

N L P B

Die Region Hannover



Eine erste Bilanz

Schriftenreihe
der Niedersächsischen Landeszentrale
für politische Bildung

Niedersachsen – vom Grenzland zum Land in der Mitte

Folge 7

Region Hannover

Eine erste Bilanz

Michael Arndt
Arpad Bogya
Arno Brandt
Udo Hartje
Carl-Hans Hauptmeyer
Hans-Günter Henneke
Agnes Hüppe
Erwin Jordan
Viktoria Krüger
Gerhard Meyer
Axel Priebs
Klaus Rosenzweig
Robert Schnüll
Uwe Specht
Martin Stöber
Stephan Weil

Hannover 2003

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliothek;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.ddb.de>>; abrufbar

Herausgegeben von der Niedersächsischen Landeszentrale für politische Bildung,
<http://www.nlpb.de>
Hannover 2003

Redaktion: Peter Hoffmann

Herstellung und Gestaltung: Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung

Umschlagentwurf: Winfried Mende

Umschlagfotos: Peter Hoffmann

Abbildungen: Die Abbildungen sind - wenn nicht anders vermerkt - von den Autorinnen und Autoren zur Verfügung gestellt worden.

Die Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung der Niedersächsischen Landeszentrale für politische Bildung dar. Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung.

Druck: rgg Print Medien GmbH, Braunschweig
CW Niemeyer Buchverlage GmbH, Hameln 2003
Printed in Germany. Alle Rechte vorbehalten.
ISBN 3-8271-9049-5

Inhalt

Vorwort	7
Zurück zu den „Wurzeln“ – Eine Einführung in Landeskunde und Geschichte der Region Hannover <i>Carl-Hans Hauptmeyer und Martin Stöber</i>	9
Die politische Konzeption und Struktur der Region – Balance zwischen Landeshauptstadt und Umland <i>Michael Arndt</i>	36
Eine kritische Würdigung der Regionsbildung <i>Hans-Günter Henneke</i>	41
Der Haushalt aus Sicht der Region Hannover <i>Agnes Hüppe und Udo Hartje</i>	51
Der Haushalt aus Sicht der Landeshauptstadt Hannover <i>Stephan Weil</i>	55
Der Haushalt – Ein erster Schritt der Neuordnung oder Anfang der Verteilungsschlacht? <i>Arpad Bogya</i>	62
Regionalplanung in der Region Hannover <i>Axel Priebis</i>	68
Auf halber Strecke – Hannover im Wettbewerb der Regionen <i>Arno Brandt</i>	76
Schulen der Region – Region der Schulen Das Schulwesen der Region Hannover <i>Uwe Specht</i>	88
Öffentlicher Personennahverkehr <i>Robert Schnüll</i>	97
Verkehrslenkung <i>Robert Schnüll</i>	104

Naherholung <i>Viktoria Krüger</i>	119
Umweltschutz <i>Gerhard Meyer</i>	128
Auf dem Weg zur sozialen Region? <i>Erwin Jordan</i>	136
Abfallwirtschaft <i>Axel Prieb</i> s	143
Die Region Hannover im zweiten Jahr Eine kritische Bilanz <i>Klaus Rosenzweig</i>	154

Vorwort

Die Gründung einer Region aus der Landeshauptstadt Hannover und dem Landkreis Hannover hat bereits während ihrer konzeptionellen Planung ab 1996 und danach in der Phase des politischen Entscheidungsprozesses zu einer intensiven öffentlichen Diskussion geführt. Hoffnungen auf kosteneffizientere Verwaltungsstrukturen, eine wirkungsvolle Kommunalpolitik aus einer Hand und eine bessere finanzielle Lastenverteilung zwischen Hannover sowie den Städten und Gemeinden des Landkreises konkurrierten mit Befürchtungen vor einer politischen Dominanz der Landeshauptstadt sowie einer stärkeren finanziellen Belastung der Gemeinden und Bürger im Umland.

Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes über die Region Hannover vom 5. Juni 2001 am 1. November 2001 bildet nun diese neue Gebietskörperschaft den mit Abstand größten Gemeindeverband in Deutschland. Nunmehr liegt es an den Bürgerinnen und Bürgern, den politisch Verantwortlichen und der Verwaltung, sich mit den neuen Strukturen, Aufgaben und Zuständigkeiten vertraut zu machen und sie mit kritischem Engagement zu optimieren.

Die Umsetzung der Regionalreform ist gerade in der ersten Wahlperiode eine starke Herausforderung an die Verwaltung und Politik in der Region. Dazu gehört auch, mit den Nachbarkreisen eine enge und stabile Zusammenarbeit zu schaffen sowie Vertrauen und Verständnis für die Region Hannover im gesamten Land Niedersachsen zu entwickeln. Denn die Region Hannover wird weiterhin unter kritischer Beobachtung stehen und nachweisen müssen, ob sie die optimale Organisationsform hinsichtlich der Erfüllung der ihr gesetzten Aufgaben bietet.

Ausgehend von den naturräumlichen und historischen Gegebenheiten der Region Hannover untersuchen in der vorgelegten Bilanz betroffene kommunale Verwaltungsfachleute sowie Experten aus der Wissenschaft und Wirtschaft, wie sich im ersten Jahr seit Bildung der Region die zentralen kommunalen Politikfelder Haushalt, Regionalplanung, regionale Wirtschaftsförderung und Beschäftigungspolitik, Öffentlicher Personennahverkehr und Verkehrslenkung, Berufs- und Sonderschulwesen, Aufgaben der Abfallwirtschaft und der unteren Abfallbehörde, Krankenhauswesen und örtliche Sozialhilfeangelegenheiten, Umweltschutz und Naherholung entwickelt haben. Dabei werden deskriptive Analysen durch kritische Würdigungen und Wertungen ergänzt.

Die Bilanz zeigt, dass es sicher zu früh ist für eine Antwort auf die Frage, ob die Region Hannover die Keimzelle für eine neue Gebiets- und Verwaltungsreform in Niedersachsen bilden kann und soll.

Zurück zu den „Wurzeln“ Eine Einführung in Landeskunde und Geschichte der Region Hannover

Carl-Hans Hauptmeyer und Martin Stöber

„Ausgerechnet Hannover“, so hörte und las man es oft in den neunziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts. Erstaunlich, dass gerade in diesem Teil Norddeutschlands und in dieser Stadt eine Weltausstellung stattfinden sollte, noch dazu im symbolträchtigen Jahr 2000 an der Wende zum 3. Jahrtausend unserer Zeitrechnung. Im Brennpunkt nationalen oder gar weltgeschichtlichen Geschehens, im Zentrum weltwirtschaftlicher Entwicklungen stand der Raum Hannover nämlich bislang nicht. Aber seine Historie ist dennoch vielfältig.

Die Entwicklung des Gebietes der heutigen Region Hannover mit der Landeshauptstadt als Mittelpunkt wurde von einer Reihe von „Aktivposten“ mitbestimmt. Dazu zählen das agrarische Leistungsvermögen der unterschiedlichen Landschaftsräume, die ebenfalls natur- und erdgeschichtlichen Prozessen zu verdankenden Rohstoffvorkommen, aber auch die verkehrsgeographisch potenziell günstige Lage an einem Leineübergang und im Kreuz von Zweigen alter, west-östlich beziehungsweise nord-südlich orientierter Verkehrszonen.

Hannover selbst geht auf Siedlungskerne des 11. Jahrhunderts zurück und gedieh im Mittelalter zu einem überregionalen Handels- und Gewerbeort. Nach der Erhebung zur Residenzstadt eines welfischen Fürstenhauses im Jahre 1636 begann ein für norddeutsche Verhältnisse überdurchschnittliches Wachstum, das aber nie an Hamburgs Entwicklung heranreichte. Insgesamt blieb daher in der Region die Landwirtschaft bis in das 19. Jahrhundert der dominierende Wirtschaftssektor. Einen

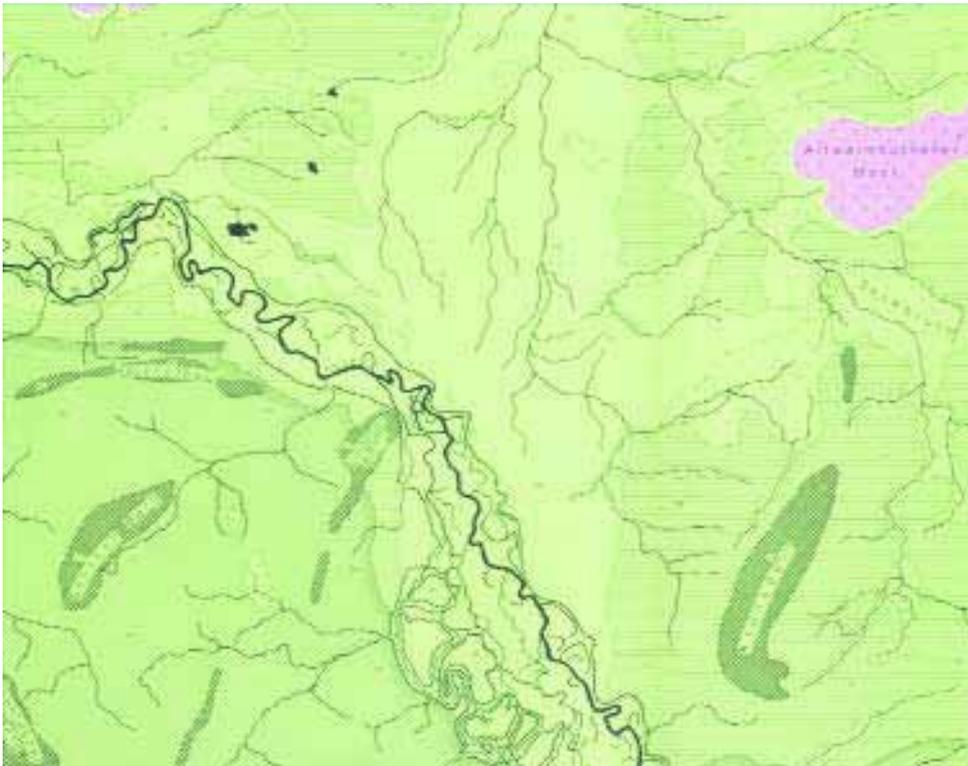
weiteren Wachstumsschub erlebte die Stadt im Rahmen der Industrialisierungsphase des 19. und frühen 20. Jahrhunderts. Seit 1946 Hauptstadt eines Bundeslandes, seit 1948 internationaler Messestandort und seit 2000 gar EXPO-Stadt, ist Hannover heute immerhin die größte städtische Siedlung zwischen Hamburg und Bremen im Norden und Nordwesten, Berlin im Osten, Frankfurt im Süden und den Zentren von Rhein und Ruhr im Westen. Dabei gewann die Stadt im Laufe ihrer Geschichte zunehmend Einfluss auf ihr Umland, während andererseits die Versorgung mit Rohstoffen und Agrarprodukten aus der Umgebung diese Entwicklung überhaupt erst ermöglichte. So sind Stadt und Umland heute eng miteinander verflochten. Dem wurde 1962/63 mit der Bildung des Großraums und – noch weitergehend – rund vier Jahrzehnte später mit der Formierung einer „Region Hannover“ Rechnung getragen.

Zwangsläufig und somit vorhersehbar war diese Entwicklung selbstverständlich nicht; das ist historisches Geschehen aus der Perspektive der Vergangenheit mit Blick in die Zukunft nie. Gerade deshalb lohnt es sich, dem Gang der Dinge nachzuspüren und dabei nach Begründungen, nach Ursachen, Folgen oder Wechselwirkungen zu fragen. Im Kern soll es uns dabei um den Naturraum und seine „Inwertsetzung“ durch den Menschen, um die territoriale Entwicklung sowie um wichtige wirtschaftliche und zum Teil soziale Strukturen gehen.

Mehr als nur die Bühne des Geschehens: Der Naturraum

Recht verschiedenartige Landschaftsräume prägen Hannover und sein Umland. Im Süden und Südwesten liegt das niedersächsische Berg- und Hügelland einschließlich des Deisters, des „Hausberges“ der

„staubigen Geschenk“ der letzten Eiszeit, entwickelten sich außerordentlich fruchtbare Böden, die diese Landschaft später zu einem bevorzugten Ackerbaugebiet machten. Völlig andere Verhältnisse kennzeichnen die flachhügelige „Hannoversche Moorgeest“ im Norden. Dieser Landschaftstyp ist geprägt von den sandigen



Karte der Naturlandschaft im Gebiet der heutigen Stadt Hannover und ihres näheren Umlandes.

Entwurf: Prof. Hans Heinrich Seedorf; aus: Wolfgang Eriksen, Adolf Arnold (Hg.): Hannover und sein Umland. Hannover 1978

Bewohner der Region. Unter anderem mit dem Gehrdener, dem Benthener oder dem Kronsberg rücken Ausläufer dieses von geologischen Ablagerungen des Erdmittelalters geprägten Naturraumes nah an die Stadt heran. Doch den Charakter des näheren südlichen Umlandes von Hannover bestimmen überwiegend die heute offenen Fluren der Lössbörde. Auf Löss, einem

Ablagerungen der gewaltigen Gletscher insbesondere der vor- und drittletzten Eiszeit sowie von jüngeren Moor- und Dünenarealen. Die Böden sind hier wesentlich karger als in der Börde. Schließlich vervollständigen die Talauen und Terrassen der Flüsse Leine samt Innerste und Wietze das Mosaik der Landschaftsräume. Sie durchziehen Teile der Region von Süden nach Nordwes-

ten beziehungsweise Norden.

Die Frage nach der Entwicklungsgeschichte der heutigen Oberflächenformen und nach ihrem geologischen Aufbau führt uns weit zurück in das Erdmittelalter (Mesozoikum, etwa 245 bis 65 Millionen Jahre vor heute). Damals lag das Gebiet für lange Zeiträume in einer Zone abwärts gerichteten

Untergrund. Auch die darauf liegenden Sedimentgesteine Mittel- und Norddeutschlands wurden im Rahmen dieser „Bruchtektonik“ stark in Mitleidenschaft gezogen, teilweise herausgehoben, schräg aufgerichtet oder brachen ein. Zudem stiegen bislang unter den Sedimentgesteinen liegende ältere, aber plastisch reagierende



Im Schutz der Grabstellen des „Judenkirchhofes“ in Hannovers Nordstadt hat sich eine Düne der Leine-Flussterrasse erhalten

ter Erdkrustenbewegungen und im Bereich eines Meeres, auf dessen Grund folglich immer neue Schichten von Sinkstoffen abgelagert oder „sedimentiert“ wurden. Unter dem Druck der wachsenden Ablagerungen und unter dem Einfluss der Hitze in tieferen Erdschichten verfestigte sich dieses Material schichtweise zu „Sedimentgesteinen“ mit einer Dicke oder „Mächtigkeit“ von mehreren tausend Metern. Als in der dritten klassischen Epoche der Erdgeschichte nach Erdaltertum und -mittelalter, also dem „Tertiär“ (etwa 65 bis rund zwei Millionen Jahre vor heute), im Süden Mitteleuropas die Alpen gefaltet und gehoben wurden, zerbrachen durch die davon ausgehenden Belastungen geologisch sehr alte Gesteinsschichten im tiefe-

Salzablagerungen aus dem „Zechstein“ (etwa 255 bis 245 Millionen Jahre vor heute) an Bruchstellen und Verwerfungen bis nah an die Erdoberfläche empor (Halkinose) und leisteten so ihren Beitrag zum kleinräumig-vielgestaltigen Bau des Berg- und Hügellandes. Dessen Oberflächenformen wurden schließlich in der Folgezeit durch Verwitterung und Abtragung herausgearbeitet.

Auf diese Weise entstanden die Höhenrücken des Raumes Hannover vom Deister bis zum Kronsberg; auf diese Weise gelangten aber auch nutzbare und abbauwürdige Bodenschätze nah an die Oberfläche. Die Rede ist hier von manchen Sedimentgesteinen selbst (Sand-, Kalksteine), von der Deisterkohle (aus der geologischen

Ablagerungsphase oder „Stufe“ Wealden), den beschriebenen älteren Salzlagerstätten oder den umfangreichen, mehrere hundert Meter mächtigen Mergelvorkommen bei Höver und Misburg (Kreidezeit). Erwähnt seien zugleich die verschiedenen, teilweise auch der jüngeren Erdgeschichte entstammenden Tone und Lehme, die an vielen Stellen zur Rohstoffbasis der Töpferei- und Ziegeleibetriebe wurden. An bruchtektonischen Verwerfungsspalten konnte ferner Erdöl aufsteigen.

Auf das Tertiär folgte vor etwa zwei Millionen Jahren – in klassischer geologischer Terminologie – das Quartär als vierte Epoche der Erdgeschichte mit der Unterteilung in „Pleistozän“ (Eiszeitalter) und „Holozän“ (Nacheiszeit). Prägend für das Quartär und namentlich für das Pleistozän waren weltweit relativ niedrige Temperaturen und erhebliche, kurzfristig eintretende „Klimasprünge“. Während mehrerer Eiszeiten (Glaziale) führten so über hunderttausende von Jahren gewaltige Gletscher Regie in weiten Teilen der Welt. Unterbrochen wurden diese kalten Phasen durch Warmzeiten. Auch das seit gut 10.000 Jahren bis in die Gegenwart andauernde Holozän könnte sich, sofern der wachsende Einfluss des Menschen auf das Klima sich nicht massiv und nachhaltig auswirkt, als Phase zwischen zwei Eiszeiten herausstellen.

Hannover und sein Umland gehören zu den Landschaftsräumen, die besonders intensiv durch die erdgeschichtlichen Prozesse des Eiszeitalters und des frühen Holozäns geformt wurden. Dies gilt zunächst für die nördlich des Mittellandkanals und der Bundesautobahn A 2 gelegene Hannoverische Moorgeest. Eine besondere landschaftsformende Bedeutung kommt dabei dem Saaleglazial aus der Zeit vor etwa 235.000 bis 125.000 Jahren zu, der – bis dato? – vorletzten großen Vereisung. In Verbindung mit Schmelzprozessen wurden unter den Gletschern (als Grundmoränen) und an ihren Rändern (als vom Eis abgesetz-

te oder gestauchte Endmoränen, als Kames und Sander) große Mengen aus Nordeuropa mitgeführter Tone, Sande, Kiese, ja selbst mächtige Findlingsblöcke abgelagert. Während sich insbesondere die ausgeschwemmten Schmelzwasser- und Talsande zu ausgezeichneten Grundwasserleitern entwickelten und heute ein wesentlicher Teil der Trinkwasserversorgung Hannovers durch die Wasserwerke von Berkhof/Elze und Fuhrberg gesichert wird, ist die Moorgeest andererseits landwirtschaftlich kein ausgesprochener Gunstraum. Für den Ackerbau eignen sich hier die Grundmoränenplatten, die je nach dem Grad der „Podsolierung“ (Ausschwemmung von Mineralien und Anreicherung von Eisen in bestimmten Bodenhorizonten) mehr oder minder fruchtbare Böden abgeben. Deren Güte bleibt aber weit hinter derjenigen der Lössböden im Süden zurück.

Während ein Fließgewässer in einer Eiszeit Kiese und Sande ablagert und durch Abtragung am Uferstrand ein breites „Kastental“ bildet, „tieft“ es sich in Warmzeiten ein, gräbt sich gleichsam in einem schmaleren Bett langsam in den Untergrund. Im Wechsel von Kalt- und Warmzeiten entstanden so oft charakteristische Systeme von Flussterrassen. In der Region Hannover werden insbesondere die Flüsse Leine und Innerste von einer heute zwei bis vier Meter über Auenniveau liegenden, meist in zwei Stufen gegliederten „Niederterrasse“ aus der jüngsten Eiszeit (Weichselglazial) begleitet. Sie spielte – wie lokal auch die ältere Mittelterrasse – bei der Besiedlung und Verkehrserschließung eine wichtige Rolle, während die eiszeitlichen und nach-eiszeitlichen Ablagerungen des Auenbereiches als „Baustofflieferanten“ im 19. und 20. Jahrhundert zunehmend abgebaut wurden. Zeugnisse dieser Rohstoffgewinnung sind kleine Ziegelei-Lehmgruben ebenso wie die großen „Kies-Seenplatten“ der Leinemasch.

Die Platten und Becken der Calenberger

Lössbörde erstrecken sich, stellenweise von den oben beschriebenen Sediment-Gesteinsrücken durchbrochen, im Westen und Süden des Leinetals und trennen so die Geest vom eigentlichen Berg- und Hügel-land der Region. Die Lössdecke entstand gegen Ende der letzten Eiszeit vor ca. 15.000 Jahren, als sich vom Wind aus vegetationsfreien Flächen ausgeblasenes Feinmaterial in der am Fuß der Bergland-Höhenrücken wachsenden Tundravegetation fing. Auf diesem Ausgangsmaterial mit durchschnittlich 0,5 bis knapp zwei Meter Mächtigkeit entwickelten sich im wärmeren Holozän schließlich fruchtbare Böden vom Typ der Parabraunerde sowie, weiter östlich in der benachbarten Hildesheimer Börde, vom Typ der noch „kostbareren“ Schwarzerde. Mit 80–100 Bodenwertpunkten zählen sie zu den qualitativ besten Böden des Bundesgebietes.

Die geologisch jüngsten Naturlandschaftsräume der Region sind die Moorgebiete auf der Hannoverschen Geest. Zu deren Bildung in Form von Niedermooren kam es in Niederungen mit wasserstauendem Untergrund; schließlich entwickelten sich einige dieser Feuchtgebiete – nunmehr allein von Niederschlägen mit Feuchtigkeit versorgt – über die Staunässebereiche hinaus zu leicht gewölbten Hochmooren. Das Altwarmbüchener Moor gewann zum Beispiel mit seinen relativ mächtigen Torfschichten vorrangige Bedeutung für die lokale Brennstoffversorgung des Mittelalters (um 800–1500) und der frühen Neuzeit (etwa 1500–1800). Örtlich entstand durch Ausfällungsprozesse in Niedermoorböden auch Raseneisenerz. Dieses Material diente u. a. als Baustein und ist in Kirchen und älteren Profanbauten etwa in Isernhagen, Langenhagen, Bothfeld, Kirchorst und Buchholz noch heute nachzuweisen.

Zu den wichtigen Feuchtgebieten der Moorgeest zählt zu guter Letzt noch das Tal der Wietze (heute ein Allernebenfluß),

das sich im Osten der Altstadt Hannovers in Richtung Norden erstreckt. Die Wietze geht auf ein altes Tal der Leine zurück, die sich bis zum Saaleglazial hier ihren Weg bahnte. Vom heutigen Leinetal trennt die Wietzeniederung übrigens nur eine schmale Kette von Binnendünen, die der mittelalterlichen Siedlung Hannover aber als hochwasserfreier Ansatzpunkt genügte. Mit ausschlaggebend für die weitere Entwicklung Hannovers war freilich, dass hier auch die gegenüberliegende Seite der Leineaue durch eine topographische Besonderheit gekennzeichnet ist und diese Stelle so zu einer günstigen Furt wurde: Ausläufer des Lindener Berges verengen gemeinsam mit dem diesseitigen „Hohen Ufer“ der von Dünen gekrönten Flussterrasse die Breite des Leinetals auf etwa 500 Meter; und durch die Mündung der Ihme entstanden zugleich viele seichte Flussarme. Inmitten dieser damals noch ungebändigten Auenlandschaft konnte zudem auf dem Rest einer Inselterrasse die Burg Laurenrode (12.–14. Jahrhundert) zur Sicherung des Flussübergangs angelegt werden.

Ein Naturraum wird „in Besitz“ genommen: Die Grundzüge der Besiedelung bis zum Beginn der frühen Neuzeit

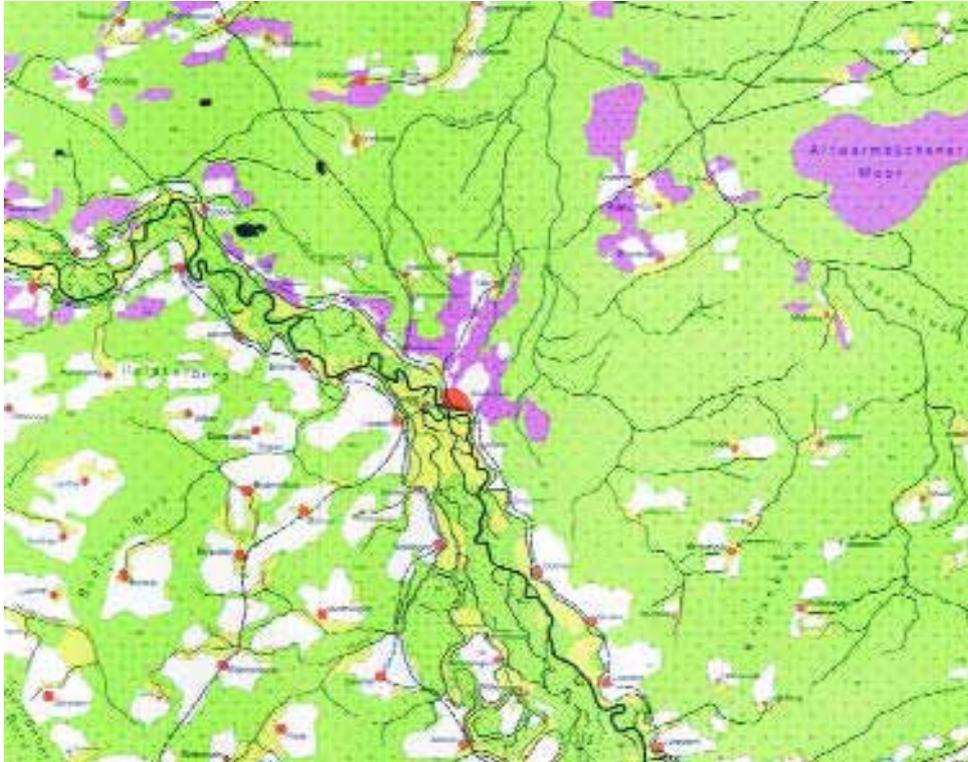
Faustkeile und andere Artefakte in den Flussschottern der Leine beweisen es: Bereits während der Altsteinzeit und dann, nach Ende des Pleistozäns, in der Mittleren Steinzeit lebten immer wieder Menschen im Raum Hannover. Sie jagten, fischten und sammelten die Früchte der Natur, um ihr Überleben zu sichern. Doch in gravierender Form wurden die Menschen erst durch ihre Sesshaftwerdung und mit der Aufnahme von Ackerbau und Viehwirtschaft raumwirksam. Dieser Zeitpunkt wird auf Grund



*Hochmoorimpressionen höchst unterschiedlicher Art: Teile des „Toten Moores“ bei Neustadt am Rübenberge in relativ naturnahem Zustand (oben) und als Torfabbaufäche (unten)
Fotos: Frank Behrens / Naturpark Steinhuder Meer bzw. Dr. Joachim Blankenburg*

seiner nachhaltigen Folgen für Gesellschaft, Wirtschaft und Landschaft auch als „neolithische (jungsteinzeitliche) Revolution“ bezeichnet. Sie fand zunächst vor über 6.000 Jahren in den für eine ackerbauliche Nutzung mit einfachen technischen Mitteln

besonders geeigneten Börde-Gebieten mit nicht zu „schweren“ Lössböden statt. Allerdings mussten die Siedler unbedingt ihre Wasserversorgung sicherstellen. So bevorzugte man Wohnplätze an einer Quelle oder, besonders beliebt und später auch in



Karte der Kulturlandschaft im Gebiet der heutigen Stadt Hannover und ihres näheren Umlandes um 1250

Entwurf: Prof. Hans Heinrich Seedorf; aus: Wolfgang Eriksen, Adolf Arnold (Hg.): Hannover und sein Umland. Hannover 1978.

der Geest verbreitet, siedelte auf der Terrasse oberhalb eines Wasserlaufes. Diese so genannte Auenorientierung garantierte einen trockenen Baugrund, einen in der Nähe eines Wasserlaufes nicht versiegenden Brunnen, überflutungssichere Felder oberhalb des Tales und graswüchsiges Grünland in der Aue. Kein jungsteinzeitlicher Siedler hätte seine Behausung in der Aue selbst errichtet – eine weise Entscheidung, wie manche der katastrophalen Schäden der Elbe-Überflutungen des Jahres 2002 zeigen. So zählen neben vielen Bördesiedlungen auch die in dichten, regelmäßigen Abständen am Rand des Leinetals aufgereihten Siedlungsplätze zum früh von Ackerbauern bewohnten „Altsiedelland“. Auf den weniger fruchtbaren Lagen in der

Geest setzte sich diese Lebensweise erst um 2500 v. Chr. durch.

Aber selbst dort, wo man den nach der Eiszeit vorherrschenden Hochwald nicht rodete, veränderte er sich durch Beweidung und andere Waldnutzungen. Seit der Zeit der neolithischen Revolution ist die Naturlandschaft folglich durch tendenziell immer stärkere menschliche Eingriffe in eine Kulturlandschaft umgewandelt worden. Die allmählich zunehmende, den Siedlungsausbau vorantreibende Bevölkerung übte einen wachsenden Nutzungsdruck auf die Naturressourcen aus. Schon in der Bronzezeit, die auf die Jungsteinzeit folgte und von der Eisenzeit abgelöst wurde, waren etwa weite Gebiete der Geest entwaldet und verheidet. Nur in Phasen, in

denen die Bevölkerungszahl abnahm – zum Beispiel während der Völkerwanderungszeit (Mitte des 4. bis 7. Jahrhundert n. Chr.) – gewann die Naturlandschaft vorübergehend Terrain zurück. Im 12. und 13. Jahrhundert ermöglichten dann verbesserte organisatorische und technische Möglichkeiten sogar ein gelenktes Vordringen in weniger günstige Siedlungslagen. Aus dieser Zeit stammen viele Dörfer mit offensichtlich planmäßigen Grundrissen wie die Hagenhufensiedlungen der Region.

Nach den Aussagen über die agrarische Tragfähigkeit überrascht es nicht, dass das Gebiet südlich und südwestlich Hannovers im Mittelalter und in der Neuzeit eine wichtigere historische Rolle als der sich nördlich und nordöstlich anschließende Raum spielte. Seit vor- und frühgeschichtlicher Zeit bestimmten hier im Süden intensive landwirtschaftliche Nutzungen und dichte Besiedlung, seit dem hohen und späten Mittelalter auch große Haufendörfer das Bild der Landschaft. Stets herrschte dabei die Landnutzung durch mittelbäuerliche Betriebe vor. Und die Vollerwerbshöfe erwirtschafteten einen agrarischen Überschuss, der die Ernährung nichtbäuerlicher Dorfbewohner und sogar die Versorgung der Stadt gestattete. So prägte früh eine intensive Arbeitsteilung die dörfliche Wirtschaft, während sich andererseits eine soziale Kluft zwischen Vollerwerbslandwirten und den „unterbäuerlichen“ Einwohnern auftrat, die vom landwirtschaftlichen Nebenerwerb, vom Dorfhandwerk oder vom Tagelohn lebten.

In der Moorgeest im Norden, dort wo die naturräumlichen Grundlagen agrarische Siedlungen und bäuerliches Wirtschaften weit weniger begünstigten, sah das Kulturlandschaftsbild völlig anders aus. Die Abstände zwischen den in der Regel kleineren Siedlungen waren größer. Fehlte es gar an trockenem Baugrund und – beziehungsweise oder – ackerfähigem Land, wie in feuchteren Lagen oder auf weiten Teilen

der Sandflächen, blieben erfolgreiche Siedlungsgründungen zunächst aus. Solche Areale wurden frühestens im Hochmittelalter besiedelt, seitdem man etwa die Fähigkeit besaß, Flächen durch Entwässerung trocken zu legen und unter den Pflug zu nehmen. Dennoch blieben die landwirtschaftlichen Entfaltungsmöglichkeiten und die Effizienz der Flurnutzungssysteme (Einfeldwirtschaft/ „ewiger“ Roggenbau, Feldgraswirtschaft) im Norden der Region vergleichsweise weit zurück. Auch die „endlosen“ Moore, die breite Wietzetalau und die durch Holzeinschlag und Beweidung zunehmenden Heideflächen schränkten die Entwicklungspotenziale ein. Gleichwohl ermöglichten es die ausgedehnten, von den umliegenden Orten und den dort ansässigen, hierzu auch berechtigten Grundbesitzern gemeinsam als „Allmenden“ (Gemeinheiten, Gemeine Marken) genutzten Heiden, zur Befriedigung der stadthannoverschen Nachfrage nach Vieh und Viehprodukten beizutragen. Und diese Nachfrage stieg vermutlich, denn die Städte gediehen – wenn auch erst im 12. und 13. Jahrhundert, dem von Bevölkerungswachstum und günstiger Konjunktur geprägten Hochmittelalter.

Insbesondere in der Börde fand in dieser Phase sowohl ein innerer Ausbau der Dörfer (Ausweisung von Nachsiedlerstellen) als auch eine Ausweitung der Getreideanbauflächen statt, während die Grünland- und Waldareale abnahmen. Hier grenzten nun die landwirtschaftlichen Nutzflächen der Dörfer unmittelbar aneinander. Dagegen wurde im Laufe des von Seuchen, Fehden und einer Krise des Getreideanbaus geprägten Spätmittelalters (etwa 1350-1500) jedes zweite Dorf in der Börde aufgegeben. Namentlich weniger günstig gelegene Ort und solche ohne Kirche, Adelsgut oder Herrschaftshof waren betroffen. Die Nutzflächen dieser „Wüstungen“ bewirtschaftete man jedoch von den übrig gebliebenen Dörfern aus weiter; und

der Übergang zu komplexen Vier- oder gar Fünffelderwirtschaften setzte sich fort.

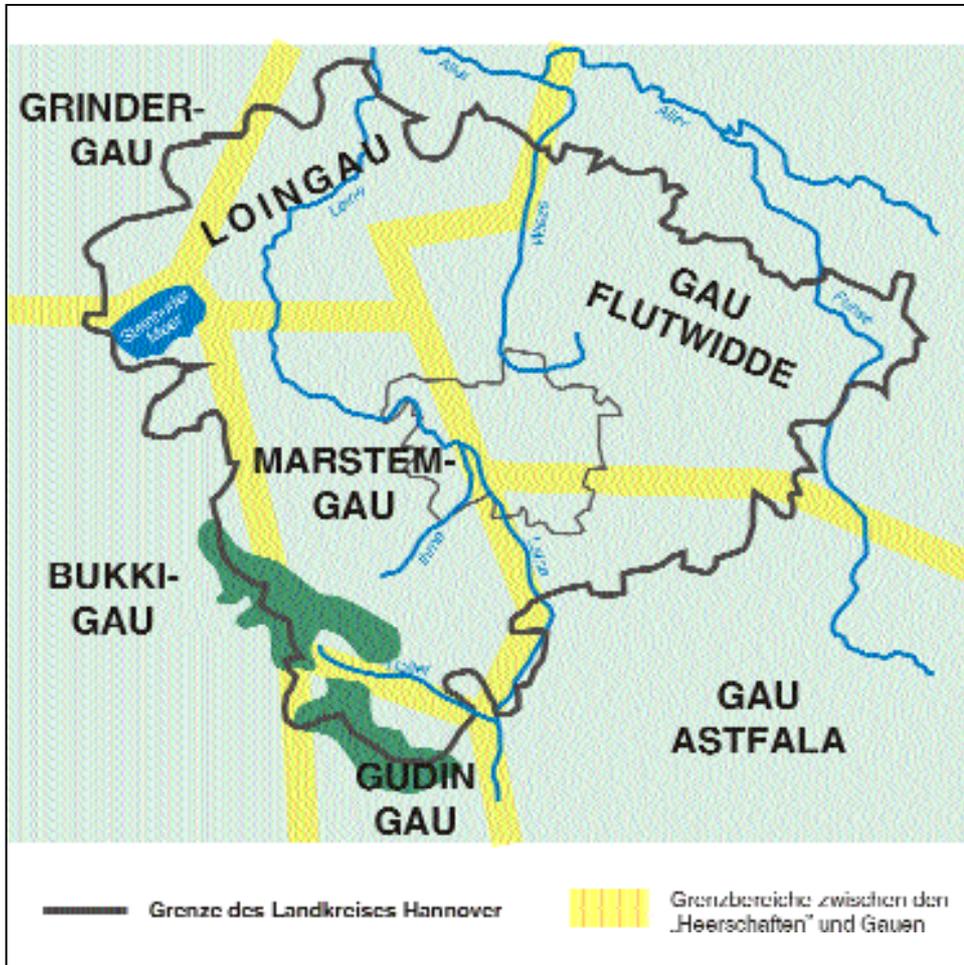
Als städtische, also rechtlich privilegierte und durch vielfältige Funktionen herausgehobene Siedlung – seit 1241 war Hannover dies – profitierte in erster Linie das verkehrsgeographisch so günstig gelegene Zentrum der Region vom hochmittelalterlichen Boom des 12. und 13. Jahrhunderts. Die anderen, im Kranz um Hannover liegenden alten und älteren Städte wie Neustadt am Rübenberge, Wunstorf, Springe, Eldagsen, Pattensen, Sarstedt oder Burgdorf konnten nicht Schritt halten. Weitere Siedlungen dieses Raumes, die heute Stadtrecht genießen, verdanken diese Rechtsstellung erst den wirtschaftlichen oder verwaltungspolitischen Entwicklungen der jüngeren Vergangenheit: Linden (Stadtrecht 1885, jedoch 1920 mit Hannover vereint) profitierte von der Industrialisierung, Lehrte (Stadtrecht 1898) von seiner Rolle als Eisenbahnknoten, während alle übrigen Stadtgemeinden diesen Status erst nach dem Ersten bzw. Zweiten Weltkrieg erlangten.

Seit dem Beginn der frühen Neuzeit um das Jahr 1500 haben sich Aussehen und Größe der Städte, Flecken und Dörfer, der Fluren und Infrastruktureinrichtungen selbstverständlich tief greifend verändert. Das eindrucksvollste Beispiel dafür ist zweifellos die Stadt Hannover, deren mittelalterlicher Mauerring nur das Gebiet zwischen Burg- und Osterstraße umschloss. Doch in seinen Grundzügen hat das damalige Siedlungsnetz der Region noch heute Bestand. Dieser Umstand erlaubt es, nunmehr auf die eigentliche historische Entwicklung näher einzugehen.

