismaßstab wirtschaftliche Betriebsgrößen zu schaffen, die eine Bündelung von komplexen, an spezifische Anspruchsgruppen gerichtete Dienstleistungen ermöglichen und eine überörtliche Steuerung in kommunaler Verantwortung erlauben.“

Aus Sicht der Gutachter kann nur wiederholt werden, dass eine Regionsbildung nur dann Sinn macht, wenn sie durch Aufgabenübertragungen eine *Stärkung der Städte- und Gemeindeebene* vorsieht, oder – sollte eine entsprechende Leistungsfähigkeit derzeit nicht verfügbar sein – diese zumindest anlegt und Perspektiven für die Gemeinden aufzeigt. Häufig beanspruchte Dienstleistungen müssen weiterhin in zumindest gleicher Entfernung wie bisher angeboten werden. Entsprechende organisatorische Lösungsansätze werden weiter unten diskutiert.

¹⁸ Seitz (2007: 10f.) geht für gewöhnliche Landkreise davon aus, dass „der Durchschnittsbürger deutlich weniger als einmal pro Jahr eine Kreisverwaltung aufsuchen muss.“ Bei einer konsequenten Kommunalisierungspolitik dürfte die Besuchshäufigkeit weiter stark abnehmen.

Hinsichtlich der territorialen Kongruenz einer Region Braunschweig kann an obige Ausführungen zur Koordinationsfähigkeit und Schnittstellenreduktion angeknüpft werden: Eine langfristig anzustrebende weitestgehende kommunale Zuständigkeit mit einer klaren Aufteilung in gemeindliche und regionale Aufgaben böte die Chance zum Abbau von Doppelzuständigkeiten und Koordinationsbedarf. Eine verfasste Region würde gleichzeitig die gegebenen Verflechtungen im Großraum spiegeln und Verwaltungs- und Wirtschaftsraum in Deckung bringen.

Zusammenfassend kann gefolgert werden, dass eine *Regionalkreisbildung deutliche Vorteile für die Bürger bringen kann*, wenn im Zuge der Gesamtreform durch eines der unten diskutierten Modelle eine entsprechende Leistungssteigerung und Aufwertung der ortsnahen Ebene einhergeht. Die Bürgernähe würde von einer besseren Erreichbarkeit, einer verständlichen Bündelung von Zuständigkeiten auf einer wohnortnahen Ebene und vom Abbau von Doppelzuständigkeiten profitieren.

5.1.5 Regionaler Disparitätenausgleich

Eine verfasste Region mit entsprechender Legitimation und Durchsetzungsfähigkeit könnte auch eine weitergehende Bündelungs- und Ausgleichsfunktion wahrnehmen, wenn ihr nicht nur administrative und regulative, sondern auch distributive Zuständigkeiten übertragen würden. Würde die Region bspw. – analog zur *Region Hannover* – örtliche Trägerin der Sozial- und Jugendhilfe, ginge damit die Überführung beträchtlichen Finanzvolumens in die regionale Umlage und eine entsprechende umverteilende Funktion einher. Ein solcher Zusammenschluss der Region zu einer Solidargemeinschaft würde eine neue Qualität der regionalen Integration darstellen, die nur bei einem unumkehrbaren lokalpolitischen Bekenntnis zur Region umsetzbar ist. Wie das viel zitierte Beispiel der *Region Hannover* zeigt, birgt insbesondere dieser Punkt enormen politischen Sprengstoff, zumal er – im Gegensatz zu den eher „weichen“ positiven Effekten – unmittelbar quantifizierbar ist.

Die Vorteile einer solchen Verbindung wären die Möglichkeit zur Schaffung einer über lokale Partialinteressen hinausreichenden Entwicklungsperspektive für den eng verflochtenen Wirtschafts- und Siedlungsraum und eines regionaler Ausgleichs zwischen den verschiedenen Funktionsräumen. Ein sehr wahrscheinlich eintretender Effekt einer regionalen Verwaltung mit entsprechender regionaler Repräsentation durch direktgewählte Abgeordnete darf hier nicht verschwiegen werden: Die Erfahrungen aus Regionalparlamenten wie auch regionalen Verbandsversammlungen zeigen, dass die Vertreter dort weit weniger als ihre Kollegen in den Kreistagen als Repräsentanten der sie entsendenden Städte und Gemeinden agieren. Das stark lokalpatriotische Kirchturmdenken, das auch im Ringen um die kreislichen Pfründe von Bürgern erwartet und beobachtet wird, hat im größeren regionalen Maßstab aufgrund weit schwerer zu organisierender Mehrheiten kaum Durchsetzungschancen. Vielmehr wird berichtet, dass sich die Abgeordneten eine regionale Perspektive zu Eigen machen und – oft gegen die Partial-

interessen ihrer Herkunftsgemeinden – regionsweite Problemlösungen anstreben. Dies führt regelmäßig zu der paradoxen Situation, dass regional organisierte Einheiten leichter zukunftsweisende Infrastrukturprojekte mit entsprechenden positiven Effekten auf den Weg bringen können, diese jedoch auch zu einer höheren finanziellen Belastung der beteiligten Gemeinden führen.

Konkrete Aussagen über unmittelbare Gewinner und Verlierer einer Ausweitung der Umlagefinanzierung sind – selbst bei Übernahme des beim ZGB angewandten Umlageschlüssels – schwierig und mit Vorsicht zu genießen. Aufgrund der höheren Gewerbesteuererinnahmen kann angenommen werden, dass die drei Oberzentren brutto die höchsten Anteile beisteuern würden (vgl. NIW 2008b: 83ff.). Welche Transfers dies zur Folge hätte, kann anhand der zugänglichen Daten für einzelne Bereiche grob geschätzt werden. So sind derzeit insb. Salzgitter und Helmstedt von hohen Kosten im Bereich der Jugend- und Sozialhilfe belastet (NIW 2008a: 127) und würden hier eine entsprechende Entlastung erfahren.

5.1.6 Die Ausgestaltung der örtlichen Ebene

Notwendiges Pendant der Regionalkreisbildung bei Auflösung der Kreise ist die Zuweisung von mehr Zuständigkeiten auf die gemeindliche Ebene. Dies stellt eines der Hauptprobleme des hier diskutierten Ansatzes dar: Da der Großraum Braunschweig durch eine stark heterogene, tendenziell jedoch eher kleingliedrige Gemeindestruktur geprägt ist, steht keine ausreichende Verwaltungskraft über alle Gebietskörperschaften zur Verfügung. Bestimmte, die lokale Gemeinschaft betreffende und deshalb aus prinzipiellen Erwägungen auf die gemeindliche Ebene zu kommunalisierende Aufgaben fallen nur selten und unregelmäßig an. In kleineren Gemeinden und Samtgemeinden kann jedoch aufgrund der geringen Fallhäufigkeit die für die Übernahme dieser Zuständigkeiten notwendige Ausstattung an Personal- und Sachmitteln nicht ausgelastet und folglich nicht wirtschaftlich vorgehalten werden. Auch aus diesem Grund wurden ursprünglich Kommunalverbände – sprich Kreise – eingerichtet. Der derzeitige Status quo gemessen am kleinsten gemeinsamen Nenner gemeindlicher Leistungsfähigkeit erlaubt es jedoch nicht, unmittelbar und einheitlich die verbleibenden Kreisaufgaben auf die gemeindliche Ebene übergehen zu lassen. Eine Lösung für die Problematik der durchschnittlich nur wenig leistungsfähige Gemeindestruktur kann insofern als Schlüsselfrage zur Konstituierung einer Regionalstruktur angesehen werden. Um eine gebietskörperschaftliche Regionsbildung mit ihren Vor- und Nachteilen ernsthaft diskutieren, müssen also Lösungen auch für jene Aufgaben gefunden werden, die nach Wegfall der Landkreise weiterhin ortsnahe zu erbringen sind. Im Folgenden sollen vier unterschiedliche Ansätze vorgestellt werden.

5.1.6.1 Gemeindegebietsreform

Die konsistenteste, aber auch die mit den höchsten politischen Kosten belastete Lösung zur Behebung zahlreicher Schnittstellenprobleme und Stärkung der kommunalen

Selbstverwaltung wäre eine landesweite Gemeindegebietsreform. Mit der Festlegung einer entsprechend hoch angesetzten Einwohnerzahl ließe sich in einem Extremmodell ein Mindestmaß durchgängiger Verwaltungskraft über alle Gemeinden sicherstellen. Damit könnte eine konsequente Aufgabenübertragung von der Kreisebene und damit eine deutliche Aufwertung der örtlichen Ebene ermöglicht werden. Führt man sich die prekäre wirtschaftlichen Situation (vgl. BdSt 2006) sowie die absehbare demographische Entwicklung insbesondere außerhalb der wirtschaftlich prosperierenden Ballungsräume vor Augen (vgl. Nds. Landesamt für Statistik 2005; NIW 2008b), erscheint eine Reform der Gemeindestrukturen selbst zur Sicherstellung des Vollzuges der bisherigen Aufgabenbestandes als notwendig. Zahlreiche Interviewpartner aus der Region wiesen auf die sehr eingeschränkte vorhandene Handlungsfähigkeit kleiner Gemeinden mangels Zuständigkeiten, Ressourcen und – insbesondere in Samtgemeinden – prohibitiver Entscheidungsstrukturen hin. Mit der Schaffung radikal vergrößerter Gemeindegebietsstrukturen bspw. auf dem Niveau nordrhein-westfälischer Gemeinden könnten nachhaltig wirtschaftlich existenz- und arbeitsfähige Einheiten geschaffen werden. Bisher zersplitterte Zuständigkeiten der Gemeinden, Samtgemeinden und Landkreise würden zu einer nahezu vollständigen gemeindlichen Allzuständigkeit in jenen Belangen zusammengefasst, die eine unmittelbare Bedeutung im täglichen Leben der Bürger haben. Klar abgegrenzt hiervon ständen die bürgerferneren Zuständigkeiten der Regionalverwaltung. Zur Realisierung eines solchen Modells müssten durchgängig Strukturen in der Größenordnung von rund 30.000 Einwohnern geschaffen werden, die als „kritische Grenze“ bei so zentralen Aufgabenbereichen wie der Jugendhilfe oder der Unteren Bauordnung gilt.