Herrschaftliches Machtstreben und ländlicher Wandel: Das Mittelalter (800-1500)

Das ausgehende 8. Jahrhundert stand noch ganz im Zeichen der Expansions- und Christianisierungspolitik Karls des Großen. Auch der Landstrich um das heutige Hannover zählte seit den massiven Verschiebungen der Völkerwanderungszeit zum Siedlungsgebiet der Sachsen, als der Frankenherrscher kurz vor 800 und dann seine Nachfolger im frühen 9. Jahrhundert ihren Herrschaftsbereich erfolgreich in den sächsischen Norden ausdehnten und mit der Gründung von Bistümern begannen. Der westliche Teil der heutigen Region gelangte dabei in den Bereich der Diözese des Bischofs von Minden, der östliche in den der Diözese des Bischofs von Hildesheim. Beide geistlichen Herren hielten im hohen Mittelalter (1000-1350) die Lehnshehoheit über weite Teile des Raumes Hannover in ihren Händen. Sie betrauten aber den örtlichen Adel mit der faktischen Herrschafts- und Gerichtsausübung. Es gab also keine flächendeckende, übergreifende Oberherrschaft. Wenn in der Überlieferung dennoch einzelne hiesige Siedlungen durch eine Zuordnung zu bestimmten Herrschaftsbzirken oder „Gauen“ charakterisiert werden – wie zum Beispiel zum Gau Marstem im Westen, Flutwidde im Nordosten, Astfala im Südosten –, so sagt dies nichts über feste, arrondierte Rechte einzelner Grafenfamilien aus.

Viel wahrscheinlicher ist, dass die lockeren Streugrundherrschaften des Adels aus sächsischer Zeit das fränkische Vordringen überlebten. Unter „Grundherrschaft“ ist dabei die über eine Vergabe landwirtschaftlicher Flächen gegen Leistung von Abgaben und Diensten vermittelte Machtausübung über Bauern zu verstehen. Sie war gleichsam „unterhalb“ der Ebene der Lehnsverhältnisse angesiedelt. Im Süden traten schließlich doch der Bischof von Hil-



Räumliche „Organisationsstrukturen“ im Mittelalter: „Heerschaften“ und Gaue in sächsischer Zeit

Entwurf: Landkreis Hannover; aus: Edfried Bühler u. a.: Heimatchronik des Landkreises Hannover. Köln 1980.

desheim selbst und die Klöster der Innerststadt als wichtigste Grundherren auf; sie organisierten ihren Besitz in Form von „Villikationen“, also größeren, von Bauern bewirtschafteten Grundherrschaftsverbänden.

Seit dem 11. Jahrhundert stiegen die Billunger und anschließend die Welfen als ihre Nachfolger zur mächtigsten sächsischen Adelsfamilie auf, konnten sich aber

im Raum Hannover zunächst kaum mit Herrschaftsvorposten etablieren. Stattdessen gelang es einzelnen Grafenfamilien (als Lehnsleuten der Bischöfe von Minden und von Hildesheim), überörtliche Herrschaft auszubilden. Darunter befanden sich auch noch heute bekannte Familiennamen wie von Hallermunt aus dem Springer oder von Roden – ursprünglich – aus dem Herrenhäuser/Limmeraner Gebiet. Die Welfen



Räumliche „Organisationsstrukturen im Mittelalter: Herrschaftsbereiche in der ersten Hälfte des 12. Jahrhunderts.

Entwurf: Landkreis Hannover; aus: Edfried Bühler u. a.: Heimatchronik des Landkreises Hannover. Köln 1980.

expandierten zwar vom Braunschweiger und Lüneburger Raum aus nach Osten und Süden; und der wohl bekannteste Welfenherzog, Heinrich der Löwe, erlangte sogar eine Oberhoheit über weite Teile Norddeutschlands. Doch schon im Jahre 1180 endete dieser Aufstieg abrupt. Der Konflikt mit seinem staufischen Vetter Friedrich Barbarossa, dem „Kaiser Rotbart“, führte zu Heinrichs Entmachtung. Für mehr als fünf

Jahrzehnte entstand ein Machtvakuum, das die Grafen als lokale Herrschaftsträger in ihrem Interesse nutzten. Den Grafen von Roden etwa gelang es, im Laufe des hohen Mittelalters ihren Einfluss vom Norden und Zentrum des Raumes Hannover aus weit nach Osten auszudehnen.

Als sich Staufer und Welfen wieder versöhnten und der Welfe Otto das Kind im Jahre 1235 mit dem Herzogtum Braun-



Räumliche „Organisationsstrukturen“ im Mittelalter: Bistümer, Archidiakonate, Klöster im 13./14. Jahrhundert
 Entwurf: Landkreis Hannover; aus: Edfried Bühler u. a.: Heimatchronik des Landkreises Hannover. Köln 1980.

schweig-Lüneburg belehnt wurde, mussten folglich die welfischen Hoheitsrechte im Westen neu begründet und abgesichert werden. Im Raum Hannover verfügten die Braunschweig-Lüneburger über sehr wenig Eigengut (also Besitz, der nicht aus einer lehnsrechtlichen Bindung resultierte). Daher versuchten sie, über Brückenköpfe in Hannover und bei Schulenburg – die Burg Calenberg in der Leineau – Fuß zu fassen.

Ihr Hauptkonkurrent war der Bischof von Hildesheim, der unter anderem vis-à-vis der Feste Calenberg in Ruthe und Sarstedt über befestigte Plätze verfügte. In diesem Konflikt „der Großen“, der einflussreichsten Fürsten, gerieten die örtlichen Grafen gleichsam zwischen die Mühlsteine. Denn die Erstgenannten strebten rücksichtslos danach, alle wesentlichen Rechts- und Machtpositionen innerhalb eines geschlos-

senen Arealen, eines „Territoriums“, zu erlangen. Territoriale Herrschaft ersetzte allmählich die alte Form der Herrschaftsvermittlung allein durch Beziehungen zwischen Personen, wie sie etwa zwischen Lehnsherr und Lehnsmann oder Grundherr und abhängigem Bauer bestand.

Die Grafen von Roden mussten 1236 die „Kleine Grafschaft“ (das spätere Amt Peine) an den Hildesheimer Bischof abtreten, fünf Jahre später ihre Rechte an der Stadt Hannover aufgeben und verloren anschließend auch die Vogtei Lauenrode (das spätere Amt Langenhagen) sowie die „Große Grafschaft“ (das spätere Amt Ilten) an die Welfen. 1371 nutzten auch die nach Selbständigkeit strebenden Hannoveraner ihre Chance und schleiften die Burg Lauenrode im Leinetal unmittelbar vor den Mauern ihrer Stadt. 1446 war schließlich der frühere Rodensche Herrschaftsbereich vollständig aufgelöst. Ähnlich erging es den Grafen von Hallermunt in den Jahren bis 1411, als ihr Besitz im Südwesten von Springe bis hinüber nach Pattensen (das spätere Amt Calenberg, teilweise Amt Springe) endgültig an die Welfen fiel.

Allerdings waren die Hauptkonkurrenten, Herzog und Hildesheimer Bischof, gleichermaßen auf adlige Finanz-, Waffen- und vor allem Verwaltungshilfe angewiesen. Als seit dem 14. Jahrhundert für das welfische Gebiet regionale Verwaltungssitze (Drosteien, Vogteien) entstanden, hielt dort zunächst der lokale Adel für den jeweiligen Landesherrn Gericht oder zog dessen Einnahmen ein. Bevorzugte Orte für die Ansiedlung dieser Verwaltungsmittelpunkte waren Burgen oder geschützte Plätze. Als Beispiele seien neben Calenberg Bissendorf, Langenhagen, Burgdorf, Burgwedel, Ilten und Koldingen (ursprünglich hildesheimisch) erwähnt. Erst seit der Zeit um 1500 gelang es den Welfen, vermehrt bürgerliche, oft juristisch gebildete Personen in diesen Verwaltungen einzusetzen. Sie prägten den neuen Begriff des „Amtes“ als einer



Kultur- und „Natur“denkmal in einem: Der Westturm der Kirche St. Nicolai im ehemaligen Dorf Bothfeld (heute Stadt Hannover), ein mittelalterlicher Bau aus Raseneisenstein

räumlichen Verwaltungseinheit und als einem lokalen Wirtschaftshof.

Doch nicht nur Bischöfe und Grafen waren bemüht, sich dem expansiven Drang der Welfen zu widersetzen. Als Folge der welfischen Erbrechtsbestimmungen entstand eine gleichsam „hausgemachte“ Konkurrenz, da durch Erbteilungen bereits seit 1267/69 verschiedene Häuser, Zweige und Linien auseinander gingen, nach Aussterben aber auch wieder zusammengeführt wurden. So war die Teilung des Hoheitsgebietes in einzelne Fürstentümer geradezu ein Charakteristikum welfischer territorialer Staatlichkeit. Betroffen war davon auch der Raum Hannover. Der Landstrich nördlich und östlich der Stadt ab einer Linie Stöcken-Anderten-Bilm-Sehnde

zählte seit dem 15. Jahrhundert (mit Ausnahme des Amtes Langenhagen ab 1636) zum Fürstentum Lüneburg. Das Gebiet westlich und südlich Hannovers war hingegen (mit Ausnahme einiger Dörfer bis 1671) Teil des Fürstentums Calenberg.

Der welfisch-hildesheimischen Konkurrenz verdankt die Region auch zwei interessante historische Sonderfälle von eigenständigen, weitgehend autonomen Freien: Das „Große Freie“ zwischen Anderten und Lehrte im Norden und Göttingen und Löhnde im Süden und – bedingt – auch das „Kleine Freie“ mit Döhren, Wülfel und Laätzen. Zwar setzten sich auch hier die Welfen letztlich gegen die Grafen von Roden und den Hildesheimer Bischof als Territorialfürsten durch, doch Reste der einstigen Sonderstellung überlebten insofern, als die Bauern noch in der frühen Neuzeit an der Regionalverwaltung beteiligt wurden.

Während sich die Welfen als Territorialherren etablierten, festigte sich gleichzeitig die bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts dominierende Form der Agrarverfassung. Das in den welfischen Territorien weithin prägende Meierrecht wurde in der hochmittelalterlichen Konjunkturphase vorbereitet und im Verlauf der folgenden spätmittelalterlichen Depression verwirklicht. Die damit einhergehende Umstrukturierung der Flur samt der Entstehung ländlicher Markgemeinden, also von Genossenschaften der zur Nutzung der Mark berechtigten Grundbesitzer, beließ den Bauern zwar keine unmittelbaren politischen Rechte, wohl aber wirtschaftliche Freiräume.

Ein Blick auf die Entwicklung in der davon im besonderen Maß beeinflussten Börde mag das Aussehen der neuen Agrarverfassung verdeutlichen: Parallel zum Konzentrationsprozess der Siedlungen waren während der Krise des Getreidebaus und der Wüstungsphase des 14. und 15. Jahrhunderts in diesem Landschaftsraum die Fluren im Rahmen einer Vier- und Fünff-

derwirtschaft neu geordnet worden. Schließlich erhielten die Bauern mit größeren Höfen (Meier) und die Grundbesitzer mit kleineren – oft „landarmen“ – Hofstellen (Kötner) ihre Wirtschaftsflächen vom Grundherrn Form einer Art Lebenszeit-Erbpacht übergeben; und dieses Meierrecht umfasste durchaus Bestimmungen, die dem Bauernschutz dienten. Die Grundherren, also etwa die Klöster, der niedere Adel, aber eher selten stadthannoversche Bürger und der Landesherr, bekamen für die Überlassung des Grund und Bodens Naturalabgaben, den Meierzins. Darüber hinaus hatten die Bauern aufgrund unterschiedlicher Verpflichtungen Hand- oder Spanndienste (mit Fuhrwerk) zu leisten. Diese kamen zumeist dem welfischen Landesherrn zugute. Und schließlich lieferten sie den Frucht- und Viehzehnt, der ursprünglich der Unterhaltung von Kirchen und Geistlichkeit gedient hatte.

Im südlichen Teil der Lössbörde, wo der Bischof von Hildesheim, das Domkapitel oder die Hildesheimer Klöster grundherrliche Rechte ausübten, erhielt sich jedoch überwiegend die bäuerliche Leibeigenschaft. Da dort der territorialstaatliche Einfluss weit weniger als im welfischen Teil gedieh, mussten die Bauern aber vergleichsweise geringere Dienste und Abgaben leisten. Im Hildesheimischen konnte es folglich erstrebenswert sein, den nur vermeintlich so belastenden Status der Leibeigenschaft und fehlenden Freiheit zu behalten. Denn in der Regel konnten und wollten auch die persönlich freien Calenberger Landbesitzer ihren Hof nicht verlassen, der ihnen und ihren Familien ein Auskommen ermöglichte, während Alternativen nicht bestanden.

Unterdessen gelang es der Stadt Hannover, seit 1241 mit bedeutenden städtischen Rechten ausgestattet und zeitweilig auch Mitglied der Hanse, ihre Angelegenheiten weitgehend autonom zu regeln. Der Einfluss der Welfen blieb gering, waren sie

doch auf die Steuerleistungen der Stadt angewiesen. Heutige altstädtische Straßennamen wie etwa Schmiede- oder Knochenhauerstraße verweisen auf die vornehmlich gewerbliche Funktion Hannovers, wenngleich auch hiesige Fernhändler im norddeutschen Transithandel eine zunehmend wichtige Rolle übernahmen. Alles in allem zählte Hannover mit seinen etwa 5.000 Einwohnern (im ausgehenden Mittelalter) allenfalls zu den größeren Mittelstädten Deutschlands; und der gesamte Raum besaß im überregionalen Vergleich keine herausragende Bedeutung. Das südlich benachbarte Hildesheim, immerhin seit dem 9. Jahrhundert Bischofssitz, und das im 12. Jahrhundert zur damals größten Stadt auf dem Gebiet des heutigen Niedersachsen herangewachsene Braunschweig erfüllten wichtigere Funktionen. Selbst der Leineübergang nahe Elze als Teil einer Ost-West-Verkehrszone, die Köln über Westfalen mit Mitteldeutschland verband, war aufgrund des Verkehrs zur Bischofsstadt Hildesheim bedeutender als derjenige in Hannover. Da zugleich der wichtigste der Nord-Süd-Verkehrswege über Braunschweig nach Lüneburg und Lübeck beziehungsweise Hamburg führte, war die Stadt an der Oker das eigentliche „Verkehrskreuz des Nordens“. Die unbestreitbar günstige verkehrsgeographische Lage des Raumes Hannover konnte erst vollends wirksam werden, nachdem die Stadt im 17. Jahrhundert zu einer Residenz geworden war. Diese These mag zugleich zum folgenden Kapitel überleiten.

Unter neuen weltwirtschaftlichen und staatlichen Vorzeichen: Die frühe Neuzeit (1500-

Im südniedersächsischen Raum selbst war die frühe Neuzeit keine Phase fundamentalen Umbrüche – was aber nicht bedeutet, dass allenthalben und auf allen Feldern Stagnation vorherrschte. Die Reformation, die sich mit Ausnahmen des Kernbereichs des Hochstifts Hildesheim im Raum Hannover durchsetzte, mag dies mit Blick auf die geistes- und kirchenhistorische Entwicklung verdeutlichen. Doch beispielsweise an den Grundzügen der politischen und der wirtschaftlichen Verfassung änderte sich bis in die Zeit um 1800 wenig. Die Straffung und Vertiefung der landesherrlichen Verwaltung und der innere Ausbau des Territorialstaates zu Ungunsten der Autonomierechte der Grundherrschaften sowie der Städte, Flecken und Dörfer hielt an.

Die Landesgrenze zwischen den welfischen Fürstentümern Calenberg und Lüneburg auf der einen Seite – wenigstens diese waren ab 1705 vereint – und dem Hochstift auf der anderen hatte bis in das 19. Jahrhundert Bestand. Erst als ein Ergebnis des Wiener Kongresses von 1815 verlor der Hildesheimer Kleinstaat, der unter dem Strich bereits im 16./17. Jahrhundert Teile seines Territoriums an die Welfen eingebüßt hatte, seine Selbstständigkeit an das neu geschaffene Königreich Hannover. Doch alle im 18. Jahrhundert zwischen den welfischen Fürstentümern und von diesen zum Hochstift Hildesheim bestehenden Grenzziehungen blieben – selbst über die Annexion des Staates Hannovers durch das Königreich Preußen im Jahre 1866 hinaus – als untere Verwaltungsgrenzen auf Kreis- und Bezirksebene bis zur jüngsten kommunalen Gebiets- und Verwaltungsreform bestehen.

Das Jahr 1636 markiert eine folgenreiche Zäsur für die Stadt Hannover und letztlich auch für ihr Umland. Mitten im Dreißigjährigen Krieg – und diese für eine um Autonomie ringende Stadt ungünstige Zeit nutzend – bezog der Calenberger Zweig der Welfen im ehemaligen Franziskanerkloster (Leineschloss, heute Niedersächsischer Landtag) an der Leine seine feste Residenz. Westlich der Leine wurde eine neue, bis 1824 eigenständige Gewerbe-, Verwaltungs- und Handelssiedlung (Calenberger Neustadt) angelegt und gemeinsam mit der Altstadt durch die Wälle einer modernen Bastionärsbefestigung umschlossen, was Hannover, das schon 1625 Tillys katholischen Truppen standgehalten hatte, zu einem besonders sicheren Ort machte. Die hannoverschen Bürger waren zunächst nicht einverstanden, befürchteten sie doch eine Einmischung des Fürsten

in ihre alten Rechte und Freiheiten. Die Sorge war durchaus begründet. Man übersah indessen, dass die neue Doppelstadt vom Hof, seiner Verwaltung und dem Militär nachdrücklich gefördert wurde. Der Erhebung zur Residenzstadt verdanken Hannover und die Region zudem ihre wohl einzige historische Stätte von internationalem Wert, die Herrenhäuser Gärten.

Die wirtschaftlichen Schwerpunkte in Europa hatten sich seit dem Niedergang der Hanse und der großen mittelalterlichen Handelshäuser nach Westen verschoben. Im Rahmen der sich entwickelnden weltwirtschaftlichen Beziehungen gewannen die Länder an Europas Westküste und deren überseeische Besitzungen an Gewicht. Nur zentrale Handelsorte und insbesondere Hafenstädte wie Hamburg, die sich dem auf den Atlantik konzentrierten neuen Weltsystem öffneten, entfalteten



Die Feste Calenberg – ihr geschöner und mit fiktiven Ergänzungen dargestellter Zustand um 1650 im Landschaftsbild der 1980er Jahre

Fotomontage: Rotary Club Calenberg-Pattensen / Eckard Steigerwald; aus: Eckard Steigerwald: Die Feste Calenberg – ein vergessenes Denkmal niedersächsischer Geschichte? O. O. u. J.

sich zu jener Zeit rasch; einstige städtische „Aktivposten“ wie Hildesheim, Goslar oder Braunschweig – von den Kleinstädten der Region ganz zu schweigen – stagnierten. Hannover dagegen zählte dank der landesherrlichen Förderung im 18. Jahrhundert bereits 12 000 Einwohner, beherbergte bald einige Manufakturen, Banken und Handelshäuser in seinen Mauern und begann so einen allmählichen Aufstieg zur größten Stadt auf dem Gebiet des heutigen Niedersachsen im 19. Jahrhundert. Die steigende Zahl der Einwohner und somit der städtischen Konsumenten machte sich auch im nahen Umland durch einen Nutzungswandel bemerkbar. Bis 1770 hatten sich zwischen dem Steintor und Hainholz sowie zwischen dem Aegidientor, List und Döhren in etwa 300 Häusern rund 1.500 Gartenleute niedergelassen. Seit um 1780 die Schleifung der weitgehend funktionslos gewordenen Befestigungswälle begann, uferte die Stadt endgültig aus.

Die einst Calenberger, nunmehr hannoverschen Welfen erlangten 1692 die Kurwürde und gehörten somit zu den nächst dem Kaiser wichtigsten Herren im Reich. Von 1714 bis 1837 trugen sie zugleich die Königskrone von Großbritannien und Irland. Von dieser „Personalunion“ gingen jedoch nur geringe positive Wirtschaftseinflüsse aus. Während insbesondere England zum weltweit führenden wirtschaftlichen Zentrum aufstieg, blieb das Kurfürstentum Hannover noch lange ein agrarisch geprägtes Land.

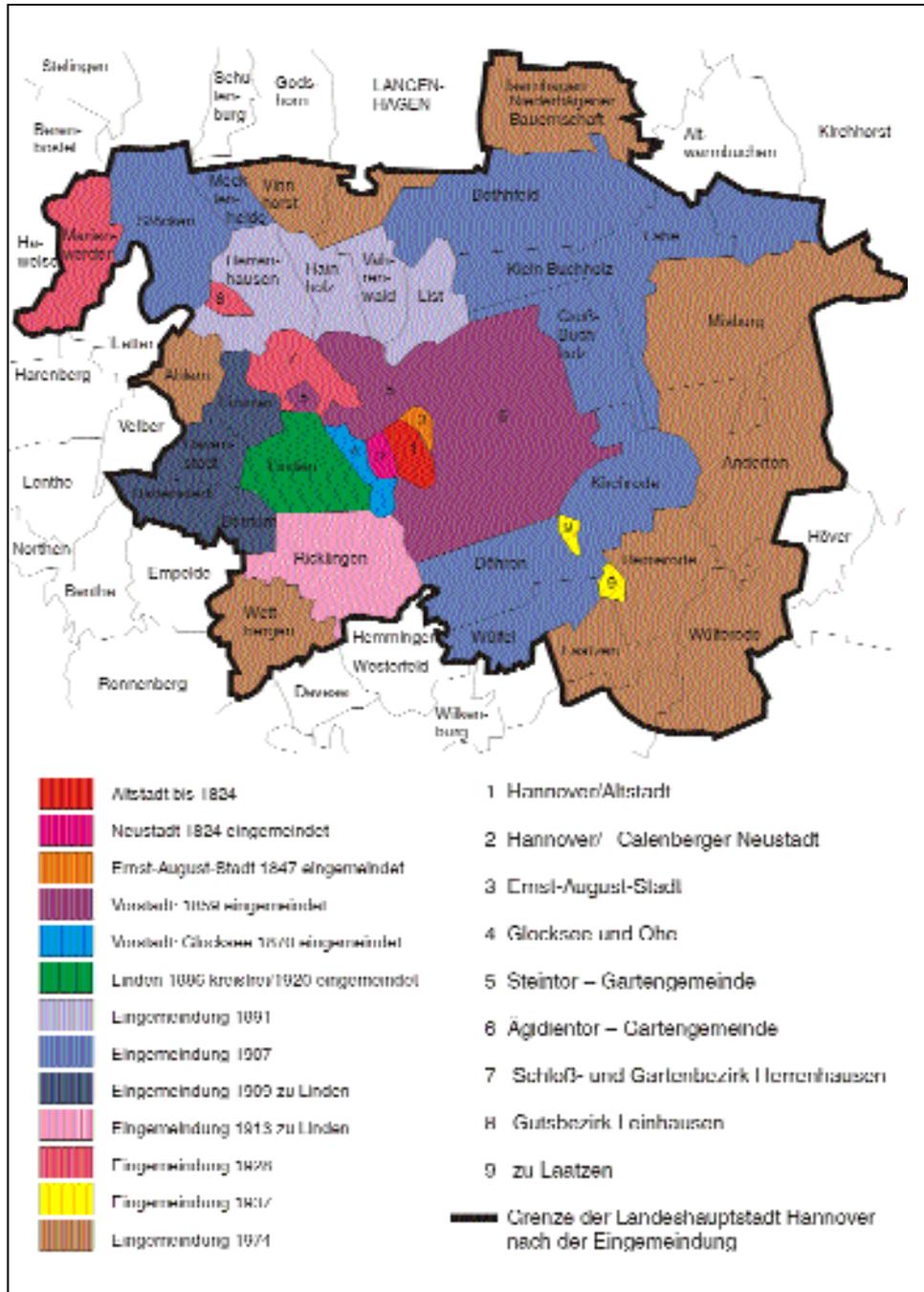
Die ländliche Bevölkerung hatte seit dem Ende des krisenhaften Spätmittelalters langsam zugenommen, selbst der Dreißigjährige Krieg unterbrach dies nicht nachhaltig. Zahlreiche kleine Nachsiedlerstellen der „Beibauern“ oder „Brinksitzer“ bezeugen diese Entwicklung. Von der günstigen Agrarkonjunktur seit Ende des 18. Jahrhunderts profitierten die Bauern des hannoverschen Umlandes offensichtlich, wenigstens sofern sie die Stadt mitversorgten. Erste

Ausweisungen von Anbauerstellen als nächster, unterbäuerlicher Nachsiedlerschicht von Handwerkern oder Lohnarbeitern am Ortsrand oder direkt an der Dorfstraße zeugen von einem sich allmählich weiter beschleunigenden Bevölkerungswachstum.

Am Ende der Epoche wurde der Raum Hannover – wie schon 1757 im Siebenjährigen Krieg – französisch besetzt. Napoleon Bonaparte etablierte 1807 mit dem Königreich Westphalen ein gleichsam „ahistorisch-künstliches“ Staatsgebilde, mit dem auf alte Zugehörigkeiten und Grenzen keinerlei Rücksicht genommen wurde. Regierungssitz war Kassel, die Stadt Hannover fristete als Hauptort des Departements der Aller ein – selbst für hiesige Verhältnisse – inzwischen ungewohnt provinzielles Dasein. Wirtschaftlich und verwaltungstechnisch ein moderner, zu Reformen fähiger Staat, blieb er den Menschen auf Grund seines unstillbaren Hungers nach Steuereinnahmen und als Teil der „Franzosenzeit“ negativ in Erinnerung. Die westphälischen Modernisierungen wurden ab 1815, nach der Restauration der alten politischen Verhältnisse auf dem Wiener Kongress, in aller Regel wieder rückgängig gemacht.

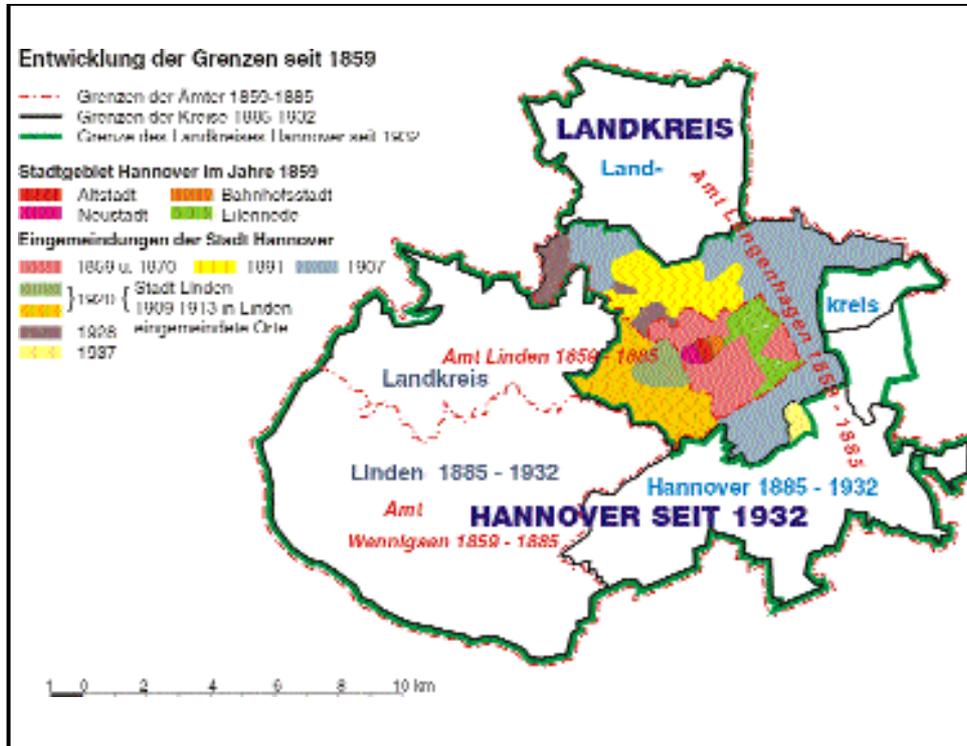
Reformen und Umwälzungen: Die Neuzeit (1815-2000)

Mit dem 19. Jahrhundert begann eine Epoche wesentlicher historischer Veränderungen. Den Anfang machten die Agrarreformen. Sowohl in der Geest als auch in der Börde – das hatte sich schon im Laufe des 18. Jahrhunderts schmerzhaft abgezeichnet – war die althergebrachte Agrarverfassung und Flurnutzung den sich wandelnden Anforderungen nicht mehr gewachsen. Durch die zunehmende ländliche Bevölkerung erhöhte sich beispielsweise



Gebietsentwicklung Hannovers von der Vereinigung von Alt- und Neustadt 1824 bis zu den Eingemeindungen 1974

Entwurf: Landkreis Hannover; aus: Edfried Bühler u. a.: Heimatchronik des Landkreises Hannover. Köln 1980.



Noch ein weiter Weg bis zur Region: Die Entwicklung der vormaligen Ämter- und Kreisgrenzen um Hannover zwischen der Mitte des 19. Jahrhunderts und dem Zweiten Weltkrieg.

Entwurf: Käthe Mittelhäuser / Landkreis Hannover; aus: Käthe Mittelhäuser (Bearb.): Der Landkreis Hannover. Hannover 1963.

der Nutzungsdruck auf die Gemeinheiten dramatisch, im Rahmen der Mehrfelderwirtschaftssysteme der Lössbörde konnten die Innovationen der neuen, rationellen Landwirtschaft aus England allenfalls bedingt umgesetzt werden und die Grundherrschaft galt in den Augen liberaler Bürger als mittelalterlich und überholt. Das über Jahrhunderte durchaus erfolgreiche System der Fluraufteilung und Landnutzung war nun reif für Reformen.

Diese wurden schließlich überwiegend im mittleren Drittel des 19. Jahrhunderts eingeleitet und umgesetzt: Die grundherrlichen Dienste und Abgaben (gesetzliche Regelungen: 1831/33) konnten abgelöst, der Grund und Boden so in freies Eigentum

umgewandelt, die Gemeinheiten geteilt und privatisiert (1824/42) und das Land „verkoppelt“, also flurbereinigt werden (1842). Nur die alten dörflichen Markgenossenschaften überlebten neben den neu eingeführten politischen Gemeinden und mit beschränktem Aufgabenbereich in Form der Realgemeinden. Die Umsetzung der Maßnahmen schuf auf dem „platten Land“ den nötigen Freiraum für Fruchtwechselwirtschaft und Stallviehhaltung. Mit Düngung und jüngst Maschineneinsatz konnte die Landwirtschaft so weit modernisiert werden, dass heute im Gebiet der Lössbörde die nur noch wenigen, aber auf Zuckerrüben- und Weizenanbau spezialisierte Betriebe ein Vielfaches der Erträge

von einst produzieren. Dieser Raum prosperierte seither als Zulieferer von gewerblichen Rohstoffen und Agrarprodukten für die entstehenden Industriebetriebe und deren Belegschaften in Linden und Hannover. Auf den kargeren Böden der Moor-geest setzten sich insbesondere nach Einführung der Minereraldüngung der zur Versorgung der städtischen Bevölkerung so wichtige Kartoffel- und, als Sonderkultur, auch der Spargelanbau durch.

Aus den weiten Heideflächen der Geest wurde eine abwechslungsreichere Landschaft, in der sich je nach Bodengüte und Grundwasserstand Felder, Grünland und Wälder sowie Siedlungen vielfältig durchdringen. Namentlich jene Grundflächen, die im Rahmen der Agrarreformen der Landesherrschaft zufließen, arrondierte man und forstete sie mit Nadelbäumen auf. Andererseits beseitigten die Gemeinheitsteilungen und Verkoppelungen auch viele der noch vorhandenen naturnahen „Nischen“ wie zum Beispiel Feuchtgebiete, Gehölze, Triften oder Hecken. Und sie überführten die zwar durch überzogene Nutzung und mangelnde Pflege ausgelaugten, aber grundsätzlich doch extensiv genutzten Gemeinheitsflächen in der Regel in höchst intensiv bewirtschaftete Parzellen. Besonders radikal gestaltete sich naturgemäß dieser Wandel in der fruchtbaren Lösslandschaft im Süden Hannovers; die heute weit- hin ausgeräumte und etwas eintönige, aber sehr produktive Ackerlandschaft wird dabei oft als „Agrarsteppe“ diffamiert.

Die Agrarreformen beeinflussten aber auch die gewerbliche Entwicklung der Region und selbst die städtebauliche Entwicklung Hannovers. Bald entstanden kleine Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe auf dem Land. Als die zum Hackfrüchteanbau übergehenden Bauern viele Nebentätigkeiten abgaben, wuchs einerseits der Anteil der Handwerker im Dorf rasch, andererseits waren viele zusätzliche Landarbeiter in der noch nicht mechanisierten Landwirtschaft

nötig. Die Bevölkerungszahl stieg wie in anderen Regionen Deutschlands, doch fanden die Menschen hier in der nun spezialisierten Landwirtschaft der Dörfer Arbeit. Da der Abbau von Bodenschätzen zusätzlich viele neue Arbeitskräfte verlangte, blieb die in anderen Gegenden übliche Landflucht aus. Ein Übriges taten die neuen, beispielsweise in Sehnde, Rethen oder Weetzen angelegten Zuckerfabriken, die als standortgebundene Industrien die auf den Lössböden geernteten Zuckerrüben verarbeiteten. Wegen des hohen Arbeitskräftebedarfs auf dem Lande entwickelten sich sogar Neusiedlungen, insbesondere nahe der Rittergüter oder etwa um Bergbauorte wie Barsinghausen oder Sehnde.

Für die Stadt Hannover war die Teilung der riesigen, nördlich vor ihren Toren gelegenen Mecklenheide zwischen 1825 und 1844 besonders wichtig. An dieser Maßnahme waren immerhin die Landesherrschaft, die Stadt selbst und 13 Markgemeinden zwischen Engelbostel im Nordwesten und Bothfeld im Nordosten beteiligt. Die damals Hannover zugeteilte Gemeinheitsfläche sollte entscheidend für die spätere Wachstumsrichtung der Stadt werden.

Für dieses Wachstum war ursächlich ein säkularer Prozess verantwortlich: Die Industrialisierung. Seit 1843 besaß die Region einen ersten Eisenbahnanschluss und alsbald wurde Lehrte zum Schienenverkehrskreuz ausgebaut. Doch die Wurzeln der industriellen Entwicklung des Raumes Hannover lagen vor allen Dingen zwischen Linden und dem Deisterrand – ein bemerkenswerter Sonderfall einer frühen Industrialisierung in Nordwestdeutschland. Zunächst lieferte um 1800 die Deisterkohle aus Wernigsen und Barsinghausen den notwendigen Brennstoff für die Kalköfen, die während des frühindustriellen Baubooms vornehmlich dicht am Lindener Berg standen, dann für die Dampfmaschinen. Die Bedeutung des „schwarzen Goldes“ des Calen-

berger Landes und anderer örtlicher Rohstoffe für die ökonomische Entwicklung erreichte eine ganz neue Qualität. Bald wurden die Egestorffsche Maschinenfabrik (später HANOMAG) und die Textilfabriken Lindens zum Symbol industriellen Wachstums. Viele Menschen zogen aus dem Umland in das nunmehr „größte Dorf Preußens“. Rasch veränderte sich die Sozialstruktur zugunsten des industriell-gewerblichen Sektors. Linden expandierte zur Industriestadt, die sich 1920 mit Hannover zusammenschloss.

Dass auch andere stadtnahe Dörfer wie Hainholz, Vahrenwald und List im Norden oder Döhren im Süden – also selbst solche, die nicht den Vorteil von bedeutenden Kalisalz-, Mergel- oder Tonvorkommen besaßen – zum Standort einer zunehmenden Zahl von Gewerbebetrieben wurden, darf nicht überraschen. Anders als in Hannover war man dort unter anderem nicht durch die Vorrechte des in altertümlichen Zünften

organisierten Handwerks behindert. Solche und andere Einschränkungen wurden zumeist erst mit der Annexion des Königreichs durch Preußen beseitigt, dessen liberale Wirtschaftsordnung maßgeblich dazu beitrug, das letztlich rapide Wachstum der Stadt zum Dienstleistungs- und Industriemittelpunkt zu fördern. So war Hannover zwar von der Residenz eines Königreichs zur Hauptstadt einer – räumlich identischen – preußischen Provinz herabgesunken, profitierte aber ökonomisch davon ungemein. Dennoch hinterließen der Krieg von 1866 und die hannoversche Niederlage Wunden, die bei vielen welfisch gesinnten Bürgern allenfalls langsam heilten. Dies spiegelte sich auch in der Gründung einer welfischen Partei als politische Folge des Geschehens wider.

Unter diesen veränderten Rahmenbedingungen konnte ein weiteres wichtiges Potential der Stadt, die hervorragende verkehrsgeographische Lage einschließlich des



Zu den Aktivposten der regionalen Verkehrsinfrastruktur zählt neben Schiene und Straße auch der Wasserweg: Der Mittellandkanal in Hannover im Mai 2000 am Tag der Einweihung der ausgebauten „Stadtstrecke“

Vorteils von bereits vor 1866 gut ausgebauten Verkehrswegen, zu denen ab 1916 noch der Mittellandkanal kam, endlich umfassender wirksam werden. Hannover und auch einzelne Standorte im Umland nutzten dies insbesondere in einem Industrialisierungsschub der modernen Art in den Branchen Elektro, Chemie einschließlich Gummiverarbeitung und Erdölindustrie sowie Kraftfahrzeuge. In den ersten acht Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts spielte ferner der regionale Kalibergbau eine wichtige Rolle.

Der Vereinigung mit Linden im Jahr 1920 war zudem eine Eingemeindung der unmittelbar stadtnächsten Dörfer vorhergegangen, wo inzwischen eigene Industrien gediehen (z. B. Wollwäscherei und -kämmerei in Döhren). Diese Eingemeindungsschübe ab 1891 sind ein gutes Indiz für Hannovers rasche Expansion als Industrie- und Dienstleistungszentrum. In der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg und dann in den zwanziger Jahren entstanden große Neubausiedlungen gerade im Osten und Süden des gewachsenen Stadtgebiets, die ihrerseits den Abbau von Rohstoffen wie Sandstein (Vorkommen insbesondere am Deister), Kalk (neben anderen Rohstoffen etwa am Lindener Berg gewonnen), Leinekiesen oder Mergel (aus dem Raum Höver-Misburg) anregten. Mit dem ausgedehnten Straßenbahnnetz entstand zudem das wichtigste Verbindungsglied zwischen den Stadtteilen und den Industrien in und um Hannover.