Ein solch einschneidender Eingriff in die kommunalen Strukturen muss – wie auch weniger radikale Veränderungen – klaren, von der Verfassungsgerichtsbarkeit der Länder definierten Voraussetzungen und Verfahrensanforderungen entsprechen. Das Argument der Stärkung kommunaler Selbstverwaltung durch Übertragung umfassender Zuständigkeiten und einer damit einhergehenden Erhöhung der Bürgernähe genügt hierfür nicht. Angesichts der unabwiesbaren strukturellen Problemlagen sowohl auf der gemeindlichen als auch der kreislichen Ebene kann für Niedersachsen aus *funktionaler Perspektive* prinzipiell von einer notwendigen Reform allein schon zur nachhaltigen Sicherung der kommunalen Funktionsfähigkeit gesprochen werden. Höhere Mittelzuweisungen lösen die grundsätzlichen hier anzutreffenden Problemlagen nicht. Die Sicherstellung einer landesweit einheitlichen Versorgung der Bürger mit Verwaltungsdienstleistungen - sowohl im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung als auch bei Auftragsangelegenheiten kann sowohl aus funktionaler wie auch demokratietheoretischer Sicht durchaus als überwiegendes überörtliches Interesse bezeichnet werden. Die im vorliegenden Fall gegebenen Voraussetzungen und Grenzen einer territorialer Neugliederungen können allerdings abschließend – einen Kläger vorausgesetzt – nur vom zuständigen Landesverfassungsgericht geklärt werden. Klar muss sein, dass ein solcher Schritt eine massive Ausdehnung der Flächenstrukturen der Gemeinden zur Folge hätte – hier müsste in vielen Fällen von einer Zusammenlegung von zwei bis drei bisherigen Gemeinden oder Samtgemeinden ausgegangen werden.

Betrachtet man die starke Bindung der Bürger und ihrer Repräsentanten an ihre Heimatgemeinden, dann erscheint eine derart radikale Reform als politisch sehr schwierig. Ein Engagement der Landesregierung ist in näherer Zukunft – selbst zur Durchsetzung einer weit moderateren Reform – nicht zu erwarten. Die gegenwärtige niedersächsische Landesregierung will sich für die laufende Legislaturperiode der Aufgabe der Neugliederung der Gemeindegebietsstrukturen explizit nicht stellen. Sollte sich diese Einstellung in der nächsten Legislaturperiode ändern, so könnte die politische Durchsetzbarkeit eines solchen Schrittes deutlich erhöht werden, wenn im Vorlauf mit entsprechenden Anreizen versehene Freiwilligkeitsphasen ausgelobt werden. Dabei dürften klare Zielgrößen und gegebene Verflechtungstatbestände zwischen Gemeinden jedoch nicht außer Acht gelassen werden.¹⁹

Ein Weg, sowohl die abwartende Haltung der Landesregierung als auch etwaige verfassungsrechtliche Bedenken zu umgehen, wären freiwillige gemeindliche Zusammenschlüsse im Großraum Braunschweig.²⁰ Über diesen Schritt wird derzeit in einigen Gemeinden – wie bspw. im Harz – angesichts starker Verflechtungen und unübersehbarer struktureller Haushaltsdefizite nachgedacht. Mit Blick auf eine Regionsbildung wird dieser Weg von den Gutachtern jedoch skeptisch gesehen: Ohne Zweifel können freiwillige Zusammenschlüsse Lösungen für lokale Probleme bieten. Angesichts der sehr großen Anzahl an Gebietskörperschaften, des unterschiedlich stark ausgeprägten Leidensdrucks, den in derartigen Prozessen immer zu berücksichtigenden Eigeninteressen von lokalpolitischen Akteuren und den unter der Bevölkerung vorhandenen und auch geschürten Verlustängsten wird im vorliegenden Fall die Erreichung einer flächendeckenden, rein freiwilligen Lösung selbst in kleinerem Maßstab als nicht realistisch eingeschätzt.

5.1.6.2 Örtliche Wahrnehmung von Kreisaufgaben mit Außenstellen

Wenn aus inhaltlichen und politischen Gründen nicht auf eine massiv konsolidierte gemeindliche Ebene zurückgegriffen werden kann, so müssen zur Realisierung einer gebietskörperschaftlich verfassten Region mit einer *flächendeckend weitestgehend einheitlichen* Wahrnehmung einer großen Anzahl von derzeit auf der kreislichen Ebene ange-

¹⁹ Weitestgehend auf Freiwilligkeit und starre Größenvorgaben abzielende Verfahren können – wie das aktuelle Beispiel des Landes Thüringen zeigt – zu sog. „Abwehrzusammenschlüssen“ und damit dysfunktionalen Lösungen führen. Abwehrzusammenschlüsse sind „Gemeindeneubildungen, die insbesondere in der Motivation erfolgen, die Eingliederung in benachbarte größere Städte und Gemeinden zu verhindern, dabei aber ökonomische Aspekte oder funktionale Verflechtungen im Versorgungs-, Bildungs-, Arbeits-, Kultur- sowie Freizeitbereich unbeachtet lassen“ (vgl. König/Sedlacek 2008).

²⁰ Neben den in Anreizstrukturen eingebetteten Zusammenschlüssen in den östlichen Bundesländern finden sich aktuelle Beispiele für solche rein auf der Einsicht sachlicher Notwendigkeiten beruhender Zusammenschlüsse in Baden-Württemberg mit der Eingemeindung der Gemeinde Tennenbronn in die Stadt Schramberg zum 1. Mai 2006 und dem geplanten Zusammenschluss der Gemeinden Bürchau, Elbenschwand, Neuenweg, Raich, Sallneck, Tegernau, und Wies zur Gemeinde Kleines Wiesental, in Schleswig-Holstein mit dem geplanten Zusammenschluss der Gemeinden Hägen und Süderheistedt sowie der Stadt Westerland und der Gemeinde Sylt-Ost und auch in Niedersachsen mit dem geplanten Zusammenschluss der Samtgemeinden Polle und Bodenwerder.

lagerten Aufgaben Alternativmodelle entwickelt werden. Eine Lösung dieser Problematik würde eine *Übertragung auf die örtliche Ebene in zwei Geschwindigkeiten*, d.h. die Übertragung von Zuständigkeiten auf die untere kommunale Ebene entsprechend ihrer jeweiligen Leistungsfähigkeit, darstellen. Städte und Einheitsgemeinden mit hinreichender Verwaltungskraft erhielten wie auch heute schon die „großen selbständigen Städte“ selektiv Kompetenzblöcke zugewiesen.

Selbstverständlich müsste auch nach Aufgehen der Landkreise in einem Regionalkreis die Versorgung von kleineren Gemeinden und Samtgemeinden mit entsprechenden Dienstleistungen flächendeckend und ortsnah sichergestellt sein. Um dies zu gewährleisten könnten zumindest übergangsweise – sinnvoller Weise an den bisherigen Standorten der Landratsämter – Außenstellen der Regionsverwaltung eingerichtet werden. So wären Zentralisierungsgewinne bei Aufgaben mit regionalem Bezug mit einer weitestgehenden (im Falle der vollen Übernahme aller Aufgaben mit lokalem Bezug) oder zumindest dem Status quo entsprechender Bürgernähe verbunden. Legitimation und Steuerung der Außenstellen wären über die zentralen Organe der Region sicherzustellen. Konsequenz zu Ende gedacht könnte eine Kernüberlegung dieses Modells sein, dass die Außenstellen der Regionsverwaltung sukzessive mit dem weiteren Erstarren der gemeindlichen Ebene abgeschmolzen würden. Im Zuge von Gemeindefusionen oder Kooperationsvereinbarungen könnten Verantwortlichkeiten und Personal von den Außenstellen auf die einzelnen Gebietskörperschaften übertragen werden. Eine geringe Anzahl von Aufgaben könnte auch bei einer Befähigung der unteren kommunalen Ebene aus Effizienzgründen dauerhaft in derartigen dislozierten Einrichtungen der Region erbracht werden.

Die *Vorteile* des Außenstellenmodells im Kontext einer Regionsbildung liegen auf der Hand: Der Aufbau einer Regionalverwaltung wäre weitestgehend unabhängig von den Fortschritten bei der Befähigung der gemeindlichen Ebene. Die Außenstellenlösung böte allen kreisangehörigen Städten und Gemeinden die Sicherheit einer qualitativ hochwertigen Aufgabenwahrnehmung sowie eine „Rückfallebene“ bei Umstellungsproblemen und Fachfragen, auch während der Reformprozesse. Gleichzeitig können Befürchtungen über Arbeitsplatz- und Einwohnerverlusten in den ehemaligen Kreisstädten gemildert und vorhandene Räumlichkeiten weiter genutzt werden. Einspareffekte und Routinen könnten auf regionaler Ebene erzielt und auch zukünftig zentral zu erledigende Fach- und Zuarbeiten mit Bedacht selektiert werden. Und schließlich würde durch die Schaffung von starken Anreizstrukturen in der Form umfassender, auf eine Übertragung wartender Kompetenzen der Prozess einer Konsolidierung der Gemeindeebene vorangetrieben. Hierbei müsste die Region klare quantitative und qualitative Kriterien für eine Kommunalisierung festlegen, um sowohl die Gefahr einer vorzeitigen Übertragungen auf unangemessene Strukturen, als auch eine Verschleppung der Übernahme zu vermeiden.

Nachteile dieser Vorgehensweise wären eine hohe Unübersichtlichkeit der Zuständigkeitsanlagerung für Außenstehende und die vermutlich dauerhafte Beibehaltung paralleler Verwaltungseinheiten in Form von mit wenigen Aufgaben betrauter Außenstellen in

(Teilen) der Region. Damit einhergehen würde rechnerisch ein Einflussverlust der Bürger der gemeindlichen Gebietskörperschaften, da sie nur noch Delegierte in eine Regionalversammlung größeren Zuschnitts, nicht mehr in einen weit kleineren und übersichtlichen Kreistag entsenden würden. Ob damit ein faktischer Einflussverlust insbesondere für die zahlreichen kleineren kreisangehörigen Gemeinden einherginge, sei dahingestellt.

Insgesamt erscheint dieser Vorschlag sehr praktikabel, da er einer schrittweisen und dadurch risikoarmen und politisch leichter durchsetzbaren Reformentwicklung entsprechen würde.

5.1.6.3 Kommunalisierung von Kreisaufgaben mit Residualfunktion für das Umland

Eine weitere Lösung für das Problem der heterogenen Leistungsfähigkeit der gemeindlichen Ebene wäre eine einvernehmliche und konsequente Bündelung vormals kreislicher Aufgaben auf der gemeindlichen Ebene. Dieses Modell käme ohne die Vorhaltung von Außenstellen der Regionsverwaltung aus. Aufgabenblöcke, die in gewöhnlichen Gemeinden aufgrund mangelnder Verwaltungskraft nicht selbst übernommen werden können, werden von der nächstgelegenen *Gemeinde oder Stadt mit entsprechender Leistungsfähigkeit und zentralörtlicher Funktion* angeboten. Die Gemeinden blieben formal unabhängig und verfügten weiter über alle entsprechenden Institutionen. Diese Lösung stellt eine Sonderform interkommunaler Kooperationen (IKZ) dar und würde im weitesten Sinne *zentrale Orte* stützen.

Voraussetzung für ein solches Modell ist eine ohnehin schon enge Verflechtung zwischen den einzelnen Akteuren und ein weitestgehender Dienstleistungscharakter der übernommenen Aufgaben, welcher möglichst wenig Ermessensentscheidungen enthält. Aufgaben, welche hierfür in Frage kommen würden, wären bspw. Pass- und Führerscheinwesen, Untere Bauordnung, die Jugendhilfe und die Funktion als herangezogene Verwaltung für Aufgaben der Sozialhilfe.

Dieses Modell bietet eine Reihe offensichtlicher Vor- und Nachteile. Der bedeutendste *Vorteil* wäre zweifelsohne ein konkurrenzlos *schlanker Verwaltungsaufbau*. Die Vorhaltung von Doppelstrukturen in leistungsstarken Kommunen einerseits und auf regionaler Ebene andererseits würde entfallen. Gleichzeitig würde durch diese Bündelung der Aufgabenerledigung eine größere Zahl von Gemeinden die kritische Aufgabenmasse zur effizienten Übernahme der Verwaltungstätigkeiten gewinnen. Dies würde ihre zentralörtliche Funktion stärken und die Ortsnähe für alle Bürger erhöhen.

Aber auch dieses Modell hat mehrere *Nachteile* politischer und juristischer Natur: Es ist fraglich, ob weniger leistungsschwache Gemeinden statt eines Landratsamtes eine nahe liegende, stärkere Kommune mit dem Vollzug ihrer Zuständigkeiten betraut sehen wollen. Auch wenn keine politischen Entscheidungen, sondern lediglich der Vollzug technischer Aufgaben delegiert würden, so blieben vermutlich doch ein auf lokalem Kon-

kurrenzdenken aufbauendes Misstrauen und das Gefühl einer schleichenden Eingemeindung bestehen. Faktisch würden die üblichen Stadt-Umland-Konflikte in kleinerem Maßstab repliziert. Zudem ist absehbar, dass – wenn keine regionsweit einheitliche Lösung durchgesetzt wird – für Außenstehende eine wachsende Unübersichtlichkeit der Vollzugszuständigkeit entstehen könnte. Neben der unmittelbaren gemeindlichen und der regionalen Ebene wäre in einigen Aufgabenbereichen auch das benachbarte „Dienstleistungszentrum“ beteiligt. Diese Problematik könnte ggf. aus Sicht der Bürger und Unternehmen durch Bürgerbüros in den Gemeinden gelöst werden, die als „front office“ dienen und mit entsprechender EDV-Vernetzung die Ausführung von Aufgaben delegieren. Die juristischen, insbesondere EU-vergaberechtlichen und steuerlichen Unsicherheiten eines solchen Modells können hier nicht diskutiert werden, sind jedoch auf jeden Fall zu beachten.

Zusammenfassend erscheint dieses Modell trotz seines offenkundigen funktionalen Vorteils einer konkurrenzlos ortsnahen, ortskundigen und am besten den realen Bewegungsmustern der Bevölkerung entsprechenden Zuschnitts als nicht ganz einfach durchzusetzen. Neben den offenen juristischen Fragen einer interkommunalen Kooperation ist es insbesondere auf der lokalpolitischen Ebene durch natürliche Konfliktmuster und Konkurrenzbeziehungen zwischen unabhängigen benachbarten Kommunen belastet. Außerhalb eines formalen Zusammenschlusses in einer Einheitsgemeinde werden diese Konflikte schwer flächendeckend zu lösen sein.

5.1.6.4 Interkommunale Kooperationen auf der gemeindlichen Ebene

Ein letztes denkbare Modell zur Bündelung der Verwaltungskraft der gemeindlichen Ebene wäre die Erreichung kritischer Massen durch interkommunale Kooperationen (IKZ). Dieser Ansatz wird bereits heute zur Erledigung des gegenwärtigen Aufgabenbestandes von der Landesregierung beworben. Sein unabweisbarer Vorteil ist, dass die bestehenden Gemeinde- (und Kreisstrukturen) nicht angetastet werden müssen und die damit verbundenen (im historischen Gedächtnis der Regierungsparteien tief eingebrannten) politischen Kosten vermieden werden können. Dass die Landesregierungen überhaupt auf diese Strategie setzen, zeigt die strukturelle Schwäche vieler Gemeinden. Ein Blick auf die bisher erzielten Erfolge kann als eher ernüchterndes Lehrstück für das Potential dieses Ansatzes dienen.

Zwar identifizieren Hesse und Götz (2006) in einem Auftragsgutachten für das niedersächsische Innenministerium 419 *einzelne*, thematisch meist sehr überschaubare Kooperationen zwischen niedersächsischen Kommunen unter Einbeziehung von Kooperationen zwischen oder mit der Kreisebene, verglichen mit der Größe des Landes und dem seit längerem auf den Städten und Gemeinden lastenden Problemdrucks kann jedoch IKZ eher als „lahmes Pferd“ im Stall der Verwaltungsreformer bezeichnet werden. Diese Zurückhaltung hat durchaus ihren Grund. Häufig bleiben IKZ bilaterale Einzelfälle mit erheblichen Transaktions- und Verhandlungskosten. Zudem bleiben sie in der Regel sektoral auf Einzelaufgaben beschränkt, was Synergieeffekte und Bündelungsgewinne reduziert. Durch die „one-issue-Organisation“ werden Koppelgeschäfte und andere „Er-

leichterungen der Entscheidungsverfahren erschwert. Die Beschränkung auf eine rein fachliche Logik lässt die Vorteile einer territorialen Organisation außen vor und ist – bei häufigem Einsatz – auch demokratietheoretisch bedenklich. Die eher technischen Aushandlungs- und laufenden Steuerungsprozesse bieten (ähnlich wie *Public-Private-Partnerships*) nach einer einmaligen Kooperationsentscheidung wenig Platz für kommunalpolitische Einflussnahme der Mandatsträger. Zudem treffen die bereits im vorhergehenden Abschnitt genannten, ungeklärten juristischen Fragen umfassenderer IKZ treffen natürlich auch im Kernmodell zu. Interkommunale Zusammenarbeit bietet aus unserer Sicht daher nur bedingt eine Lösung der geschilderten Probleme (vgl. auch Fürst 1999: 611; 579).

5.1.7 Abschließende Bewertung

Zusammenfassend muss das sog. Maximalmodell der Schaffung einer gemeinsamen Gebietskörperschaft „Region Braunschweig“ unter Auflösung der Kreise ambivalent bewertet werden. Einerseits bildet die Zusammenführung regionaler, fachlich komplexer sowie auf regionsfremde Adressaten abzielender Aufgaben große Chancen zur Verbesserung politisch-administrativer Koordination, fachlicher Qualität, wirtschaftlicher Effizienz und externer Sichtbarkeit. Andererseits stellt er aufgrund der Reichweite dieses Entwurfs selbst bei einer adäquaten Berücksichtigung des zur Realisierung notwendigen zeitlichen Rahmens von mehr als einem Jahrzehnt ein hochkomplexes Reformprojekt mit Vielzahl zu lösender fachlicher Schwierigkeiten wie zu überzeugender politischer Vetospieler dar. Diese Komplexität macht eine Umsetzung „aus dem Stand“ zu einem politisch sehr gewagten Unterfangen mit hoher Wahrscheinlichkeit eines Scheiterns.

Wesentlich beeinflusst wird der Komplexitätsgrad einer Regionsbildung durch die gewählte Strategie zur strukturellen Befähigung der gemeindlichen Ebene, weit reichende Zuständigkeiten von der Kreisebene zu übernehmen oder diese zumindest weiterhin adäquat zur Verfügung zu stellen. Von den vier vorgestellten Modellen erscheint das erste, eine flächendeckende Gemeindegebietsreform durch eine Kombination von Freiwilligkeitsphasen und hierarchischen Vorgaben als die stringentste. Neben der Schaffung vergleichbar leistungsfähiger Einheiten würden auch landesweite Strukturprobleme bearbeitet. Die zweite Lösung, die Beibehaltung von regionalen Außenstellen mit begrenzter Residualfunktion stellt die derzeit praktikabelste Lösung dar, da sowohl auf eine Gemeindegebietsstrukturreform als auch auf mit ebenfalls sehr hohen Anbahnungskosten verbundenen interkommunale Kooperationen auf der gemeindlichen Ebene verzichtet werden kann. Politische Steuerung und Kontrolle dieser Außenstellen wäre in diesem Fall vergleichbar mit dem Status quo durch den „vergrößerten Kreistag“ – die Regionalversammlung – möglich. Die beiden letzteren, auf interkommunale Kooperationen der Gemeinden in den bestehenden Strukturen aufbauenden Lösungsvorschläge erscheinen als zu unsicher hinsichtlich ihres Zustandekommens, als zu wenig stabil da oft auf persönlichen Beziehungen aufbauend, als zu unübersichtlich für Bürger und Un-

ternehmen und als wirtschaftlich unattraktiv aufgrund der damit verbundenen hohen Transaktionskosten.

Alle Modelle bergen ein hohes Risiko des Scheiterns aufgrund politischer Blockaden. Ein Bewusstsein dieses Risikos sollte alle Akteure von einer zu starken Forcierung des Prozesses abhalten. Andererseits ist offensichtlich und empirisch nachgewiesen, dass Prozesse struktureller Modernisierung von allen Beteiligten respektierte und durchsetzungsstarke Promotoren benötigen (vgl. Fürst 2007). Der Kreis der Promotoren im Großraum Braunschweig ist noch ausbaufähig.

5.2 Bildung eines Verbandes unter Beibehaltung der Kreisebene

Dieses Modell zielt letztlich auf einen Ausbau und eine Vertiefung des bestehenden multifunktionalen Stadt-Umlandverbandes, des *Zweckverband Großraum Braunschweig* ab. Im Gegensatz zum zuvor vorgestellten Modell einer *Gebietskörperschaft* Großraum Braunschweig würde diese Lösung auf diesen höchsten Grad institutioneller Verfasstheit der regionalen Ebene verzichten. Als gebietskörperschaftlich verfasste Kommunalverbände würden weiterhin die Kreise als Ebene bestehen bleiben. Sie würden lediglich einen Teil ihrer Aufgaben abgeben.