Die Bevölkerungsentwicklung Hannovers ist ein eindrucksvoller Indikator für diesen Aufschwung in der zweiten Hälfte des 19. und im frühen 20. Jahrhundert: Im Jahr 1821 zählte die Stadt 35.558 Einwohner, 1871 dann 120.199 und 1939 schließlich mit 490.098 Einwohnern fast das 14fache des Ausgangswertes; alle Angaben beziehen sich dabei auf das Gebiet in den heutigen stadthannoverschen Grenzen. Diese rasante Entwicklung konnte nicht



Das Hauptgebäude der Universität: Gebaut als neue Residenz, nach der Annexion Hannovers durch Preußen als solche aber überflüssig, im deutsch-französischen Krieg vorübergehend Lazarett, schließlich bis heute Sitz der Hochschule

ohne weitreichende soziale Folgen bleiben. In den Gemeinden wuchsen generell die sozialen Differenzierungen. Dies lässt sich gut an den Wahlergebnissen ab 1871 nachvollziehen: Wohlhabende Bauern, Handwerker und Beamte stimmten welfisch, kleine Handwerker und Arbeiter sozialdemokratisch. Die Sozialdemokratie wurde zur bestimmenden politischen Kraft. Entsprechend hielt sich die Euphorie zu Beginn des Ersten Weltkrieges in Grenzen, Antikriegskundgebungen fanden statt und unter anderem in der Stadt Hannover begann nach 1918 eine demokratische Neuorientierung. Noch 1932 wählte die relative Mehrheit der schweren Wirtschaftskrise zum Trotz SPD. Doch unter dem repressiven Einfluss der neuen Macht-

haber und in Folge ihrer – vermeintlichen – Wohltaten wie etwa dem Abbau der Arbeitslosigkeit wandelte sich das Bild. Zwar gab es von 1933 bis 1945 durchaus Widerstand sowie Verfolgung und Einweisungen in Konzentrationslager, doch mehrheitlich unterstützte die Bevölkerung der Region das NS-Regime, selbst als der Massenmord an Juden und anderen NS-Verfolgten offensichtlich wurde und die Hannoveraner seit 1943 drastisch unter den Kriegszerstörungen litten. Als Wirtschaftsstandort war der Raum Hannover für die NS-Regierung von großem Interesse. Während des Zweiten Weltkrieges wurden hier zahlreiche kriegswichtige Güter produziert. Demgemäß befanden sich, oft angelehnt an Industriebetriebe, zahlreiche Zwangsarbeiterlager und KZ-Außenstellen in und um Hannover; verschleppte Menschen und Kriegsgefangene arbeiteten unter zutiefst

menschenunwürdigen Bedingungen. Viele überlebten die meist unvorstellbar grausame Behandlung nicht.

Im Lauf des Krieges suchten zahlreiche Ausgebombte aus Hannover, schließlich auch viele Flüchtlinge und Heimatvertriebene Unterschlupf in den kaum zerstörten Dörfern und Kleinstädten des Umlandes. Ende der vierziger Jahre hatte oft weniger als die Hälfte der Einwohner eines Dorfes hier auch schon 1939 gelebt. Derartig radikale Veränderungen mussten zwangsläufig zu sozialen Spannungen führen, die in einem großstadtnahen agrarischen Gebiet wesentlich größer waren als in peripheren niedersächsischen Regionen.

Im Jahre 1946 wurde das Bundesland Niedersachsen gegründet und Hannover zur Landeshauptstadt bestimmt. Damit bot sich der Stadt eine besondere Chance als Verwaltungsmittelpunkt eines Gebietes,



Standortvorteil Verkehrslage - das Güterverkehrszentrum Lehrte verknüpft die beiden richtungweisenden Güterverkehrsmittel des 19. bzw. 20. Jahrhunderts, Eisenbahn und Lastkraftwagen

Luftbild: Region Hannover / Agentur Borges & Partner

das auch die bislang noch selbständigen Länder Braunschweig, Oldenburg und Schaumburg-Lippe umfasst und insofern größer als das einstige Königreich Hannover ist. Als besonderer Glücksfall auf wirtschaftlichem Terrain erwies sich auch, dass seit 1948 im Süden vor den Toren der Stadt internationale Messen stattfinden, die Hannover inzwischen zum wichtigsten Messestandort der Welt haben gedeihen lassen. Die Industriemesse und die später ausgegliederte Computermesse „CeBIT“ sind bis heute die weltweit größten Veranstaltungen ihrer Gattung. Durch den Bau des VW-Werks in Stöcken und durch die daraus resultierende Belegung von Zulieferfirmen wurde die Tradition des Fahrzeugbaus seit den 1950er Jahren fortgeführt und ausgedehnt. Der Sorge vor einer zu einseitigen Abhängigkeit von der Kraftfahrzeugindustrie und anderen „alten“ Wirtschaftszweigen konnte in jüngster Vergangenheit mit dem überproportionalen Ausbau des Dienstleistungssektors (z. B. im Medien- und Versicherungsbereich) wenigstens zu Teilen entgegengewirkt werden.

Das Umland von Hannover veränderte seit den fünfziger Jahren rasch seine Funktion. Innerhalb von etwa drei Jahrzehnten wurde der ursprünglich etliche tausend Arbeitskräfte beschäftigende Rohstoffabbau fast ausnahmslos eingestellt. Da gleichzeitig die kapitalintensive, hochmechanisierte Landwirtschaft der Gegenwart zur Konzentration auf wenige großflächige Betriebe mit oft nur ein bis zwei Arbeitskräften geführt hat und das dörfliche Gewerbe zudem weithin erloschen ist, setzte eine Umorientierung der Land- und Kleinstadtbevölkerung auf das Industrie-, Dienstleistungs- und Einzelhandelszentrum Hannover ein. Als nach den „Wirtschaftswunderjahren“ viele Städter Wohneigentum finanzieren, ihren bevorzugten Wunsch nach einem Einfamilienhaus jedoch nur auf dem „platten Land“ verwirklichen konnten, änderte sich die dörfli-

che und kleinstädtische Sozialstruktur erneut rasch. Die Umwidmung landwirtschaftlicher Flächen zu Bauland sowie eine weitverbreitete Individualmotorisierung boten die Grundlage für große Neubaubereiche am Rande der Dörfer und Städte – insbesondere dort, wo landschaftlicher Reiz mit relativer Verkehrsnähe zu Hannover zusammentraf.

Doch alle alten Dörfer der Region heute unterschiedslos als reine Wohn-Pendler-Gemeinden mit nur wenigen Landwirtschaftsbetrieben zu bezeichnen, deren Dorfgemeinschaft häufig auf eine Vereins-Freizeitgemeinschaft reduziert wurde, würde zu kurz greifen. Denn vornehmlich in unmittelbarer Nähe Hannovers, im eigentlichen „Speckgürtel“ der Landeshauptstadt, entwickelten diese sich in den letzten Jahrzehnten sprunghaft und wuchsen zu städtischer Größe. Gerade hier siedelten sich auch zahlreiche Wirtschaftsbetriebe an. Darunter finden sich große Einzelhandelsunternehmen, aber auch besonders innovative Firmen aus aktuellen Wachstumsbranchen. Selbst hannoversche Traditionsfirmen folgten dem Angebot größerer Betriebsgelände und günstiger Straßenverkehrsverbindungen vor die Tore der Stadt. Und nicht zuletzt erfüllen die kleineren Städte um Hannover – die historischen in etwas größerer Entfernung zur Landeshauptstadt zumal – wichtige Funktionen als Unter- und Mittelzentren, verbinden manche Annehmlichkeiten urbanen Lebens mit der Überschaubarkeit und Ruhe des „Provinzstädtchens“.

Sowohl die Entwicklung zur Wohn-Pendlergemeinde als auch die zum „Speckgürtel“ resultieren aus den seit den sechziger Jahren noch enger werdenden Bindungen der gesamten Region an die Stadt Hannover als überragendes Zentrum. Es war konsequent, diesen sozioökonomischen Prozessen zu entsprechen und gerade in diesem Ballungsgebiet eine innovative Umstrukturierung der Gebietskörperschaf-



Hannovers „Speckgürtel“: Der Flughafen Langenhagen mit dem „Airport Business Park Hannover“ zwischen der Autobahn 352 und Godshorn/Langenhagen
Luftbild: Region Hannover / Agentur Borges & Partner

ten herbeizuführen. Die Schaffung des Großraumverbandes Hannover 1962/63, der allerdings im Süden Orte wie Sarstedt oder Algermissen nicht umfasste, entsprach der Notwendigkeit zu weniger lokaler und mehr regionaler Planung. Neue Grenzen schnitt dann die kommunale Gebiets- und Verwaltungsreform (1970–1977); und kleine Gemeinden verloren ihre Selbständigkeit zugunsten neuer, größerer Kommunen. Außerdem wurden die alten Kreise Springe, Neustadt am Rübenberge und Burgdorf – sie hatten die hannoverschen Ämter- und preußischen Kreisreformen des 19. und 20. Jahrhun-

derts überlebt – in den Landkreis Hannover integriert. Am Übergang vom 20. zum 21. Jahrhundert hat schließlich die Weltausstellung EXPO 2000 dem „Großraum“ beziehungsweise inzwischen der „Region Hannover“ (seit dem 1. November 2001) eine Optimierung der Infrastruktur und vor allem internationale Bekanntheit gebracht.

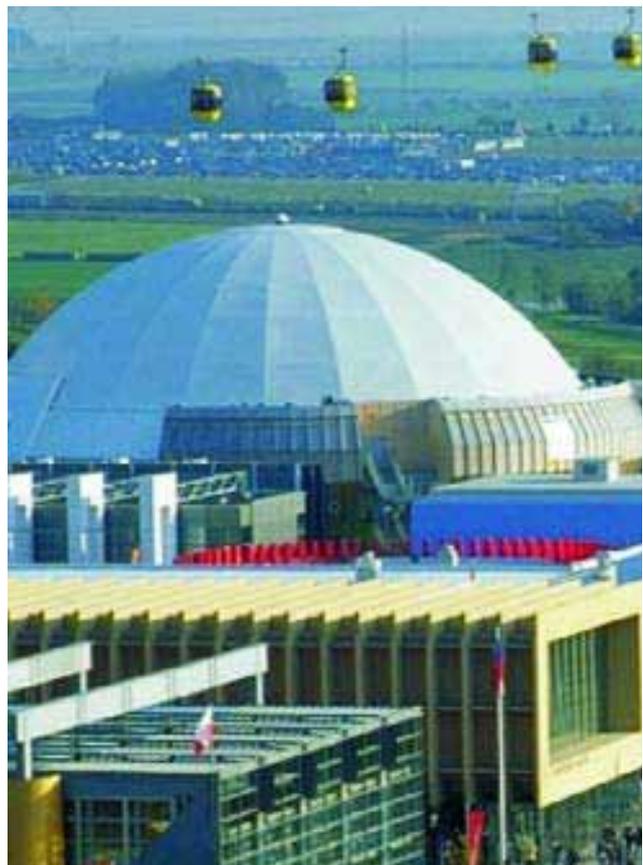
Ein Blick über den Calenberger Tellerrand: Der Raum Hannover interregional

Tatsächlich ist Hannover – „ausgerechnet Hannover“ – eine Region, die nie im Brennpunkt global bedeutenden Geschehens stand. Im frühen Mittelalter lag der Raum am nordöstlichen Rand der damaligen Wirtschaftszentren West- und Südeuropas; im darauf folgenden Hoch- und Spätmittelalter fand er sich in der Mitte zwischen den hoch entwickelten Landschaften Oberitaliens, Süddeutschlands oder Flanderns einerseits und den in den europäischen Handel noch einbezogenen Randzonen Skandinaviens und Osteuropas andererseits wieder – in dieser Situation vielleicht in Maßen aufgewertet durch die Nähe zum Kernraum der Hanse. Diese „Mittellage“ blieb zwar in der frühen Neuzeit erhalten, wurde aber von der sich rasch ausweitenden Kluft zwischen West- und Osteuropa überformt. Die Handels- und Seemächte im Westen des Kontinents wuchsen zu wirtschaftlichen Weltzentren, vergrößerten stetig ihren ökonomischen und kulturellen Vorsprung gegenüber dem restlichen Europa und schufen mit den Kolonien eigene neue, ihnen wirtschaftlich untergeordnete „Peripherien“. Im Gegensatz zur Mehrzahl der mitteleuropäischen Städte, die unter diesen Umständen stagnierten, florierte Hannover immerhin dank der landesherrlichen Förderung und errang, gemessen am Entwicklungspotenzial des niedersächsischen Gebietes, wachsende Bedeutung.

Erst während der für die meisten europäischen Länder so entscheidenden Umbruchsphase der Industrialisierung holte Deutschland – insbesondere seit der Reichsgründung von 1871 – den wirtschaftlichen Rückstand gegenüber den Zentren im Westen auf. Innerhalb des nationalen Wirtschaftsraumes wies das

gesamte Gebiet des heutigen Niedersachsen im Vergleich mit den ökonomisch bestimmenden Räumen allerdings unverändert Defizite auf. Doch Hannover und sein Umland entwickelten sich zu einer durchaus wettbewerbsfähigen Region.

Inzwischen zählt Deutschland als Ganzes betrachtet innerhalb der Weltwirtschaft zum „Zentrum“. Zentrumsregionen sind ihrerseits stets mit inneren Peripherien durchsetzt. Nordwestdeutschland lässt sich so als aktuelle innere Peripherie beschreiben, aus der sich Hannover, wenngleich deutlich hinter Hamburg, gleichauf mit Bremen heraushebt. Bedeutungsvollere Metropolen finden sich außer der Freien- und Hansestadt immerhin erst im weiteren Umkreis mit Berlin, Frankfurt, Düsseldorf und Köln. Dennoch bleibt rückblickend



festzuhalten: Die regionalen Bedingungen und die interregionalen Verflechtungen lassen es als unwahrscheinlich erscheinen, dass der Raum Hannover eine im jeweiligen historischen Weltmaßstab herausragende Stellung hätten erlangen können.

Mit der Geschichte Hannovers und seines Umlandes war also offensichtlich verbunden, dass im Rahmen der gegebenen Verhältnisse Aufstiegsbedingungen gut genutzt wurden, das jeweilige „Weltniveau“ aber außerhalb der Reichweite blieb. Die damit einhergehende Mentalität der Bewohner galt und gilt – zumindest aus dem Blickwinkel der jeweiligen Metropolen

– eher als eine provinzielle. Wandel erfolgte vorrangig in Form einer nachholenden Modernisierung. Doch diese verhalf durch Imitation zur Konkurrenzfähigkeit, ja sogar zum Überholen von Mitbewerbern, ohne dass dabei die Fehler allzu rascher und ungenügend reflektierter Veränderungen und sozialer Instabilität gemacht werden mussten. Diese historische Situation bietet heute den Freiraum für kreative Entwicklungen – und das „ausgerechnet“ in Hannover! Die alles in allem erfolgreiche Durchführung der Weltausstellung EXPO 2000 hat es bewiesen.

Das gibt's nur einmal, das kommt nie wieder... Das Ostgelände der Weltausstellung „EXPO 2000“ im Herbst des denkwürdigen Jahres



Die politische Konzeption und Struktur der Region

Balance zwischen Landeshauptstadt und Umland

Vom Großraum zur Region

Mit der Region Hannover ist zum 1. November 2001 eine neue regionale Gebietskörperschaft für die niedersächsische Landeshauptstadt und ihren engeren Verflechtungsbereich geschaffen worden. Mit dieser Reform wurde für den gesamten Großraum Hannover eine klare politische und administrative Verantwortung für alle wesentlichen überörtlichen Aufgabenbereiche geschaffen. An Stelle des in vielen Stadtregionen üblichen Gegeneinanders von Kernstadt und Nachbarkommunen ist hier ein Modell geschaffen worden, das den intensiven funktionalen Verflechtungen Rechnung trägt und auch den Einstieg in einen Vorteils- und Lastenausgleich schafft. Die Region ist Rechtsnachfolgerin des aufgelösten Landkreises Hannover (LKH) und des ebenfalls aufgelösten Kommunalverbandes Großraum Hannover (KGH). Sie hat ferner Aufgaben von der Landeshauptstadt Hannover (LHH) sowie der Bezirksregierung Hannover übernommen.

Die Region Hannover ist zwar eine neue Institution, gliedert sich aber in die Entwicklungsreihe stadtreionaler Organisationen ein, an deren Anfang im Jahr 1962 das Gesetz zur Ordnung des Großraums Hannover stand. Von 1963 bis zum 31.10.2001 wurde über einen öffentlich-rechtlichen Verband versucht, zumindest in einigen regionalen Kernaufgaben eine gemeinsame Aufgabenerledigung sicherzustellen. Nach mehrfachen organisatorischen Änderungen trug der Verband seit 1992 die

Bezeichnung „Kommunalverband Großraum Hannover“. Für den Verbandsbereich, d.h. das Gebiet der LHH und des damaligen LKH, war der Verband Aufgabenträger des gesamten öffentlichen Personennahverkehrs und Träger der Regionalplanung. Da dem Kommunalverband mit Zustimmung beider Verbandsglieder neben den gesetzlichen weitere Aufgaben übertragen werden konnten, war er neben den Verbandsgliedern sowie den kreisangehörigen Städten und Gemeinden für regional bedeutsame Maßnahmen der Industrie- und Gewerbeansiedlung und der Wirtschaftsförderung sowie für Maßnahmen des Ausbaus und der Unterhaltung regional bedeutsamer Erholungseinrichtungen zuständig.

Organe des Verbandes waren die Verbandsversammlung, der Verbandsausschuss und der Verbandsdirektor. Die Verbandsversammlung bestand aus 28 Mitgliedern, die jeweils zur Hälfte vom Rat der LHH und vom Kreistag des LKH gewählt wurden, diesen Gremien jedoch nicht angehören mussten. Das Haushaltsvolumen wurde im Haushaltsplan 2001 mit ca. 324 Mio. DM im Verwaltungshaushalt und ca. 75 Mio. DM im Vermögenshaushalt veranschlagt. Der Verband besaß das Recht, eine Umlage bei den Verbandsgliedern zu erheben; sie war im Haushaltsjahr 2001 zu 60,6% von der LHH und zu 39,4% vom LKH zu tragen. Zur operativen Unterstützung seiner Aufgaben verfügte der Verband über eine Reihe wirtschaftlicher Beteiligungen – neben den beiden regionalen Verkehrsunternehmen handelte es sich dabei

u.a. um das Technologie-Centrum Hannover, den Zoo Hannover und die Hannover-Region Grundstücksgesellschaft. Von besonderer Bedeutung für das Verhältnis zwischen der Landeshauptstadt und dem Umland war, dass über den KGH-Haushalt bereits regionale Lasten, so insbesondere der Ausgleich der ÖPNV-Verluste und Investitionen und der Verlustausgleich beim Zoo, solidarisch von der gesamten Region getragen wurden.

Das Gebiet der Region Hannover ist identisch mit dem bisherigen Verbandsbereich des KGH; es ist mit etwa 3.000 km² Fläche und rd. 1,1 Mio. Einwohnern der größte Ballungsraum in Niedersachsen. Organe der Region sind die Regionsversammlung mit 84 direkt gewählten Abgeordneten, der Regionsausschuss sowie der direkte gewählte Regionspräsident bzw. die Regionspräsidentin (mit zusätzlichem Stimmrecht in der Regionsversammlung). Bei der Bildung der Regionsverwaltung wurde Personal des Landkreises Hannover, des Kommunalverbandes Großraum Hannover, der LHH sowie der Bezirksregierung zusammengeführt; die Personalstärke der neuen Regionsverwaltung beträgt (ohne Krankenhäuser und Abfallwirtschaftsbetrieb) ca. 1800. 75 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landkreises und des Kommunalverbandes sind in den Dienst regionsangehöriger Gemeinden übergewechselt; mit der Übernahme weiterer Aufgaben durch die Städte und Gemeinden soll sich diese Zahl noch erhöhen.

Die Region ist als Gemeindeverband konzipiert, der die Wesensmerkmale eines Landkreises erfüllt. Zu den Wesensmerkmalen gehört auch die Eigenschaft als Gebietskörperschaft, die ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze durch ihre Organe in eigener Verantwortung verwaltet, und die Inanspruchnahme ihres Gebietes als Bezirk der unteren Verwaltungsbehörde. Für die regionsangehörigen Gemeinden nimmt die Region Ergänzungs- und Ausgleichsauf-

gaben wahr. Die gewünschte einheitliche Verantwortlichkeit der Region für regionale Aufgaben setzte den grundsätzlichen Verzicht der LHH auf ihre Kreisfreiheit voraus. Allerdings behält die LHH nach Maßgabe des Regionsgesetzes die Rechtsstellung einer kreisfreien Stadt. Dies bedeutet, dass in der Zuständigkeit der LHH im übertragenen Wirkungskreis diejenigen Aufgaben und Kompetenzen verbleiben, die ortsnahe erledigt werden sollen und nicht zwingend für die ganze Region in einer Hand liegen müssen. Der besondere Status der LHH drückt sich aber auch darin aus, dass die Kommunalaufsicht über die LHH - im Gegensatz zu den übrigen 20 regionsangehörigen Städten und Gemeinden - nicht durch die Region, sondern die Bezirksregierung ausgeübt wird.

Aufgaben

Die einzelnen Aufgaben der Region sind in den §§ 8 ff des Regionsgesetzes aufgeführt. Demnach übernimmt die Region Hannover als Pflichtaufgaben diejenigen Aufgaben, die bisher vom Kommunalverband wahrgenommen wurden. Die Region Hannover ist also wie zuvor der KGH Aufgabenträgerin des öffentlichen Personennahverkehrs und Trägerin der Regionalplanung; sie ist ferner zuständig für die regionale Wirtschaftsförderung (und zusätzlich für die regionale Beschäftigungsförderung, soweit sie nicht staatliche Aufgabe ist) sowie die kommunale Förderung der regional bedeutsamen Naherholung. Bei den Aufgaben, die im eigenen Wirkungskreis bisher vom LKH bzw. der LHH jeweils für ihr Gebiet wahrgenommen wurden, hat die Region die Aufgabe der örtlichen Trägerin der Sozialhilfe und der Jugendhilfe sowie am 1. Januar 2003 die Trägerschaft der kommunalen Krankenhäuser in ihrem Gebiet übernommen. Regionsangehörige

Gemeinden mit mindestens 30.000 Einwohnern können auf Antrag ein eigenes Jugendamt einrichten. Im Sinne des mit der Regionsbildung angestrebten Vorteils- und Lastenausgleichs gewährt die Region diesen Gemeinden einen angemessenen pauschalierten Kostenausgleich bis zu 80 % der Personal- und Sachkosten. Die Region ist Trägerin der berufsbildenden Schulen, der Sonderschulen mit Ausnahme der Sonderschulen für Lernhilfe, der Abendgymnasien, der Kollegs und der kommunalen Schullandheime; der Region wird ferner im eigenen Wirkungskreis die gesamte Schulentwicklungsplanung in ihrem Gebiet zugewiesen. Im Zusammenhang mit der Planung und Finanzierung der kommunalen Förderung des sozialen Wohnungsbaus erhält bzw. behält die Region die eingezeichneten Ausgleichszahlungen nach dem Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen. Seit dem 1. Januar 2003 ist die Region öffentlich-rechtliche Entsorgungsträgerin im Sinne des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes.

Als neue Aufgabe ist von der Bezirksregierung die Genehmigung von Bauleitplänen und die Fachaufsicht über diejenigen Städte und Gemeinden, die selbst die Bauaufsicht wahrnehmen, hinzugekommen. Es ist als Erfolg der kommunalen Akteure, aber auch als Beleg für die konstruktive Haltung des Landes Niedersachsen zu werten, dass die Region von der Mittelinstanz eine Reihe erstinstanzlicher Aufgaben übernahm. Sie nimmt nicht nur die Aufgaben der unteren Naturschutzbehörde, der unteren Wasserbehörde, der unteren Bodenschutzbehörde und der unteren Abfallbehörde wahr, sondern auch einige sonst den Bezirksregierungen obliegende Zuständigkeiten im Naturschutz-, Wasser- und Abfallbereich sowie nach Landeswaldgesetz und Schornsteinfegerrecht. Ferner ist die Region Hannover in ihrem Gebiet, ausgenommen in der LHH, zuständig für einzelne sonst den Bezirksregierungen oblie-

gende Aufgaben nach der Gewerbeordnung.

Wichtiges konzeptionelles Element der Regionalreform war von Anfang an die Stärkung der gemeindlichen Ebene. In der Region Hannover sind die Gemeinden deswegen - mit Ausnahme der genannten regionalen Schulen – Trägerinnen aller allgemeinbildenden Schulen und auch für die kommunalen Aufgaben der Erwachsenenbildung zuständig. Alle Gemeinden in der Region Hannover nehmen ferner bestimmte Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der Landkreise wahr, zum Beispiel die Überwachung des fließenden und des ruhenden Verkehrs nach der Straßenverkehrsordnung, die Aufgaben nach dem Wohnungsbindungsgesetz und nach dem Zweiten Wohnungsbaugesetz, die Durchführung des Wohngeldgesetzes sowie bestimmte Aufgaben des Bundeserziehungsgeldgesetzes. Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnerinnen und Einwohnern sowie die Stadt Springe können zu örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe bestimmt werden. Abweichend von den Regelungen der Niedersächsischen Bauordnung nehmen alle regionsangehörigen Gemeinden mit mehr als 30.000 Einw. sowie Gemeinden, die bei Inkrafttreten des Gesetzes bereits hierfür zuständig waren, die Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörden wahr. Anderen regionsangehörigen Gemeinden mit mehr als 20.000 Einw. kann die Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörden übertragen werden. Wenn die ordnungsgemäße Erledigung zu erwarten ist, kann die Region ferner einer regionsangehörigen Gemeinde auf Antrag eine Reihe von Aufgaben (Erteilung von Erlaubnissen und Genehmigungen) nach dem Niedersächsischen Wassergesetz übertragen; gleiches gilt für Aufgaben der Naturschutzbehörde. Schließlich sei darauf hingewiesen, dass nun auch in der Region Hannover Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern die Rechtsstellung einer selbständigen

Stadt haben und Gemeinden mit über 20.000 Einwohnern die Rechtstellung einer selbständigen Stadt verliehen werden kann.

Bewertung

Bei der Bewertung der neuen Organisation „Region Hannover“ ist besonders zu betonen, dass mit der Bildung der Region Hannover die regionalen Kompetenzen mehrerer Behörden gebündelt wurden, womit vor allem

- eine verbesserte Außendarstellung,
- eine einheitliche und eigenständige politische Verantwortung für die Region,
- ein Vorteils- und Lastenausgleich zwischen den Kommunen,
- eine effizientere und bürgerorientiertere Verwaltung sowie
- mehr Transparenz bezüglich der politischen und finanziellen Verantwortung

erreicht werden sollten. Am Beispiel des Vorteils- und Lastenausgleichs zwischen den finanzstärkeren und –schwächeren Kommunen, der in der Reformdiskussion eine ganz besondere Rolle gespielt hatte, lassen sich die Veränderungen durch die Regionalreform besonders deutlich zeigen. Hier war es vor allem die erhebliche finanzielle Belastung der Landeshauptstadt Hannover durch Kosten der Sozial- und Jugendhilfe, die thematisiert worden war. Erstaunlicherweise zeigte es sich aber, dass auch die übrigen kommunalen Akteure in der Region an einer leistungs- und handlungsfähigen Kernstadt interessiert waren. Deswegen wurde ein breiter Konsens darüber hergestellt, dass die Landeshauptstadt von ihren besonderen finanziellen Verpflichtungen entlastet werden sollte. Seit der Bildung der Region werden nun tatsächlich die Leistungen in der Sozial- und Jugendhilfe durch sämtliche regionsangehörige

Kommunen jeweils entsprechend der finanziellen Leistungsfähigkeit über die Regionsumlage solidarisch finanziert.

Der erste Prüfstein für die erhoffte neue Dimension regionalen Denkens und Handelns war die Beratung und Beschlussfassung über den Haushalt 2002, den ersten Haushalt der Region Hannover. Hier zeigte sich zwar durchaus, dass alte Gegensätze zwischen Stadt- und Landkreispolitik noch nicht überwunden waren, aber es erwies sich auch, dass das Kalkül der Reformüberlegungen, nämlich eine regionale Politikebene zu schaffen, aufging: Nach intensiven, vor allem innerhalb der Fraktionen zum Teil heftig geführten Diskussionen wurde ein Haushalt beschlossen, der von Seiten der Landeshauptstadt als auch den ehemals kreisangehörigen Kommunen akzeptiert wurde. Insbesondere bei den Diskussionen um den Haushaltsansatz „Hilfe zur Arbeit“ wurde deutlich, dass die besonderen Problemstellungen in der Landeshauptstadt durchaus anerkannt wurden. Auf der anderen Seite wurde aber auch der Wille der Regionspolitik erkennbar, unter Würdigung dieser Besonderheiten künftig eigene Akzente auf diesem Politikfeld zu setzen und nicht unverändert die Ansätze der Landeshauptstadt fortzuführen.

Nicht unwichtig ist, dass die Region Hannover für die Umsetzung einer am Prinzip der Nachhaltigkeit orientierten Regionalentwicklung besonders gute Voraussetzungen besitzt. Neben der direkten politischen Legitimation ist hier auf die gebündelte Verantwortung für zahlreiche raumbedeutsame Fachplanungen (z.B. Naturschutz), für die Regionalplanung und die Genehmigung der Flächennutzungspläne hinzuweisen. Gerade für einen sparsamen und verantwortungsbewussten Umgang mit der Ressource Fläche verfügt die Region Hannover über alle erforderlichen fachlichen Steuerungsinstrumente und politischen Voraussetzungen. Hier zeigen erste politische Diskussionen, z. B. über bean-

tragte Teillösungen von Landschaftsschutzgebieten für Siedlungszwecke und über großflächige Einzelhandelsprojekte, dass die Regionspolitik zur Umsetzung einer stringenter regionalen Flächenpolitik bereit ist.

Herausforderungen

Mit ihrer Bildung sieht sich die Region Hannover nicht nur mit hohen Erwartungen konfrontiert, sondern sie muss sich auch einer Reihe nicht einfacher Herausforderungen stellen:

- Die Zusammenführung des Personals aus vier Ursprungskörperschaften mit jeweils eigenem Selbstverständnis ist eine nicht innerhalb weniger Wochen zu leistende Aufgabe. Dabei müssen klassische Funktionen der Ordnungs- und Leistungsverwaltung mit stadtreionalen Planungs-, Moderations- und Managementaufgaben zu einer neuen „corporate identity“ zusammenwachsen.
- Auch im politischen Raum trafen unterschiedliche Kulturen und Erfahrungen aufeinander. So müssen die Fraktionen erst zusammenwachsen, damit die Regionsversammlung als politische Entscheidungsebene die an sie gestellten Erwartungen erfüllen kann. Dabei geht es auch um eine innere Stabilisierung in dem Sinne, dass nicht nachträglich eine politische Polarisierung bezüglich der Regionalreform auftritt, die im Vorfeld der Regionsbildung vermieden werden konnte.
- Die Region hat eine Reihe unpopulärer Altlasten abzarbeiten, die ihr von den Vorgängerinstitutionen überlassen wurden. Dabei geht es beispielsweise um die Umsetzung längst überfälliger Gebührenerhöhungen im Abfallbereich, um den Abbau des Investitionsstaus in öffentlichen Gebäuden sowie um die finanzielle Sanierung einiger Tochtergesellschaften.

- Das Verhältnis der neuen Region zu den 21 Städten und Gemeinden ist nicht spannungsfrei. Dabei bestehen seitens der Kommunen hohe Erwartungen, dass die Region die angekündigten Synergieeffekte möglichst bald realisiert, damit sie bei der Regionsumlage deutlich entlastet werden. Auch der Umgang der Region mit der Landeshauptstadt als der größten und bedeutendsten Kommune bleibt auf Dauer eine Aufgabe, die besonderes diplomatisches Geschick erfordert.

- Die Zusammenführung der Abfallwirtschaft und der Krankenhäuser bei der Region am 1. Januar 2003 erforderte intensive Vorarbeiten, da auch hier außerordentlich unterschiedliche Systeme zusammengeführt werden mussten. Hervorzuheben ist auch die zügige Fusion der Stadtparkasse und Kreissparkasse Hannover am 1. Januar 2003 zur neuen Sparkasse Hannover.

- Eine wichtige Aufgabe ist auch die „Außenpolitik“ der künftigen Region. So gilt es, sowohl mit den Nachbarkreisen eine engere und stabilere Kooperation herbeizuführen als auch Vertrauen im übrigen Land Niedersachsen aufzubauen und dort das Verständnis für den auch politisch gestärkten Kernraum zu vergrößern.

Aus dieser Aufzählung wird ersichtlich, dass die Umsetzung der Regionalreform eine Aufgabe ist, die Politik und Verwaltung in der ersten Wahlperiode erheblich fordert. Hinzu kommt die notwendige Öffentlichkeitsarbeit, um die Region im Bewusstsein der Öffentlichkeit zu verankern und damit die Voraussetzungen für eine gute Wahlbeteiligung bei der zweiten Regionalwahl im Jahr 2006 zu schaffen.

Eine kritische Würdigung der Regionsbildung

Hans-Günter Henneke

Einführung

Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes über die Region Hannover vom 5. Juni 2001 am 1. November 2001 ist in die Familie der 323 deutschen Landkreise eine „besondere Schwester“, die Region Hannover, eingezogen und hat sogleich viel Aufsehen erregt. Dabei gilt es zunächst, sie innerhalb der Kreisfamilie und damit im Deutschen und im Niedersächsischen Landkreistag sehr herzlich willkommen zu heißen.

Im Folgenden soll vor dem Hintergrund der Frage, ob die Region Hannover ein Modell für Niedersachsen darstellt, eine kritische Würdigung der Regionsbildung vorgenommen werden. Kritische Sympathie markiert damit die Ausgangslage, gilt es doch für den Deutschen und den Niedersächsischen Landkreistag nach erfolgter Regionsbildung auch den Belangen der Region Hannover im Gesamtgefüge der Kreise angemessen Rechnung zu tragen.

Mit Landtags-Drucksache 14/1880 vom 19.09.2000 hat die Niedersächsische Landesregierung den Entwurf eines Gesetzes über die Region Hannover in die parlamentarische Beratung eingeführt. Der Gesetzesentwurf verfolgte das Ziel, eine inzwischen fast 40 Jahre dauernde Experimentierphase mit der Bildung einer „Region Hannover“ zum 1.11.2001 zu beenden. Am 14.12.1962 wurde durch Gesetz der Verband Großraum Hannover errichtet. 1970 übernahm dieser Verband die Verantwortung für den Öffentlichen Personennahverkehr. Der Versuch, im Zuge der Verwaltungs- und Gebietsreform von 1974 eine für entwicklungsbestimmende Aufgabenbereiche der Region gesamtverantwortliche Gebietskörperschaft zu errichten, scheiter-

te an den unterschiedlichen politischen Vorstellungen über deren rechtliche Ausgestaltung. Weitere Umwandlungen in den Jahren 1980 und 1992 bedeuteten keine substanziellen Weiterentwicklungen.

Die Initiative zur Entwicklung neuer Organisationsstrukturen für die Wahrnehmung regionaler Verwaltungsaufgaben in der „Region Hannover“ ging im Jahre 1996 von den damaligen drei Hauptverwaltungsbeamten der Landeshauptstadt Hannover, des Landkreises Hannover und des Kommunalverbandes Großraum Hannover aus. In der Folgezeit sprachen sich auch die Vertretungskörperschaften der Landeshauptstadt, des Landkreises Hannover und der kreisangehörigen Gemeinden für die Bildung einer „Region Hannover“ bei Auflösung des bisherigen Landkreises Hannover und des Kommunalverbandes Großraum Hannover aus.

Vergleicht man die Größenstrukturen des bisherigen Landkreises Hannover und der zum 1. November 2001 gebildeten „Region Hannover“ mit der Größe anderer Landkreise, ergibt sich folgender Befund: In Deutschland gibt es gegenwärtig fünf Landkreise mit mehr als 500.000 Einwohnern. Der größte Landkreis ist der Landkreis Recklinghausen mit 660.421 Einwohnern, gefolgt vom bisherigen Landkreis Hannover mit 595.837 Einwohnern, dem Rhein-Sieg-Kreis mit 569.556 Einwohnern, dem Rhein-Neckar-Kreis mit 520.458 Einwohnern sowie dem Landkreis Mettmann mit 506.405 Einwohnern.

Innerhalb der Landkreisebene in Deutschland nahm bisher allein der Stadtverband Saarbrücken eine Sonderstellung ein. Er hat 352.523 Einwohner, was etwa einem Drittel der gesamten Einwohner-

schaft des Saarlandes von 1.072.466 Einwohnern entspricht. In Niedersachsen wohnen im kreisangehörigen Bereich 6.330.139 Menschen, was einer durchschnittlichen Einwohnerzahl je Landkreis von 166.582 entspricht. Zweitgrößter niedersächsischer Landkreis nach dem bisherigen Landkreis Hannover ist der Landkreis Osnabrück mit 350.133 Einwohnern. Die von der Einwohnerzahl kleinsten Kreise in Niedersachsen sind die Landkreise Lüchow-Dannenberg mit 52.194 Einwohnern und Wittmund mit 56.648 Einwohnern. Die Region Hannover verfügt gegenwärtig über 1.114.249 Einwohner, wovon 46,2 % in der Landeshauptstadt Hannover und 53,8 % im bisherigen Kreisgebiet des Landkreises Hannover wohnen. Durch die Bildung der „Region Hannover“ ist diese Gebietskörperschaft der mit Abstand größte Gemeindeverband in Deutschland geworden.

Die Vertretungskörperschaften der Landeshauptstadt Hannover, des Landkreises Hannover und der kreisangehörigen Gemeinden haben sich zu dem Gesetzesvorhaben im Wesentlichen positiv geäußert und nur einzelne Modifikationen vorgeschlagen. Grundsätzlich waren sie damit einverstanden, dass es zur Bildung der Gebietskörperschaft Region Hannover kam!

Dennoch ist zu fragen, ob die Zustimmung der Betroffenen nicht nur notwendig, sondern auch hinreichende Bedingung für die Bildung einer Region Hannover darstellt. Dabei sind insbesondere die Fernwirkungen zu betrachten. Insbesondere ist zu fragen, ob die „Region Hannover“ die Keimzelle für eine neue Gebiets- und Verwaltungsreform in Niedersachsen bildet, also ein Modell für Niedersachsen ist.