Grundsätzlich sind zwei – ggf. aufeinander aufbauende – Realisierungsformen dieses Modells denkbar. Im ersten, schwächer institutionalisierten Fall würde die Verbandsebene mit einem schlanken Verwaltungsapparat eher als Vermittler zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften wirken und als „Botschafter“ die Außendarstellung des Großraums übernehmen. Diese Funktionsbeschreibung wäre stärker an den bisherigen ZGB angelehnt. Im zweiten Fall würden der Verbandsverwaltung auch „harte“ Aufgaben mit regionalem Bezug übertragen. Abhängig vom Umfang der auf den Zweckverband Großraum Braunschweig übertragenen Aufgaben könnte entweder – im ersten Fall – die beim ZGB bisher gewählte indirekte Legitimation der Verbandsversammlung, oder – im zweiten Fall bei deutlich umfassenderen Zuständigkeiten – eine direkte demokratische Legitimation der Verbandsversammlung gewählt werden.

5.2.1 Steuerung und Koordination

Die im Abschnitt zum gebietskörperschaftlich verfassten Großraum genannten positiven Effekte auf die *politische Steuerung und Koordination* des Verwaltungsvollzugs treffen auf der Ebene des Verwaltungsvollzug im Prinzip weitestgehend auch auf die verbandliche Organisationsform zu. So könnten hier – eine entsprechend komplementäres Aufgabenportfolio vorausgesetzt – ebenfalls beträchtliche Koordinationsgewinne und Verbundvorteile realisiert werden. Beträchtliche Unterschiede bestehen jedoch im Bereich der politischen Entscheidungsstrukturen, insbesondere hinsichtlich der Stärke des Verbandsvorsitzenden im Verhältnis zu Verbandsversammlung und kommunalen Gebiets-

körperschaften. Hier existieren weiterhin die ebenfalls direktdemokratisch legitimierten Landkreise, welche in direkter Konkurrenz um Ressourcen und Kompetenzen stehen.

Am Beispiel des ZGB lässt sich zeigen, welche Reibungsverluste und welches Konfliktpotential in nicht optimierten Entscheidungsstrukturen liegen. Schon die Schaffung des auf zwei wesentliche Aufgaben – die Regionalplanung (als Untere Landesplanungsbehörde) und den regionalen ÖPNV – beschränkten Verbandes war in der Region politisch umstritten (vgl. Lompe/Blöcker 1997: 283-286). Interessendivergenzen zwischen wirtschaftlich prosperierenden und darbenden Teilräumen sowie eine befürchtete Dominanz der Stadt Braunschweig führten zu einer Zweckverbandslösung, die sich auf wenige spezifische Aufgaben beschränkt. Bei diesen Kernaufgaben erschien den Akteuren der regionale Handlungsbedarf plausibel. Potentielle regionale Aufgaben mit größerem Konfliktpotential (Wirtschaftsförderung, Abfallentsorgung) wurden hingegen ausgeklammert. Der Stuttgarter Referenzfall krankt ebenfalls an einer hohen Konflikanfälligkeit insbesondere an den Berührungspunkten von Regional- und Kreisverwaltung. Es ist offensichtlich, dass hier eine sowohl die gemeindliche Ebene befriedigende als auch die regionalen Belange betonende Institutionalisierung gefunden werden muss. Die bisherige Lösung im ZGB taugt hierfür in unveränderter Form nicht.

5.2.2 Leistungsfähigkeit

Die Übertragung entsprechender „harter“ Zuständigkeiten vorausgesetzt, steht eine Verbandslösung den in einer regionalen Gebietskörperschaft zu erzielenden Effizienzgewinnen in Nichts nach. So können sowohl positive Effekte aus verkürzten Entscheidungswegen, als auch Skalen- und Verbunderträge aus der Zusammenlegung von zersplitterten Zuständigkeiten gezogen werden. Wie oben erwähnt, ist zu erwarten, dass sich diese Verbesserungen tendenziell stärker in einem nachhaltig qualitativ hochwertigen und großraumweit homogenen Verwaltungsvollzug ausdrücken. Die durchaus möglichen Einspareffekte werden sich vermutlich im Verhältnis der gesamten Verwaltungskosten eher gering ausnehmen.

5.2.3 Demokratische Legitimation

Bei einer Bewertung der demokratischen Legitimation muss dezidiert zwischen den beiden Modellen – mittelbar und unmittelbar legitimierte Verbandsversammlung unterschieden werden. Welche Institutionalisierung hier gewählt wird, ist alles andere als trivial: Hier wird deutlich die Wertigkeit des Verbands zum Ausdruck gebracht und Entwicklungsmöglichkeiten aufgezeigt – oder auch nicht. Selbstverständlich besteht hier auch eine „untrennbare Wechselbeziehung zwischen Qualität und Quantität der Aufgaben und den Anforderungen an eine entsprechende demokratische Legitimation“ (Schliesky 2007: 885).

Ein *mittelbar legitimierter Verband* leidet, wie die aktuelle Situation im ZGB zeigt, am Fehlen eines direkten Mandats der Bevölkerung und einer eigenen Finanzierungsquelle.

Die Mitglieder der Verbandsversammlung sind über die Räte der kreisfreien Städte und Kreise legitimiert und von diesen lediglich entsandt. Damit haben sie primär eine lokale Bindung und müssen sich auch für die Verbandsentscheidungen und das, was sie für ihren Sprengel bis hinunter zu den kleinen verbandsangehörigen Gemeinden „herausgeholt“ haben, rechtfertigen. Dies führt zu einer sehr ambivalenten Situation, in der der Verband einerseits die Verantwortung für eine integrierte regionale Entwicklung und Aufgabenvollzug trägt, andererseits die Verbandsentscheidungen noch verhältnismäßig stark von der kommunalen Ebenen beeinflusst oder zumindest indirekt sanktioniert werden können, wobei dieser Zugriff jedoch weit von der Qualität eines gebundenen Mandats entfernt ist. Aufgrund der nur sehr mittelbaren Bindung der Delegierten an ihre Entsendekreise wird sogar von einer teilweisen Dominanz parteipolitischer Einflussfaktoren über lokale Bindungen berichtet.

Diese paradoxe Situation lässt sich aus der großen Heterogenität unter den kreisangehörigen Gemeinden erklären: Wie die am 15. Juni 2008 gemeinsam von den Mittelstädten herausgegebene Resolution zur Veränderung der Repräsentation und Entscheidungsmodi im ZGB zeigt, werden die derzeitigen Strukturen von großen Teilen insbesondere der kreisangehörigen Gemeinden kritisiert, da sie ihre originären Interessen nicht angemessen repräsentiert sehen. Aufgrund der Zersplitterung der kommunalen Struktur würden die Interessen der Mittelstädte unter die Belange der Landkreise subsumiert, dabei setzen sich jedoch häufig die Interessenlagen der Grundzentren durch. In der Verbandsversammlung stellten wiederum die Vertreter der Landkreise kein ausreichendes Gewicht gegenüber den Oberzentren dar (Pink 2008). Insgesamt führt diese Zerrissenheit des Mandats der Delegierten in der Verbandsversammlung zu einer deutlichen Schwächung der Durchsetzungskraft und einer starken Komplexitätssteigerung von Aushandlungs- und Entscheidungsprozessen. Zur Behebung dieser institutionellen Defizite fordern die Bürgermeister der kreisangehörigen Städte daher die Einrichtung einer zweiten Kammer neben der Verbandsversammlung, die gleichberechtigt und mit Mitbestimmungskompetenzen ausgestattet „die Aufgaben des Zweckverbandes aktiv [zu] begleiten und deren Auswirkungen auf kommunaler Ebene [...] kommunizieren“ soll.

Ein *unmittelbar legitimierter Verband* könnte dieser wenig effektiven Doppelbindung der Delegierten ein Ende setzen und eine klarer an regionalen Interessen orientierte Politik verfolgen. Bei umfangreicheren Zuständigkeiten auch im Vollzugsbereich wäre eine unmittelbare Beauftragung des Verbands sogar aus demokratietheoretischen Gründen unabdingbar. Dabei kann eine direktdemokratische Legitimation des Verbandes durchaus auch kritisch gesehen werden. Als vierte direkt legitimierte subnationale Ebene intensiviert sie die ohnehin im subnationalen Raum vorhandene Überinstitutionalisierung und erhöht die Komplexität des politisch-administrativen Systems nahe an oder über eine den Bürgern vermittelbare Grenze. Mangelnde Kenntnis der Aufgabenabgrenzung, Intransparenz der Machtarithmetik und konkurrierende Expansionstendenzen der Ebenen erhöht das Unverständnis der Bürger für politische Prozesse und Entscheidungen und verstärkt Politikverdrossenheit und demokratiekritische Tendenzen.

In beiden Modellen – sowohl dem mittelbar wie dem unmittelbar legitimierten Verband müsste ein institutionelles Gegengewicht der Gemeinden in die Entscheidungsprozesse integriert werden, um übermäßige Expansionstendenzen des Verbands zu zügeln. Hier könnte bspw. über die Genehmigung des Globalbudgets eine steuernde Wirkung erreicht werden, ohne die lokalen Verteilungskonflikte in die Entscheidungsfindung zu tragen.

5.2.4 Bürgernähe

Eine Intensivierung verbandlicher Aufgabenwahrnehmung unter Beibehaltung der Kreise hat keine Auswirkung auf die Bürgernähe. Eine großraumweite Bündelung von Aufgaben mit regionalem Bezug oder hoher Spezifität betrifft nur ohnehin weitestgehend bürgerferne Zuständigkeitsbereiche.

5.2.5 Regionaler Disparitätenausgleich

Deutliche Unterschiede im Vergleich einer gebietskörperschaftlich verfassten Region mit einer Verbandslösung zeigen sich in dem in den Modellen angelegten Disparitätenausgleich innerhalb des Großraums. Während in einer Region deutliche Umverteilungseffekte über die Regionsumlage in den kostenträchtigen Aufgabenbereichen Jugend und Sozialhilfe angelegt sind, ist dies in einer Verbandslösung nicht der Fall. Ein Lastenausgleich könnte alternativ zwar auch bei einer Kommune angesiedelt werden, die im Rahmen einer Organleihe die Zuständigkeit für den gesamten Großraum übernehme. Angesichts der Konfliktlastigkeit gerade finanzieller Verflechtungen erscheint diese Institutionalisierungsform hier jedoch ungeeignet. Profitieren würden von der Einbeziehung dieser Aufgabenfelder in die Umlage insbesondere jene Gebiete, die derzeit stark überdurchschnittliche Kosten in diesem Bereich ausweisen. Dies sind die kreisfreie Stadt Salzgitter und das Gebiet des Kreises Helmstedt. In der viel gescholtenen *Region Hannover* stellte dieser Disparitätenausgleich den Hauptgrund für eine Schaffung der regionalen Gebietskörperschaft dar, da die Beteiligten nicht die Augen vor den Verflechtungen und gegenseitigen Abhängigkeiten schließen konnten. Wie oben dargestellt ist offen, ob im Großraum Braunschweig überhaupt ein so belastbares Zusammengehörigkeitsgefühl besteht, das die Grundlage für eine solche Solidargemeinschaft bilden muss. Noch fraglicher ist, ob die politischen Akteure insbesondere in den eigentlich profitierenden Gebietskörperschaften die Chancen dieses Angebots zu erkennen vermögen.

5.2.6 Konventionelle Kreisgebietsreformen und Verbandslösung

Wird ein Ausbau der Verbandslösung unter Beibehaltung der Kreisebene angestrebt, so würde hierdurch die Debatte um einen Neuzuschnitt der Kreisebene nicht obsolet. Eine Betonung der Bedeutung regionaler Belange wie auch ein regionsweiter Vollzug spezialisierter Aufgaben widerspricht nicht einer Stärkung der Kreisebene durch eine Konso-

lidierung in größere Einheiten. Zwar stehen ein multifunktionaler Regionalverband und Kreisverwaltungen in einem komplementären Verhältnis, in dem die regionale Verwaltung durchaus strukturelle Schwächen der Kreise durch Bündelung einzelner Aufgabenblöcke ausgleichen kann. Eine Kreisgebietsreform wäre allerdings alleine schon aus Gründen der Gemeinkosten und allgemeinen Schwäche der Kreise aus Sicht der Gutachter angezeigt. Schrumpft das Portfolio kreislicher Aufgaben durch eine Verlagerung von Zuständigkeiten auf Verband und die kreisangehörige Ebene (insb. der Mittelzentren) weiter, ergeben sich hier unabweisbare Zwänge. Andererseits hat natürlich auch die Struktur der Kreise einen Einfluss auf die aus funktionalen und wirtschaftlichen Gründen im Regionalverband anzulagernden Aufgaben. Je stärker die Kreise konsolidiert und dadurch in ihrer Leistungsfähigkeit gestärkt sind, desto mehr kann sich der Verband auf koordinative Funktionen und geborene Großraumaufgaben beschränken.

Die Landräte haben in ihren öffentlichen Stellungnahmen den Optimierungsbedarf der Kreisstrukturen anerkannt. Die nicht nur im Großraum Braunschweig in diesem Kontext regelmäßige Forderung, eine wissenschaftlich fundierte „optimale Kreisgröße“ zu ermitteln, verkennt die Komplexität einer solchen Einschätzung. Auch wenn verschiedentlich versucht wurde, Idealtypen des „idealen Kreises“ zu entwickeln (vgl. Wagener 1969; Rothe 2004), so entpuppte sich dieses Unterfangen für eine Übertragung auf die Praxis doch als entweder unterkomplex oder als unzulässige normative Abwägung zwischen den zahlreichen zu beachtenden Kriterien. In eine Bewertung müssen neben Einwohnerzahlen, der Topographie und Siedlungsstruktur, Einwohnerdichte, Kreisfläche, Maximalentfernungen und die Entfernung zum Sitz der Kreisverwaltung, die verkehrliche Erschließung, wirtschaftliche und soziale Verflechtungen und schließlich auch kulturelle Aspekte einfließen. Doch selbst wenn alle diese Aspekte in jedem spezifischen Fall in ein objektiv ausgewogenes Verhältnis gebracht würden, so bliebe die abschließende Bewertung bei Klage eines der betroffenen Landkreise doch dem zuständigen Landesverfassungsgericht überlassen. Elaborierte Entwürfe machen deshalb nur Fallabhängig und unter Beteiligung der jeweiligen Landkreise Sinn. Aus strukturellem Eigeninteresse verweigern sich jedoch viele rational handelnde Landräte entsprechenden Überlegungen grundsätzlich.

Lässt man diese für die Zukunft des Großraums und seiner Bewohner eher desillusionierende Perspektive außer Acht, so kann nur geraten werden, im Zuge einer Reform eine konsequente Lösung zu wählen, die zumindest im Ansatz die funktionalen und wirtschaftlichen Stadt-Umland-Problematiken des Großraums aufgreift. Einen Einstieg zu einem derartigen konsequenten Konzept brachte Landrat Kilian (Landkreis Helmstedt) mit einem Kreis Helmstedt-Wolfsburg-Gifhorn ins Gespräch und bezeichnete eine solche Größenordnung unter dem Aspekt der Selbstverwaltung als gerade noch vertretbar. Diesen Gedanken weitergedacht ergibt sich ein aus Sicht der Gutachter funktional ausgewogener Zuschnitt des Großraums in drei Großkreise, die sich jeweils aus einer der kreisfreien Städte und einem oder zwei Landkreisen zusammensetzen. Hier könnte auch flexibel auf landsmannschaftliche Verbundenheiten und Verflechtungen eingegangen und übersichtliche Kreisgebiete mit ortsnahen Beteiligungsmöglichkeiten geschaffen werden, ohne auf zum Vollzug komplexer Aufgaben notwendige Skaleneffekte und

die Möglichkeit eines wirtschaftlichen Disparitätenausgleichs zwischen den einzelnen Funktionsräumen in Stadt und Umland verzichten zu müssen. Sollten wirtschaftlicher und funktionaler Druck weiter steigen und eine reflexhafte Blockadehaltung unhaltbar werden lassen, so müssten sich die politischen Akteure des Großraums an die Festlegung der genauen Abgrenzungen dieser Kreise machen.

5.2.7 Abschließende Bewertung

Das Konzept einer Verbandslösung unter Beibehaltung der Kreisebene ist bei zusammenfassender Betrachtung positiv zu bewerten. Diese als „Optimierung des Status quo“ zu bezeichnende Lösung weist – konsequent umgesetzt – eine Reihe von Vorteilen auf. Unter „konsequenter Umsetzung“ wird hier verstanden, dass der Reformprozess nicht in politischen Abwehrschlachten der Ebenen stecken bliebe, sondern dass von einer Zentralisierung profitierende Aufgaben tatsächlich auf den Regionalverband übertragen würden, eine Konsolidierung der Kreisgebietsstrukturen stattfände und darüber hinaus die Organe und Entscheidungsstrukturen des Verbands optimiert würden. Diese Annahmen vorausgesetzt, hätte das Modell erstens keine gravierenden funktionalen Schwachpunkte, da für alle Aufgabentypen eine adäquate Institutionalisierung hinsichtlich Bürgernähe *und* Leistungsfähigkeit vorgehalten werden könnte. Zweitens könnte im Reformprozess auf Erfahrungen mit etablierten Strukturen zurückgegriffen und offensichtliche Defizite gezielt angegangen werden. Drittens ist dieses Modell inkrementalistisch angelegt, so dass eine kontinuierliche Weiterentwicklung ohne den Kraftaufwand und das Risiko großer Brüche möglich erscheint. Schließlich zeichnet sich diese Lösung aufgrund dieser Vorteile durch die realpolitisch größten Durchsetzungschancen aus. Alle etablierten Akteure bleiben institutionell erhalten, Entscheidungsstrukturen können optimiert werden und Ängste der Vetospieler Landkreistag und Landesregierung hinsichtlich eines Systembruchs und resultierender Neuverteilung von Machtressourcen könnten zerstreut werden. Problemlagen die sich beim Referenzmodell *Verband Stuttgart* zeigen, müssten dabei gezielt vermieden werden. Eine Umfirmierung des ZGB wäre ebenfalls anzuraten, um den Neuaufbruch auch symbolisch zu verdeutlichen.

5.3 Interkommunale Kooperationen auf Kreisebene als Alternative

Vor der Drohkulisse der Regions-Diskussion wird derzeit wieder verstärkt der Ansatz der *interkommunale Zusammenarbeit* (IKZ) (vgl. Hesse/Götz 2006; Fürst 1999: 611; 579) als Alternative zu jeglicher Strukturveränderung ins Spiel gebracht. Die niedersächsische Landesregierung machte stets deutlich, dass sie keine Territorialreformen während der aktuellen Regierungszeit anstrebt. Die offensichtlichen Defizite sowohl der Gemeindegebiets- wie auch der Kreisgebietsstruktur sollen über zwei Ansätze angegangen werden: Zum einen über interkommunale Zusammenarbeit, zum anderen seit neuestem durch die finanzielle Unterstützung von freiwilligen Zusammenschlüssen von Gebietskörperschaften. Mit diesen weichen Mitteln versucht die Landesregierung, die risikobehaftete Aufgabe einer Neugliederung der kommunalen Ebene zu vermeiden und

weiter in die Zukunft zu verschieben. Hier rufen bei der nachgewachsenen Politikergeneration schon die Erzählungen über die politischen Verwerfungen der Gebietsreformen der 70er Jahre Phantomschmerzen hervor, deren Realisierung um jeden Preis vermieden werden soll. Tatsächlich finden freiwillige Kooperationen der Kommunalverwaltung eine weit größere Zustimmung unter den Bürgern als hierarchisch durchgesetzte Gebietsreformen. Dies führte in der Vergangenheit jedoch nicht dazu, dass sich Gemeinden und Kreise mit großer Begeisterung in derartige Unternehmungen gestürzt hätten. Ganz im Gegenteil: Kooperationen werden fast durchgängig nur dann eingegangen, wenn höchste finanzieller Not keine realistische Alternative lässt. Die verhältnismäßig niedrige Zahl von rund 400 Einzelkooperationen deutet darauf hin, dass selbst extremer Haushaltsdruck kaum zu gemeinsamer Aufgabenerledigung führt. Gleichzeitig führt die Betonung der Eigeninitiative der Gebietskörperschaften zu höchst uneinheitlichen Vollzugsorganisationen und -qualitäten, die in der Fläche von Außenstehenden nicht mehr zu durchschauen sind.

Darüber hinaus haben die Bürgermeister und Landräte gute Gründe, nicht einen Großteil ihres Aufgabenvollzugs in gemeinsame Hände mit benachbarten Gebietskörperschaften zu legen. Neben dem unmittelbaren Verlust an Macht und Entscheidungsgewalt gehen mit Kooperationslösungen immer auch hohe Transaktionskosten, langfristige Bindungen und enge Gestaltungsspielräume einher. Diese Situation versuchen kommunalpolitische Entscheider nach Möglichkeit zu vermeiden. Wer den Grad an Personenbezogenheit der Kommunalpolitik kennt, weiß auch, dass auf Absprachen und Verträgen zwischen zwei Hauptverwaltungsbeamten basierende Kooperationen auf tönernen Füßen stehen. Personalwechsel oder Händel zwischen Gebietskörperschaften neigen dazu, auch gut funktionierende technische Zusammenarbeit zu beschädigen. Auch stehen gerade Nachbargemeinden sich oft in einer Art stilisierter Erbkonkurrenz gegenüber, die einen Dialog und gemeinsame Kompromissfindung eher schwierig macht (vgl. Sarcinelli/ Stopper 2004). Auch die Räte haben wenig Interesse an diesen Lösungen, werden doch alle Verhandlungen von den Hauptverwaltungsbeamten geführt und spätere Entscheidungen meist auf technischer Ebene getroffen. Damit bleiben den gewählten Bürgervertretern kaum noch Möglichkeiten, Einfluss auf den Inhalt einer Kooperationsvereinbarung oder den späteren Vollzug zu nehmen.