Kernerwägungen des Gesetzesentwurfes der Landesregierung

Die Landesregierung hat ihr landespolitisches Interesse herausgestellt, dass die

Region Hannover als wichtigster Ballungsraum Niedersachsens sich gegenüber nationalen und internationalen Konkurrenz behaupten kann. Dafür bedürfe es der Schaffung von Verwaltungsstrukturen, die auf den Struktur bestimmenden Feldern eine Kommunalpolitik aus einer Hand ermöglichen. Zu diesen Feldern zählt die Landesregierung die Regionalplanung, die regionale Wirtschaftsförderung und Beschäftigungspolitik, den öffentlichen Personennahverkehr, das Berufs- und Sonderschulwesen, die Aufgaben der Abfallwirtschaft und der unteren Abfallbehörde, das Krankenhauswesen und die örtlichen Sozialhilfeangelegenheiten. Im Zusammenhang mit der Bildung der Region Hannover wurde eine partielle Funktionalreform dergestalt vorgenommen, dass geeignete Aufgaben von der Bezirksregierung Hannover auf die Region Hannover und aus der Kreisebene auf die regionsangehörigen Gemeinden verlagert wurden.

Die Region Hannover wurde dabei als Gemeindeverband konzipiert, der die Wesensmerkmale eines Landkreises als Gebietskörperschaft und als Bezirk der unteren Verwaltungsbehörde erfüllt. Aus der Funktion des Gemeindeverbandes ergeben sich überdies Verantwortlichkeiten für die verbandsangehörigen Gemeinden, die als Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben bezeichnet werden. Als Gebietskörperschaft mit dem Recht der Selbstverwaltung wurden der Region die der überörtlichen Ebene zugewiesenen und die von ihr freiwillig wahrgenommenen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises entsprechend den übrigen Landkreisen zugeordnet. Dasselbe gilt für ihre Funktion als untere Verwaltungsbehörde bezüglich der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises. Dies gilt auch für das Gebiet der in die Region eingefügten Landeshauptstadt Hannover, was zum grundsätzlichen Verzicht auf die eigenverantwortliche Wahrnehmung der überörtlichen Aufgaben, d. h. zur Aufgabe der

Kreisfreiheit der Landeshauptstadt Hannover geführt hat.

Aufgaben

Aus Sicht der Landesregierung brauchte dieser Verzicht jedoch nicht total zu sein. Vielmehr blieben diejenigen Aufgaben und Kompetenzen, die als „weniger entwicklungsbestimmend für die Gesamtregion“ angesehen wurden, in der Zuständigkeit der Landeshauptstadt. Für den eigenen Wirkungskreis wird von der Regelzuständigkeit der Region ausgegangen, die in ihrem Gebiet grundsätzlich die den Landkreisen zugewiesenen eigenen Aufgaben wahrnimmt. Bei der Erledigung der staatlichen Aufgaben ist demgegenüber das Prinzip einer möglichst orts- und bürgernahen Aufgabenwahrnehmung Grundlage der Zuordnung gewesen. Die der Kreisebene zugewiesenen staatlichen Aufgaben werden deshalb auch künftig von der Landeshauptstadt erfüllt, sofern nicht aus besonderen Gründen die Erledigung durch die Region Hannover für ihr gesamtes Gebiet angezeigt ist. In diesem Bereich wird also die Landeshauptstadt auch künftig grundsätzlich wie eine kreisfreie Stadt behandelt. Einzelheiten finden sich in § 4 und §§ 7 – 9 des Gesetzes über die Region Hannover.

Auch für die Aufgabenverlagerung von der Bezirksregierung auf die Region Hannover und von der überörtlichen auf die örtliche Ebene wurde von Seiten der Landesregierung auf Gesichtspunkte der Leistungsfähigkeit abgestellt. Die Landesregierung ging davon aus, dass die für die Privilegierung in Betracht kommenden Gemeinden mit der Wahrnehmung der Aufgaben selbständiger Gemeinden nicht überfordert sind. Angesichts der Heterogenität der kreisangehörigen Gemeinden zog es die Landesregierung nicht in Betracht, alle entsprechenden Aufgaben auf sämtliche regionsangehörigen Gemeinden zu verlagern.

Auch unter dem Gesichtspunkt eines Experiments ist nach Auffassung der Landesregierung die Bildung der Region Hannover keine Rechtfertigung für eine deren Verwaltungs- und Veranstaltungskraft überfordernde Aufgabenzuweisung an Gemeinden, denen sonst vorgegeben werden müsste, ihre mangelnde Leistungsfähigkeit durch interkommunale Zusammenarbeit zu kompensieren. § 12 des Gesetzes über die Region Hannover sieht insoweit gestufte Sonderregelungen vor.

Jedoch sollte der Besonderheit des Modells Region Hannover und dem mit ihm verfolgten Ziel effektiver und bürgernaher Aufgabenwahrnehmung dadurch Rechnung getragen werden, dass den in der Region Hannover besonders zahlreich vertretenen einwohner- und leistungsstarken Gemeinden (9 von 20 kreisangehörigen Gemeinden haben mehr als 30.000 Einwohner) in größerem Umfang als sonst den Gemeinden im Lande Aufgaben zugeordnet wurden. Überdies wurden Aufgaben von der Bezirksregierung auf die Region soweit verlagert, wie die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung nicht unverträglich beeinträchtigt wurde.

Insbesondere im Bereich staatlicher Umweltaufgaben ist eine Kompetenzbündelung bei der Region Hannover vorgenommen worden, indem die Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörde nach Naturschutz-, Wald-, Wasser-, Abfall-, Boden- und Immissionsschutzrecht der Region für ihr gesamtes Gebiet übertragen worden sind, was zum Verlust der entsprechenden Zuständigkeiten bei der Landeshauptstadt geführt hat. Von der Bezirksregierung Hannover sind auf die Region Hannover Zuständigkeiten beim Naturschutz-, Wald-, Wasser- und Abfallrecht übertragen worden, wobei für die Zuständigkeiten nach dem Abfall-, Wasser- und Waldrecht einige Ausnahmen vorgesehen worden sind.

Akzeptanz als Richtschnur

Hinsichtlich der Verfassung der Region Hannover springt ins Auge, dass dabei insbesondere die Landeshauptstadt Hannover „mit Samthandschuhen angefasst“ worden ist. Die Landesregierung hat zunächst hervorgehoben, dass es sich anbietet, die Regionsordnung nach dem Vorbild der Niedersächsischen Landkreisordnung auszugestalten, mit anderen Worten: einen großen Landkreis zu bilden und die bisher kreisfreie Landeshauptstadt Hannover einzukreisen. Auf eine solche Sprachregelung wollte sich die Landesregierung aber nicht einlassen. Wörtlich heißt es: „Wegen der Bedeutung und des kommunalrechtlichen Gewichts der Region Hannover soll das jedoch nicht in der Weise geregelt werden, dass die Vorschriften der Niedersächsischen Landkreisordnung für entsprechend anwendbar erklärt werden. Vielmehr sollen die wesentlichen Sachverhalte durch eine eigenständige Regionsordnung geregelt und die ergänzende Anwendung der Niedersächsischen Landkreisordnung nur in einigen wenigen unbedeutenden Fragen normiert werden.“ Genauso ist es auch gekommen.

Gleich mehrfach hat die Landesregierung Akzeptanzgesichtspunkte betont. So heißt es u. a.: „Aus Gründen der besseren Akzeptanz soll die Bildung der Region Hannover nach Auflösung des Landkreises Hannover erfolgen, nicht durch Eingliederung der Landeshauptstadt in ihn und seine bloße Umbenennung; das unterstreicht überdies die Besonderheit der neuen Körperschaft.“

An anderer Stelle heißt es: „Aus Gründen der besseren Akzeptanz aufseiten von betroffenen Körperschaften und zur Unterstreichung der Besonderheit der neuen Körperschaft soll die Region mit der Regionsordnung eine eigenständige Verfassung erhalten. Diese ist der Niedersächsischen Landkreisordnung nachgebildet.“

Die zu bildenden Organe sind daher

Regionsversammlung, Regionsausschuss und Regionspräsident genannt worden, wobei für die Wahl, die Aufgabenstellung und das Verfahren der drei Organe dieselben rechtlichen Grundsätze wie für den Kreistag, den Kreisausschuss und den Landrat gelten.

Außerdem hat die Landesregierung betont, dass sich die Landeshauptstadt aufgrund ihrer Aufgabenstellung aus dem Kreis der übrigen kreisangehörigen Gemeinden heraushebt. Ihrer Sonderstellung wurde dadurch Rechnung getragen, dass sie trotz der Regionsangehörigkeit die Rechtstellung einer kreisfreien Stadt behalten hat, soweit dies mit dem Zweck der Regionsbildung vereinbar war. Für sie bleiben deshalb die für kreisfreie Städte geltenden kommunalverfassungsrechtlichen Vorschriften maßgeblich. Außerdem unterliegt die Landeshauptstadt Hannover auch nicht wie die anderen regionsangehörigen Gemeinden der Aufsicht der Region Hannover, sondern als kreisfreie Stadt der Aufsicht der Bezirksregierung Hannover, während die Aufsicht über die übrigen regionsangehörigen Gemeinden die Region Hannover als Kommunalaufsichtsbehörde führt.

Die neu gebildete Region Hannover ist sowohl an die Stelle des Landkreises Hannover als auch an die des Kommunalverbandes Großraum Hannover getreten und hat deren wesentliche Aufgaben übernommen. Deshalb sind Landkreis und Kommunalverband aufgelöst und ist die Region Hannover zu beider Rechtsnachfolger erklärt worden. Damit ist auch beider Personal auf die Region Hannover übergegangen.

Finanzbeziehungen

Für die Finanzbeziehungen zwischen der Region Hannover und den regionsangehörigen Gemeinden einschließlich der

Landeshauptstadt gelten grundsätzlich die Vorschriften des Niedersächsischen Finanzausgleichsgesetzes – und zwar für die Region die für Landkreise und für die regionsangehörigen Gemeinden die für kreisangehörige Gemeinden. Abweichend davon wird die Landeshauptstadt bei den Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises als kreisfreie Stadt behandelt. Soweit gesetzlich oder aufgrund von Vereinbarungen von der im Finanzausgleichsgesetz zugrunde gelegten Aufgabenverteilung abweichende Zuständigkeiten begründet worden sind, sind dafür Sonderregelungen getroffen worden. Für die Wahrnehmung der staatlichen Aufgaben der Kreisebene erhält die Region die den Landkreisen zustehenden Zuweisungen für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, berechnet auf die Einwohnerzahl der regionsangehörigen Gemeinden mit Ausnahme der Landeshauptstadt. Ferner erhält sie besondere Zuweisungen für die Aufgaben, die sie anstelle der Bezirksregierung wahrnimmt und für die staatlichen Aufgaben, die sie anstelle regionsangehöriger Gemeinden, insbesondere der Landeshauptstadt Hannover, wahrnimmt, anteilig die auf diese Aufgaben entfallenden Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises. Für alle so nicht abgegoltenen Ausgaben werden der Region die Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben und die Regionsumlage, die wie die Kreisumlage zu erheben ist, zur Verfügung gestellt. Die Schlüsselzuweisungen errechnen sich nach der Einwohnerzahl der Region, woraus folgt, dass die Landeshauptstadt Hannover für die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Landkreise, die sie weiterhin wahrnimmt, zu entlasten ist.

Fernwirkungen

Über die Region Hannover ausgreifende unmittelbare Auswirkungen auf andere Landesteile sieht die Landesregierung

nicht. Die Schaffung der Region Hannover bedeutet aus ihrer Sicht den Schlusspunkt hinter der bisher nicht vollendeten Neuordnung der kommunalen Gliederung im Raum Hannover. Deshalb entbehrt es nach Auffassung der Landesregierung jeder Grundlage, die Bildung der Region Hannover müsse Anlass sein, die Struktur der überörtlichen Gliederung des Landes zu überdenken. Es sei ständige Aufgabe aller Verantwortlichen, in ihrem Bereich nach struktureller Verbesserung der Wirkungsweise von Verwaltung zu trachten. Die Landesregierung sieht dabei zum gegenwärtigen Zeitpunkt kein Bedürfnis, für die kommunalen Ebenen diesbezüglich Vorgaben zu entwickeln, sondern hält die kommunale Selbstverwaltung „für kreativ genug, die jeweils optimale Lösung zu definieren. Wenn sie nur mit Hilfe der Landesregierung oder des Landtages erreichbar sein sollte, wird die Landesregierung diese nicht verweigern.“

Im Hinblick auf die breite grundsätzliche Zustimmung, die die Landesregierung für die Regionsbildung bei den von ihr betroffenen Kommunen ausmacht, hält sie es auch für angezeigt, so wenig wie möglich gesetzlich zu regeln, was die Beteiligten selbst regeln können. Von daher wurde auch von einer Zwangszusammenführung der Stadtparkasse und der Kreissparkasse abgesehen. Der Landkreis Hannover hatte sich dagegen für eine Fusion von Kreissparkasse und Stadtparkasse ausgesprochen, die am 1. Januar 2003 vollzogen wurde.

Bei der Aufgabenzuweisung hat sich die Landesregierung nach eigenem Bekunden am Prinzip möglichst ortsnahe Aufgabenwahrnehmung orientiert, das allerdings für den Raum Hannover wegen der nicht vollendeten Reform insoweit suspendiert ist, als es hier den Status der selbständigen Gemeinde nicht gibt. Die gegenüber den anderen Räumen des Landes sehr viel größere Zahl verwaltungstarker Gemeinden ermöglicht nach Auffassung der Lan-

desregierung umfangreichere Aufgabenverlagerungen auf regionsangehörige Gemeinden. Für eine umfassende landesweite Funktionalreform ist das allerdings nach Auffassung der Landesregierung keine ausreichende Grundlage angesichts der Tatsache, dass fast 80 v. H. der niedersächsischen Gemeinden weniger als 20.000 Einwohner aufweisen. Auf der andere Seite überschreitet auch eine Reihe regionsangehöriger Gemeinden diese Größenordnung nicht, so dass die Landesregierung davon abgesehen hat, allen den Status der selbständigen Gemeinde zu verleihen oder zu ermöglichen.

Kritikpunkte

Für den Deutschen Landkreistag ist die Frage des Gebietsbezugs der optimalen Aufgabenerfüllung stets von besonderer Bedeutung gewesen. So ist 1983 eine grundlegende Untersuchung zur „Verwaltungsorganisation in Großstadtreionen“ vorgelegt worden¹.

Auch hat sich der Deutsche Landkreistag intensiv mit Fragen der optimalen Aufgabenerfüllung im Kreisgebiet befasst² und mehrere Modelle regionaler Aufgabenerfüllung im Für und Wider abgewogen. Dazu gehörte auch das Modell „Region Hannover“³, das in der Diskussion sehr unterschiedlich bewertet wurde. Während sich manche damit als Sondermodell eines Landkreises in Verdichtungsräumen abzufinden vermochten, stieß es überwiegend auf sehr große Skepsis.⁴

Zunächst einmal muss bei einem Vergleich von Verdichtungsräumen in Deutschland wertfrei festgestellt werden, dass die

Bildung von Regionalkreisen die absolute Ausnahme ist. Lässt man bundeslandsbezogen die Regionen Hannover, Braunschweig, Ruhrgebiet, Kassel, Rhein-Main, Saarbrücken, Stuttgart, München und Dresden Revue passieren, so findet sich ein Regionalkreis allein im Stadtverband Saarbrücken. Ganz überwiegend werden zur Lösung der Koordinationsprobleme dagegen Zweckverbände oder zweckverbandsähnliche Organisationsformen gebildet. Körperschaften mit Vertretungsorganen, deren Mitglieder von den Einwohnern des Gebiets selbst gewählt werden, gibt es außer im Stadtverband Saarbrücken bisher nur in den Räumen Frankfurt/Main und Stuttgart. Aber diese ersetzen nicht die Landkreise, sondern treten zu ihnen hinzu. Bei der einzigen bestehenden Ausnahme eines Regionalkreises, nämlich dem Stadtverband Saarbrücken, handelt es sich überdies um ein Gebilde, das von der Einwohnerzahl mit 352.500 eine Größenordnung erreicht, wie sie in Niedersachsen der zweitgrößte Landkreis, nämlich der Landkreis Osnabrück, aufweist und wie sie im bundesweiten Vergleich jedenfalls in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Hessen nicht untypisch ist. Die Region Hannover mit mehr als 1,1 Mio. Einwohnern sprengt dagegen im bundesweiten Vergleich von der Einwohnerzahl her jeden Rahmen.

Die Kritik an der Region Hannover speist sich insbesondere aus drei Kategorien von Gründen. Zu fragen ist nämlich, ob die Region für das von ihr umfasste Gebiet die optimale Organisationsform hinsichtlich der Aufgabenerfüllung darstellt, welche Konflikte aus der isolierten Regionsbildung im Hinblick auf die unveränderte all-

¹ Seele, Verwaltungsorganisation in Großstadtreionen, in: Die Verwaltung der Verdichtungsräume, Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, Band 9, 1983.

² Dazu: Henneke (Hrsg.), Optimale Aufgabenerfüllung im Kreisgebiet?, Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht, Band 8, 1999.

³ Dazu: Frohner, Region Hannover, in: Henneke (Hrsg.), Optimale Aufgabenerfüllung im Kreisgebiet?, 1999, S. 117 ff.

⁴ Dazu ausf.: Henneke, Zusammenfassung der Diskussion, in: Henneke (Fn. 3), S. 201 (208 ff.).

gemeine Verwaltungsorganisation im Lande Niedersachsen entstehen sowie welche Gewichtsverlagerungen sich aus der Bildung der Region Hannover in Niedersachsen ergeben.

Region Hannover als optimale Organisationsform der Sachaufgabenerfüllung?

Obwohl alle betroffenen Gebietskörperschaften sich für die Bildung der Region Hannover ausgesprochen haben, ist doch fraglich, ob es sich dabei um die optimale Organisationsform hinsichtlich der Sachaufgabenerledigung handelt. Die Zustimmung der betroffenen Gebietskörperschaften ist durch unterschiedliche Motivationslagen geprägt gewesen. Der Stadt Hannover war vor allem daran gelegen, das Umland an ihren finanziellen Belastungen insbesondere im sozialen Bereich zu beteiligen. Die bisherigen kreisangehörigen Gemeinden des Landkreises Hannover wollten einerseits mehr Zuständigkeiten erhalten und andererseits die immer wieder aufflammende Eingemeindungsdiskussion auf diese Weise endgültig zu den Akten legen. Dem Landkreis ging es in erster Linie um eine Auflösung des Kommunalverbandes, dem in der Vergangenheit die Tendenz innewohnte, ständig neue Zuständigkeiten und Aufgaben zu erlangen und der bei seinem Ausgabeverhalten primär die eigenen Aufgaben, nicht dagegen diejenigen des Landkreises und der Stadt Hannover im Blick hatte.

Das konkrete Vorgehen bei der Zuständigkeitsverteilung ist aus meiner Sicht nicht davon geprägt gewesen, zunächst eine Schwachstellenanalyse vorzunehmen, um daraus Änderungsnotwendigkeiten abzuleiten. Vielmehr hat man unter dem Gesichtspunkt der Betroffenenakzeptanz versucht, sich auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zu einigen. Es ist zweifelhaft,

ob dabei die bestehenden Kernprobleme wirklich einer zukunftsreicheren Lösung zugeführt worden sind:

Kommunalpolitik aus einer Hand

Von der Landesregierung wurde behauptet, auf den Struktur bestimmenden Feldern eine „Kommunalpolitik aus einer Hand“ durch Bündelung von Zuständigkeiten zu ermöglichen. Möglichkeiten, auf kommunaler Ebene die strukturelle Entwicklung zu beeinflussen, bestehen im Rahmen der Regionalplanung und der regionalen Wirtschaftsförderung. Da beide Zuständigkeiten ebenso wie der öffentliche Personennahverkehr bisher ohnehin für den gesamten Raum durch den Kommunalverband Großraum Hannover wahrgenommen wurden, stellt die neue Zuständigkeitsregelung insoweit keinerlei Verbesserung gegenüber dem bisherigen Handlungsinstrumentarium dar. Die Zuständigkeit auf Regionsebene beschränkt sich dabei auf die regionale Wirtschaftsförderung, was zur Folge hat, dass unter den regionsangehörigen Gemeinden unter Einschluss der Landeshauptstadt Hannover weiterhin ein Wettbewerb um die Ansiedlung von Unternehmen stattfinden wird. Prägende Instrumente für die strukturelle und wirtschaftliche Entwicklung des Raumes Hannover sind daneben die Hannover-Messe, der Flughafen Hannover-Langenhagen sowie die Stadt- und Kreissparkasse.

Die Stadtparkasse Hannover weist eine Bilanzsumme von 15,1 Mrd. DM, die Kreissparkasse Hannover von 13,4 Mrd. DM auf. Die Fusion dieser Institute zur Sparkasse Hannover am 1. Januar 2003 macht sie nach der Bilanzsumme der drittgrößten deutschen Sparkasse, der Frankfurter Sparkasse, gleichwertig. Die Hannover-Messe und der Flughafen Hannover-Langenhagen, die für die strukturelle Entwicklung des Raumes Hannover überragend wichtige Instrumente sind, werden von der Regionsbildung nicht berührt. Der Region Hanno-

ver werden somit Instrumente vorenthalten, die für die strukturelle und wirtschaftliche Entwicklung des Raumes gerade mit Blick auf den von der Landesregierung angesprochenen Wettbewerb mit der nationalen und internationalen Konkurrenz prägend sind.

Siedlungsentwicklung und Gewerbeansiedlung

Im Verhältnis von Großstadt und unmittelbar benachbarten Gemeinden berühren die Ordnung der Siedlungsentwicklung und der Gewerbeansiedlung zudem vorrangige Probleme eines Verdichtungsraumes. Gerade sie bilden ein klassisches Stadt-Umland-Problem. Das diesbezügliche Instrumentarium bleibt indes unverändert und spielt im Gesetz nahezu keine Rolle. Der Frage einer gemeinsamen Flächennutzungsplanung und einer Veränderung des Instrumentariums der Regionalplanung wird ebenfalls nicht nachgegangen.

Funktionalreformerische Ansätze

Durch die Bildung der Region ist von der Einwohnerzahl her ein unüberschaubares „Mega-Gebilde“ entstanden, was zwangsläufig mit einem hohen Verlust unmittelbar demokratischer Mitwirkung verbunden ist. Das Wesen kommunaler Selbstverwaltung liegt in der Überschaubarkeit der Strukturen. Um den Gesichtspunkt der Überschaubarkeit zu wahren, sind Kreisgrößen sowohl von der Einwohnerzahl als auch von der Fläche her Begrenzungen ausgesetzt. Die bürgernähere kleinräumigere Einheit des früheren Landkreises Hannover, in deren Vertretungskörperschaft sich die Bürger in größerem Maßstab repräsentiert fanden, wurde durch eine bürgerfernere größere Gebietskörperschaft ersetzt, in der jeder einzelne Bereich nur noch zu einem geringeren Bruchteil vertreten ist. Darin liegt ein eindeutiger Verlust an unmittelbar demokratischer Mitwirkung.

Dieser soll nach dem beschlossenen

Gesetz zum Teil dadurch kompensiert werden, dass eine Vielzahl von Zuständigkeiten, die bisher der Landkreis Hannover wahrgenommen hat, auf die regionsangehörigen Gemeinden verlagert worden ist. Da die regionsangehörigen Gemeinden aber über eine sehr heterogene Größenstruktur verfügen, führt diese Verlagerung im Ergebnis zu einer völlig unüberschaubaren Verwaltungsstruktur. Neben der Landeshauptstadt als regionsangehöriger Gemeinde mit besonderem Status gibt es nunmehr selbständige Gemeinden und sonstige regionsangehörige Gemeinden. Darüber hinaus gibt es – unabhängig vom Status einer selbständigen Gemeinde – Gemeinden mit und ohne Jugendamt und Gemeinden mit und ohne Bauaufsicht. Bei den vorgenommenen Zuständigkeitsverlagerungen wurden Gesichtspunkte der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung massiv vernachlässigt, können Zuständigkeiten in vielen Aufgabenbereichen doch nur auf etwa die Hälfte der kreisangehörigen Gemeinden verlagert werden, während für die anderen die Region zuständig bleibt. Neben Intransparenz führt ein solches Modell zu unwirtschaftlichen Zersplitterungen von Zuständigkeiten.

Konflikte zwischen der Region Hannover und der unveränderten allgemeinen Verwaltungsorganisation in Niedersachsen

Die nunmehr zu schildernden Konflikte belegen, dass es sich bei der Region Hannover entgegen der Ankündigung des Gesetzgebers eben doch nicht nur um ein regionsspezifisches Experimentierfeld ohne Fernwirkungen auf die übrigen Gebiets- und Verwaltungsstrukturen des Landes handelt, sondern dass darin durchaus die Keimzelle einer neuen Gebiets- und Funktionalreform angelegt ist, weil das entste-

hende Gebilde mit seinen zahlreichen Sonderzuständigkeiten die überkommenen Strukturen auf mittlere Sicht einfach sprengen wird.

Ein besonders gravierender Einwand gegen die Bildung isolierter Regionalkreise bzw. Regionen sind die Konflikte, die zwischen ihnen und einer im Übrigen unveränderten Verwaltungsorganisation des Landes Niedersachsen zu erwarten sind.

Gemeindeaufgaben

Eine Aufgabenübertragung bisheriger Kreisaufgaben allein auf die regionsangehörigen Gemeinden führt bei ansonsten unveränderter Verwaltungsorganisation zu einem unauflösbaren Kontrast zur geringeren Aufgabenausstattung der übrigen Gemeinden des Landes. Wie soll diesen plausibel gemacht werden, warum die Gemeinden in der Region Hannover mehr Kompetenzen haben als gleich große und gleich leistungsstarke Gemeinden außerhalb der Region? Behauptet wird von Landesseite eine nicht vergleichbare Sondersituation. Belegt werden kann die damit verbundene Ungleichbehandlung von Gemeinden innerhalb und außerhalb der Region Hannover dagegen nicht. Die Anhörung zum Gesetzentwurf im Niedersächsischen Landtag am 21.11.2000 hat die Gefahr einer Ausweitung der Sonderzuständigkeiten auf die anderen Gemeinden im Lande nachdrücklich belegt. Wie selbstverständlich sind von städtischer und gemeindlicher Seite entsprechende Bestrebungen artikuliert worden.

Bündelung auf Regionsebene

Mit besonderen Schwierigkeiten ist es überdies verbunden, Aufgaben, die bisher von der Bezirksregierung wahrgenommen worden sind, allein in der Region Hannover auf die Region zu übertragen. Dies hat nicht zuletzt mit der unterschiedlichen Distanz der Behörden zum Bürger zu tun. Überdies muss man sich aber auch fragen,

warum die Zusammenfassung der Aufgaben der unteren staatlichen Umweltbehörden, die bisher beim Landkreis Hannover und bei der Landeshauptstadt Hannover lagen, und der umweltbezogenen Aufgaben, die bisher von der Bezirksregierung wahrgenommen wurden, nun in der Region Hannover von dieser gebündelt wahrgenommen werden. Die Rede ist von eintretenden Synergieeffekten. Stimmt dieses Argument, handelt es sich dabei aber nicht um einen Hannover-spezifischen Befund. Treten die Synergieeffekte wirklich ein, drängt sich geradezu die Frage auf, warum dieses Modell dann auch in Zukunft nur in der Region Hannover gelten und nicht landesweit praktiziert werden soll. Gerade hierin ist die Keimzelle einer landesweiten Funktionalreform angelegt.

Große Einwohnerspannbreite auf Kreisebene

Die Keimzelle einer neuen Gebietsreform könnte in der ganz unterschiedlichen Größenstruktur und damit Leistungsfähigkeit der entstehenden Kreislandschaft liegen. Bisher war es eine nicht zu bestreitende Tatsache, dass trotz der großen Spannbreite zwischen der Einwohnerzahl des Landkreises Hannover einerseits und des Landkreises Lüchow-Dannenberg andererseits, die in Niedersachsen mit Abstand größer ist als in allen anderen Bundesländern, die Homogenität der Verwaltungsstrukturen auf der Kreisebene am intensivsten ausgeprägt war. Damit ist nun gebrochen worden! Es ist nicht hellseherisch zu erwarten, dass bald der Ruf nach einer neuen Kreisgebietsreform erschallen wird, zumal die Akteure, die bei der letzten Reformrunde in den siebziger Jahren nachhaltig weiterwirkende Narben davongetragen haben, regelmäßig in Kürze in den Ruhestand treten werden, was auf kommunaler Seite nicht zuletzt durch die Beseitigung der Doppelspitze in der Kommunalverfassung beschleunigt worden ist.

Gewichtsverlagerungen

Innerhalb der Region Hannover

Dass die beteiligten Akteure einen Machtzuwachs der Region Hannover angestrebt haben, ist ihnen nicht zu verdenken. Aufgabe der Landesregierung und des Landesgesetzgebers wäre es dagegen gewesen, für die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in einem so heterogenen und flächengeprägten Land wie Niedersachsen von Norddeich bis Duderstadt und von Schüttorf bis Schnackenburg Sorge zu tragen. Nahezu zwangsläufige Folge einer einheitlichen Vertretungskörperschaft innerhalb der Region Hannover ist es, dass das Gewicht des Verdichtungsraumes in seiner Gesamtheit gestärkt wird, weil er als Ganzes stärker und einheitlicher hervortritt. Kehrseite der Medaille ist es allerdings, dass angesichts der Relation der Einwohnerzahlen von Landeshauptstadt einerseits und Kragenkreis andererseits eine Dominanz der Landeshauptstadt ggf. mit wechselnden Alliierten nicht unwahrscheinlich ist. Die bisherige Bündelungsfunktion des Landkreises, die Integrationswirkung des ländlichen Raumes gegenüber der Landeshauptstadt und die Sprachrohrfunktion des Landkreises im Verhältnis zur Landeshauptstadt sind entfallen. Ein Zerfall und eine Individualisierung der Belange des ländlichen Raumes gegenüber der Landeshauptstadt Hannover ist nicht nur eine spekulative Folge, so dass prognostiziert werden kann, dass das Gewicht der Landeshauptstadt in der Region Hannover künftig weiter wachsen wird.

Außerhalb der Region Hannover

Außerhalb der Region Hannover ist die Tatsache nicht zu bestreiten, dass die Region gegenüber den „Landkreispartnern“ im Gewande eines übermächtigen Landkreises erscheint. Probleme treten insoweit insbesondere im Regierungsbezirk Hannover auf, hat die Region Hannover doch ungefähr

genauso viel Einwohner wie die übrigen Landkreise des Regierungsbezirks zusammen. Das führt zweifelsohne zur deutlichen Dominanz der Region Hannover auf horizontaler Ebene im Verhältnis zu den übrigen Landkreisen, aber auch gegenüber der Bezirksregierung, deren Durchsetzungsfähigkeit gegenüber der Region Hannover erst noch erprobt werden muss. Die Integrierbarkeit des Kolosses Region Hannover in die überkommene niedersächsische Verwaltungsstruktur ist daher nicht leicht zu gewährleisten. Daher wird jedenfalls die Bezirksregierung Hannover in ihrem bisherigen Gebietszuschnitt in kurzer Zeit auf dem Prüfstand stehen. Es ist bundesweit ohne Beispiel, dass eine Bezirksregierung, deren einwohnerbezogene Zuständigkeit sich nur auf die doppelte Einwohnerzahl der größten ihr innewohnenden Gebietskörperschaft erstreckt, auf Dauer überlebensfähig ist.

Ergebnis

All diese Fernwirkungen hätten m. E. vor Vollzug der Regionsbildung sorgfältiger bedacht werden müssen. Nunmehr liegt es in der Hand aller Beteiligten, dass die hier vorgetragenen Kritikpunkte in der Realität nicht eintreten, sondern sich die Regionsbildung organisch in die Verwaltungsstrukturen des Landes Niedersachsen einfügt. Dafür ist viel Sensibilität und Fingerspitzengefühl vonnöten.

Gebot der Stunde ist es nun, dass sich die neu geschaffene Struktur konsolidiert und eine faire Chance der Bewährung erhält. Bevor Folgerungen für andere Gebiete gezogen werden, sollten ausführliche Erfahrungen über einen längeren Zeitraum gesammelt werden.

Der Haushalt aus Sicht der Region Hannover

Agnes Hüppe und Udo Hartje

Einleitung

Am 1.11.2001 ist das Gesetz über die Region Hannover in Kraft getreten. Erst in der Schlussphase des Gesetzgebungsverfahrens eröffnete der Gesetzgeber mit dem neu eingefügten § 83 Abs. 7 Regionsgesetz die Möglichkeit des Abschlusses einer Verwaltungsvereinbarung zur Regelung der Haushalts- und Finanzwirtschaft für die Region Hannover für den Zeitraum vom 1.11. bis 31.12.2001. Der ehemalige Landkreis Hannover, der ehemalige Kommunalverband Großraum Hannover und die Landeshauptstadt Hannover ergriffen diese Chance und verständigten sich auf eine Verwaltungsvereinbarung, die durch die Bezirksregierung Hannover genehmigt wurde. Wesentliche Regelungsinhalte dieser Vereinbarung waren die Fortführung der beschlossenen Haushaltspläne 2001 der genannten Beteiligten und die Zahlung eines Betrages in Höhe von 7.234.500,- DM an die Landeshauptstadt Hannover für das Jahr 2001, die als Ausgleich für die im so genannten „Modellhaushalt“ ermittelte finanzwirtschaftliche Besserstellung festgestellt wurde.

In Ermangelung anderer verwertbarer Daten hatten sich die Beteiligten darauf verständigt, dass der vom Amt für Finanzen des ehemaligen Landkreises Hannover als Gutachten für die so genannte „Lenkungsgruppe“ - dieser Gruppe gehörten Vertreter aus den beteiligten Gebietskörperschaften bzw. Körperschaften an - erstellte Modellhaushalt für das Jahr 2000 Grundlage verwaltungswirtschaftlich sinnvoller Pauschalabrechnung sein sollte.

Ein voll funktionsfähiges Finanz-, Haushalts- und Rechnungssystem für die künftige Region ab 1.1.2002 konnte nur einge-

richtet werden, wenn spätestens ab Mai 2001 alle Grundlagen dafür geschaffen waren. Der vom Amt für Finanzen des ehemaligen Landkreises Hannover als Gutachten erstellte Modellhaushalt hatte faktisch die Funktion einer Gesetzfolgekostenabschätzung. Darüber hinaus enthielt dieses Gutachten bereits die neue Gliederungs- und Gruppierungsstruktur der Haushaltswirtschaft für die künftige Region Hannover. Da alle Planungen unter einem großen Zeitdruck standen, wurden viele gutachterliche Empfehlungen aus diesem Modellhaushalt in die Haushaltsplanung 2002 der Region Hannover übernommen.

Ergänzend erforderte der Abschluss des Haushaltsjahres 2001 der o.a. Körperschaften und die Übernahme der Bestände in das Haushaltsjahr 2002 des Rechtsnachfolgers eine rechtzeitige und präzise Vorausplanung, weil die in ihrer Qualität und Quantität zu lösenden Probleme als einmalig bezeichnet werden können. Als erster Schritt in diesem Verfahren mussten die Haushalte 2001 des Landkreises Hannover und des Kommunalverbandes Großraum Hannover abgeschlossen werden.

Aufgaben der Region Hannover

Gemäß § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die Region Hannover ist sie sowohl Gebietskörperschaft als auch Gemeindeverband.

Aus den im Regionsgesetz festgelegten Aufgaben der Region (s. Beitrag „Die politische Konzeption ...“) begründen sich neben dem Finanzausgleich des Landes an die Region, die Landeshauptstadt Hannover und die regionsangehörigen Städte und Gemeinden, Kostenausgleiche der Region

an regionsangehörige Städte und Gemeinden, bzw. der Städte und Gemeinden an die Region und darüber hinaus des Landes Niedersachsen an die Region, die teils im Gesetz geregelt oder durch Vereinbarung zwischen den Beteiligten zu verabreden sind.

Neben den o.a. erwähnten Kostenausgleichs der Region an die regionsangehörigen Städte und Gemeinden gilt eine finanzielle Sonderregelung für den Aufgabenkreis der Jugendhilfe. Die Region Hannover ist nach § 8 Abs. 6 des Gesetzes über die Region Hannover örtlicher Träger der Jugendhilfe, soweit dazu nicht regionsangehörige Städte und Gemeinden bestimmt sind. Anderen örtlichen Trägern der Jugendhilfe gewährt die Region auf Antrag einen angemessenen pauschalierten Kostenausgleich bis zu 80 v. H. der Personal- und Sachkosten für die im Gesetz genannten Leistungen des Achten Buches des Sozialgesetzbuches (SGB VIII). Gemäß § 11 Abs. 4 des Gesetzes über die Region Hannover können unter den Voraussetzungen des

örtlichen Trägern der Jugendhilfe bestimmt worden.

Hauptgrund für die fehlende Bereitschaft zur Übernahme sind die damit verbundenen Kosten. Nicht alle betroffenen Kommunen können oder wollen für die Bürgernähe einen Anteil von 20% der Kosten aufbringen. Die Kommunen, die sich für ein eigenes Jugendamt entschieden haben und die damit verbundenen Kosten tragen, erwarten nicht zugleich über die Regionsumlage für die Kosten der örtlichen Jugendhilfe in den Kommunen herangezogen zu werden, die sich gegen ein eigenes Jugendamt entschieden haben. Das Finanzausgleichsgesetz lässt aber eine Sonderumlage für die Wahrnehmung der örtlichen Jugendhilfe nicht zu. Die Region ist nicht in der Lage, diese anerkannte Gerechtigkeitslücke zu schließen. Wenn im Vereinbarungswege keine Abhilfe geschaffen werden kann, was zu erwarten ist, wird wohl eine Rechtsänderung angestrebt werden müssen.