Zusammenfassend kann gefolgert werden, dass interkommunale Zusammenarbeit zwar sehr gut geeignet sein kann, um individuelle kommunale Problemlagen anzugehen, dass sie aber keine Lösung für übergreifende Problemlagen ist. Deshalb sollte sie als Optimierung, nicht als Ersatz adäquater Strukturen verstanden werden.

6 Modernisierung der Verwaltungsstrukturen im Großraum Braunschweig

Die Analyse der Defizite der vorhandenen Verwaltungsstruktur im Großraum Braunschweig (mangelnde Außenwirkung der Region als Wirtschaftsstandort, Fehlen einer regionalen Identität, unzureichende Verwaltungsgrößen, mangelnder fiskalischer Ausgleich, Folgewirkungen der Zweistufigkeit) bestätigt die Notwendigkeit einer Verwaltungsreform in Richtung einer Stärkung der regionalen kommunalen Zusammenarbeit. Diese wird umso dringlicher, berücksichtigt man die Prognosen zur demografischen Entwicklung und zur Entwicklung der Haushaltslagen der Kommunen. Diese Entwicklungen sollten von allen wichtigen politischen und administrativen Akteuren nicht länger verdrängt werden. Insofern hat die Initiative des Braunschweiger OB Dr. Hoffmann eine für die gesamte Region sehr wichtige Debatte initiiert.

Eine Modernisierung der Verwaltungsstrukturen im Großraum Braunschweig sollte die Sichtbarkeit und Außenwirkung der Region als Wirtschaftsstandort im internationalen Kontext profilieren und stärken, die gemeinsame regionale Identität stärken, einen Beitrag zum Ausgleich zwischen den verschiedenen regionalen Funktionsräumen leisten, zu einer Überwindung der kleingliedrigen kommunalen Zuständigkeitsbereiche führen, dabei eine entsprechende demokratische Repräsentation der kommunalen Gebietskörperschaften sicherstellen und in der Summe zu einer Verbesserung der Koordinationsleistungen und einer Reduzierung der Transaktionskosten beitragen.

Die Betrachtung der wichtigsten Aufgabenfelder zeigt neben den Aufgabenbereichen, die bereits jetzt vom ZGB (Regionalplanung, ÖPNV) und der „Projekt Region Braunschweig GmbH“ (Strukturförderung) wahrgenommen werden, eine Vielzahl weiterer Regionalisierungspotentiale im Großraum Braunschweig auf, so dass prinzipiell die Bildung einer gebietskörperschaftliche verfassten Region Braunschweig unter Auflösung der Landkreise als die stringenteste Lösung erscheint. Die Regionalkreisbildung kann deutliche Vorteile für die Bürger bringen, wenn sie mit einer entsprechenden Leistungssteigerung und Aufwertung der ortsnahen Ebene einhergeht. Die Bürgernähe würde von einer besseren Erreichbarkeit, einer verständlichen Bündelung von Zuständigkeiten auf einer wohnortnahen Ebene und vom Abbau von Doppelzuständigkeiten profitieren.

Allerdings wird diese an für sich sinnvolle Regionsbildung durch die Polyzentralität der Region, die z.T. recht kleinteilige, wenig leistungsfähigen Gemeindestrukturen und politische Widerstände erheblich erschwert. Insbesondere die Gemeindestruktur behindert eine sinnvolle Regionsbildung, da ihre Schwäche es nicht erlaubt, unmittelbar und einheitlich die verbleibenden Kreisaufgaben auf die gemeindliche Ebene übergehen zu lassen. Eine Lösung für die Problematik ist eine der Schlüsselfragen zur Konstituierung einer Regionalstruktur. Um eine gebietskörperschaftliche Regionsbildung mit ihren Vor- und Nachteilen ernsthaft zu diskutieren, müssen also Lösungen auch für jene Auf-

gaben gefunden werden, die nach einem Wegfall der Landkreise weiterhin ortsnah zu erbringen wären. Von den vier in diesem Gutachten hierzu diskutierten Modellen erscheint das erste, eine flächendeckende Gemeindegebietsreform durch eine Kombination von Freiwilligkeitsphasen und hierarchischen Vorgaben als das stringenteste. Neben der Schaffung vergleichbar leistungsfähiger Einheiten würden auch landesweite Strukturprobleme bearbeitet. Die zweite Lösung, die örtliche Erledigung von Kreisaufgaben mit regionalen Außenstellen stellt die derzeit praktikabelste Lösung dar, da sowohl auf eine Gemeindegebietsstrukturreform, als auch auf mit ebenfalls sehr hohen Anbahnungskosten verbundenen interkommunale Kooperationen auf der gemeindlichen Ebene verzichtet werden kann.

In der Summe würde die Bildung einer Region Braunschweig große Chancen zur Verbesserung politisch-administrativer Koordination, fachlicher Qualität, wirtschaftlicher Effizienz und externen Sichtbarkeit mit sich bringen. Allerdings ist dies ein zeitaufwändiges, hochkomplexes Reformprojekt mit einer Vielzahl zu lösender fachlicher Schwierigkeiten wie zu überzeugender politischer Vetospieler. Diese Komplexität macht die Umsetzung des Modells in einem Schritt sehr schwierig. Insofern ist zu erwägen, *zunächst auf einen Ausbau und eine Vertiefung des bestehenden multifunktionalen Stadt-Umlandverbandes, des Zweckverband Großraum Braunschweig*, zu setzen. Im Gegensatz zum Modell einer Gebietskörperschaft Großraum Braunschweig könnten hier die Kreise als Ebene bestehen bleiben und lediglich einen Teil ihrer Aufgaben abgeben. Eine Kreisgebietsreform wäre dennoch aus Gründen der Gemeinkosten und allgemeinen Schwäche der Kreise sinnvoll.

Diese als „Optimierung des Status quo“ zu bezeichnende Lösung weist – konsequent umgesetzt – eine Reihe von Vorteilen auf. Unter „konsequenter Umsetzung“ wird hier verstanden, dass der Reformprozess nicht in politischen Abwehrschlachten der Ebenen stecken bliebe, sondern dass von einer Zentralisierung profitierende Aufgaben tatsächlich auf den Regionalverband übertragen würden, eine Konsolidierung der Kreisgebietsstrukturen stattfände und darüber hinaus die Organe und Entscheidungsstrukturen des Verbands optimiert würden. Diese Annahmen vorausgesetzt, hätte das Modell erstens keine gravierenden funktionalen Schwachpunkte, da für alle Aufgabentypen eine adäquate Institutionalisierung hinsichtlich Bürgernähe *und* Leistungsfähigkeit vorgehalten werden könnte. Zweitens könnte im Reformprozess auf Erfahrungen mit etablierten Strukturen zurückgegriffen und offensichtliche Defizite gezielt angegangen werden. Drittens ist dieses Modell inkrementalistisch angelegt, so dass eine kontinuierliche Weiterentwicklung ohne den Kraftaufwand und das Risiko großer Brüche möglich erscheint. Schließlich zeichnet sich diese Lösung aufgrund dieser Vorteile durch die realpolitisch größten Durchsetzungschancen aus.

Insgesamt sehen wir also eine dringende Reformnotwendigkeit, können aber unter Beachtung der Ausgangssituation keine einfache Lösung zur Modernisierung der Verwaltungsstrukturen präsentieren, weil es keine einfache Lösung gibt. Dennoch könnte das Gutachten dazu beitragen, die Situation zu verbessern, indem es durch die Benennung der Notwendigkeiten, aber auch der Schwierigkeiten, zu einer Rationalisierung der Dis-

kussion beiträgt. Eine weiterführende Diskussion wird nur möglich sein, wenn alle Akteure bereit sind, ihre Besitzstände kritisch überdenken und sich nicht länger gegenseitig zu blockieren, da dies im Ergebnis niemandem nützen wird und auch nicht ihrem Gemeinwohl auftrag entspricht. Auch die Landesregierung steht in der Pflicht, ihrer Verantwortung für eine optimale Ausgestaltung der kommunalen Strukturen nachzukommen.

Literatur

- Adamaschek, Bernd/ Pröhl, Marga (Hg.): 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 Großstadtreionen. Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 204. Hannover: ARL.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2006): Die regionale Ebene zukunftsfähig machen! Zu den Verwaltungsreformdiskussionen in den Ländern. ARL-Positionspapier Nr. 63.
- Albers, Gerd (1998): Stadtentwicklung/Bauleitplanung. In: Wollmann, Hellmut/ Roth, Roland (Hg.), 1998: Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden. 2. Auflage. Opladen: Leske und Budrich, 572-585.
- Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände/Regionalverband Ruhr (Hg.) 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, 36-40.
- Arndt, Michael (2005): Vier Jahre Region Hannover – ein Zwischenbilanz. Vortrag auf der Fachtagung „Effizientes stadregionales Management“ am 17.11.2005 in Hannover.
- Bauer, Michael W./ Bogumil, Jörg/ Knill, Christoph/ Ebinger, Falk/ Krapf, Sandra/ Reißig, Kristin (2007): Modernisierung Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern. Berlin: Ed. Sigma.
- Benz, Arthur (2002): Die territoriale Dimension von Verwaltung. In: König, Klaus (Hg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden: Nomos, 207-228.
- Benz, Arthur (2003): Regional Governance mit organisatorischem Kern. Das Beispiel der Region Stuttgart. In: Informationen zur Raumentwicklung 8-9/2003, 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 (Hg.): Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 11-66.
- Benz, Arthur/ Suck, André (2007): Auswirkungen der Verwaltungsmodernisierung auf den Naturschutz. Natur und Landschaft 82/8, 353-357.
- Bergmann, Eckhard/ Hardt, Ulrike (1999); Aufgabenverteilung und Einnahmekompetenzen in Regionen. In: BBR (Hg.): Perspektiven für die Region als Planungs- und Handlungsebene. Informationen zur Raumentwicklung. Heft 9/19.1999, 629-644.

- Blatter, Joachim (2005): Metropolitan Governance in Deutschland: Normative, utilitaristische, kommunikative und dramaturgische Steuerungssätze. In: Swiss Political Science Review 1/2005, 119-155.
- Bogumil, Jörg (2003): Faktoren von Erfolg und Misserfolg – Zusammenfassende Thesen zu den Regionen Hannover, Stuttgart und Rhein-Neckar. In: Adamaschek, Bernd/ Pröhl, Marga (Hg.): Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 104-108.
- Bogumil, Jörg (2007): Verwaltungsstrukturereformen in den Bundesländern. Abschaffung oder Reorganisation der Bezirksregierungen? In: Zeitschrift für Gesetzgebung, Heft 3, 246-257.
- Bogumil, Jörg/ Ebinger, Falk (2008): Verwaltungspolitik in den Bundesländern. Vom Stiefkind zum Darling der Politik, in: Hildebrandt, Achim/ Wolf, Frieder (Hg.): Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden: VS, 275 - 289.
- Bogumil, Jörg/ Jann, Werner (2005): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden: VS.
- Bogumil, Jörg/ Kottmann, Steffen (2006): Verwaltungsstrukturereform - die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen. Ibbenbüren: Ibbenbürener Vereinsdruckerei.
- Bogumil, Jörg/ Reichard, Christoph/ Siebart, Patricia (2004): Gutachten zur Verwaltungsstrukturereform in NRW. Ibbenbüren: Ibbenbürener Vereinsdruck.
- 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.
- Danielczyk, Rainer (1999): Regionale Kooperationsformen. BBR (Hg.): Perspektiven für die Region als Planungs- und Handlungsebene. Informationen zur Raumentwicklung. Heft 9/19.1999, 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: Grenzen der Subsidiarität – Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern. In: Vetter, Angelika / Heinelt, Hubert (Hrsg.), Lokale Politikforschung heute. Reihe: „Stadtforschung aktuell“. Wiesbaden: VS, 165-196.
- Fürst, Dietrich (1997): „Weiche“ versus „harte“ Kommunalverbände: Gibt es Gründe für eine „härtere“ Institutionalisierung der regionalen Kooperation? In: Seiler, Gerhard (Hg.): Gelebte Demokratie. Festschrift für Manfred Rommel. Stuttgart: Kohlhammer, 139-
- Fürst, Dietrich (1999): „Weiche Kooperationsstrukturen“ – eine ausreichende Antwort auf den Kooperationsbedarf in Stadtregionen?. In: BBR (Hg.): Perspektiven für die Region als Planungs- und Handlungsebene. Informationen zur Raumentwicklung. Heft 9/19.1999, 609-616.
- Fürst, Dietrich (2004): Regional Governance. In: Benz, Arthur (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden: VS, 45-64.
- Fürst, Dietrich (2005): Metropolitan Governance in Germany. In: Heinelt, Hubert/ Kübler, Daniel (Hg.): Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place. London: Routledge, 151-168.

- Fürst, Dietrich (2007): Regional Governance. In: Benz, Arthur/ Lütz, Susanne/ Schimank, Uwe/ Simonis, Georg (Hg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS, 353-366.
- Fürst, Dietrich/ Klinger, Werner/ Knieling, Jörg/ Mönnecke, Margit/ Zeck, Hildegard (1990): Regionalverbände im Vergleich. Entwicklungssteuerung in Verdichtungsräumen. Baden-Baden: Nomos.
- Heinz, Werner (2000): Interkommunale Kooperation in Stadtregionen: das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. In Heinz, Werner (Hg.): Stadt & Region – Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich. Stuttgart: Kohlhammer, 169-277.
- Hesse, Joachim Jens (2004): Überprüfung der kommunalen Verwaltungsstrukturen im Saarland, Gutachten im Auftrag des saarländischen Innenministeriums. Berlin.
- Hesse, Joachim Jens/ Götz, Alexander (2006): Kooperation statt Fusion? Interkommunale Zusammenarbeit in den Flächenländern. Baden-Baden: Nomos.
- Ipsen, Jörn (2006): Niedersächsisches Kommunalrecht. 3. Auflage. Stuttgart: Boorberg.
- Jordan, Erwin (2003): Auf dem Weg zur sozialen Region? In: Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung (Hg.): Region Hannover. Eine erste Bilanz. Hannover: NLpB, 136-142.
- Kersting, Norbert: Nichtwähler. Diagnose und Therapieversuche. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft. 14 (2004), 403-427.
- König, Katharina/Sedlacek, Peter (2008): Abwehrzusammenschlüsse in Thüringen. Eine explorative Studie zu Formen und Motiven freiwilliger kommunaler Zusammenschlüsse. Wirtschaftsgeographie + Regionalentwicklung – Berichte + Diskussionen, 1/2008, o.S.
- 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 Mecklenburg-Vorpommern (2006): GVOBl. M-V 2006. S. 194.
- 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. (Hg.): Regionale Modernisierungspolitik. Nationale und internationale Perspektiven. Opladen: Leske und Budrich, 269-297.
- Mecking, Christoph (1995): Die Regionalebene in Deutschland. Begriff – institutioneller Bestand – Perspektiven. Stuttgart: Boorberg.
- Meyer, Hubert (2005): Verfassungsrechtliche Aspekte einer Regionalkreisbildung im Flächenbundesland. LKV 2005, Heft 6, 233-238.
- MI Niedersachsen (o.J.): Niedersächsisches Ministerium für Inneres, Sport und Integration, Homepage, [gesehen am 29.07.2008, http://www.mi.niedersachsen.de/master/C815165_N13717_L20_DO_I522.html](http://www.mi.niedersachsen.de/master/C815165_N13717_L20_DO_I522.html)
- Mutius, Albert v. (2003): Rechtliche Rahmenbedingungen für die beabsichtigte Verwaltungs- und Gebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern, Stellungnahme zum Papier des Innenministeriums v. 15. 5. 2003, Kurzgutachten für den Landkreistag MV, LT-Dr 4/1210, 115 (118).

- Niebuhr, A. (2000): Räumliche Wachstumszusammenhänge. Empirische Befunde für Deutschland, HWWA Discussion Paper, Nr. 84, Hamburg.
- Niedersächsischer Heimatbund (2006): Rote Mappe 2006.
- Niedersächsischer Heimatbund (2008): Rote Mappe 2008.
- Niedersächsische Institut für Wirtschaftsforschung (NIW) (2008a): Regionalbericht 2008 Wirtschaftsraum Braunschweig / Salzgitter / Wolfsburg. Aktualisierung des Tabellenteils. Hannover.
- Niedersächsische Institut für Wirtschaftsforschung (NIW) (2008b): Die Position der Region Braunschweig im wirtschaftlichen und demographischen Wandel. Studie im Auftrag der Industrie- und Handelskammer Braunschweig. Hannover.
- Niedersächsisches Landesamt für Statistik (2005): Die Ergebnisse der regionalen Bevölkerungsvorausschätzung für Niedersachsen bis zum 01.01.2021. Basis 2004. Hannover: NLS.
- Niedersächsisches Landesamt für Statistik (2007): Bevölkerung der Gemeinden am 30. Juni 2007. Hannover: NLS.
- Niedersächsisches Umweltministerium (2006): Übersicht über die Organisation der Abfallwirt
- Kirchhoff, Ferdinand (2007): Thesen zur Planung einer Kreisreform in Schleswig-Holstein. Gutachten im Auftrag des Landes Schleswig-Holstein zur Verwaltungsstrukturreform.schaft in Niedersachsen. (Download unter http://cdl.niedersachsen.de/blob/ima-ges/C20657020_L20.pdf; Abruf 4.08.2008)
- Priebs, Axel (1999): Die Region ist Stadt! Ein Plädoyer für dauerhafte und verbindliche Organisationsstrukturen für die Stadtregion. In: BBR (Hg.): Perspektiven für die Region als Planungs- und Handlungsebene. Informationen zur Raumentwicklung. Heft 9/19.1999, 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, 134-143.
- Priebs, Axel (2002): Die Bildung der Region Hannover und ihre Bedeutung für die Zukunft stadtreionaler Organisationsstrukturen, in: Die öffentliche Verwaltung 4/2002, 144-151.
- Priebs, Axel (2003a): Regionalplanung in der Region Hannover. In: Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung (Hg.): Region Hannover. Eine erste Bilanz. Hannover: NLpB,68-75.
- Priebs, Axel (2003a): Abfallwirtschaft. In: Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung (Hg.): Region Hannover. Eine erste Bilanz. Hannover: NLpB,68-75.
- Priebs, Axel (2003c): Die neue Region Hannover – ein Sonderfall stadtreionaler Organisation?, in: Adamaschek, B./ Pröhl, M. (Hg.): Regionen erfolgreich steuern, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 80-97.
- Region Hannover (2005): Informationsdrucksache I 641/2005: Übernahme der Unterhaltungsarbeiten an Bundes- und Landesstraßen durch die Region Hannover; Sachstandsbericht.
- Region Hannover (2006): Effizientes stadtreionales Management. Herausforderungen im internationalen Standortwettbewerb. Beiträge zur Regionalen Entwicklung Heft Nr. 107. Hannover: Region Hannover.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) (2007): Umweltverwaltungen unter Reformdruck: Herausforderungen, Strategien, Perspektiven. Sondergutachten.

- Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske und Budrich.
- Schliesky, Utz (2007): Stadt-Umland-Verbände. In: Mann, Thomas/ Püttner, Günther (Hg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. 3. Aufl., Bd. 1. Berlin: Springer, 873-899.
- Seitz, Helmut (2007): Ökonomische und fiskalische Effekte der Kreisstrukturreform in Sachsen. Verfügbar auf: <http://www.tu-dresden.de/wwwwlemp/publikation/>
- Seitz, Helmut (2007a): Kreisgröße, Bürgerbeteiligung und Demokratie. Ifo Dresden berichtet 05/07, 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, 585-764.
- Sinz, Manfred (2005): Region. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung : Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover: ARL, 919-923.
- StaLa Baden-Württemberg (2008): Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, <http://www.stala.bwl.de/SRDB/Tabelle.asp?01035050RV11>
- Stich, Rudolf/ Schmidt-Eichstaedt, Gerd (2005): Bauleitplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung : Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover: ARL, 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 (Hg.): Verselbständigung von Verwaltungsträgern. Bonn: Deutsche Sektion, 31-51.
- Wagener, Frido (1982): Stadt-Umland-Verbände. In: Püttner, Günter (Hg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 2 Kommunalverfassung. Berlin: Spinger, 413-430.
- Wagener, Frido (1985): Großraum-Verwaltungen. Organisation der Verwaltung der großstädtischen Verdichtungsräume von 38 Ländern. Baden-Baden: Noms.
- Wollmann, Hellmut (2006): Staatsorganisation zwischen Territorial- und Funktionalprinzip im Ländervergleich – Varianten der Institutionalisierung auf der dezentral-lokalen Ebene. In: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hg.): Politik und Verwaltung. Sonderband 37 der Politischen Vierteljahresschrift. Wiesbaden: VS Verlag, 424-452.
- Wollmann, Hellmut (2007): Steuerung und Koordination öffentlicher Aufgaben durch deren „echte“ Kommunalisierung. In: Bogumil, Jörg/ Holtkamp, Lars/ Kißler, Leo/ Kuhlmann, Sabine/ Reichard, Christoph/ Schneider, Karsten/ Wollmann, Hellmut: Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Praxiskonsequenzen aus dem Neuen Steuerungsmodell. Berlin: Ed. Sigma, 65-75.