Der Haushalt der Region Hannover		
Stand: 14.10.2002		
	Haushaltsplan Haushaltsjahr 2002	Entwurf Haushaltsplan 2003
im Verwaltungshaushalt		
in der Einnahme auf	1.076.919.800 €	975.255.900 €
in der Ausgabe auf	1.102.088.900 €	1.008.957.200 €
Fehlbedarf	25.169.100 €	33.701.300 €
	111.653.600 €	
im Vermögenshaushalt		
in der Einnahme auf	111.653.600 €	91.818.700 €
in der Ausgabe auf	111.653.600 €	91.818.700 €

§ 69 Abs. 2 SGB VIII Städte und Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern zum örtlichen Träger der Jugendhilfe bestimmt werden. Neben der Landeshauptstadt Hannover könnten 11 Städte diesen Antrag stellen. Bisher sind jedoch erst 6 Städte zu

Der Haushaltsplan 2002 schließt im Verwaltungshaushalt mit einem Fehlbedarf von ca. 25.000.000 €. In dem als Gutachten erstellten Modellhaushalt für das Jahr 2000 wurde durch die Lenkungsgruppe ein Haushaltsfehlbedarf in Höhe von rd. 40 Mill. DM

vorgegeben. In dieser Größenordnung sollen Einsparungen in den künftigen Haushalten der Region Hannover erwirtschaftet werden.

Der zuvor aufgezeigte Stand des Haushaltsentwurfs erfuhr nachträglich eine gravierende Änderung in den Einnahmen und Ausgaben.

Die LHH hat bei der Sozialhilfe eine Korrektur ihrer Anmeldungen von rund 17 Mio. € im Einnahmebereich vorgenommen, davon entfallen 14 Mio. € auf die Aufgaben für die ausländischen Flüchtlinge und 3 Mio. € auf echte Einnahmeverluste.

Zu weiteren Mindereinnahmen im Sozialhilfereich wird es dadurch kommen, dass die Abschlagszahlungen im Quotalen System seitens des Landes abgesenkt wurden. Die Berechnungsgrundlagen dafür orientieren sich an den günstigen Ausgabe-Ergebnissen des Vorjahres. Da für 2003 aber mit einer steigenden Anzahl von Hilfeempfängern zu rechnen ist, ergibt sich für die Planung 2003 eine größere Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben.

Die erläuterten Mindereinnahmen und Mehrausgaben summieren sich insgesamt zu einer Mehrbelastung im Haushaltsplanentwurf von 19,9 Mio. €.

Eine weitere Erhöhung ist noch nach Erstellung des Entwurfes hinsichtlich des Haushaltsansatzes bei den „Zuweisungen an Gemeinden für eigene Jugendämter“ aufgekommen. Zum einen muss hier der für die LHH vorgesehene Betrag um rund 3,2 Mill. € erhöht werden, zum anderen sind insgesamt Ausgabesteigerungen in der Jugendhilfe bei allen Kommunen zu verzeichnen. Auf der Basis von 80 % der abgerechneten Ist-Kosten ist bereits für 2002 mit einer Steigerung von 6,3 Mill. € zu rechnen. Angesichts einer zu erwartenden Steigerung der Personalausgaben von etwa 2% wäre auf dieser Basis eine weitere Belastung des Verwaltungshaushalts in Höhe von insgesamt etwa 6,5 Mill. € zu erwarten.

Anhand dieser beiden großen Ausgabenblöcke wird deutlich, dass sich die Annahmen für den Haushalt 2002 als nicht haltbar erwiesen haben und nunmehr auch auf den Ansatz für 2003 durchschlagen. Erst wenn die Jahresrechnung für 2002 vorliegt, wird ein vollständiges Haushaltsjahr als Grundlage für verlässlichere Planungen zur Verfügung stehen, mit denen aber erst für das Haushaltsjahr 2004 operiert werden kann.

Die Einnahmen der Region Hannover

Allgemein

Die Region Hannover kann Einnahmen erheben, die auch sonst den Landkreisen zur Verfügung stehen. Die Einnahmen aus Gebühren, die Zuweisungen des Landes aus dem kommunalen Finanzausgleich und das Aufkommen aus der Regionsumlage, die die regionsangehörigen Städte und Gemeinden abzuführen haben, zählen zu den wesentlichen Einnahmequellen.

Regionsumlage

In dem Haushaltsplanentwurf 2002 ist das im Modellhaushalt errechnete Volumen an Regionsumlage in Höhe von 408.884.684 € übernommen worden. Diese Berechnung basiert auf Umlagesätzen in Höhe von 47,78 % nach der Steuerkraft und 42,2 % nach dem Finanzausgleich.

Aufgrund des § 14 Abs. 4 des Gesetzes über die Region Hannover ist abweichend von den Vorschriften des Gesetzes über den Finanzausgleich (NFAG) die Regionsumlage so zu berechnen, dass ein Betrag in Höhe von 75 v.H. der Zinszahlungen für die Schulden des Landkreises Hannover zum Zeitpunkt seiner Auflösung ausschließlich von dessen Städten und Gemeinden getragen werden. Bei der Verteilung dieses besonderen Umlageanteils sind allein die Steuerkraftzahlen nach § 11 Abs. 1 NFAG zu

berücksichtigen. Für die Landeshauptstadt Hannover vermindert sich deshalb der Umlagesatz nach der Steuerkraft um 3,31 % auf 44,47 %.

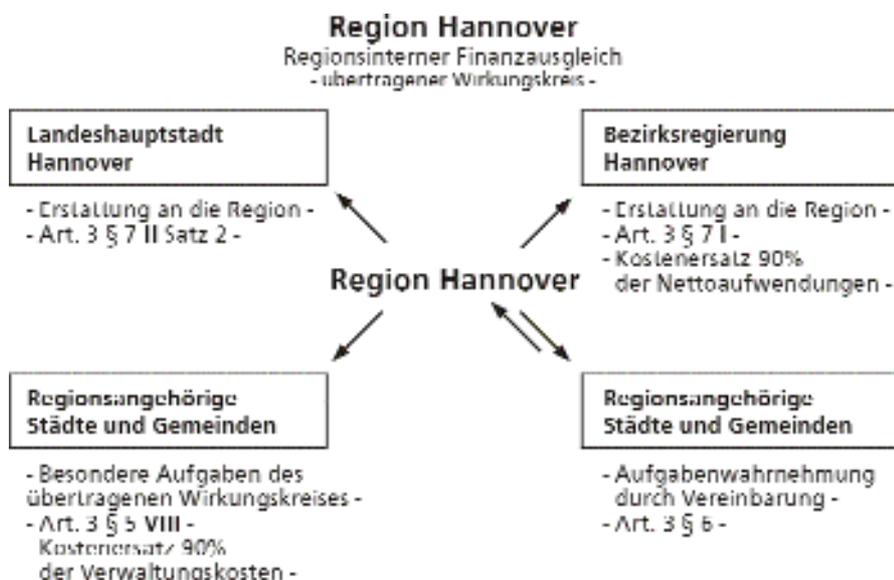
Zwischen den Beteiligten besteht inzwischen Einvernehmen darüber, weitere im Gesetz vorgesehene Kostenausgleiche nicht durch Mehr- oder Minderbelastungen der Regionsumlage, sondern durch spezielle Finanzvereinbarungen zu regeln.

Der Entwurf des Haushaltes 2003 geht auf von einer Regionsumlage mit gleichem Volumen wie 2002 aus, was angesichts der aus den Orientierungsdaten des Landes zu erwartenden Mindereinnahmen für die Kommunen, zu einer Steigerung der Umlagesätze führen müsste. Bei gleich bleibenden Sätzen wie in 2002 ist mit einer Mindereinnahme von rund 16,4 Mio. € zu rechnen. Angesichts der prekären Haushaltslage etlicher regionsangehöriger Kommunen geht die politische Diskussion dahin, die Umlagesätze nicht zu erhöhen und damit das Defizit des Regionshaushaltes zu erhöhen.

Kommunaler Finanzausgleich

Die Region Hannover erhält aus dem kommunalen Finanzausgleich die Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben. Deshalb hat die Landeshauptstadt Hannover gemäß § 10 Abs. 2 des Gesetzes über die Region Hannover Anspruch auf einen Ausgleich von der Region für die von ihr wahrgenommenen – den Landkreisen zugewiesenen – Aufgaben.

Die Landeshauptstadt Hannover gilt als kreisfreie Stadt im übertragenen Wirkungskreis und erhält deshalb Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises. Da die Region Hannover wiederum Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis erledigt, für die die Landeshauptstadt Hannover bislang zuständig war, hat sie einen Anspruch gegenüber der Landeshauptstadt Hannover auf Erstattung eines Anteils der genannten Finanzausgleichsleistung. Darüber hinaus ergeben sich Kostenausgleiche der Region an regionsangehörige Städte und Gemeinden bzw. der Städte und Gemeinden an die Region. Die vielfältigen Finanzbeziehungen sind in der Übersicht dargestellt.



Der Haushalt aus Sicht der Landeshauptstadt Hannover

Stephan Weil

Die Bildung der Region Hannover hat vieles verändert, auch die Haushalte der 21 Städte und Gemeinden im Raum Hannover. Diese finanzwirtschaftlichen Konsequenzen aus Sicht der Landeshauptstadt Hannover zu beurteilen, ist mit einer gewissen Ambivalenz verbunden. Die Landeshauptstadt ist nun einmal innerhalb der Region ein Sonderfall. In ihr wohnen ca. 46 % der Regionsbevölkerung, sie stellt etwa 2/3 aller Arbeitsplätze in der Region, in ihr konzentrieren sich aber auch die sozialen Probleme des gesamten Raumes.

Aus dieser nun einmal nicht wegzudiskutierenden besonderen Bedeutung des Oberzentrums ergeben sich zwangsläufig auch weitreichende finanzwirtschaftliche Konsequenzen für die Region Hannover. Einerseits ist die Stadt Hannover vor allem durch die Regionalisierung von besonders wichtigen sozialen Kosten entlastet worden, andererseits trägt sie aufgrund ihrer Größe und ihrer nach wie vor überdurchschnittlichen Steuerkraft einen hohen Anteil des regionalen Finanzbedarfes. Beide Faktoren müssen zusammen gesehen werden, wenn man eine nüchterne Bilanz der fiskalischen Wirkungen der Regionsbildung ziehen will. Insoweit lassen manche kritische Äußerungen¹ an der so genannten Sonderrolle der Landeshauptstadt innerhalb der Region eine umfassende Bewertung vermissen.

Die Sonderrolle Hannovers im Entstehungsprozess der Region

Bekanntlich ging der Regionsbildung am 1.11.2001 ein mehr als 30jähriger Diskussionsprozess über die optimale Form einer Zusammenarbeit im Raum Hannover voraus². In diesen Entscheidungsprozessen spielte stets auch die Verteilung von finanziellen Lasten eine entscheidende Rolle. Während die Landeshauptstadt stets darauf verwies, ein zentrales Angebot für die gesamte Region ausschließlich auf ihre Kosten vorzuhalten, fürchteten der Landkreis sowie seine Städte und Gemeinden eine finanzielle Überforderung, auch verbunden mit Zweifeln an der Wirtschaftlichkeit des städtischen Finanzgebarens.

Eine entscheidende Wendung nahm diese punktuell geführte Diskussion bekanntlich mit dem so genannten blauen Papier, das die drei im Ausscheiden begriffenen Hauptverwaltungsbeamten der Stadt, des Landkreises und des Kommunalverbandes im Oktober 1996 vorlegten. Die besondere Bedeutung dieser Untersuchung lag bereits bei ihrem Erscheinen darin, dass erstmals eine Gesamtschau der regionalen Entwicklung durch Verantwortliche aus allen drei betroffenen Körperschaften vorgenommen wurde.

Dabei spielte selbstverständlich auch die Frage der Finanzen eine entscheidende Rolle. Zu Recht heißt es in der Studie: „Dagegen birgt Konkurrenzdenken der

¹ s. z. B. Albers, Aufgaben und Finanzierung der Region Hannover, Nds. VBl. 2001, S. 269 (277)

² Zusammenfassend Priebis, Die Bildung der Region Hannover und ihre Bedeutung für die Zukunft stadtreionaler Organisationsstrukturen, DÖV 2002, S. 144f

Kommune innerhalb eines Verdichtungsraumes die Gefahr der inneren Auszehrung und Schwächung einer gesamten Region; dies gilt im besonderen auch hinsichtlich der Finanzierbarkeit der Kernstädte. Eine schlechte Finanzlage der Kernstadt kann eine Region in ihrer Schlagkraft als Gesamtgefüge beeinträchtigen.“³ Und wenig später heißt es: „So kann die Landeshauptstadt Hannover z. B. auf Dauer die hohen Sozial- und Zentralitätskosten nicht mehr tragen. Der darauf beruhende Zentralitäts- und Attraktivitätsverlust der Kernstadt kann aber vom Umland nicht aufgefangen werden. Tatsächlich hätte eine Schwächung der Landeshauptstadt für die gesamte Region ... weitreichende negative Folgen.“⁴ Diesen zentralen Aussagen ist auch aus heutiger Sicht nichts hinzuzufügen.

Für die Bildung der Region mussten manche Beteiligte über ihre jeweiligen Schatten springen. Den wichtigsten Nachweis für dieses politische Reifezeugnis erbrachte im Dezember 1997 das so genannte gelbe Papier der Lenkungsgruppe Region Hannover, in der wiederum Verantwortliche der Körperschaften im Raum Hannover, vor allem ergänzt auch um Repräsentanten der 20 Städte und Gemeinden des Landkreises, eine gemeinsame Konkretisierung des Regionsgedankens vornahmen. Mit Blick auf die Veränderung der Finanzströme wird vor allem die Notwendigkeit eines Vorteils- und Lastenausgleiches hervorgehoben: „Durch den intraregionalen Vorteils- und Lastenausgleich wird das Leitbild der ‘solidarischen Region’ erfüllt und ein wichtiger Beitrag zum sozialen Frieden in der Region geleistet.“⁵

Die wahre Bedeutung dieses Diskussionsbeitrages liegt jedoch nicht in abstrakten Formulierungen, sondern in der Konkretisierung notwendiger Aufgabenverschiebungen und vor allem der erstmals vorgenommenen Berechnung von fiskalischen Wirkungen. Es ist auch aus heutiger Sicht nach wie vor bemerkenswert, dass alle Beteiligten nicht nur hinlänglich bekannte Analysen über die Notwendigkeit eines innerregionalen Lasten- und Vorteilsausgleiches wiederholten, sondern mit den Modellrechnungen auch eine deutliche finanzielle Entlastung der Landeshauptstadt Hannover akzeptierten. Einvernehmen bestand auch darüber, dass versucht werden musste, Vorteile für die 20 Städte und Gemeinden des damaligen Landkreises vor allem durch die mit der Bildung der Region erwarteten Synergieeffekte zu erzielen.

Der im Oktober des Jahres 2000 vorgelegte Modellhaushalt⁶ setzte diese bemerkenswerte Kooperation von Beteiligten mit sehr unterschiedlichen Interessen fort. Die Frage der Finanzen schien über einen längeren Zeitraum hinweg die Sollbruchstelle der Regionsbildung zu werden. Dass sie es auch auf Basis der Haushaltsansätze des Jahres 2000 nicht wurde, erklärt sich auch aus der Kompromissbereitschaft, Schmerzgrenzen innerhalb einer Region zu berücksichtigen.

Solidarisches Finanzierungssystem

Kennzeichnend für den Haushalt der Region Hannover sind vor allem zwei Faktoren: einerseits die Dominanz der sozialen

³ Droste/Fiedler/Schmidt, Region Hannover – Entwicklung neuer Organisationsstrukturen für die Wahrnehmung regionaler Verwaltungsaufgaben in der Region Hannover, 1996, S. 6

⁴ a. a. O. (Fn. 3), S. 8

⁵ Lenkungsgruppe Region Hannover, Region Hannover – Vorschlag zur Umsetzung neuer Organisationsstrukturen für die Wahrnehmung regionaler Verwaltungsaufgaben im Großraum Hannover, 1997, S. 76

⁶ Landkreis Hannover, Informationsdrucksache VII/257/00

Lasten, die über 60 % des regionalen Verwaltungshaushaltes repräsentieren und deswegen von überragender Bedeutung für die Haushaltswirtschaft der Region Hannover sind, andererseits die Finanzierung über die Regionalumlage, die wiederum mit über 40 % den größten Einnahmeblock der Region darstellt. An beiden Faktoren ist die Landeshauptstadt Hannover weit überdurchschnittlich beteiligt, wie bereits eingangs dargestellt wurde. Diese beiden Säulen des regionalen Finanzierungskonzeptes können nicht isoliert betrachtet werden, sie sind vielmehr Ausdruck eines solidarischen Finanzierungssystems, das für die Region Hannover in hohem Maße prägend ist.

Regionalisierung sozialer Lasten

Es zählt zu den wesentlichen Kennzeichen der kommunalen Finanzentwicklung seit 1990, dass die Ausgaben für die Sozialhilfe zunächst explodiert sind, um dann auf einem sehr hohen Niveau zu stagnieren. Diese Auswirkungen einer strukturellen Massenarbeitslosigkeit in unserer Gesellschaft konzentrieren sich in strukturschwachen Gebieten und in den Großstädten. Die Bevölkerungsstruktur großer Städte ist sehr viel differenzierter, als dies typischerweise in kleineren Einheiten der Fall ist. Neben vielen gutverdienenden Menschen konzentrieren sich hier vor allem auch diejenigen Mitglieder unserer Gesellschaft, die aufgrund altersbedingter, gesundheitlicher oder sonstiger Probleme von Sozialtransfers abhängig sind. Viele dieser Menschen haben auch in besonderer Weise Probleme, auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich zu sein. Die von Norbert Blüm Mitte der 80er Jahre geprägte „Zweidrittelgesellschaft“ ist in vielen deutschen Großstädten längst Realität geworden. Auch in Hannover ist diese soziale Spaltung der Stadtgesellschaft deutlich spürbar – zwischen dem wohlhabenden Südosten und Problembereichen im Norden bzw. Nordwesten der Stadt klaffen zum Teil Welten. Dabei konzentrieren

sich in Hannover letztlich die sozialen Probleme der gesamten Region.

Dass mit der Region Hannover die weitgehende Regionalisierung der sozialen Lasten verbunden ist, ist ein entscheidender Fortschritt. Gemeinsame soziale Lasten aus einer gemeinsamen regionalen Kasse zu bezahlen, ist für Kern-Umland-Beziehungen alles andere als typisch und kann – ohne in überflüssiges Pathos zu verfallen – als Ausdruck einer regionalen Solidarität bezeichnet werden.

Dabei geht es um erhebliche Beträge. Die Landeshauptstadt Hannover erwartete z. B. im Jahr 2002 aus der Erstattung von Leistungen des örtlichen Sozialhilfeträgers einen Betrag in Höhe von mehr als 265 Mio. Der so genannte Jugendhilfelastenausgleich, mit dem 80 % der Ausgaben von bestimmten Leistungen des örtlichen Jugendhilfeträgers erstattet werden, umfasste für die Stadt Hannover im Jahre 2002 mehr als 55 Mio. Alleine diese beiden Bereiche umfassten mehr als 30 % aller Ausgaben der Region Hannover.

Dass es bei diesen Dimensionen und den damit verbundenen Restriktionen für andere Bereiche Differenzen im Einzelnen gibt, erscheint zwangsläufig. Es kommt hinzu, dass gerade im Bereich der sozialen Aufgaben durchaus unterschiedliche Sichtweisen aus dem Bereich des früheren Landkreises und der Landeshauptstadt Hannover auf einen Nenner gebracht werden müssen.

Bereits kurz nach Bildung der Region Hannover gab es hierfür ein erstes Wetterleuchten, das mit der finanziellen Ausstattung der so genannten Hilfe zur Arbeit, also kommunalen Maßnahmen im zweiten Arbeitsmarkt, verbunden war. In der Stadt Hannover ist seit 1998 ein erheblicher Ausbau der Hilfe zur Arbeit erfolgt, auch aus fiskalischen Gründen. Zumindest unter den gegebenen rechtlichen Bedingungen ist es für eine Kommune eine rentierliche Investition, zunächst Sozialhilfeempfänger für ein

Jahr mit einem Arbeitsplatz zu versehen, damit dieser anschließend Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit in Anspruch nehmen kann. Dagegen entsprach es dem Konzept des Landkreises Hannover, sich auf Vermittlungen im ersten Arbeitsmarkt zu konzentrieren und nur einen geringeren fiskalischen Aufwand in Kauf zu nehmen. Die aus diesem Anlass auftretenden und letztlich mit einem Kompromiss befriedeten Meinungsverschiedenheiten lassen sich aber auch auf andere Bereiche übertragen. Grundsätzlich kann ein erhöhter Personaleinsatz im Bereich der Sozialhilfe wirtschaftlich sein, wenn es gelingt, dadurch den laufenden Sachaufwand zu reduzieren. Als Beispiele mögen Bedarfsermittler, Personal für Rückforderungen und so genannte Case-Manager dienen. Im Sinne einer Fortentwicklung sozialpolitisch-fiskalischer Strategien erscheint es sinnvoll, diesem Problemfeld weiter nachzuspüren.

Umgekehrt treten – vor allem im Bereich der Jugendhilfe – mit der gemeinsamen regionalen Finanzierung nunmehr auch unterschiedliche Leistungsstandards in das Blickfeld. In diesem Bereich Transparenz und Erfahrungsaustausch herzustellen, stellt einerseits überkommene Verhaltensweisen in Frage und dient andererseits durchaus einer sehr notwendigen Diskussion über die notwendigen Leistungsstandards in Zeiten einer sich immer weiter zuspitzenden öffentlichen Finanznot.

Finanzierung nach Steuerkraft

Die Regionalisierung sozialer Lasten ist nur die eine Seite der Medaille, die andere besteht in der Finanzierung der Regionalumlage nach Steuerkraft. Auch in dieser Hinsicht steht die Stadt Hannover büchstäblich im regionalen Mittelpunkt. In ihr konzentrieren sich nicht nur die sozialen Probleme, sondern auch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Region Hannover,

wie sie vor allem in dem Angebot an Arbeitsplätzen innerhalb der Stadt zum Ausdruck kommt. Diese zentrale wirtschaftliche Bedeutung der Stadt innerhalb der Region erklärt auch ihre nach wie vor überdurchschnittliche Steuerkraft⁷ die dazu führt, dass der Anteil der Landeshauptstadt an der Gesamtregionalumlage im Haushaltsjahr 2003 ca. 54,6 % beträgt und damit ebenfalls überdurchschnittlich ist. An dieser Stelle haben allerdings die Entwicklungen der vergangenen Jahre Spuren hinterlassen. Während in der zweiten Hälfte der 90er Jahre die Steuerkraft der Stadt Hannover stetig zunahm und z. B. zu einer ganz überwiegenden Finanzierung des Kommunalverbandes Großraum Hannover führte, ist seit dem Jahr 2000 ein rückläufiger Trend erkennbar, der sich z. B. in einem um 2,5 % reduzierten Anteil der Stadt an der Regionalumlage gegenüber dem Modellhaushalt aus dem Jahre 2000 ausdrückt. Dabei handelt es sich jedoch um eine Momentaufnahme. Die Stadt wird aller Voraussicht nach ihre zentrale wirtschaftliche Funktion für die gesamte Region auf Dauer bewahren können und unter anderen ökonomischen Vorzeichen dann auch wieder einen höheren Anteil an der regionalen Gesamtfinanzierung übernehmen können.

Eine Finanzierung der Regionalumlage nach Leistungsfähigkeit ist ganz sicher ein rationaler Maßstab, der auch regionalen Gerechtigkeitserwägungen entspricht. Darüber hinaus hilft ein entsprechender Maßstab aber auch, Strukturprobleme der Region gemeinsam anzugehen. Das betrifft z. B. die demographische Entwicklung, die aller Voraussicht nach dadurch gekennzeichnet sein wird, dass die Bevölkerung der Stadt Hannover weiter zurückgehen und die des Umlandes konstant bzw. leicht steigend sein wird. Eine solche Entwicklung führt insbesondere dann zu einem fiskalischen

⁷ s. dazu die Gegenüberstellung von Strukturdaten der Region Hannover bei Albers (o. Fn. 1), S. 280

Muskelschwund der Kernstadt, wenn junge, leistungsfähige Familien das Zentrum verlassen und von Sozialtransfers abhängige Bevölkerungsgruppen zurückbleiben. Durch die regionale Finanzierung der Lasten und die innerregionale Heranziehung nach dem Maßstab der Leistungsfähigkeit wird dieses Strukturproblem zumindest in seinen fiskalischen Wirkungen abgemildert.

Dasselbe gilt für die so genannte Bürgermeister-Konkurrenz um Gewerbebetriebe, die – häufig zu Unrecht – auch mit der Hoffnung auf nachhaltige Steuereinnahmen verbunden ist. Dabei spielen in der Praxis Hebesätze bei der Gewerbe- oder Grundsteuer kaum eine Rolle, sehr wohl dagegen Flächenangebote und –preise. Insbesondere flächenintensive Betriebe werden häufig in der Versuchung sein, die Kernstadt zu verlassen und sich in der Region anzusiedeln. Dagegen ergeben sich für andere Unternehmen spezifische Chancen aus ihrer Anwesenheit im Zentrum, die andere Gesichtspunkte weit übertreffen. Eine regionale Konkurrenz um diese Unternehmen ist unter diesen Gesichtspunkten nur sehr bedingt vorwärtsweisend; tatsächlich konkurriert der Wirtschaftsraum Hannover (übrigens weit über die Region hinaus) europaweit mit Regionen wie Glasgow, Marseille oder Lüttich. Durch die Finanzierung der gemeinsamen regionalen Lasten nach dem Maßstab der Steuerkraft relativieren sich aber auch in dieser Hinsicht innerregionale Konkurrenzgedanken, so dass die Chancen für eine gemeinsame regionale Wirtschaftsstrategie auch unter diesem Gesichtspunkt gestiegen sind.

Ein Projekt der Verwaltungsreform

Der Anspruch der Regionsbildung bestand von Anfang an nicht zuletzt auch darin, als Projekt der Verwaltungsreform

nach innen und nach außen zu wirken. Dabei standen zwei Gesichtspunkte im Vordergrund: eine konsequente Umsetzung des Subsidiaritätsgedankens, insbesondere eine Durchführung der bürgernahen Verwaltungsleistungen durch die 20 Städte und Gemeinden des früheren Landkreises anstelle einer doch weiter entfernten Körperschaft. Daneben sollte aber von Anfang an auch mit dem Wegfall einer Hierarchiestufe im Verwaltungsaufbau der Region Hannover und mit einer konsequenten inneren Gestaltung des neuen Gebildes eine höhere Wirtschaftlichkeit erzielt werden, insbesondere auch um letztlich mindestens eine schwarze Null als Folge der Reform für alle 21 Städte und Gemeinden der Region nachweisen zu können.

Die Probleme, die sich bei der Umsetzung der Subsidiarität im Einzelnen ergeben haben, werden von der Stadt Hannover deswegen gewissermaßen eher aus der Perspektive eines Beobachters wahrgenommen. Insbesondere ist im Sinne eines gemeinsamen regionalen Herangehens sehr zu wünschen, dass es gelingt, das Angebot dezentraler Jugendämter zu verbreitern und so eine fiskalische Ungleichbehandlung zwischen denjenigen Gemeinden, die örtlicher Jugendhilfeträger sind, und den anderen Städten und Gemeinden zu verhindern. Gleichzeitig muss in dieser Hinsicht nüchtern festgestellt werden, dass dezentrale Lösungen in diesem Bereich ganz offensichtlich die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung – um es vorsichtig zu formulieren – nicht gerade stärken.

Anders steht es dagegen mit den Bemühungen, auch unmittelbare Einsparungen durch die Regionsbildung im Verwaltungsaufbau herbeizuführen. An dieser Stelle sind die Interessen der 21 Städte und Gemeinden der Region identisch, denn jeder Sparerfolg auf der regionalen Ebene reduziert die gemeinsame Finanzierungslast durch die Regionsumlage. Im Vorfeld der Regionsbildung spielten die in dieser

Hinsicht erhofften Synergieeffekte in Höhe von ca. 40 Mio. DM eine erhebliche Rolle. Die Höhe dieser Sparvorgabe war nicht blindlings, notwendigerweise aber doch pauschal aus der Betrachtung einzelner Aufgabenbereiche abgeleitet worden. Knapp ein Jahr nach Bildung der Region fehlt es noch, soweit ersichtlich, an einer alle Beteiligten berücksichtigenden Einschätzung, in welchem Umfang die seinerzeitigen Erwartungen tatsächlich eingelöst werden konnten. Legt man einmal das von der Regionsverwaltung vorgelegte Konzept zur Haushaltskonsolidierung⁸, aber auch die subjektiven Erfahrungen über eine Veränderung der Prozesse innerhalb der Stadt Hannover zugrunde, erscheint Skepsis angebracht. Der große Sprung zu einer interregionalen Zusammenarbeit der Verwaltungen, wo immer sie möglich ist, ist ganz augenscheinlich bis jetzt noch nicht gelungen. Vielmehr drängt sich ein wenig der Eindruck auf, die meisten Beteiligten hätten sich in der neuen Umgebung unter maximaler Bewahrung des Status quo zurecht gefunden. Dazu trägt vermutlich auch der im Zuge der Regionsbildung geschlossene Tarifvertrag bei, der nicht gerade einen übertriebenen Veränderungswillen signalisiert. Diese etwas ernüchternde Zwischenbilanz trifft nicht nur die Region, sondern auch die übrigen Beteiligten, und unter ihnen die Stadt Hannover.

Dabei sind die Handlungsoptionen weiterhin gegeben, insbesondere in allen Servicebereichen der unterschiedlichen Verwaltungen. Eine Konzentration in einzelnen Kompetenzzentren verbunden mit einer arbeitsteiligen Vorgehensweise zwischen Region, Stadt und den übrigen Regionsmitgliedern ist nach wie vor möglich, setzt aber ein Umdenken und das Infragestellen eigener Zuständigkeiten voraus. Die bei der Region ebenso wie bei den meisten

ihrer Mitglieder sich abzeichnende Entwicklung der Fehlbeträge bis zum Jahr 2006 sollte an dieser Stelle eigentlich für die hinreichende Motivation sorgen.

Finanzwirtschaftliche Perspektiven der Region

Eine erste Zwischenbilanz und ein Blick auf die finanzwirtschaftlichen Perspektiven der Region Hannover fallen danach insgesamt durchaus positiv aus. Ungeachtet der miserablen finanziellen Rahmenbedingungen, unter denen zurzeit die meisten Kommunen leiden, ist mit der Region Hannover ein für ein Kernstadt-Umland-Verhältnis durchaus beispielhaftes solidarisches Finanzsystem geschaffen worden. Dass dieses System eine breite Akzeptanz gefunden hat, obwohl beim Geld bekanntlich die Freundschaft aufhört, zeugt von einer politischen Reife innerhalb der gesamten Region, die durchaus nicht selbstverständlich ist. Nur auf den ersten Blick profitiert die Stadt Hannover von einem solchen, im Vergleich zum vorherigen Zustand stabileren Rahmen für die Kernstadt. Tatsächlich nutzt er der gesamten Region, denn die eingangs dieses Beitrages zitierten Aussagen, die am Anfang des Prozesses zur Regionsbildung standen, sind auch einige Jahre später ohne Abstriche gültig.

Dass ein ausreichendes Maß an Gemeinsamkeit auch bei der Lösung schwieriger Einzelprobleme nach wie vor vorhanden ist, zeigen Lösungen bei auch finanzwirtschaftlich schwierigen Übergangsproblemen, wie etwa dem Trägerwechsel der städtischen Krankenhäuser zur Region Hannover. Auch in dieser Hinsicht kann festgestellt werden, dass die Beteiligten in der Region wie in der Stadt verantwortungsbewusst mit der noch jungen gemeinsamen Körperschaft umgehen.

⁸ Region Hannover, Informationsdrucksache IM 0559/2002

Letztlich werden auch grundsätzliche Fragen die weitere Entwicklung der Region, nicht zuletzt in ihrem Verhältnis zur Stadt Hannover begleiten. Das betrifft etwa die Frage von Haushaltsdefiziten einer in hohem Maße umlagefinanzierten politischen Ebene. Wollte man der reinen Lehre folgen, dürfte sich das Problem eines regionalen Haushaltsdefizits nicht stellen. Da andererseits die meisten der 21 Städte und Gemeinden in der Region Hannover unter dramatisch zunehmenden Fehlbeträgen leiden, scheint es unvertretbar, deren Probleme durch weitere Lasten seitens der Region zu verstärken. Erfreulicherweise hat die Region auch bislang dieser Versuchung widerstanden. Auf dieser Grundlage ist – so traurig sich dies anhört – eine gemeinsame Fehlbetragsplanung der Region und ihrer Städte und Gemeinden anzustreben.

Wenn in der gesamten Region der berechnete Eindruck entsteht, die Lasten einer unzureichenden Finanzausstattung würden zwischen den Ebenen gerecht verteilt, ist damit auch in schwierigen Zeiten die Voraussetzung dafür gegeben, die Region als gemeinsames Dach von 21 Städten und Gemeinden anzuerkennen.

Alles dies kann allerdings letztlich nur Stückwerk bleiben, wenn die kommunale Ebene in Deutschland nicht insgesamt wieder mit einer aufgabengerechten Finanzausstattung versehen wird. Insofern hängen auch die finanzwirtschaftlichen Perspektiven der Region Hannover und ihrer Städte und Gemeinden entscheidend davon ab, dass eine Gemeindefinanzreform durchgeführt wird, die diesen Namen verdient.

Der Haushalt

Ein erster Schritt der Neuordnung oder Anfang der Verteilungsschlacht?

Arpad Bogya

Am 19.3.2002 konnte die Regionsversammlung der Region Hannover mit dem Beschluss über die Haushaltssatzung 2002 eine sicherlich historische Entscheidung treffen. Als nun alle einundzwanzig regionsangehörigen Kommunen den 879 Seiten starken Haushalt in Händen hielten, stellte sich die Frage, ob dem Anspruch, die Verwaltungsstrukturen innerhalb des ehemaligen Landkreises Hannover und der Landeshauptstadt zu verschlanken und bürgernäher zu ordnen auch finanzwirtschaftliche Taten folgen würden.

Im Jahre 1996 wurde mit der Vorlage des sogenannten blauen Papiers der Startschuss für einen Diskussionsprozess über die Neuordnung der Verwaltungsstrukturen in der Region Hannover gemacht. Die formulierten Ziele:

- „Eine solidarische Region Hannover,
- eine europäische Region Hannover,
- eine zukunftsfähige Region Hannover,
- eine bürgernähere Verwaltung und
- eine leistungsfähigere Verwaltung“
zu schaffen,

konnten im Prinzip von allen Entscheidungsträgern unterschrieben werden. Da sich nach ersten Schätzungen durch ausgemachte Synergieeffekte in einer Größenordnung von rd. 40 – 60 Mio. DM (je nach Rechenmodell) auch noch eine sogenannte „win – win – Situation“ einstellen sollte, bei der sowohl die Landeshauptstadt als auch die kreisangehörigen Städte und Gemeinden durch entsprechende Einsparungen im Haushalt zu den Gewinnern

gehörten, fiel es allen Beteiligten leicht, eine positive Grundhaltung einzunehmen.

Im Rahmen der Beteiligung der Städte und Gemeinden des ehemaligen Landkreises galt es dann, die konkreten organisatorischen und administrativen Veränderungen für die jeweilige Gebietskörperschaft zu ermitteln und die daraus erwachsenden „wahrscheinlichen“ finanziellen Auswirkungen darzustellen. Da der ehemalige Landkreis in den meisten Fällen keine auf die einzelne Kommune ermittelten Kostenberechnungen zur Verfügung stellen konnte, waren alle Beteiligten auf mehr oder minder belastbare Schätzungen angewiesen. Aus den abgegebenen Stellungnahmen der Kommunen wurde daher, neben der generellen Zustimmung zu den Zielen der Regionbildung, immer wieder die Sorge deutlich, dass die tatsächliche Aufgabenerledigung Mehrkosten bringen könnte, die durch den veränderten Finanzausgleich der Regionsumlage bzw. durch zusätzliche Finanzaufwendungen im Rahmen des geltenden Niedersächsischen Finanzausgleichsgesetzes nicht vollständig aufzufangen sei. Außerdem könnte die endgültige Gestaltung der Aufgaben- und Finanzbeziehungen zwischen Landeshauptstadt und Region zu weiteren Lasten führen.

Grundlage aller weiterführender Überlegungen und jetzt anzustellender Vergleiche ist der Modellhaushalt der Region aus dem Jahre 2001, der die Aufgabe hatte, aus den Haushalten der verschiedenen beteiligten Ebenen eine Diskussionsgrundlage zu schaffen.

Neben der Zusammenstellung bekannter und vermuteter aufgabenbezogener

Budgets enthielt der Modellhaushalt durch die Ausweisung eines Fehlbedarfes in Höhe von 38,1 Mio DM zugleich eine Zielformulierung zur mittelfristigen Verwirklichung der prognostizierten Synergieeffekte. Und dies war auch richtig, denn allen war klar, dass die Synergien in erster Linie aus der effizienteren Aufgabenerledigung und damit über mittelfristige Einsparungen bei den Personal- und Sachkosten zu erzielen seien. Er setzte zugleich eine erste Marke hinsichtlich der zu erwartenden Regionsumlage, die wiederum den Entscheidungsprozess in den Kommunen nicht unwesentlich beeinflusst hat.

Die Regionsumlage: Konsens oder Dissens ?

Der Modellhaushalt basierte auf den Etatzahlen des Jahres 2000 und somit auf der Steuerkraft der Jahre 1998 und 1999. Zwischenzeitlich haben die meisten Kommunen die Auswirkungen der Steuerreform und der sich abschwächenden Konjunktur zu spüren bekommen, mit der Folge, dass die Einnahmen zurückgegangen sind. Dies ist in den kommunalen Haushalten ein an sich normaler Vorgang, da mit der Gewerbesteuer die Haupteinnahmequelle extrem an die Ertragskraft und die steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten der örtlichen Wirtschaft gebunden ist.

Dennoch hat die Region bei der Festsetzung der Regionsumlagehebesätze an der Einnahmeerwartung des Modellhaushaltes in Höhe von rd. 409 Mio Euro bzw. rd. 800 Mio DM festgehalten. Es wird argumentiert¹, dass zugleich auch ein Konsens über das Volumen der Regionsumlage in DM erzielt wurde. Wenn dies so gewesen wäre, hätten die Kommunen vor dem Hintergrund, dass weder die tatsächlichen Kosten der Aufgabenübernahmen noch die

zukünftige Steuerkraft bekannt war, einer einseitigen Risikoverteilung zugestimmt.

Die Anhörung zum Entwurf des Regionshaushaltes macht indes deutlich, dass hier kein Konsens sondern erheblicher Dissens bestand. Mit dem Festhalten an der 800-Millionen-Marke hat sich die Region in diesem Punkt von der wirtschaftlichen Entwicklung abgekoppelt. Dies trifft die Kommunen doppelt, da sich nicht nur die wirtschaftliche Lage verschlechtert hat, sondern gleichzeitig die mit der Steuerreform angekündigten positiven Effekte durch das Schließen von Steuerschlupflöchern nicht eingetreten sind. Da gleichzeitig der Hebesatz der Gewerbesteuerumlage von 83 v.H. im Jahr 2000 auf 102 v.H. für 2002 um sage und schreibe 22,89 Prozent gestiegen ist, greift die Regionsumlage systembedingt auf eine Steuerkraft zurück, die effektiv nicht in dem Ausmaß vorhanden ist und die sich durch die bereits beschlossene weitere Anhebung der Gewerbesteuerumlage auf 117 v.H. im Jahre 2004 faktisch weiter verringern wird.

Die nunmehr beschlossenen Regionsumlagehebesätze führen zu einer Mehrbelastung der 21 regionsangehörigen Kommunen in Höhe von rd. 16 Mio Euro. Gleichzeitig ergibt sich eine Verschiebung der Gewichtung der Bemessungsgrundlagen zugunsten der Schlüsselzuweisungen, d.h. die steuerschwachen Kommunen werden entlastet, die steuerstarken zusätzlich belastet.

Selbstverständlich ist ein verabschiedeter Umlagehebesatz - schon gar nicht der vorläufige eines Modellhaushaltes – keine Garantie für eine dauerhafte Höhe jedweder Umlage. Dennoch entsteht an der Basis bei aller Vorläufigkeit dieses ersten Regionshaushaltes der Eindruck, dass alles viel teurer wird als dargestellt. Sollten die Kommunen ihrerseits gezwungen sein, ihre Hebesätze an die geringere Basis nach

¹ vgl. Vorbericht S. 17 des Regionshaushaltes

oben anzupassen, könnte kumuliert mit der subjektiven Wahrnehmung der Preisentwicklung seit der Euroumstellung eine negative Stimmung erzeugt werden, die dem positiven Gesamtansatz der Regionsbildung nicht gerecht wird. Dieser Eindruck wird in der Bürgerschaft durch m.E. unglückliches Vorgehen in einzelnen wichtigen Sachfragen (z.B. Fraktionsassistenten, Abfallgebühren) verstärkt.

Sind die Zögernden schuld am Fehlbedarf?

Der Regionshaushalt 2002 berichtet, dass sich nach Auswertung der Mittelanmeldungen ein Fehlbedarf in Höhe von mehr als 125 Mio. DM andeutete. Ein wesentlicher Grund sei in der Tatsache zu suchen, dass Aufgaben und Personal nicht in dem vom Gesetzgeber zugelassenen bzw. gewünschtem Umfang an die bisherigen kreisangehörigen Städte und Gemeinden übergegangen sind. Ein Grund für diese zögerliche Haltung einiger Kommunen könnte in der Tatsache begründet liegen, dass die erfolgten Aufgabenübernahmen spitz gerechnet doch mehr Kosten verursacht haben als anfangs angenommen. Von daher ist es nur logisch, dass weitere Aufgabenübernahmen viel genauer durchkalkuliert werden, als es die Datenbasis 2001 damals zuließ.

Aus der Tatsache, dass sich richtigerweise eine Arbeitsgruppe innerhalb der Regionsverwaltung mit der Frage auseinandersetzt, welche Aufgaben mit welchen Kosten nicht auf die Städte und Gemeinden übergegangen sind, wird deutlich, dass es sich bei der Aussage, dass der zusätzliche Fehlbedarf in Höhe von ca. 43 Mio € ausschließlich mit diesem Umstand zu tun hat, zunächst nur um eine Vermutung handelt. Es liegt zumindest auch die Vermutung

nahe, das bei der Mittelanmeldung bisheriges Ausgabeverhalten auf die neue Organisation übertragen wurde.

Wie schon angedeutet, ist es richtig, sich die Auswirkungen des tatsächlichen Aufgaben- und Personalübergangs sehr genau anzuschauen. Derzeit ist eine Situation entstanden, in der einige alles übernommen haben und dennoch zusätzlich mit der um die Kosten von nicht übernommenen Aufgaben erhöhten Regionsumlage belastet werden.

Dies gefährdet die bisher vorhandene regionsinterne Solidarität. Spätestens wenn die jetzige Höhe der Regionsumlage mit dazu beiträgt, dass entsprechend Betroffene keinen ausgeglichenen Haushalt mehr vorlegen können, wird sich die Frage nach der Rechtmäßigkeit der Regionsumlagenhöhe stellen. So weit darf es nicht kommen. Alle Beteiligten sind gehalten, durch den Abschluss von Vereinbarungen mit der Region zur Behebung der² „Regelungslücke“ beizutragen. Nur in Ausnahmefällen (z.B. Jugendamt) sollte bei Nichteinigungsfähigkeit eine Novellierung des Regionsgesetzes angestrebt werden, um der Gefahr entgegenzuwirken, dass eine Masse von Änderungswünschen die Verabschiedung einer schnellen Korrektur verhindern.

Zur Haushaltskonsolidierung gibt es keine Alternative

Unabhängig vom Regionsgesetz ist es richtig, die Gesamtproblematik auch im Haushaltskonsolidierungsprogramm aufzugreifen. In Zeiten knapper Finanzmittel sollte Konsens sein, dass alle Anstrengungen unternommen werden müssen, Kosten verursachergerecht zu verteilen. Hierzu gehört eine 100% Kostendeckung der Abfallwirtschaft genauso wie die Kosten-

² Zitat aus dem Konsolidierungsprogramm zum Regionshaushalt

deckung in den Pflegeheimen oder in den Hannoverschen Informationstechnologien (HANNIT). Gerade am Beispiel der Abfallwirtschaft wird deutlich, dass es leicht ist, eine volle Kostendeckung zu propagieren, aber wesentlich schwerer, diese dann auch durch Gebührenanpassungen umzusetzen. Hier hatte schon der Landkreis in der Vergangenheit „Entscheidungsprobleme“. Es besteht jetzt zusätzlich die Gefahr, dass mit der Neuorganisation der Abfallwirtschaft und insbesondere mit den hinsichtlich der Müllverbrennung, der Kalten Rotte und des Kompostierwerkes geschaffenen Fakten Kosten vorprogrammiert sind, die hinterher, wenn die Rechnung für die geschaffenen Überkapazitäten aufzumachen ist, niemand bezahlen will und auch niemand politisch vertreten will.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sowohl der ehemalige Kommunalverband Großraum Hannover als auch der ehemalige Landkreis Hannover Konsolidierungspotentiale hatten, deren Höhe aus der Ferne nur vermutet werden konnten. Der ehemalige Verbandsdirektor Siegfried Frohner hat in einer Erklärung anlässlich der Verabschiedung des Regionsgesetzes den sozialverträglichen Abbau von 400 Stellen und 15 Prozent der Verwaltungskosten in einem Zeitraum von drei bis fünf Jahren für möglich gehalten. Die sich aus solchen Zahlen abzuleitenden Kosteneinsparungen rechtfertigen die Regionsbildung allemal. Allerdings darf die Region nicht schon zu Beginn die Zügel schleifen lassen. Hierzu besteht jedoch Anlaß zur Sorge, denn die Region ist in der jüngsten Vergangenheit als Stellenanbieterin am Arbeitsmarkt aktiv gewesen. Aber insbesondere die zusätzliche Schaffung von Fraktionsmitarbeiterstellen ist aus hiesiger Sicht nicht mit dem Konsolidierungsauftrag vereinbar, wobei man sich darüber hinaus auch über die sachliche Notwendigkeit streiten könnte. Der Konsolidierungsauftrag beinhaltet ausdrücklich auch die Vielzahl der Regionseigengesell-

schaften und Beteiligungen. Hier ist im Laufe der Jahre ein Gestrüpp entstanden, das ausgelichtet werden muss, um zu vermeiden, dass Arbeiten nebeneinander her oder allein aufgrund der zusätzlichen Regiekosten einer Gesellschaft womöglich kostenintensiver erledigt werden.

Der Konsolidierungsauftrag verschärft sich spätestens seit Bekanntwerden der Maischätzung des Arbeitskreises Steuerschätzung. Der Regionshaushalt basiert dagegen auf den Orientierungsdaten vom Herbst 2001. Die nun erfolgte Aktualisierung geht regionalisiert von Steuermindereinnahmen in Höhe von 3,39 % im Jahre 2002 bis 11,85% im Jahre 2005, so dass der ohnehin unausgeglichene Finanzplanungszeitraum weitere Belastungen erfahren wird.

Die Region als Deckungsreserve der Landeshauptstadt?

All dies verblasst allerdings vor dem Hintergrund, dass die Region zur Zeit darum kämpfen muss, nicht schon kurz nach ihrer Gründung an Mehrkosten zu scheitern, die sich aus der Aufgabenübertragung von der Landeshauptstadt Hannover auf die Region ergeben. In einigen Fällen drängt sich dabei der Verdacht auf, dass diese explosiven Grauzonen aus welchen Gründen auch immer, bewusst bei der Aufbruchseuphorie übersehen wurden.

So ist z.B. bekannt, dass es in der jüngeren Vergangenheit mit der baulichen Unterhaltung des Klinikums Hannover nicht zum Besten bestellt war. Vielleicht auch vor diesem Hintergrund hatte sich die Stadt Hannover vor einigen Jahren zu einer Auslagerung entschlossen. Sie hat sich dabei sicherlich aus gutem Grund für einen Eigenbetrieb entschieden.

Fakt ist jedenfalls, dass entstandene Verluste, wären sie in einem Nettoregiebetrieb entstanden, schon vor der Regionsbildung

hätten abgedeckt werden müssen. Da die Eigenbetriebsverordnung in § 7 Absatz 4 hierfür eine Frist von 5 Jahren zuläßt, liegt die Vermutung nahe, dass die entsprechenden Verluste regionalisiert werden sollen. Die Größenordnung kann von hieraus nur vermutet werden, aber man muß kein Prophet sein, um zu erahnen, das es um viele Millionen Euro geht, die letztendlich alle Kommunen der Region zusätzlich belasten werden. Die gesamte Aktion hat ein besonderes „Geschmäckle“, da die Landeshauptstadt Hannover dieses Prinzip bei den Altschulden des Landkreises nur zu 25 % gelten lassen wollte.

Vor diesem Hintergrund ist es für die ehemaligen kreisangehörigen Kommunen unverständlich, dass der Jahresüberschuss 2001 des ehemaligen Landkreises nicht ausgeschüttet wurde oder zumindest zur zusätzlichen Altschuldentilgung der nicht voll regionalisierten 75 % verwandt wurde.

Die Regionsverwaltung argumentiert, dass diese Mittel aufgrund des wesentlich gestiegenen Haushaltsvolumens und der daraus resultierenden erhöhten Mindestrücklage zur Sicherung der Kassenliquidität erforderlich sei. Dies ist zwar isoliert betrachtet richtig, ändert aber nichts an der Tatsache, dass die Liquidität der Regionkasse eine Regionaufgabe ist, die letztlich von allen 21 Kommunen erbracht werden muss.

Die Landeshauptstadt ist, soviel ist jetzt schon klar, die große Gewinnerin der Regionsbildung. Auch wenn belastbares Zahlenmaterial noch nicht vorliegt, darf man sicherlich von einem hohen zweistelligen Millionen Euro Betrag ausgehen. Dies ist ein Ergebnis, das für sich betrachtet auch aufgrund der besonderen Bedeutung Hannovers für diese Region eine gewisse Logik hat, wenngleich das Niedersächsische Finanzausgleichsgesetz dies bereits in seinem § 5 über die sog. „Einwohnerveredelung“ für ganz Niedersachsen regelt. Gerade deshalb muß Hannover akzeptieren,

dass die Solidarität des Umlandes seine Grenzen in der dauerhaften Leistungsfähigkeit der kommunalen Haushalte hat. Um zu vermeiden, dass die Aufgabenverlagerung via Regionsumlage zu andauernden Bluttransfusionen aus den kommunalen Haushalten des Umlandes führt, ist bereits frühzeitig eine umfassende Diskussion und hoffentlich auch Einigung über zukünftige Standards notwendig. Die angefangene Diskussion über die finanziell unterschiedliche Ausgestaltung des Themas „Hilfe zur Arbeit“ muß sich fortsetzen und Ergebnisse auch z.B. auf die Frage liefern, warum Hannover im Jahr 2000 über 20 % mehr als der Landkreis Hannover je Sozialhilfeempfänger aufgebracht hat (Hilfe zum Lebensunterhalt ohne Mietzuschüsse). Dabei muß klar sein, dass es keine „Klein-Klein-Diskussion“ geben darf. Vielmehr ist eine breit angelegte Diskussion über bezahlbare Standards erforderlich.

Fazit

- Die Aufgabenverlagerung in die regionsangehörigen Städte und Gemeinden war ein richtiger Schritt hin zu mehr Bürgernähe. Dem Bürger ist aber nicht damit gedient, wenn er diese dezentrale Aufgabenerledigung über noch höhere Steuern finanzieren muss. Folglich gilt es zu prüfen, welche Aufgaben nicht besser bei der Region verbleiben können. Etwaige sich hieraus ergebende Wettbewerbsnachteile könnten durch Qualitätsvereinbarungen, die von den Kommunen unter 20.000 Einwohnern ohnehin angestrebt werden müssen, ausgeglichen werden.

- Der Regionshaushalt ist nicht in der Lage, und wird es auch in Zukunft nicht sein, die Haushaltsprobleme der Landeshauptstadt zu lösen. Zu weit gehende Versuche gefährden die vorhandene Solidarität innerhalb der Region. Daher sind alle

Hauptverantwortlichen aufgefordert, einen verbindlichen Rahmen über Konsolidierungsziele und Standards zu vereinbaren. Die Region kann nur ein Erfolg werden, wenn alle von ihr profitieren. Die seinerzeit vorausgesagte „win – win- Situation“ muss durch regionale Konsensgespräche erarbeitet werden.

Die Notwendigkeit so vorzugehen wird noch verstärkt durch das zu befürchtende Defizit im Umfang von über 90 Mio € für den Regionshaushalt 2003. Zunächst war insofern beabsichtigt, die Regionsumlage unverändert bei über 400 Mio € zu belassen, was angesichts wegbrechenden Einnahmen der Kommunen per se schon eine Umlageerhöhung bedeutet hätte. Selbst der dann gefundene Deckel von 392 Mio €

ließ die Umlagehebesätze schon von unter 48 auf fast 49% steigen. Und nun wird – wie zu befürchten war – schon wieder laut über „notwendige Anpassungen“ der Umlage nachgedacht.

Dieser Weg ist falsch. Am Sparen führt auch bei der Region kein Weg vorbei. Die Umlage muss sich an der Einnahmesituation der Kommunen orientieren und einen verlässlichen und erträglichen Maßstab liefern. Die Region muss das Elend genauso mitatmen wie es die Kommunen erleben, es gibt nämlich keinen Grund, warum Regionsaufgaben wertvoller als die der Kommunen sein sollen.

Eine ungerechtfertigte Abkopplung wird die eh nur brüchige Solidarität noch weiter in Frage stellen.

Regionalplanung in der Region Hannover

Axel Prieb

Regionalplanung als Kernaufgabe regionaler Zukunftsgestaltung

Aktive Zukunftsgestaltung hat in der Region Hannover eine lange Tradition.

Seit der Gründung des Verbandes Großraum Hannover im Jahr 1963 hat die Entwicklung von Leitbildern und die Festlegung von Zielen für die Entwicklung der Region stets eine hohe politische Bedeutung gehabt. Wesentliches Leitmotiv seit Mitte der 60er Jahre ist die „Einheit von Siedlung und Verkehr“, d. h. das Bestreben, die Siedlungsentwicklung möglichst auf die Bahnhöfe und Haltestellen des Schienenverkehrs zu konzentrieren. Seit 1967 ist dieses Ziel in den verbindlichen Plänen und Programmen des Großraums bzw. der Region verankert. Das aktuelle Regionale Raumordnungsprogramm (RROP) stammt aus dem Jahr 1996; derzeit wird ein neues Programm aufgestellt, das voraussichtlich im Jahr 2005 in Kraft treten wird.

Charakteristisch für die Regionalplanung im Großraum Hannover ist stets ihre Nähe zur praktischen Umsetzung der Planungsziele gewesen. Hierzu trug auf der einen Seite der gezielte Einsatz aller zur Verfügung stehenden rechtlichen und informellen Instrumente bei, die unten näher vorzustellen sind, auf der anderen Seite die institutionelle Verbindung mit anderen raumwirksamen Aufgaben wie z. B. die Zuständigkeit für den Öffentlichen Nahverkehr (ÖPNV), die schon unter dem Dach des Großraumverbandes gegeben war und mit der Bildung der Region Hannover erheblich ausgebaut wurde. Im Folgenden sollen einige besonders wichtige Handlungsfelder der Regionalplanung im

Großraum Hannover näher vorgestellt werden.

Schwerpunkte der regionalplanerischen Tätigkeit

Rahmensetzung für die regionale Siedlungs- und Verkehrsentwicklung

In einem Verdichtungsraum kommt der Steuerung der Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung herausragende Bedeutung zu, weil eine ungeordnete Siedlungsentwicklung („urban sprawl“) sowohl zu chaotischen Verkehrsverhältnissen als auch zur Vernichtung siedlungsnaher Freiräume führen würde. Allerdings entspricht es der Rechtsordnung der Bundesrepublik, dass die regionalplanerische Steuerung der Siedlungsentwicklung als stringente Rahmensetzung zu verstehen ist, die jedoch den Gemeinden eigene Handlungs- und Entscheidungsmöglichkeiten erhält. Bei der Beurteilung der regionalplanerischen Effizienz gehen die Meinungen durchaus auseinander. Immer wieder war der Großraumverband dem Vorwurf ausgesetzt, entweder zu weit in die Regelungskompetenz der Gemeinden einzugreifen oder aber nicht wirksam genug zu steuern. Beispielsweise gab es bei der Aufstellung des RROP 1996 eine Kontroverse um die von der Regionalplanung vorgeschlagenen Vorranggebiete für Siedlungsentwicklung, d.h. den Schwerpunkten der künftigen regionalen Wohnungsbautätigkeit. Während einzelne Städte und Gemeinden sowie der Landkreis Hannover diese Festlegungen als zu restriktiv empfanden, stimmte die damalige Oppositionsfraktion Bündnis 90/Grüne in der Verbandsversammlung dem RROP 1996 wegen der ihrer Meinung

nach zu offensiven Ausweisung von Siedlungsflächen nicht zu.

In der aktuellen Diskussion wird erkennbar, dass das vom Verband seit Mitte der 60er Jahre verfolgte Prinzip der Einheit von Siedlung und Verkehr, d. h. insbesondere die vorrangige Ausrichtung neuer Baugebiete auf die Bahnhöfe und Haltestellen des regionalen Schienennetzes, vor dem Hintergrund der allgemeinen Deregulierungs- und Liberalisierungstendenzen nicht nur im Bau- und Planungsrecht von anderen Akteuren zunehmend hinterfragt wird. Allerdings müssen angesichts der ungebrochenen Nachfrage nach frei stehenden Einzelhäusern die Sogwirkung niedriger Bodenpreise in ländlichen Ortslagen, die teilweise sehr dezentrale Baulandpolitik von Städten und Gemeinden sowie eine wieder erkennbare Hinwendung der privaten Haushalte zum Individualverkehr aus regionalplanerischem Blickwinkel außerordentlich kritisch gesehen werden. Eine geordnete, auf die Haltestellen des Schienen-ÖPNV ausgerichtete Siedlungsentwicklung hat deswegen in der Politik der Region Hannover weiterhin einen hohen Stellenwert.

Sicherung eines regionalen Freiraumsystems

Als Folge des Regierungswechsels im Jahre 1976 war das Steuerungsinstrumentarium der Regional- und Landesplanung gegenüber der kommunalen Bauleitplanung in den 80er Jahren bewusst geschwächt worden, um der Devise der neuen Landesregierung Rechnung zu tragen, so viel Handlungs- und Entscheidungsspielraum wie möglich bei den Gemeinden zu belassen und raumordnerische Zielfestlegungen nur in den Bereichen zu treffen, in denen dies aus übergeordneter Landes-sicht unverzichtbar erschien. Um die regionale Siedlungstätigkeit trotz der seitdem fehlenden Möglichkeiten der „positiven“ Flächendarstellung weiterhin beeinflussen

zu können und insbesondere die drohende Zersiedelung des Freiraumes in der Kernrandzone zu verhindern, entwickelte der Verband in den 80er-Jahren eine bis heute anerkannte Freiraumkonzeption, die in das RROP 1990 einfluss. Damit wurde für den Kernbereich des Großraums Hannover eine Freiraumkonzeption verbindlich, die – durch Festlegung von Tabuflächen für Siedlungstätigkeit – trotz des Wegfalls der Siedlungsflächenausweisung weiterhin auch eine gewisse Steuerung der Siedlungstätigkeit ermöglichte. Zu unterstreichen ist, dass im Großraum Hannover neben den regionalplanerischen Instrumenten stets auch die Qualifizierung der Freiräume als wesentliches Mittel für deren Akzeptanz gesehen wurde. Über die regionale Naherholung als weitere Aufgabe des Großraumverbandes wurden in den vergangenen 40 Jahren wichtige Erholungseinrichtungen geschaffen oder gefördert. Dabei orientierte sich die Förderpolitik wesentlich an den im RROP festgelegten Freiräumen und Erholungsgebieten.

Neben den besonders gefragten Erholungsgebieten am Steinhuder Meer und am Deister wurde Wert darauf gelegt, dass in der gesamten Region wohnungsnah Naherholungsmöglichkeiten geschaffen wurden. In den letzten Jahren sind die regionalen Vernetzungsprojekte, so vor allem der „Grüne Ring“ um Hannover herum, der Deisterkreisel sowie der Welfenweg mit wesentlicher Förderung durch den Großraumverband bzw. die Region ausgebaut worden.

Rohstoffsicherung

Die Wirtschaft im Großraum Hannover – vor allem die Bauindustrie – ist auf die Bereitstellung von Rohstoffen angewiesen. Trotz aller Bemühungen um einen sparsamen Umgang, Recycling und Substitution besteht weiterhin ein Bedarf an Sanden und Kiesen, der zur Vermeidung von Transportaufwand möglichst in der Region zu



Ehemalige Mergelgrube: Geschundene Landschaft oder Grundlage für eine neue Erholungslandschaft?

decken ist. Räumliche Nutzungskonflikte, etwa mit dem Naturschutz, der Siedlungsentwicklung oder der Erholung, resultieren daraus, dass sich die Vorkommen oberflächennaher Rohstoffe auf nur wenige Teilräume des Verbandsbereichs konzentrieren; hier sind insbesondere die Kiesvorkommen des südlichen Leinetals, des nordhannoverschen Wietzetal und im Bereich des Brelinger Berges zu nennen. Weniger Konfliktpotenzial besteht bei den Sandvorkommen, die beinahe in der gesamten Region verbreitet sind. Die Regionalplanung hat die Aufgabe, geeignete Abbauflächen („Vorranggebiete für Rohstoffgewinnung“) bereitzustellen bzw. zu sichern, wobei sie die Landesvorgaben zu konkretisieren hat. Dabei ist in den letzten Jahren eine sinkende Akzeptanz des Rohstoffabbaus bei Bevölkerung und Kommunen zu erkennen, während gleichzeitig die ökologischen Anforderungen gestiegen sind. Um Konflikte möglichst rational lösen zu können bzw.

Konflikte gar nicht erst entstehen zu lassen, wurde unter Moderation der Regionalplanung ein Bodenabbaukonzept für die Schwerpunkträume Südliches Leinetal und Wietzetal erarbeitet. Die inhaltliche Abstimmung erfolgte in einem begleitenden Arbeitskreis, in dem die Städte und Gemeinden, die Landkreise Hannover und Hildesheim, die Abbauwirtschaft, die Industrie- und Handelskammer Hannover-Hildesheim, das Niedersächsische Landesamt für Bodenforschung und die Bezirksregierung Hannover vertreten waren. Diese offene Vorgehensweise hat entscheidend dazu beigetragen, ein konsensfähiges Ergebnis zu finden, der dann mit dem RRPOP verbindliches Planungsziel wurde.

Großflächiger Einzelhandel

Die Sicherung der Innenstädte als leistungsfähige Handelsstandorte hat in der Regionalplanung wie in der regionalen Politik seit vielen Jahren eine hohe Bedeutung.



Windkraft: Verschandelung oder Bereicherung der Kulturlandschaft?

Da eine unabgestimmte Entwicklung der Standorte des großflächigen Einzelhandels dieses Ziel konterkarieren würde, besteht im Großraum Hannover seit längerem breiter Konsens darüber, ein unkontrolliertes Wachsen der Handelsstandorte auf der Grünen Wiese zu verhindern bzw. bei Fachmärkten den Anteil der innenstadttypischen Sortimente (z.B. Textil, Schuhe, Parfümerie, Bücher etc.) zu begrenzen. Allerdings ist auch in der Region Hannover seit einigen Jahren ein erheblicher Ansiedlungsdruck im Bereich des großflächigen Einzelhandels festzustellen. Dabei ist neben einem verstärkten Interesse der Projektentwickler für Autobahnabfahrten und nicht integrierte Industrie- und Gewerbebrachen auch ein Maßstabssprung der räumlichen Dimensionen, d.h. eine Explosion bei den Verkaufsflächen, erkennbar. Obwohl das RROP 1996 ein klares Ziel enthielt, die Innenstädte zu stärken und Automobilorientierte Handelsagglomerationen mit

innenstadtrelevanten Sortimentsbereichen zu verhindern, war bei jedem Ansiedlungswunsch eine aufwendige Einzelfallbeurteilung erforderlich. Um aber nicht nur reagierend auf Anfragen von Projektentwicklern tätig sein zu müssen, sondern stabile "Spielregeln" für Handel und Kommunen zu entwickeln, wuchs in der Region der Wunsch, Fehlentwicklungen im regionalen Konsens zu begrenzen. 1997 wurde deswegen unter Moderation der Regionalplanung an regionalen „Spielregeln“ für die Einzelhandelsentwicklung gearbeitet. Diese traten Ende 2001 als 4. Änderung des RROP 1996 in Kraft. Mit diesem Konzept soll versucht werden, die Umstrukturierungsprozesse des Handels regional verträglich zu gestalten und insbesondere die Dynamik auf integrierte Standorte zu lenken. Seit Inkrafttreten des Konzepts ist vor allem eine höhere Planungssicherheit, aber auch eine klarere Beurteilungsgrundlage für Einzelprojekte gegeben. Insbesondere sind die Prüfungen

durch eine Zonierung des Planungsraumes erleichtert worden: Den „Positivbereichen“ (zentralörtliche Standortbereiche und herausgehobene Fachmarktstandorte) mit flächenscharfer Abgrenzung und den vorhandenen bzw. akzeptierten „normalen“ Fachmarktstandorten stehen klar erkennbare Tabuzonen gegenüber, wodurch z. B. die Gefährdung durch neue Fachmarkttagglomerationen entlang der Autobahnen erheblich reduziert wird. Wesentliches Element des Konzepts ist die rechtliche Verbindlichkeit über die Anpassungspflicht der Bauleitplanung, aber auch die Moderation durch die Regionalplanung in Konfliktfällen.

Weitere Aufgaben der Regionalplanung

Mit den vorgenannten Beispielen wurden nur einige besonders herausragende Tätigkeitsfelder der Regionalplanung genannt. Ein weiteres, ebenfalls konfliktträchtiges Thema ist z.B. die Ausweisung von Vorranggebieten für Windkraftnutzung. Damit werden diese Anlagen auf bestimmte, besonders geeignete Standorte konzentriert. Gleichzeitig wird ein Ausschluss auf den übrigen Flächen erzeugt. Damit wird sowohl dem energiepolitischen Ziel Rechnung getragen, konventionelle Energieträger möglichst wirksam zu substituieren, als auch die Akzeptanz der Windkraftanlagen unterstützt.

Weitere Arbeitsfelder der Regionalplanung sind u. a die regionale Wohnungsmarktbeobachtung, die Mitwirkung an regionalen Gewerbeflächen- und Verkehrskonzepten sowie die Sicherung von Verkehrsstrassen. Stets ist das Anliegen der Regionalplanung, möglichst langfristig Flächen- und Trassenvorsorge zu betreiben und gleichzeitig Konflikte frühzeitig zu lösen.

Instrumente der Regionalplanung

Das Regionale Raumordnungsprogramm

Wichtigstes Instrument sowie Dreh- und Angelpunkt planungspolitischer und fachlicher Überlegungen ist ohne Zweifel das schon mehrfach erwähnte Regionale Raumordnungsprogramm. Damit betreibt die Region für einen Zeithorizont von jeweils 10 – 15 Jahren Zukunftssicherung und versucht, die unterschiedlichen und häufig konfligierenden Nutzungsansprüchen an den Raum zu koordinieren. Mit dem RROP hat die Region die Möglichkeit, autonom, jedoch im Rahmen der Landesvorgaben, die verbindlichen Ziele der räumlichen Entwicklung in der Region Hannover festzulegen. Diese Ziele sind von den Städten und Gemeinden zu beachten, d.h. sie dürfen diese nicht durch eigene Planungen konterkarieren. Allerdings ist es Verpflichtung der Regionalplanung, die verbindlichen Ziele so konkret und präzise wie möglich zu formulieren und deutlich von den grundsätzlich einer Abwägung zugänglichen Grundsätzen der Raumordnung abzusetzen. Außerdem entstehen die regionalplanerischen Ziele im Rahmen eines umfassenden und intensiven Beteiligungs- und Abstimmungsverfahrens. Das gesetzlich vorgesehene „Gegenstromprinzip“ stellt nicht nur sicher, dass sich die einzelgemeindlichen Planungs- und Entwicklungsvorstellungen in die Ordnung des Gesamtgebietes einfügen müssen, sondern verpflichtet die gesamtäumliche Planung auch, die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Teilräume zu berücksichtigen.

Raumordnungsverfahren

Im Gegensatz zur Praxis in anderen Bundesländern wurden in Niedersachsen in Analogie zu den Landkreisen der Region auch die Aufgaben der unteren Landesplanungsbehörde übertragen. Damit hat es die Region selbst in der Hand, die Verein-



Abb. 3: Gelingt die Verbindung von Einzelhandel an der Peripherie und im Ortskern?

barkeit kommunaler Bauleitpläne mit den Zielen der Regionalplanung zu prüfen und erforderlichenfalls eine Prüfung über ein Raumordnungsverfahren durchzuführen. Wesentliche Aufgabe des Raumordnungsverfahrens ist es, raumbedeutsame Vorhaben von überörtlicher Bedeutung untereinander und mit den Erfordernissen der Raumordnung abzustimmen. Auch die Prüfung von Planungsalternativen, etwa bei der Trassierung neuer Straßen, ist eine typische Aufgabe für Raumordnungsverfahren. Raumordnungsverfahren im Großraum Hannover wurden beispielsweise auch für Rohstoff-Abbauvorhaben sowie für Golfplätze und Leitungsvorhaben durchgeführt. Auch vor der Erweiterung des schwedischen Einrichtungshauses in Großburgwedel wurde ein Raumordnungsverfahren durchgeführt.

Von herausragender politischer und fachlicher Bedeutung war in den Jahren 1991/92 das Raumordnungsverfahren für

die Weltausstellung EXPO 2000, das allerdings wegen der Besonderheit des Projektes formal vom Innenministerium als oberste Landesplanungsbehörde abgeschlossen wurde.

Untersagung raumordnungswidriger Planungen

Das Raumordnungsrecht stellt den Landesplanungsbehörden neben dem Raumordnungsverfahren weitere Instrumente zur Sicherung der Raumordnung zur Verfügung, die allerdings seltener Anwendung finden. In der Zuständigkeit der Region liegt dabei die Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen, die häufig als „letztes Mittel der Raumordnung“ bezeichnet und selten angewendet wird. Der Kommunalverband hatte sich in der Vergangenheit in der Anwendung dieses Instrumentes auch zurückgehalten, nicht zuletzt deswegen, weil in vielen Fällen auf dem Verhandlungs-

weg mit den Planungsträgern konsensuale Lösungen erreicht wurden. Diese Untersagung hat jedoch im Zuge der sonstigen Deregulierung des Bau- und Planungsrechtes (z.B. Wegfall der Genehmigungs- und Anzeigepflicht für den größten Teil der Bebauungspläne) an praktischer Bedeutung gewonnen.

Informelle Planungsinstrumente

Neben den förmlichen („harten“) haben in den vergangenen Jahrzehnten allerdings die informellen („weichen“) Instrumente der Raumordnung in der Wissenschaft eine immer stärkere Betonung erfahren. Derartige Konsensorientierte und auf Aushandlungsprozessen aufbauende Problemlösungen haben in der Regionalplanung des Großraums Hannover allerdings schon immer einen hohen Stellenwert gehabt. Über eine frühzeitige und intensive Abstimmung zwischen Verband und Kommunen sowie deren laufende Beratung ist es im Vorfeld offizieller Verfahren gelungen, viele Vorhaben regionalverträglicher zu gestalten, ohne dass es zu offenen Auseinandersetzungen gekommen ist.

Raumordnerische Verträge

Eine Zwischenstellung zwischen „harten“ und „weichen“ Instrumenten nimmt der raumordnerische Vertrag ein, der in der letzten Novellierung des Raumordnungsrechts auf Bundesebene zur Vorbereitung und Verwirklichung der Raumordnungspläne aufgenommen wurde. Die Regionalplanung in der Region Hannover hat auch hier Aufgeschlossenheit gezeigt und bislang zwei raumordnerische Verträge abgeschlossen, wobei es in einem Fall um die Verlagerung und die späteren Ausbauoptionen eines Baumarktes und im anderen Fall um die regional verträgliche Siedlungserweiterung in einem auf Eigenentwicklung begrenzten Ortsteil ging. In beiden Fällen stand im Mittelpunkt der Bemühungen,

raumordnerische Ziele umzusetzen bzw. zu interpretieren und der Kommune sowie dem Investor Planungssicherheit zu geben. Dabei spielte die Vereinbarung regionalverträglicher, zeitlich gestaffelter Projektabschnitte eine besondere Rolle.

Bilanz

In der jüngeren raumordnungspolitischen Diskussion sind „harte“ und „weiche“ Instrumente der Raumordnung oft als Gegensatz diskutiert worden. Faktisch gehört es nach den Erfahrungen des KGH zu den Erfolgsrezepten einer guten Landes- und Regionalplanung, Instrumente beider Kategorien in einer ausgewogenen Mischung anzuwenden. Förmliche, rechtsverbindliche Festlegungen sind aus der Sicht des Verfassers auch künftig unverzichtbar, doch bedarf es bei der Zielfindung und bei der Umsetzung eines möglichst breiten Konsenses, der am besten über informelle Instrumente (z.B. Moderationsverfahren) erzielt werden kann. Die Regionalplanung der Region Hannover hat sich in diesem Sinne stets bemüht, möglichst maßgeschneidert die ihr zur Verfügung stehenden „harten“ und „weichen“ Instrumente einzusetzen und zu kombinieren. Bedenkt man, dass den Städten und Gemeinden durch die Verfassung ein hoher Grad an Selbstbestimmung garantiert ist und Regionalplanung in erster Linie als Rahmenplanung konzipiert ist, ist der Verfasser überzeugt, dass sich die Bilanz der Regionalplanung in der Region Hannover durchaus sehen lassen kann. Sowohl die Zersiedelung der Landschaft als auch die Wucherungen von Handelszentren an den Ausfallstraßen haben in der Region Hannover ein vertragliches Ausmaß behalten. Trotz starker Interessengegensätze in der Freiraumsicherung, der Rohstoffsicherung und bei den Einzelhandelsstandorten konnte eine konsensorientierte Planungskultur geschaffen werden.

Ausblick

In der näheren und weiteren Zukunft steht die Regionalplanung nicht nur in der Region Hannover vor erheblichen Herausforderungen. Die Tendenzen zur Deregulierung in Staat und Gesellschaft sowie zur weiteren Individualisierung und Ausdifferenzierung der Lebensstile erschweren es, kollektive Ziele der Raumentwicklung zu definieren und zur Geltung zu bringen. Allerdings muss dabei immer beachtet werden, dass weder die Summe der Planungsvorstellungen von 21 Städten und Gemeinden noch die einzelbetriebliche Standortoptimierung ein gesamtgesellschaftliches Optimum darstellen. Deswegen wird sich die Regionalplanung auch künftig der nicht

bequemen Aufgabe stellen müssen, aus regionaler und gesamtgesellschaftlicher Sicht drohende Fehlentwicklungen (insbesondere die Zersiedelung der Landschaft und das Sterben der Innenstädte) zu verhindern.

In Konflikten zwischen unterschiedlichen Nutzungsansprüchen gilt es auch weiterhin, tragfähige Kompromisse zu entwickeln. Entscheidend wird es auch künftig auf einen geschickten „Mix“ formaler (rechtlicher) und informeller Instrumente ankommen. Erhöhte Bedeutung dürften aber auch vertragliche Regelungen zwischen der Regionalplanung und anderen Planungsträgern, insbesondere den Kommunen, erlangen.



Abb. 4: Einfamilienhäuser: Zersiedelung der Landschaft oder selbst bestimmtes Wohnen?

Auf halber Strecke

Hannover im Wettbewerb der Regionen

Arno Brandt

Einleitung

Die Region Hannover zählt mit rd. 1,1 Millionen Einwohnern, 572.000 Erwerbstätigen und einer Wirtschaftskraft von rd. 30 Mrd. EURO zu den kleineren Großstadtregionen in Deutschland. Die wirtschaftliche Basis der Region wird einerseits geprägt durch einen relativ schmalen industriellen Sektor, der vor allem von sehr leistungsfähigen Unternehmen der Automobilwirtschaft dominiert wird¹. Andererseits verfügt die regionale Ökonomie über einen quantitativ und qualitativ sehr weit entwickelten Dienstleistungssektor. Unter allen Großstadtregionen in Deutschland zählt Hannover mit einem Dienstleistungsanteil an den Beschäftigten von 71% zu den Verdichtungsräumen mit der stärksten Dienstleistungsorientierung. Schwerpunkte liegen in diesem Wirtschaftsbereich bei den Finanzdienstleistungen, dem Handel, der Logistik, der Touristikwirtschaft und im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen. Überregional bedeutsame Dienstleistungsfunktionen nimmt in diesem Zusammenhang vor allem die Landeshauptstadt Hannover als Wissenschafts-, Bildungs- und Messestandort wahr².