Anhänge

A Gemeindegroßen im Vergleich: Großraum Braunschweig/Region Hannover

Großraum Braunschweig			
Kreisfreie Städte	Einwohner	Fläche in qkm	Einwohner je qkm
Braunschweig	245131	192,14	1275,79
Salzgitter	106211	223,9	474,37
Wolfsburg	120220	204,02	589,26
Landkreis Gifhorn	174757	1562,78	111,82
EG Stadt Gifhorn	42068	104,86	401,18
EG Sassenburg	11049	88,4	124,99
EG Stadt Wittingen	12105	225,09	53,78
SG Boldecker Land	9901	69,59	142,28
SG Brome	15524	203,87	76,15
SG Hankensbüttel	9616	290,27	33,13
SG Isenbüttel	15399	77,38	199,00
SG Meinersen	21118	173,08	122,01
SG Papenteich	23576	110,84	212,70
SG Wesendorf	14401	209,04	68,89
Landkreis Goslar	149074	965,07	154,47
EG Stadt Bad Harzburg	22393	65,42	342,30
EG Stadt Braunlage	5016	21,7	231,15
EG Stadt Goslar	42743	92,58	461,69
EG Stadt Langelsheim	12866	48,72	264,08
EG Liebenburg	9253	78,37	118,07
EG St. Andreasberg	1987	9,85	201,73
EG Stadt Seesen	21286	102,06	208,56
EG Stadt Vienenburg	11108	71,14	156,14
SG Lutter am Barenberge	4374	59,76	73,19
SG Oberharz	18048	43,71	412,90
Landkreis Helmstedt	96554	673,8	143,30
EG Büddenstedt	3003	19,53	153,76
EG Stadt Helmstedt	24982	46,97	531,87
EG Stadt Königslutter am Elm	16213	130,61	124,13
EG Lehre	11699	71,57	163,46
EG Schöningen	12671	35,35	358,44
SG Grasleben	4918	45,18	108,85
SG Heeseberg	4294	81,58	52,64
SG Nord-Elm	6152	63,31	97,17
SG Velpke	12622	120,41	104,83

Landkreis Peine	133862	534,86	250,27
EG Edemissen	12657	103,67	122,09
EG Hohenhameln	9602	69,42	138,32
EG Ilsede	12079	28,45	424,57
EG Lahstedt	10593	43,61	242,90
EG Lengede	13093	34,21	382,72
EG Peine	49567	119,65	414,27
EG Vechede	16155	75,87	212,93
EG Wendeburg	10116	55,98	180,71
Landkreis Wolfenbüttel	125219	722,5	173,31
EG Cremlingen	12790	59,3	215,68
EG Stadt Wolfenbüttel	54178	78,5	690,17
SG Asse	9968	86,64	115,05
SG Baddeckenstedt	11104	113,78	97,59
SG Oderwald	7168	89,02	80,52
SG Schladen	9506	73,89	128,65
SG Schöppenstedt	10037	126,74	79,19
SG Sickinge	10468	81,77	128,02

Region Hannover			
	Einwohner	Fläche in qkm	Einwohner je qkm
Region Hannover	1128141	722,5	1561,44
LHH Hannover	516166	204,14	2528,49
Barsinghausen	34082	102,59	332,22
Burgdorf	30079	112,34	267,75
Burgwedel	20453	151,96	134,59
Garbsen	62827	79,31	792,17
Gehrden	14664	43,1	340,23
Hemmingen	18534	31,58	586,89
Isernhagen	22829	59,76	382,01
Laatzen	40034	34,06	1175,40
Langenhagen	51529	71,86	717,07
Lehrte	43573	127,06	342,93
Neustadt am Rübenberge	45567	357,5	127,46
Pattensen	13913	67,06	207,47
Ronnenberg	23238	37,78	615,09
Seelze	32973	54,04	610,16
Sehnde	22708	103,33	219,76
Springe	29643	159,8	185,50
Uetze	20379	140,56	144,98
Wedemark	29154	173,34	168,19
Wennigsen	14114	53,78	262,44
Wunstorf	41682	125,68	331,65

B Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden

	Pflichtaufgaben	Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben
Basisversorgung und -entsorgung	<ul style="list-style-type: none"> - Abwasserbeseitigung (§ 149 Abs. 1 NWG) - Straßenreinigung (§ 52 Abs. 1 und 2 NStrG) 	<ul style="list-style-type: none"> - Energieversorgung - Wasserversorgung - Verkehrsversorgung (§ 4 Abs. 3 Satz 1 NNVG)
Soziales und Gesundheit	<ul style="list-style-type: none"> - Kinder- und Jugendhilfe (§§ 1 Abs. 2 Satz 1 SGB VIII) - Unterhaltung von Kindertagesstätten (§ 12 Abs. 1 Satz 3 KiTaG i.V.m. § 24 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 SGB VIII; § 1 Abs. 2 AG KJHG) - Anlage öffentlicher Spielplätze (§ 10 Abs. 1 SpielplatzG) - Hilfe bei Verwaltungsangelegenheiten (§ 22 f NGO) 	<ul style="list-style-type: none"> - Gesundheitsfürsorge - Hilfen in finanzieller Not - Schuldnerberatung - Wohnungsvermittlung - Frauenförderung - Seniorenarbeit - Obdachlosenbetreuung - Kriegsopferfürsorge - Hilfen für kinderreiche Familien - Ausländerintegration - Drogenberatung - Behindertenbetreuung - Förderung freier Wohlfahrtsarbeit - Tierschutz
Bildung und Kultur	<ul style="list-style-type: none"> - Schulträgerschaft (Grundschulen) (§ 102 Abs. 1 NSchG) einschl. - Schulanlagenbau, -errichtung, - unterhaltung (§ 108 Abs. 1 Satz 1 NSchG) 	<ul style="list-style-type: none"> - Kulturangebote - Kulturförderung - Heimatpflege - Kunstpflege - Beiträge zur Völkerverständigung - Fortbildung - Berufsausbildung - Erwachsenenbildung - Reiseveranstaltungen
Sport, Freizeit, Erholung		<ul style="list-style-type: none"> - Sportförderung - Sportanlagenbau - Sportfinanzierung - Unterhaltung - Kommunikationsförderung - Ferienangebote - Pflege des Vereinswesens - Herstellung von Erholungsraum

Bauwesen	<ul style="list-style-type: none"> - Bauleitplanung (§§ 1 Abs. 3, 2 Abs. 1 Satz 1 BauGB) - Erschließungslast (§ 123 Abs. 1 BauGB) - Straßenbaulast für Gemeindestraßen (§ 48 NStrG) 	<ul style="list-style-type: none"> - Wohnungsbau - Baulandbereitstellung - Bau öffentlicher Einrichtungen
Wirtschaft		<ul style="list-style-type: none"> - Fremdenverkehr - Infrastrukturbereitstellung - Trägerschaft von Sparkassen (§ 1 NSpG) - Wirtschaftsförderung - Finanzierung - Kreditierung - Beratung - Technologieförderung - Agrarförderung - Subventionierung - Messeveranstaltungen - Verkehrsangebote
Gefahrenabwehr	<ul style="list-style-type: none"> - Brandschutz und Hilfeleistung (§§ 1 Abs. 2, 2 Abs. 1 Satz 1 NBrandSchG) 	<ul style="list-style-type: none"> - Bestattungswesen - Bereitstellung von Schlachteinrichtungen
Öffentlichkeitsarbeit	<ul style="list-style-type: none"> - Presseinformation (§ 4 Abs. 1 NPresseG) 	<ul style="list-style-type: none"> - Bürgerberatung - Bürgerinformation - Stadtwerbung („Stadtmarketing“)

C Organisationsmuster von Regionen

	Gebietskörperschaftliche Lösungen		Verbandslösungen	
	Region Hannover	Stadtverband Saarbrücken	Verband Region Stuttgart	Verband Region Rhein-Neckar
Gründung	2001	1974	1994	2006
Organisationsform	Regionalkreis	Regionalkreis	Gesetzlicher Pflichtverband als Körperschaft des öffentlichen Rechts	Körperschaft des öffentlichen Rechts
Mitglieder	LHH Hannover und 20 umliegende Städte und Gemeinden	10 Städte und Gemeinden	Stadtkreis Stuttgart und 5 umliegende Landkreise	8 Stadtkreise und 7 Landkreise im Dreiländereck Rheinland-Pfalz-Hessen-Baden-Württemberg
Entscheidungsorgane	<ul style="list-style-type: none"> • Direkt gewählte Regionsversammlung • Direkt gewählter Regionspräsident • Regionsausschuss 	<ul style="list-style-type: none"> • Direkt gewählter Stadtverbandstag • Direkt gewählter Stadtverbandspräsident • Stadtverbandsausschuss 	<ul style="list-style-type: none"> • Direkt gewählte Regionsversammlung • Ehrenamtlicher Regionspräsident (Wahl durch Verbandsversammlung) • Hauptamtlicher Verbandsdirektor (Wahl durch Verbandsversammlung) 	<ul style="list-style-type: none"> • Verbandsversammlung besteht aus den Hauptverwaltungsbeamten der Land- und Stadtkreise sowie weiteren Vertretern der Kommunen und Landkreise • Verbandsvorsitzende (Wahl durch Verbandsversammlung) • Hauptamtlicher Verbandsdirektor (Wahl durch Verbands-
Wesentliche Aufgabenfelder	<ul style="list-style-type: none"> • Alle Kreisaufgaben • Regionalplanung • regionalbedeutsamer ÖPNV • regionale Wirtschaftsförderung • Trägerschaft der Kliniken 	<ul style="list-style-type: none"> • Alle Kreisaufgaben • regionalbedeutsamer ÖPNV • regionale Wirtschaftsförderung • Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung des Flächennutzungsplans und des Landschaftsplans 	<ul style="list-style-type: none"> • Regionalplanung, • Landschaftsrahmenplanung • Regionalverkehrsplanung • regionale Wirtschaftsförderung • regionalbedeutsamer ÖPNV • Teile der Abfallentsorgung • regionale Tourismusmarketing • Messebeteiligung u.a. 	<ul style="list-style-type: none"> • Regionalplanung, • Regionalentwicklung und Wirtschaftsförderung
Personal	Ca. 2000	Ca. 1000	ca. 80	Ca.30