Wie alle anderen Wirtschaftsräume steht auch die Region Hannover im Zuge der fortschreitenden wirtschaftlichen Globalisierung in einem sich verschärfenden Wettbewerb der Regionen. Im Folgenden soll der Frage nachgegangen werden, wie die Wettbewerbsfähigkeit der Region vor dem Hintergrund der sich verändernden

wirtschaftlichen Herausforderung zu bewerten ist. In diesem Zusammenhang geht es schwerpunktmäßig um die Entwicklung der relativen Position der Region Hannover im Vergleich zu den anderen Großstadtregionen in Westdeutschland. Die nachfolgende Darstellung bezieht sich auf westdeutsche Großstadtregionen, weil für die ostdeutschen Verdichtungsräume keine vergleichbaren Daten aus den 80er Jahren vorliegen. Dabei zeigt sich, dass die Region Hannover in den letzten 20 Jahren ihre Wettbewerbsposition durchaus verbessern konnte. Nach einer Beschreibung der Veränderung der Position der Region Hannover auf der Basis von Beschäftigungsdaten im Vergleich zu den anderen westdeutschen Verdichtungsräumen werden wirtschaftsstrukturelle Aspekte und Standortfaktoren erläutert, die den erreichten Entwicklungsstand begründen.

Süd-Nord-Gefälle in den 80er Jahren

In den 80er Jahren zeichnete sich unter den westdeutschen Verdichtungsräumen ein deutliches Süd-Nord-Gefälle ab. Sowohl die Bevölkerungsentwicklung als auch die Wirtschaftsentwicklung verliefen in den südlichen Großstadtregionen München, Stuttgart, Karlsruhe und Rhein-Main positiver als in den norddeutschen Verdichtungsräumen Hannover, Hamburg und Bremen.

Auf Grund der zunehmenden Tertiärisierung der Wirtschaft entwickelte sich die

¹ vgl. NORD/LB 2002.

² vgl. NORD/LB 2001; NIW / NORD/LB 2002; NORD/LB 2003; Hübl 1993.

Beschäftigtenentwicklung fast überall zu Gunsten des Dienstleistungssektors, während im Produzierenden Gewerbe Arbeitsplätze abgebaut wurden.

Unter den westdeutschen Verdichtungsräumen konnten insbesondere München, Nürnberg, Stuttgart und Rhein-Main positive Beschäftigteneffekte im Dienstleistungssektor erzielen. Im Jahresdurchschnitt nahm die Zahl der Beschäftigten dort von 1980 bis 1989 um fast 2% zu (vgl. Abb. 1a), während im Durchschnitt aller Großstadregionen lediglich ein Wachstum von 1,4% zu verzeichnen war. Gleichzeitig gingen dort weniger Arbeitsplätze im Produzierenden Gewerbe verloren. Im Verdichtungsraum Stuttgart verlief die Entwicklung im Produzierenden Gewerbe sogar noch leicht positiv. Die Lage in den norddeutschen Verdichtungsräumen Hannover, Hamburg und Bremen sowie in den Montanregionen war dagegen durch eine deutlich ungünstigere Entwicklung gekennzeichnet. Die dort im Produzierenden Gewerbe schrumpfende Zahl der Beschäftigten konnte nur teilweise durch einen Beschäftigtenanstieg im Dienstleistungssektor kompensiert werden. Von den norddeutschen Großstadregionen wurde besonders Hannover vom Beschäftigungsabbau im Produzierenden Gewerbe bei gleichzeitig unterdurchschnittlicher Dynamik des Dienstleistungssektors betroffen. Hannover drohte damit zu einem Verlierer im regionalen Strukturwandel zu werden, und Schrumpfungsszenarien standen in jener Zeit auf der Tagesordnung der stadt- und regionalpolitischen Debatte. Die Gründe für dieses Entwicklungsmuster zu jener Zeit sind vielfältig. Die nord- und westdeutschen Regionen verfügten über veraltete Branchenstrukturen wie beispielsweise der Werftenindustrie bzw. der Montanindustrie, die sich im Verlauf des Strukturwandels als nicht anpassungsfähig erwiesen. Dies galt auch für die Region Hannover, in der zahlreiche Industriebetriebe fast zur Bedeu-

tungslosigkeit zusammenschrumpften oder geschlossen wurden.

Positionswechsel

Mit der Deutschen Einheit wurde in Deutschland eine neue Entwicklungsetappe eingeleitet, von der die norddeutschen Verdichtungsräume zunächst im Rahmen der konjunkturellen Sonderentwicklung Anfang der neunziger Jahre stärker profitierten als die süd- und westdeutschen Teilregionen. Aber auch nach dem Wiedervereinigungsboom verlief die wirtschaftliche Entwicklung Norddeutschlands vergleichsweise gut. Von diesem regionalen Strukturwandel profitierte insbesondere auch die Region Hannover.

Nach der konjunkturellen Sonderentwicklung setzte sich der sektorale Strukturwandel in Westdeutschland verstärkt fort. Von 1992 bis 2000 gingen im alten Bundesgebiet die Beschäftigtenzahlen im Produzierenden Gewerbe weiter um jahresdurchschnittlich -2,5% und in den westdeutschen Verdichtungsräumen um -3,0% zurück. Im Dienstleistungsbereich fand gleichzeitig ein Beschäftigungszuwachs von 1,2% p.a. im westdeutschen Bundesgebiet bzw. 1,3% in den Verdichtungsräumen der alten Bundesländer statt. Insgesamt war damit die Beschäftigtenentwicklung im Zeitraum von 1992 bis 2000 mit -0,4% p.a. nur leicht rückläufig.

In diesem Zeitabschnitt war eine sehr viel differenziertere Entwicklung unter den westdeutschen Verdichtungsräumen als in den 80er Jahren erkennbar. Zum einen schrumpfte das Produzierende Gewerbe in den norddeutschen Verdichtungsräumen zwar weiterhin, allerdings teilweise schwächer als in den süddeutschen Großstadregionen. Zum anderen entwickelte sich der Dienstleistungssektor insbesondere in Köln-Bonn, der Montanregion Saarbrücken, Bielefeld, Aachen, Karlsruhe und München

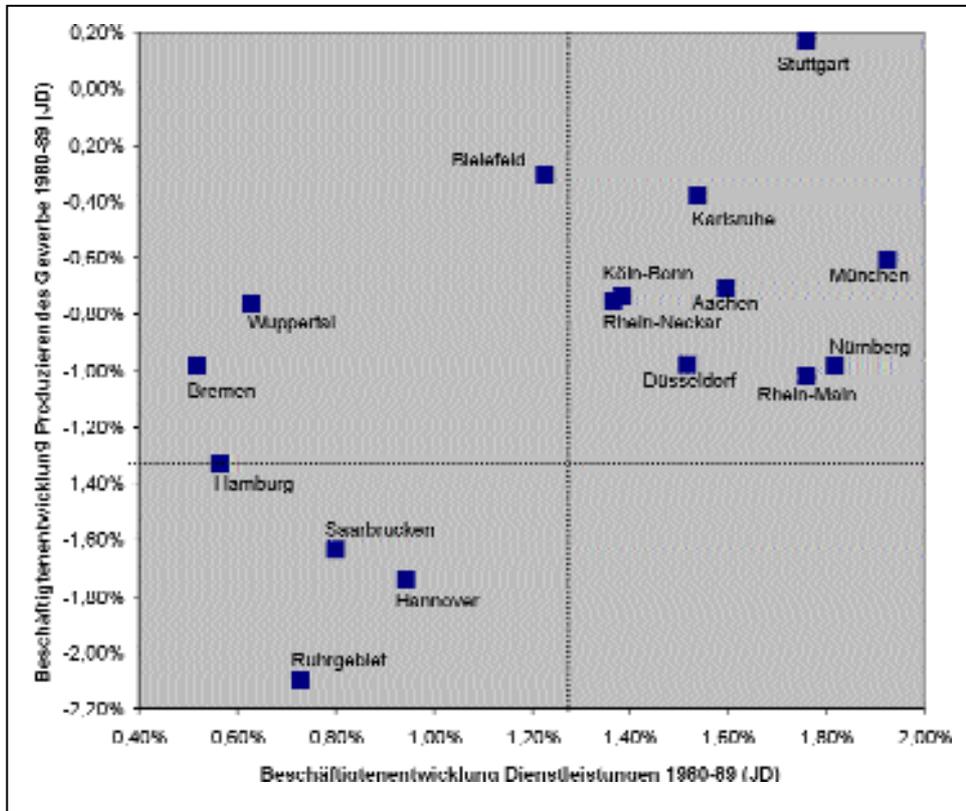


Abb. 1a: Beschäftigtenentwicklung des Produzierenden Gewerbes und des Dienstleistungssektors in den westdeutschen Verdichtungsräumen im Zeitraum von 1980 bis 1989

überdurchschnittlich, während die weiteren süddeutschen Verdichtungsräume etwa im Mittelfeld lagen und Bremen sowie Hamburg zusammen mit Wuppertal die geringste Dynamik bei den Dienstleistungen hatten. Das Ruhrgebiet verzeichnete von 1992 bis 2000 weiterhin deutlich die stärksten Rückgänge im Produzierenden Gewerbe. Aber auch die südlichen Verdichtungsräume Rhein-Main und Nürnberg wiesen im Vergleich der westdeutschen Verdichtungsräume überdurchschnittliche Rückgänge im Produzierenden Gewerbe auf. Hannover erlitt von 1992 bis 2000 mit jahresdurchschnittlich knapp -2,7% vergleichsweise leichte Verluste bei den industriellen Arbeitsplätzen, der unter dem Durchschnitt

aller westdeutschen Verdichtungsräume von -3,0% lag. Im gleichen Zeitraum entwickelte sich die Beschäftigung im Dienstleistungssektor in Hannover mit jahresdurchschnittlichen Zuwachsraten von 1,1%, die nahe am Durchschnitt der westdeutschen Verdichtungsräume in diesem Zeitraum von knapp 1,3% lagen, positiv.

Die Region Hannover hat damit unter den westdeutschen Verdichtungsräumen im Vergleich zu den 80er Jahren ihre Position deutlich verbessert. Insbesondere gegenüber den süddeutschen Verdichtungsräumen konnte der Verdichtungsraum Hannover im Zeitraum von 1992 bis 2000 aufholen. Aber auch im Vergleich zu den norddeutschen Verdichtungsräumen

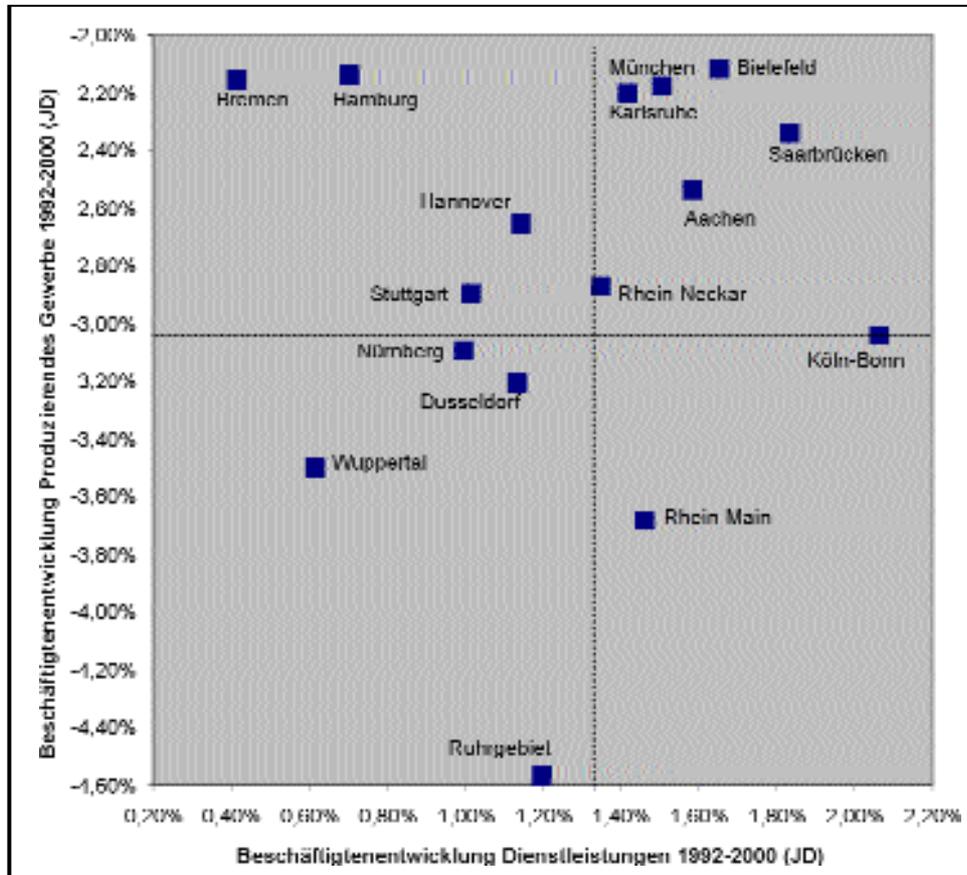


Abb 1b: Beschäftigtenentwicklung des Produzierenden Gewerbes und des Dienstleistungssektors in den westdeutschen Verdichtungsräumen im Zeitraum von 1992 bis 2000

Bremen und Hamburg konnte Hannover vor allem im Dienstleistungssektor eine positive Entwicklung als noch in den 80er Jahren durchlaufen. Die Beschäftigtenentwicklung insgesamt war in diesem Zeitraum in Hannover mit einem jahresdurchschnittlichen Rückgang von weniger als -0,1% gegenüber dem Durchschnitt aller westdeutschen Verdichtungsräume von -0,4% für diesen Zeitraum ebenfalls vergleichsweise positiv. Das Gefälle zwischen der wirtschaftlichen Entwicklung Süd- und Norddeutschlands hat sich hinsichtlich der Beschäftigtenentwicklung damit insgesamt deutlich verringert.

Zu den Ursachen der veränderten Wettbewerbsposition der Region Hannover

Das skizzierte Entwicklungsmuster zeigt, dass die Region Hannover ihre relative Wettbewerbsposition der deutschen Verdichtungsräume in den 90er Jahren erheblich verbessern konnte. Damit wird zugleich die Frage aufgeworfen, welche Ursachen für den erreichten Positionsgewinn angeführt werden können. Handelt es sich lediglich um konjunkturelle Sondereffekte, die durch den Boom infolge der deutschen Einheit und durch die Nachfrageimpulse der EXPO 2000

induziert wurden, oder lassen sich längerfristig wirkende strukturelle Faktoren ausmachen, die für den Wandel verantwortlich sind? Bei den strukturellen Faktoren könnte es sich um eine Aufwertung von Standortfaktoren oder um wettbewerbsfähige Unternehmensstrukturen handeln, die auch auf Dauer die wirtschaftliche Basis der Region Hannover stärken. Wie nachfolgend gezeigt werden soll, kann die Region Hannover tatsächlich auf eine ganze Reihe von strukturellen Faktoren verweisen, bei denen sie gegenüber den anderen Verdichtungsregionen in zum Teil beachtlicher Weise aufgeholt hat. Dabei steht nicht in Frage, dass sonderkonjunkturelle Faktoren ebenfalls eine Rolle gespielt haben, wie diese gerade auch in der Zeit nach der EXPO 2000 mit umgekehrten Vorzeichen sichtbar wurden. Aber für eine langfristig ausgerichtete Einschätzung der Wettbewerbsfähigkeit der Region Hannover ist vor allem von Bedeutung, inwieweit der in den 90er Jahren erreichte Positionsgewinn nachhaltig ist.

Aufwertung der Standortfaktoren

Vor allem durch die politischen Veränderungen im Wechsel von den 80er zu den 90er Jahren gelang es der Region Hannover, ihre Position im überregionalen Wettbewerb deutlich zu verbessern. Bedingt durch die Wiedervereinigung kam es auf Grund der wirtschaftsgeographischen Lage zu einer Aufwertung der Region, die nun auch im Hinblick auf die EU-Osterweiterung weiter gesteigert werden kann. Die Region Hannover weist heute durch die Mittellage zwischen den Wirtschaftsräumen Hamburg/Bremen, Rhein/Main, Rhein/Ruhr, Ostwestfalen und Berlin eine

günstige Lage für das gesamte nördliche Deutschland auf. Zudem besteht eine gute Erreichbarkeit der mittel-, nord- und osteuropäischen Wirtschaftsräume.

Eng mit dem Faktor der im vergangenen Jahrzehnt verbesserten Lagegunst der Region Hannover hängt die überregionale Verkehrsinfrastruktur zusammen. Die Region ist heute in bezug auf den Straßenverkehr Drehscheibe der wichtigsten europäischen Nord-Süd- (A7) und West-Ost-Achsen (A2) und verfügt über eine sehr gute Erreichbarkeit aller benachbarten Verdichtungsräume. Die Region hat dabei in den 90er Jahren mit dem sechsspurigen Ausbau der Ost-West-Achse A2 in hohem Maße von den Maßnahmen zum Aufbau Ost profitiert.

Zudem hat sich Hannover zunehmend als zentraler norddeutscher Knotenpunkt im Eisenbahnverkehr herausgebildet. Die Fertigstellung der ICE-Strecken Hannover-Würzburg und Hannover-Berlin im Laufe der 90er Jahre gewährleistet eine besonders gute Erreichbarkeit aller großen deutschen Agglomerationsräume bei hoher Frequenz der Verbindungen. So belegt die Region beim Vergleich der Bahnreisezeit zu den nächsten drei nationalen oder europäischen Agglomerationsräumen den ersten Rang unter allen deutschen Verdichtungsräumen³. Auch der Flughafen Hannover-Langenhagen erfuhr in den 90er Jahren eine Aufwertung und nimmt mittlerweile im Tourismusgeschäft in Bezug auf den Pauschalreiseverkehr bundesweit den vierten Rang ein⁴.

Die Ausbaumaßnahmen im Bereich der Verkehrsinfrastruktur im Vorfeld der EXPO 2000 verbesserten auch die innerregionale Verkehrserschließung deutlich. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang insbesondere die Aufwertung der hannoverschen Stadtbahn und die Errichtung des S-

³ vgl. NIW / NORD/LB 2000, S. 142ff.

⁴ vgl. NORD/LB 2002, S. 44.

Bahnnetzes mit der Anbindung des Flughafens Hannover-Langenhagen an den Schienenverkehr. Auch im schieneengebundenen Güterverkehr haben die im Zuge der EXPO 2000 durchgeführten Ausbaumaßnahmen zu einer Entmischung und verbesserten Verkehrsabwicklung geführt⁵.

Eine funktionierende Kommunikationsinfrastruktur zählt mittlerweile zu den wichtigsten Standortfaktoren in Deutschland. Dies gilt insbesondere für die Betriebe der Informations- und Kommunikations-Wirtschaft (IuK), die ihr hinsichtlich ihrer Bedeutung als regionaler Standortfaktor den zweiten Platz hinter der Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften einräumen⁶.

Die Region Hannover kann auf Grund ihrer besonderen Rolle als Schauplatz für die CeBIT als weltweit größte Fachmesse der IT-Wirtschaft und zusätzlichen Impulsen durch die EXPO 2000 beim Festnetzangebot auf eine gemessen an der Zahl der Telekommunikationsanbieter ähnliche Wettbewerbskonstellationen wie die führenden deutschen IT- und Medienstandorte vorweisen⁷. Diese hohe Ausstattungsqualität des Standortes Hannovers wird auch durch die entsprechend positive Bewertung der Kommunikationsinfrastruktur durch die regionalen IuK-Betriebe bestätigt⁸.

Hannover ist ein bundesweit bedeutender Wissenschaftsstandort. Durch die acht Hochschulen – Universität, Fachhochschule, Medizinische Hochschule, Tierärztliche Hochschule, Evangelische Fachhochschule, Hochschule für Musik und Theater, Fachhochschule für die Wirtschaft und German International Graduate School of Manage-

ment and Administration (GISMA) – ist die Region relativ stark mit Lehr- und Forschungspersonal (LuF) ausgestattet⁹. Beim Anteil des gesamten LuF-Personals an den Beschäftigten insgesamt lag die Region Hannover im Jahr 2000 auf Rang 3 unter den deutschen Verdichtungsräumen hinter Aachen und Dresden. Auch bei den technischen, d.h. besonders industrierelevanten Fächergruppen liegt der Anteil des LuF-Personals an den Beschäftigten im Produzierenden Gewerbe in Hannover auf dem dritten Platz hinter Aachen und München.

Während der Bestand an LuF-Personal in den deutschen Verdichtungsräumen von 1995 auf 2000 mit -1,1% leicht rückläufig war, konnte die Region Hannover ihre Position ausbauen. Bei einem Zuwachs von knapp 15% wurde Hannover nur vom Verdichtungsraum Nürnberg (16%) leicht übertroffen. Diese Steigerung ist vor allem auf Zuwächse bei den nicht-technikrelevanten Fächergruppen zurückzuführen. Aber auch bei den technischen Fächergruppen konnte ein Zugewinn von 4,5% (Verdichtungsräume insgesamt: -2,8%) verzeichnet werden¹⁰.

Aber nicht nur bei den harten Standortfaktoren, sondern auch bei einigen zentralen weichen Standortfaktoren konnte Hannover im Laufe der 90er Jahre seine Position verbessern. Zumindest wurde der Standort Hannover wie zu keinem anderen Zeitpunkt durch die EXPO 2000 als Austragungsort eines der weltweit bedeutendsten städtischen Festivals kommuniziert¹¹. Vor allem haben sich aber die kulturellen Investitionen der letzten Jahre bezahlt gemacht. Dies gilt einerseits für die großen

⁵ vgl. NIW / NORD/LB / Universität Hannover 2001, S. 95ff.

⁶ vgl. NIW 2002, S. 141ff.

⁷ vgl. Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr des Landes Niedersachsen 2002; NORD/LB 2003, S. 29f.

⁸ vgl. NORD/LB 2003, S. 65ff.

⁹ vgl. NIW / NORD/LB 2002, S. 154ff.

¹⁰ vgl. NIW / NORD/LB 2002, S. 96.

¹¹ vgl. NIW / NORD/LB / Universität Hannover 2001, S. 119.

Kunstmuseen der Landeshauptstadt, die in den letzten Jahren sowohl durch aufsehenerregende Ergänzung ihrer Kunstsammlungen (Sprengel-Museum) und durch neue Ausstellungsräume an überregionaler Ausstrahlung gewonnen haben. Andererseits zählen mittlerweile aber auch das Opernhaus Hannover und das Hannoversche Schauspielhaus zu den bedeutsameren Spielstätten im deutschsprachigen Raum und haben damit maßgeblich zur gestiegenen kulturellen Attraktivität der Region Hannover beigetragen.

Insgesamt ist damit festzustellen, dass die Region im Verlauf der zurückliegenden Jahre ihren Standortgunst deutlich verbessert hat. Dies betrifft nicht allein die Aufwertung von harten Standortfaktoren wie Lagegunst und Verkehrsinfrastruktur. Auch wichtige weiche Standortfaktoren konnten deutlich verbessert werden.

Wirtschaftsstrukturelle Faktoren

Inwieweit sich die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen aufgrund interner Faktoren strukturell verbessert hat, kann an unterschiedlichen Indikatoren, die sich auf die Funktionalstrukturen der regionalen Wirtschaft, ihre Innovationsfähigkeit, ihre Qualifikationsstrukturen sowie ihre Existenzgründungsaktivitäten beziehen lassen, aufgezeigt werden.

Die Analyse der Funktionalstrukturen ermöglicht vor allem die Bewertung der Qualität der Wirtschaftsaktivitäten innerhalb eines Wirtschaftsraumes. Die Wertschöpfungstätigkeit der Unternehmen wird maßgeblich durch Dienstleistungen und dabei insbesondere durch höherwertige Dienstleistungen angereichert¹². Je stärker eine Region mit derartigen Dienstleistungsaktivitäten ausgestattet ist, umso

größer ist die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Unternehmen einzuschätzen. Darüber hinaus ist ein hoher Anteil von Dienstleistungsaktivitäten Ausdruck größerer interner Kontrolle und stärkerer Eigenständigkeit der regionalen Betriebe. Ein hoher Fertigungsanteil lässt hingegen eine ausgeprägte Außenkontrolle der Betriebe („Verlängerte Werkbänke“) in einer Region vermuten. Im Unterschied zur sektoralen Analyse der Wirtschaftsstruktur erfasst die funktionale Analyse auch die Dienstleistungsfunktionen von Unternehmen außerhalb des Dienstleistungssektors.

Die Region Hannover verzeichnete in den 90er Jahren einen Anstieg des Anteils der Dienstleistungsfunktionen an den Beschäftigten von 73,2% im Jahr 1992 auf 78,0% im Jahr 2000 bei einem entsprechenden Rückgang des Anteils der Fertigungsfunktionen (Abb. 2). Bis zum Jahr 2000 hat die Region ihre vierte Position unter den westdeutschen Verdichtungsräumen in Bezug auf den Anteil der Dienstleistungstätigkeiten an der Gesamtbeschäftigung gehalten.

Höherwertige Dienstleistungsfunktionen sind Ausdruck einer besonders leistungsfähigen Wirtschaftsstruktur. Die Region Hannover hat den Anteil der Verwaltungs- und kaufmännischen Dienste an der Gesamtbeschäftigung zwischen 1992 und 2000 von 34,0% auf 35,1% ausgebaut und damit ihre fünfte Position unter den westdeutschen Verdichtungsräumen gehalten. Bei anderen spezialisierten Unternehmensdiensten (ohne technische Dienste sowie Forschung und Entwicklung) hat die Region ihre Position von 6 auf 8 geändert, obwohl auch der Anteil dieser Dienstleistungsfunktionen an der Beschäftigung in der Region Hannover von 3,6% auf 4,8% zulegte.

Zu den höherwertigen Dienstleistungsfunktionen zählen insbesondere auch die

¹² vgl. BADE 1987.

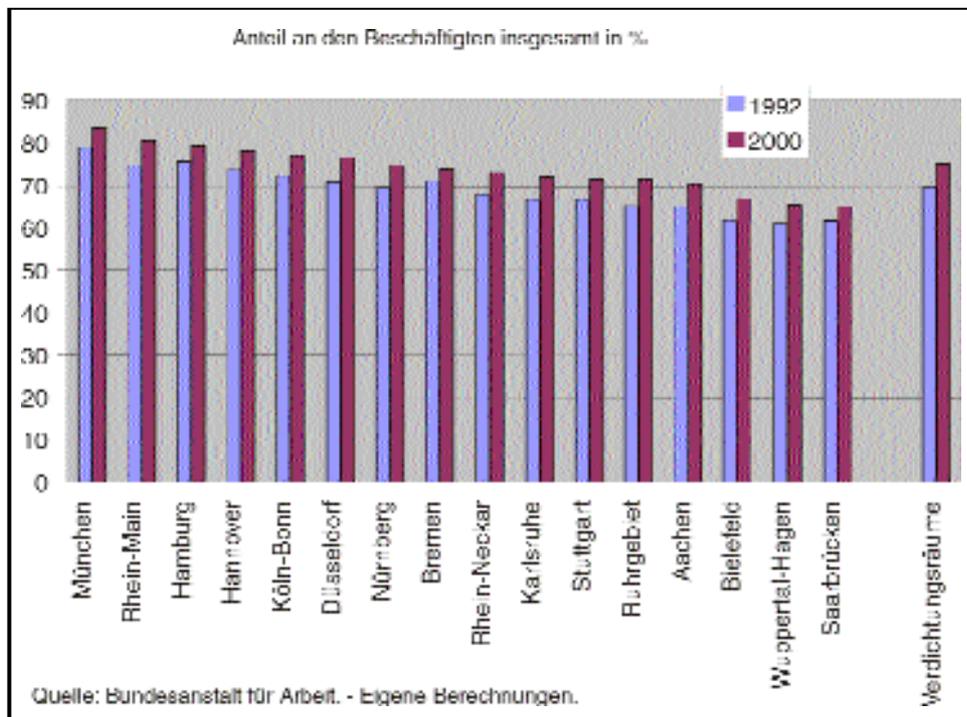


Abb. 2: Dienstleistungstätigkeiten (Funktionalstruktur) in den westdeutschen Verdichtungsräumen 1992 und 2000

Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten. Für das regionale Innovationspotenzial ist die industrielle Forschung und Entwicklung (FuE) von zentraler Bedeutung. Die FuE-Intensität, die den Anteil des Forschungs- und Entwicklungspersonals an den Industriebeschäftigten wiedergibt, ist in dem Zusammenhang ein wesentlicher Indikator zur Identifikation der Innovationsfähigkeit der regionalen Betriebe.

In den 80er Jahren wies die Region Hannover bei der FuE-Intensität noch einen deutlichen Abstand zu den führenden Verdichtungsräumen in Westdeutschland auf (Abb. 3). In den 90er Jahren hat Hannover diesen Rückstand jedoch erheblich aufgeholt. Insbesondere in der zweiten Hälfte dieses Jahrzehnts konnte die Region Han-

nover die FuE-Intensität deutlich erhöhen und damit eine klare Positionsverbesserung erzielen.

Gründe für die Positionsverbesserung Hannovers im Bereich der Forschung und Entwicklung liegen einerseits in sektoralen Trends, die sich insbesondere im Automobilbau und in der Chemieindustrie zeigen¹³. So hat der Automobilbau seine FuE-Kapazitäten deutlich ausgebaut, wobei die Region Hannover in besonderem Maße vom Outsourcing von FuE an die Kfz-Zulieferer profitiert hat. Andererseits ist Hannover weniger als andere Regionen von der nachlassenden Innovationsneigung der chemischen Industrie betroffen, was sich stark auf die FuE-Intensitäten in den forschungsintensiven Regionen im Westen Deutsch-

¹³ vgl. NIW / NORD/LB 2000, S. 165ff.

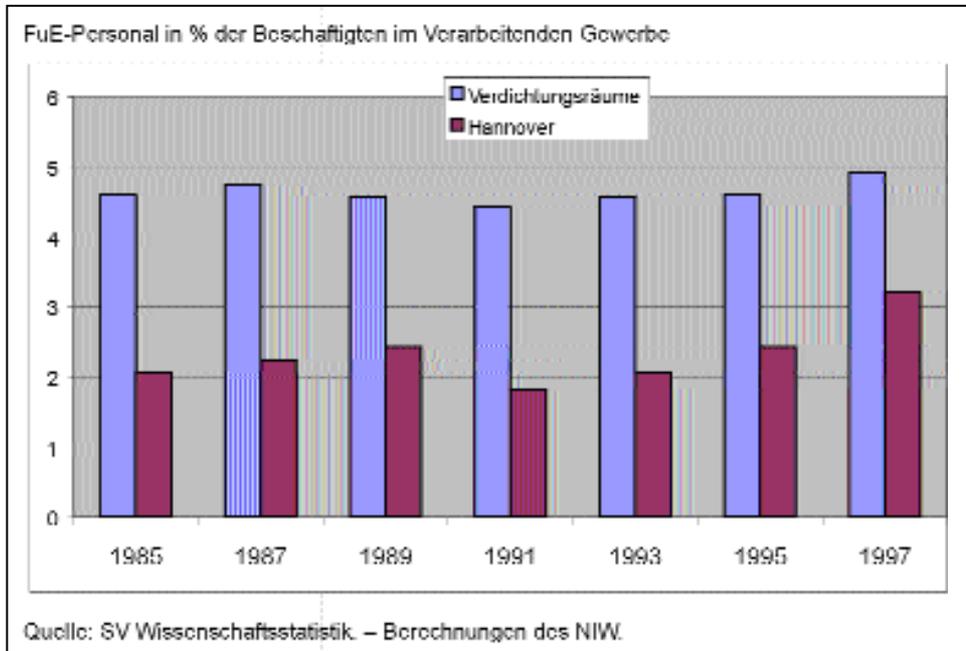


Abb 3: FuE-Intensität in der Region Hannover und in westdeutschen Verdichtungsräumen 1985 bis 1997

Quelle: SV Wissenschaftsstatistik — Berechnungen des NIW.

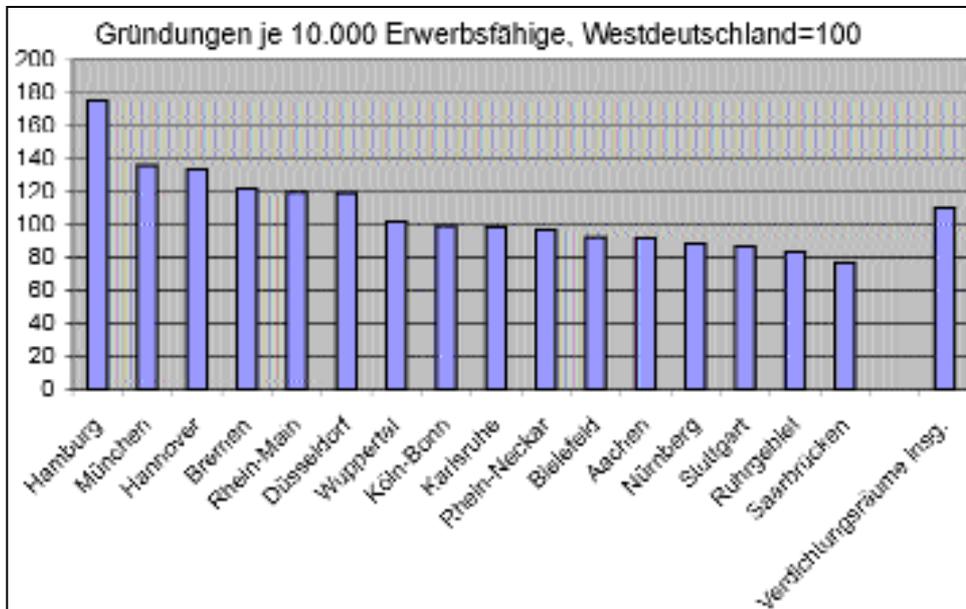


Abb. 4: Gründungsintensitäten in westdeutschen Verdichtungsräumen 1995 bis 2000

Quelle: Gründungspanel des ZEW – Eigene Berechnungen.

lands ausgewirkt hat. Zudem orientiert sich industrielle FuE zunehmend an den Bedürfnissen hochwertiger unternehmensbezogener Dienstleistungen. Auf Grund zunehmender wirtschaftlicher Verflechtung stehen die Zentren unternehmensnaher Dienstleistungen in engem räumlichen Kontakt mit den FuE-Aktivitäten in den Verdichtungsräumen. Kamen in der Region Hannover noch in den 80er Jahren nur geringe Innovationsimpulse aus der schwachen Ausstattung der Region mit unternehmensorientierten Dienstleistungen, so steht die überdurchschnittliche Dienstleistungsorientierung der 90er Jahre im Einklang mit der Zunahme der regionalen FuE-Intensitäten¹⁴.

Die Gründungen neuer Unternehmen tragen zum regionalen Strukturwandel bei, indem sie den Unternehmensbestand erneuern sowie Innovationen anstoßen und damit neue Arbeitsplätze schaffen. Gerade technologieintensiven Gründungen kommt in diesem Zusammenhang eine hohe Bedeutung zu, da von ihnen auf Grund ihrer hohen Dynamik starke Impulse für die Entwicklung der regionalen Wirtschaftsstruktur erwartet werden.

Die Region Hannover weist unter den westdeutschen Verdichtungsräumen eine beachtliche Gründungsintensität (Verhältnis der Zahl der Gründungen zur Zahl der erwerbsfähigen Bevölkerung) auf. Über alle Wirtschaftssektoren gesehen, belegt die Region Hannover im Zeitraum 1995 bis 2000 mit jahresdurchschnittlich 63,6 Gründungen je 10.000 Erwerbsfähige den 3. Rang unter den Vergleichsräumen (Abb. 4). Die Gründungsintensität der Region Hannover lag damit in dieser Periode rd. 34% über dem westdeutschen Durchschnitt.

Auch bei den technologieintensiven Gründungen belegt die Region Hannover einen vorderen Platz, wengleich sie die 4.

Position unter den westdeutschen Verdichtungsräumen zu Beginn der 90er Jahre räumen musste und seither Rang 5 belegt.

Die Qualifikation der Arbeitskräfte gewinnt im wirtschaftlichen Strukturwandel zunehmend an Bedeutung¹⁵. Gerade unter den Bedingungen der Internationalisierung der Produktion kommt der Qualifikation der Mitarbeiter eine Schlüsselfunktion für die Wettbewerbsfähigkeit zu, um technologieintensive Produkte bzw. hochwertige Dienstleistungen zu erstellen.

Die Qualifikationsstrukturen haben sich innerhalb der Region Hannover im Zeitraum der letzten 20 Jahre deutlich verbessert. Im Verlauf der 90er Jahre konnte in der Region Hannover der Anteil der Beschäftigten ohne abgeschlossene Berufsausbildung stärker reduziert werden als im Durchschnitt der westdeutschen Verdichtungsräume. Hannover liegt mit einem Anteil der Beschäftigten mit abgeschlossener Berufsausbildung von gut 81% an zweiter Stelle unter den westdeutschen Vergleichsregionen, nachdem die Region Ende der 80er Jahre noch mit einem Anteil von 73% einen deutlich ungünstigeren 5. Rang belegte.

Der Anteil der Beschäftigten mit Fachhochschul- und Hochschulausbildung ist ein Indikator für die Intensität des Einsatzes von Arbeitskräften mit besonders hohen Qualifikationen, denen im internationalen Wettbewerb der hochentwickelten Volkswirtschaften und ihrer Regionen eine besondere Bedeutung zukommt. Gegenüber dem Ende der 80er Jahre ist in allen westdeutschen Verdichtungsräumen der Anteil der Hochqualifizierten an den Beschäftigten kräftig gestiegen. In der Region Hannover steigt dieser Anteil auf 9,6% im Jahr 1998. Die Zunahme der hochqualifizierten Beschäftigten war seit den 80er Jahren in der Region Hannover damit aller-

¹⁴ vgl. NIW / NORD/LB 2000, S. 167.

¹⁵ vgl. Brandt 2001, S. 38ff.

dings nur leicht über dem Durchschnitt aller westdeutschen Verdichtungsräume¹⁶. Die Region Hannover hat bei diesem Indikator ihren 7. Rang unter den westdeutschen Verdichtungsräumen lediglich behaupten können.

Insgesamt zeigt sich, dass die Region Hannover sowohl bei den Standortfaktoren als auch bei den wirtschaftsstrukturellen Faktoren deutliche Modernisierungsfortschritte erzielen konnte und damit ihre Position im interregionalen Wettbewerb im Laufe der 90er Jahre verbessert hat. Damit hat die Region in wirtschaftlicher Hinsicht nur die halbe Wegstrecke hinter sich gebracht. Gerade im Hinblick auf das Innovationspotenzial der Region zeigen sich auch deutliche Schwächen. So liegt der FuE-Anteil der Industriebeschäftigten in Hannover nach wie vor unter dem Durchschnitt der Verdichtungsräume und der Standort ist weit davon entfernt, zu den überregional führenden FuE-Zentren in Deutschland zu zählen. Insbesondere im Bereich der außeruniversitären wissenschaftlichen Einrichtungen hat die Region Hannover nur eine unterdurchschnittliche Bedeutung im Vergleich der Verdichtungsräume. So ist Hannover kaum an großen Forschungseinrichtungen beteiligt und bei den für hochwertige technologische Forschungsaktivitäten relevanten Angebotsbereichen weniger stark vertreten¹⁷. Auch die Aufwertung im Bereich der weichen Standortfaktoren wirkt nicht unbegrenzt. Trotz der gestiegenen Aufmerksamkeit durch die EXPO 2000 wird das Image der Region Hannover von vielen regionalen Betrieben nach wie vor als Entwicklungsproblem eingestuft¹⁸. Vieles deutet darauf hin, dass hier ein Schlüssel für die weitere Verbesserung der Wettbewerbsposition Hannovers im Vergleich zu anderen Standorten liegt.

Arbeitslosigkeit bleibt

Die Region Hannover war in wirtschaftlicher Hinsicht in den 90er Jahren durchaus erfolgreich. Aber weder die sonderkonjunkturellen Einflüsse noch die Modernisierungsfortschritte im Bereich der Standortfaktoren sowie der Wirtschaftsstruktur haben wesentlich zum Abbau der regionalen Arbeitslosigkeit beitragen können. Zwar war die Entwicklung der Arbeitslosigkeit vor allem Anfang der 90er Jahre etwas günstiger als im Bundestrend, aber in der zweiten Hälfte der 90er Jahre hat sich der Abstand nur minimal verändert. Auch die EXPO 2000 konnte nur kurzfristig zur Belebung des Arbeitsmarktes beitragen, so dass seit Anfang 2001 die Arbeitslosenzahlen stärker als im Bundestrend ansteigen. Hannover lag im Jahr 2001 im Vergleich der 16 westdeutschen Verdichtungsräume bei der Höhe der Arbeitslosenquote auf Rang 15 und damit auf dem vorletzten Platz vor dem Ruhrgebiet.

Die lang währende regionale Arbeitslosigkeit ist offenkundig Ausdruck der Tatsache, dass das Wirtschaftswachstum in der Region Hannover im Trend immer noch nicht hoch genug ist, um zu einer nennenswerten Integration der Erwerbslosen in den Arbeitsmarkt zu gelangen. Spezifische strukturelle Faktoren, die für das überdurchschnittlich hohe Niveau der Arbeitslosigkeit verantwortlich zu machen sind, lassen sich dagegen auf den ersten Blick am regionalen Arbeitsmarkt nicht ausmachen. Weder liegt der Anteil der Arbeitslosen über dem westdeutschen Durchschnitt, noch drängen sich geschlechts- oder altersspezifische Faktoren auf, die vom westdeutschen Durchschnitt abweichen. Deutlich überrepräsentiert sind lediglich ausländische Personen im Arbeitslosenbestand der Region. Allein auf diese Teilgruppe des regionalen

¹⁶ vgl. NIW / NORD/LB 1998, S. 134, 2002, S. 101.

¹⁷ vgl. NIW / NORD/LB 2002, S. 93ff.

¹⁸ vgl. NORD/LB 2003, S. 65ff.

Arbeitsmarktes dürfte das hohe Niveau der Arbeitslosigkeit und ihre Verfestigung jedoch nicht zurückzuführen sein.

Ausblick

Die Region Hannover befindet sich heute in einer wesentlich besseren Position, als sie Anfang der 90er Jahre noch von vielen Beobachtern der regionalen Szene prognostiziert worden war. Die noch in den 80er Jahren viel diskutierte Gefahr, von der Entwicklung der süddeutschen Wachstumsregionen abgekoppelt zu werden, scheint – zumindest vorläufig – gebannt zu sein. Dafür sprechen die unverkennbar erzielten Modernisierungsfortschritte im Bereich der regionalen Wirtschafts- und Infrastruktur. Aber auch die ansonsten in keiner anderen Großstadtregion umgesetzte Regionalreform hat die Voraussetzungen für eine erfolgreiche regionale Wirtschaftsstrategie deutlich verbessert. Auf der Aktivseite der Region ist vor allem zu verbuchen, dass es den Akteuren in der Region Hannover damit vergleichsweise gut gelungen ist, die durch die Grenzöffnung nach Osten und durch die EXPO 2000 der Region zugewachsenen Chancen zu nutzen.

Auf der Passivseite ist festzustellen, dass es die Region Hannover bis heute nicht

geschafft hat, die von der Strukturkrise der 80er Jahre herrührende Sockelarbeitslosigkeit einzudämmen. So erfolgreich die Anstrengungen von Stadt und Region in den 90er Jahren auch waren, die Wirtschaftsstruktur und insbesondere die Standortfaktoren zu verbessern, einen nachhaltigen Rückgang der Arbeitslosen haben sie (noch) nicht bewirkt. Insofern bleibt mit Spannung die weitere Entwicklung des im Jahr 2002 initiierten HANNOVER-PROJEKTES abzuwarten, das sich eine deutliche Reduzierung der Arbeitslosigkeit in der Region zum Ziel gesetzt hat¹⁹.

Auch mit diesem Strategieansatz sind keine Patentlösungen zu erwarten. Ein kräftiges Wirtschaftswachstum, das für die Überwindung der hohen Arbeitslosigkeit unabdingbar wäre, ist nur bei entsprechenden makroökonomischen Rahmenbedingungen zu realisieren. Trotzdem ist der Ansatz prinzipiell richtig, die regionalen Potenziale ausfindig zu machen und diese mit Hilfe von Clusterstrategien anzureichern. Insofern bedarf das HANNOVER-PROJEKT in den kommenden Jahren der aktiven politischen und wissenschaftlichen Begleitung: Nur wenn sich möglichst viele Akteure konstruktiv-kritisch in den Entwicklungsprozess einbringen, kann das neue Projekt tatsächlich zur Zukunftsfähigkeit der Region beitragen.

¹⁹ vgl. Brandt 2002, S.8ff.; Mc Kinsey & Company 2002.

Schulen der Region – Region der Schulen

Das Schulwesen der Region Hannover

Uwe Specht

Mit Bildung der Region Hannover wurde auch ein neuer Schulträger geschaffen. Dabei wurden der Region die Schulformen übertragen, die einen größeren Einzugsbereich besitzen und deren Schülerinnen und Schüler in der Regel aus mehreren Kommunen kommen.

Im allgemein bildenden Bereich ist die Region zuständig für die so genannten besonderen Sonderschulen; das sind die Schulen für Erziehungshilfe, Seh-, Sprach- und geistig Behinderte, für Hörgeschädigte sowie für das Hannover-Kolleg und Abendgymnasium. Daneben ist die Region Träger der berufsbildenden Schulen. Ergänzt und gefördert wird die schulische Arbeit durch Landschulheime und Medienzentren.

Mit der Regionsbildung wurden Aufgaben des früheren Landkreises Hannover bei den allgemein bildenden Schulen auf die regionsangehörigen Kommunen verlagert; auf diese Weise sind im Schulwesen Verantwortlichkeit und Gestaltungsmöglichkeit vor Ort gestärkt worden. Die Region hat allerdings den Schulentwicklungsplan zu erstellen und damit die Aufgabe, die Schulplanung für das gesamte Gebiet in ihren Grundzügen zu koordinieren.

Mit dem Schulwesen übernahm die Region einen Bereich, der von den früheren Trägern engagiert aufgebaut worden ist und in dem immer wieder vorbildliche und überregional bedeutsame Beschulungsmodelle entwickelt worden sind.

So unterschiedlich die Schulen der Region, die Sonderschulen und berufsbildenden Schulen auch sind, in ihrer Entstehungsgeschichte berühren sich ihre Entwicklungslinien in den Reformvorstellungen der beginnenden Moderne und Industrialisierung. Die Armut und fehlende Lebensperspektive behinderter Menschen wie großer Bevölkerungsschichten ließen im 18. Jahrhundert den sozialpädagogischen Grundsatz reifen, durch Bildung junge Leute zu mehr Selbstständigkeit zu erziehen und durch die Befähigung zu Arbeit und Lebenserwerb die Armut zu beseitigen.

Die Sonderschulen

Aus der Unterrichtung von jungen Menschen in Waisenhäusern, Pflegeeinrichtungen und Taubstummenanstalten entwickelten sich im 19. Jahrhundert die Vorläufer der heutigen Sonderschulen. Als erste Einrichtung wurde in der Vorstadt Hannovers 1845 die „Blinden-Anstalt... (als) Bildungsanstalt für blinde Knaben und Mädchen aller Glaubensbekenntnisse (gegründet), in welcher die Zöglinge neben Wohnung, Pflege, Kost und Kleidung, je nach ihren Fähigkeiten religiösen, schulwissenschaftlichen, musikalischen und gewerblichen Unterricht empfangen“¹.

Bis 1865 kam es zum Aufbau weiterer Einrichtungen für Gehörlose, körperlich und geistig Behinderte – Krüppelschulen

¹ Bekanntmachung des Innenministeriums des Königreiches Hannover vom 24. April 1845, zitiert in Gerda Freiburg: 100 Jahre Hilfsschule in Hannover. Zur Geschichte der Lernbehindertenschule, des Sonderschulwesens und der Sonderpädagogenausbildung in Hannover und Niedersachsen, Hannover 1994, Seite 26.

und Idiotenanstalten, wie man damals sagte.

In preußischer Zeit kamen 1873 die im Stephansstift der Inneren Mission gegründete „Rettungshauschule für die verwaahlte Jugend“ (heute würde man von Verhaltensauffälligen sprechen) und 1897 die auf Initiative von Anna von Borries gegründete „Krüppelschule“ hinzu.

Gemeinsam war diesen Schulen, dass sie nicht zum öffentlichen Schulwesen zählten, sondern von kirchlichen Werken, Stiftungen oder Vereinen getragen wurden. Oftmals begrenzte das nicht unbeträchtliche Schulgeld den Kreis der Schüler auf die wohlhabenden Schichten.

Der einzige Schultypus, der bei den genannten Einrichtungen fehlte, war der Vorläufer der späteren Sonderschule für Lernhilfe. Die ältere Vorform, die Hilfsschule für schwach befähigte Kinder, wurde zu Ostern 1892 als erste öffentliche sonderpädagogische Schule in Hannover und als achte Schule dieser Art im Deutschen Reich von Stadtschulinspektor Dr. Albert Wehrhahn eingeführt.

Unter Wehrhahns Ägide wurden ab 1900 unterrichtsbegleitende Maßnahmen für Hörgeschädigte eingeführt; Vertiefung und Ausbau dieser speziellen Hilfen führten 1914 zur Errichtung der Sonderschule für Hörgeschädigte. 1924 richtete diese Schule die erste Sprachheilklasse ein – einen stetig wachsenden Zweig, der erst 1969 zur Teilung der Schule und zur Errichtung der Albert-Liebmann-Schule als Sonderschule für Sprachbeeinträchtigte führte.

Die 50er Jahre waren geprägt von einer regen Neubautätigkeit, die neben neuen Schulgebäuden Unterrichtsbedingungen und Therapiemöglichkeiten verbesserten; daneben erfolgte 1954, nachdem in der Hilfsschule bereits entsprechende Schwerpunkte entwickelt worden waren, die Errichtung der Schule für Sehbehinderte, die 1962 ein speziell auf ihre Bedürfnisse ausgelegtes Schulgebäude beziehen konnte.

Im Weiteren wurde die Beschulung geistig Behinderter aufgenommen, die 1965 zur Errichtung der ersten eigenständigen Sonderschule für geistig Behinderte führte. Geistig behinderte Schülerinnen und Schüler, bald darauf auch schwer mehrfach behinderte Kinder, die bis dahin in der Regel nicht in öffentlichen Schulen aufgenommen wurden, konnten 1969 (Wilhelm-Schade-Schule) und 1976 (Heinrich-Ernst-Stötzner-Schule) Neubauten beziehen, die auf die inzwischen entwickelte Pädagogik ausgerichtet waren und umfangreiche Fachausstattungen, Fachräume für praktisches Lernen und Therapien incl. entsprechender Schwimmbäder aufwiesen.

Ebenfalls seit den 50er Jahren entwickelte sich in den damaligen Hilfsschulen der Schwerpunkt zur Unterrichtung verhaltensauffälliger Kinder, für die 1959 zunächst ein älteres Schulgebäude zur Verfügung gestellt wurde; mit der Einweihung der Schule Auf der Bult als Sonderschule für Erziehungshilfe 1978 wurde der Aufbau des öffentlichen Sonderschulwesens in Hannover hinsichtlich der Sonderschultypen abgeschlossen.

Versorgten neben Tagesbildungsstätten und Schulen in freier Trägerschaft die städtischen Sonderschulen die umliegenden Kommunen teilweise mit, so kam es ab den 70er Jahren im Landkreis Hannover zum Aufbau von drei Sprachheilschulen und von sieben Schulen für geistig Behinderte, wobei der jüngste Neubau – die Schule für Geistigbehinderte Berenbostel 2002 schon von der Region Hannover in Betrieb genommen wurde.

Nach der Gebietsreform 1974 und Gründung des Landkreises Hannover war dieser Träger des gesamten Sonderschulwesens. Von den besonderen Sonderschulen, für die die Region zuständig ist, war 1974 im Landkreis „nur eine organisatorisch selbständige Schule für Geistigbehinderte vorhanden, und zwar in Wunstorf.



Gutzmann-Schule (Foto: Gutzmann-Schule)

Diese Einrichtung verfügte aber nur über unzulängliche Räumlichkeiten und war auf verschiedene Standorte verteilt¹². Aufgrund des großen Nachholbedarfes legte der Landkreis ein bedeutendes Ausbauprogramm für die Sonderschulen einschließlich der Schulen für Lernhilfe auf, in das zwischen 1974 und 1984 53 Mio. DM investiert und elf Schulen erbaut wurden. 1992 konnte nach schulorganisatorischen Änderungen ein weiteres Gebäude für die Errichtung der Sprachheilschule in Sehnde zur Verfügung gestellt werden. Insgesamt führt die Region 16 Sonderschulen, die von rund 2.000 Schülerinnen und Schülern besucht werden.

Die Sonderschulen für Erziehungshilfe, Hörgeschädigte und Sehbeeinträchtigte werden in den Schuljahrgängen 1 bis 10 geführt. Sie vermitteln alle Abschlüsse des Sekundarbereiches I incl. des erweiterten Sekundar I-Abschlusses, der den Wechsel in die gymnasiale Oberstufe ermöglicht. Die

Schule für Sehbehinderte unterrichtet sowohl nach den Rahmenrichtlinien der Grund- und Hauptschule als auch der Schule für Lernhilfe.

Für Sprachheilschüler führt die Region insgesamt vier Schulen. Davon ist die Schule Im großen Freien in Sehnde auf die Jahrgänge 1 bis 4, die Gutzmann-Schule in Langenhagen und die Calenberger Schule in Pattensen auf die Jahrgänge 1 bis 9 und die Albert-Liebmann-Schule in Hannover auf die Jahrgänge 1 bis 10 ausgelegt. Die Eingangsklassen weisen in der Regel eine größere Zügigkeit als die höheren Jahrgänge auf. Damit ist diese Sonderschulform so ausgelegt, dass die überwiegende Anzahl von Schülerinnen und Schülern nach einigen Jahren gezielter sonderpädagogischer Förderung und kompensatorischer Unterrichtung auf die Regelschule wechselt. Der Wechsel wird von den Sonderschulen vorbereitet und begleitet und ist mit besonderen Programmen und Hilfen verbunden.

¹² zitiert in: Schule im Wandel der Zeit, Katalog zur Ausstellung, zusammengestellt von Uwe Tappe, Hannover 1987, S. 191.

Für diejenigen, für die ein längerer Verbleib in der Sonderschule angezeigt ist, besteht die Möglichkeit, den Sekundarbereich I in diesem Schultyp abzuschließen. Im Weiteren kooperieren z. B. die Albert-Liebmann-Schule und der IGS Hannover-Mühlenberg, die auch über entsprechende Sprachtherapieräume verfügt, damit gezielt der Wechsel an eine allgemein bildende Regelschule mit gymnasialer Oberstufe angebahnt werden kann.

Für geistig Behinderte führt die Region neun Schulen, die auch bereits seit den 70er Jahren schwer mehrfach Behinderte – gemäß dem Grundsatz des Rechts auf Bildung für alle – aufnehmen, neben den genannten hannoverschen Schulen die Schule Am Wasserwerk in Burgdorf, Eberhard-Schomburg-Schule in Laatzen, Selma-Lagerlöf-Schule in Ronnenberg, Janucz-Korczak-Schule in Springe, Schule Unter den Eichen in Wedemark, die Paul-Moor-Schule in Wunstorf und Schule für Geistigbehinderte in Garbsen-Berenbostel. Die Schulen verfügen über einen Ganztagsbetrieb und können für die gesamte Dauer der Schulpflicht, d. h. bis zum 12. Schuljahrgang, besucht werden. Ziel auch dieser Schule ist es, auf ein möglichst selbständiges Leben vorzubereiten. Neben den entwicklungs-, handlungs- und fachorientierten Lernbereichen nimmt dabei im Sekundarbereich II das lebensorientierte Lernen mit Unterrichtsangeboten in den Bereichen Ich-Erfahrung, Wohnen, Arbeit und Freizeit einen Schwerpunkt ein. In diesem Zusammenhang stellte der ehemalige Landkreis Hannover den Schulen zwei so genannte Lehrwohnungen zur Verfügung, damit auch realitätsnah und praktisch im Unterricht möglichst eigenständiges Leben und Hauswirtschaften erlernt werden kann. Im Jahr 2002 konnte die Region in Hannover eine weitere Wohnung bereitstellen.

Neben den berufsorientierenden Angeboten, die in der Regel in die Trägerschaft einer geschützten Werkstatt münden, ent-

wickelte der Landkreis 1994 mit der Janusz-Korczak-Schule (Sonderschule für geistig Behinderte) in Springe und der Justus-von-Liebig-Schule (Berufsbildende Schule) die Ausbildung zur/zum Helferin/Helfer im Gartenbau. – Eine zweijährige Ausbildung, die die Region fortführt und die belegt, dass auch diese Personengruppe für Tätigkeiten auf dem regulären Arbeitsmarkt qualifiziert werden kann.

Die Sonderschulen für geistig Behinderte wurden meist in Schulzentren oder in der Nachbarschaft zu anderen allgemein bildenden Schulen gebaut, nicht zuletzt, um damit Voraussetzungen für Kooperationen, gemeinsame Aktivitäten und integrative Projekte zu schaffen. Daneben wurden in Hannover ab 1994 in vier Grundschulen Außenstellen geschaffen, in denen Sonderschulklassen beschult werden und bei denen phasenweise gemeinsame Unterrichtseinheiten mit Grundschulern z. B. in Musik, Kunst, Sachkunde und Sport, durchgeführt werden. – Ein kooperativ-integratives Modell, das sich positiver Resonanz von Eltern- und Schülerseite erfreut und das auch von der Region fortgeführt wird.

Hannover-Kolleg und Abendgymnasium

Mit dem Hannover-Kolleg und Abendgymnasium führt die Region zwei Schulen, auf denen Erwachsene nachträglich eine allgemeine Hochschulzugangsberechtigung erwerben können. Aufgenommen werden Erwachsene, die mindestens 19 Jahre alt sind, eine Berufsausbildung oder eine mindestens dreijährige geregelte Berufstätigkeit nachweisen sowie zum Besuch des Sekundarbereiches II berechtigt sind oder ihre Eignung in einem besonderen Aufnahmeverfahren nachweisen.

Das Abendgymnasium wurde 1928 errichtet; das Kolleg 1967. Beiden Einrichtungen sind aus reformpädagogischen

Bewegungen hervorgegangen, die neben dem Bildungsbürgertum weiteren Bevölkerungsschichten den Weg zum Abitur öffnen wollten. Im Jahr 2001 wurden beide Schulen unter einem Dach und einer Leitung zusammengefasst. Kolleg und Abendgymnasium werden von rund 250 Schülerinnen und Schülern besucht. Die Schulen können damit alle Anmeldungen berücksichtigen – im Gegensatz zur Gründungsphase, als Ende der 20er Jahre 200 Plätze tausenden von Anmeldungen gegenüberstanden. Sie haben es einer Vielzahl von Absolventen ermöglicht, sich nachträglich weiter zu qualifizieren und ein Abitur zu erwerben – ein Beitrag zu mehr Chancengleichheit im Bildungssystem, aber auch ein Angebot, um höheren Qualifizierungsbedarfen der Wirtschaft zu entsprechen.

Die berufsbildenden Schulen

Die Geschichte der berufsbildenden Schulen der Region reicht auf das Jahr 1791 zurück, als die „Handwerks-Schule für Tischler, Zimmerleute, Maurer“ nach Genehmigung des hannoverschen Magistrats in der Wohnung des Kunstmeisters Jänicke am Stadtbauhof Friederikenplatz ihren Unterrichtsbetrieb aufnahm. Der Schulbesuch war zunächst freiwillig und musste sich gegen Gilden und Zünfte durchsetzen, die befürchteten, dass die „Lehrlinge vor der Zeit klüger gemacht würden, als es nötig und als es ihnen vorteilhaft wäre“³. Im Zuge des Aufbaus so genannter Industrieschulen kam es in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts zu einem verpflichtenden Berufsschulunterricht.

Bereits 1856 wurde der Vorläufer der BBS Neustadt errichtet, 1892 die BBS in Springe.

Neben den berufsbildenden Schulen, die an die Tradition der Handwerker Ausbildung anknüpften, entwickelten sich ab 1837 die kaufmännischen Bildungsgänge. Damals – 1837 – entstand in Hannover aus der berufsvorbereitenden „Handelssektion“ der höheren Bürgerschule die berufsbegleitende Handelsschule. Auch hier war zunächst der Schulbesuch freiwillig, bis 1843 die Schulpflicht eingeführt wurde. Die Schüler wurden erst nach bestandener Aufnahmeprüfung aufgenommen und hatten 12 Taler Schulgeld jährlich zu entrichten – eine Regelung, die erst zum Schuljahr 1959/1960 entfällt. Daneben wurden die Kosten von der Stadt und der Handelsinnung getragen⁴. Ausbildungsziel war der Kaufmann schlechthin – branchenspezifische Fachrichtungen und –berufe entwickelten sich erst in den Folgejahren, dann aber mit großer Dynamik. Nachdem die Handelsschule über mehrere Jahrzehnte „Untermieter“ oder Nutzer älterer freigewordener Schulgebäude war, konnte sie 1913 den Neubau an der Andertenschen Wiese beziehen, den noch heute die BBS 11 als kaufmännische berufsbildende Schule nutzt.

Die unterschiedlichen Entwicklungslinien der gewerblich-technischen und kaufmännischen Berufsschulbildung, die hohen Schülerzahlen und die sich ständig differenzierenden Fachrichtungen und –berufe führten in Hannover zu einem Berufsschulwesen mit Schulen, die auf bestimmte Branchen und Wirtschaftsbereiche ausgerichtet gewesen sind. Dem gegenüber bildeten die älteren Schulen im ehemaligen Landkreis Hannover – Neustadt, Springe – eine Vielzahl unterschiedlicher Bildungsgänge aus; sie waren der Ansprechpartner der lokalen Wirtschaft schlechthin. Dem Muster der so genannten Bündelberufsschule folgten die

³ Zitat aus: Die Geschichte der Bauberufsschule 1791 bis 1991, herausgegeben von der Berufsbildenden Schule 3 der Landeshauptstadt Hannover 1991, Seite 13.

⁴ vgl. 150 Jahre Kaufmännische berufsbildende Schulen Hannover, herausgegeben von den Berufsbildenden Schulen 11, 12, 13 und 14 der Landeshauptstadt Hannover, Hannover 1987, Seite 49.



Justus-von-Liebig-Schule

Berufsbildenden Schulen Burgdorf-Lehrte, die 1953 von der Stadt Lehrte errichtet, ab Ende der 70er Jahre vom Landkreis Hannover in Burgdorf ausgebaut wurden. Neben den drei genannten Schulen führte der Landkreis die Justus-von-Liebig-Schule, die in den Bereichen Agrarwirtschaft und Gartenbau ausbildet und seit 1995 die Hannah-Arendt-Schule als kaufmännische BBS.

Einen weiteren wichtigen Meilenstein in der Geschichte des Berufsschulwesens der Region stellt 1878 die Errichtung der Industrieschule des Frauenbildungsvereins dar, der heutigen Alice-Salomon-Schule. Die Schule schuf neue Berufsbildungschancen für Frauen. Neben den eher traditionellen Kursen wie Maschinennähen und Schneidern wurden zu Beginn des Bestehens dieser Schule auch kunstgewerbliches Zeichnen angeboten und ein Seminar für technische Lehrerinnen eingerichtet. Mit



Gedenkstätte in der J.-v.-L.-Schule
(Fotos: J.-v.-L.-Schule)

Errichtung der heutigen Anna-Siemsen-Schule als städtische Mädchenberufsschule im Jahr 1932, die die Klassen der so genannten Jungarbeiterinnen und eher frauenorientierte Bildungsgänge integrierte, wurde die Ausbildung von jungen Frauen unter der damals vorbildlichen und viel beachteten Konzeption der Weimarer Reformpädagogik weitergeführt und ausgebaut. Bedingt durch die erheblichen Schäden im

Zweiten Weltkrieg, steigende Schülerzahlen, veränderte qualitative und räumliche Ansprüche und den Ausbau des Berufsschulwesens mit differenzierten und vielfältigen aufeinander aufbauenden und weiter qualifizierenden Vollzeitbildungsgängen wurden seit 1945 zahlreiche Neubauten und Erweiterungen vollzogen. Das größte Projekt war der Bau des Berufsschulzentrums am Waterlooplatz und an der Ohestraße in Hannover. In seinen Grundzügen, Ende der 40er Jahre geplant, entstanden hier zwischen 1955 und 1973 fünf berufsbildende Schulen. Sie wurden zum großen Teil auf dem ehemaligen sozial-kulturellen jüdischen Zentrum Hannovers mit Gemeinschaftseinrichtungen wie einer jüdischen Volksschule, einer Lehrerbildungsanstalt und der Wohlfahrtszentralstelle erbaut; damit ergibt sich hier eine Parallele zur Justus-von-Liebig-Schule in Hannover-Ahlem, die am Standort der ehemaligen jüdischen Gartenbauschule errichtet wurde. An beiden Standorten erhalten Mahnmale die Erinnerung an den Holocaust und entfalten in Geschichtswerkstätten unter Beteiligung anderer Schulen die Auseinandersetzung mit der lokalen Geschichte und die Begegnung mit den Opfern. Die jüngste berufsbildende Schule ist die

Multi-Media-BBS, die vorwiegend die modernen Informatik- und Medienberufe wie z. B. Fachinformatiker und Mediengestalter für Bild und Ton beschult, und die seit 2001 im Expo-Park, dem neu geschaffenen Zentrum mit Firmen und Bildungseinrichtungen im IT- und Medienbereich arbeitet. Die Stadt Hannover brachte 14 BBS'n in die Region ein.

Insgesamt führen die berufsbildenden Schulen der Region Hannover 306 unterschiedliche Bildungsgänge, die von über 38.000 Schülerinnen und Schüler besucht werden. Sie gliedern sich in 215 Bildungsgänge im System der dualen Berufsausbildung, 59 Bildungsgänge wie Berufsvorbereitungsjahr, Berufsfachschule, Fachoberschule, Berufsoberschule und Fachgymnasium zur Erfüllung der Schulpflicht oder zum Erwerb eines höheren Schulabschlusses und 14 Bildungsgänge, die zu einem beruflichen Abschluss führen wie etwa zum technischen Assistenten für Informatik oder zur staatlich geprüften pharmazeutisch-technischen Assistentin. Im Weiteren werden im Weiterbildungsbereich 18 Fachschulen angeboten, die neben einer beruflichen Qualifikation z. B. zum Techniker, zur hauswirtschaftlichen Betriebsleiterin und zum staatlich geprüften Betriebswirt auch



BBS 4 - Labor für Prozessautomatisierung (Foto: BBS 4)

die Zugangsberechtigung zu niedersächsischen Fachhochschulen und bestimmten Studiengängen vermitteln. Dabei ist das Berufsschulwesen so aufgebaut, dass neben der beruflichen Bildung alle schulischen Abschlüsse – auch für so genannte Seiteneinsteiger nach einer beruflichen Tätigkeit – erworben werden können. Die Möglichkeit, an den berufsbildenden Schulen noch den Hauptschulabschluss bis hin zur allgemeinen Hochschulzugangsberechtigung, alle Abschlüsse zu erwerben, öffnet für viele Schülerinnen und Schüler eine zusätzliche Chance zur Qualifizierung und beruflichen Weiterentwicklung und trägt zur Dynamik der regionalen Wirtschaft und des Arbeitsmarktes bei. Gerade auch der Einführung neuer Bildungsgänge – zuletzt etwa die Aufnahme des Berufsschulunterrichts für Mikrotechnologien – kommt die Bedeutung zu, für den regionalen Arbeitsmarkt qualifizierte Mitarbeiter auszubilden und damit Wachstumspotenziale der Wirtschaft zu stärken.

Die von der Region vorgefundene Struktur im Berufsschulwesen mit 19 berufsbildenden Schulen, in denen oft einzelne Bildungsgänge an vier Standorten geführt wurden, wurde im ersten Jahr ihres Bestehens in einem intensiven Prozess



BBS 6 - Fahrzeugtechnik (Foto: BBS 6)

überplant. Dabei ist ein Konzept entwickelt und beschlossen worden, das durch verstärkte Schwerpunktbildungen und die Bündelung branchenverwandter Berufe die Anzahl der berufsbildenden Schulen ab 2003 auf 16 reduziert. Es sind dies die folgenden Schulen:

- BBS 2 mit den Schwerpunkten Gastronomie und Ernährung
- BBS 3 für Berufe am Bau
- BBS 4/5 für metall- und elektrotechnische Bildungsgänge
- BBS 6 für Fahrzeugtechnik und Berufsvorbereitung
- BBS 7 mit Textiltechnik, Hauswirtschaft, Sozialwesen und Berufsvorbereitung
- BBS 11 für Kaufleute in Industrie und Werbung
- BBS 12 für Kaufleute im Handel
- Wirtschaftsschule Herrenhausen für Kaufleute in Banken und Versicherungen
- BBS 14 mit dem Schwerpunkt Büro- und Freizeitberufe
- Hannah-Arendt-Schule mit den Bildungsgängen in Recht und Verwaltung
- Alice-Salomon-Schule mit den Schwerpunkten Gesundheit und Sozialwesen
- Multi-Media-BBS mit informations- und medientechnischen Bildungsgängen
- Justus-von-Liebig-Schule für Naturwissenschaften, Agrarwirtschaft und Umwelt
- BBS Burgdorf-Lehrte
- BBS Neustadt a. Rbge.
- BBS Springe – wie die beiden oberen Schulen mit Schwerpunkten in den Bereichen Wirtschaft, Technik und Soziales sowie Körperpflege

Mit dieser Umstrukturierung haben sich einerseits nicht unbeträchtliche Einsparungen ergeben, die teilweise durch Erhöhung der Budgets den Schulen zugute kommen, andererseits ermöglichen die Schwerpunktbildungen verwandter Berufe es eher, Spe-

zialisierungen vorzunehmen und Zusatzqualifikationen wie Weiterbildungskurse anzubieten und damit das Ausbildungsprofil zu vertiefen. Neben diesen schulorganisatorischen Änderungen wurde die Budgetierung erweitert, die den berufsbildenden wie den allgemein bildenden Schulen der Region Hannover nicht nur die eigenständige Bewirtschaftung zugewiesener Haushaltsmittel für Beschaffung, Schul- und Unterrichtsbedarf erlaubt, sondern auch die Möglichkeit zur Erwirtschaftung eigener Einkünfte eröffnet.

Der Planungsprozess wurde unter Beteiligung der Bezirksregierung Hannover, des Niedersächsischen Kultusministeriums und der Kammern durchgeführt. Er steht exemplarisch für das Bemühen mit dem am Schulleben beteiligten Nutzern, Einrichtungen und Partnern einwohnerorientiert zu möglichst konsensualen und sachgerechten Modernisierungsprozessen zu gelangen. Andere Beispiele für die Entwicklung und Gestaltung des Schulwesens im Kontext mit anderen gesellschaftlichen Einrichtungen und Gruppen sind die Förderung der Zusammenarbeit der Schulen mit der ausbildenden Wirtschaft, die Kooperation allgemein bildender und berufsbildender Schulen bei berufsorientierenden Unterrichtseinheiten oder mit sozialen Beratungsstellen der öffentlichen Hand wie der Wohlfahrtsverbände.

Medienzentren und Schullandheime

Unterricht und Schulleben erfahren im Weiteren eine Unterstützung seitens der Region Hannover durch die Medienzentren und Landheime. Diese Einrichtungen stehen auch anderen Schulträgern und Interessenten offen. Die Medienzentren der Region mit vier dezentralen Zweigstellen außerhalb von Hannover bieten mehr als 20.000 audiovisuelle Titel und eine

umfangreiche Sammlung von EDV-Programmen an. Mit Hilfe von verleihbarer Hardware, darunter digitale Videokameras und Schnitthanlagen, können Einführungskurse für Schulen in medientechnischen Produktion durchgeführt werden. Vielfältige Informationsmaterialien und Beratungen tragen zu einem kritischen und kompetenten Umgang mit den modernen Medien und zu einem kreativen Lernen bei.

Die Landschulheime der Region im Weserbergland, Harz und auf Föhr sowie das 1920 vom „Verein der städtischen gewerblichen Berufsschulen Hannover e.V.“ gegründete und seitdem bezuschusste Heideheim am südlichen Heiderand bieten vielfältige Projekte im naturkundlichen, kulturellen und handwerklichen Unterricht und erlauben eine intensive sozialpädagogische Arbeit in den Klassen. Oft eröffneten die erlebnispädagogischen Angebote und gruppendynamischen Prozesse in Distanz zum Schulalltag Freiräume, die sich positiv auf Lernmotivation und Unterrichts-atmosphäre in den Schulen auswirken.

Sprach man um 1900 in Hannover von der Stadt der Schulen, war der Landkreis Hannover mit der Einrichtung von Werkstätten und Laboren wie mit der Verselbständigung von Schulen durch Einführung entsprechender Budgetregelungen vorbildlich in der Modernisierung des Schulwesens, so hat auch die Region Hannover sich zu Beginn ihres Bestehens intensiv dem Schulwesen gewidmet und mit den am Bildungswesen beteiligten Partnern nachhaltige Schritte für seine Fortentwicklung unternommen.

Öffentlicher Personennahverkehr

Robert Schnüll

Vorbemerkungen

Über den Öffentlichen Personennahverkehr in der Region Hannover ist seit der Rote-Punkt-Aktion im Jahre 1969 und dem Übergang der Zuständigkeit für den Nahverkehr auf den Verband Großraum Hannover im Jahre 1974 mehrfach kompetent berichtet worden. Zuletzt geschah dies durch den bei der Region Hannover zuständigen Abteilungsleiter Hermann Meyer sehr ausführlich und mit vielen Details zur historischen Entwicklung der Nahverkehrssysteme seit der ersten Pferdeomnibuslinie (1892), zum Bau des Stadtbahnsystems Hannover (seit 1965), zur Realisierung eines regionalen S-Bahn-Netzes anlässlich der EXPO 2000 in weitgehender Abstimmung mit der regionalen Siedlungsplanung, zur Entwicklung der Nahverkehrskooperationen unter dem Dach des Großraum Verkehr Hannover (GVH) (seit 1970) und zur Übernahme der integralen Aufgabenträgerschaft für den regionalen Schienengebundenen Personennahverkehr (SPNV), den Regionalbusverkehr und den städtischen Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) durch den GVH bzw. die Region Hannover nach Verabschiedung des Regionalisierungsgesetzes (1993) und des Niedersächsischen Nahverkehrsgesetzes (1995). Sichtbarer Ausdruck dieser Aufgabenträgerschaft ist die Zuständigkeit der Region Hannover für die Aufstellung und die Fortschreibung des Nahverkehrsplanes.

Nachfolgend wird nicht versucht, alle bereits mitgeteilten Fakten in neuer Verpackung zu wiederholen, sondern vielmehr der Frage nachzugehen, ob und wie sich das Nahverkehrssystem der Region Hannover aus den Botschaften der „reinen Lehre“

herleiten lässt. Diese Herleitung wird allerdings zu einer beeindruckenden Laudatio geraten, denn die Region Hannover hat ein international anerkanntes Nahverkehrskonzept geschaffen, das - mit Ausnahme der Grundsatzentscheidung für die Beibehaltung der Hochflurtechnik - für eine monozentrale Siedlungsstruktur mit 1 bis 2 Mio. Einwohner ideal und wegweisend ist.

Regionale Nahverkehrs- und Siedlungsstrukturen

Die Nahverkehrs- und Siedlungsstrukturen der Region Hannover orientieren sich fast idealtypisch am Regionalstadtmodell mit dem landesplanerischen Prinzip der dezentralen Konzentration, das von Wortmann und Hillebrecht in den 50er Jahren des letzten Jahrhunderts entwickelt worden ist.

Besonderheit dieses Prinzips (vgl. Abb. 1) ist die regionalplanerische Steuerung siedlungsstruktureller Verdichtungen unter Einbeziehung einer Vielzahl mittlerer und kleinerer Städte in linearen Siedlungsbändern entlang von Hauptverkehrsachsen. Unterschieden werden dabei regionale Achsen mit radialen S-Bahn-Durchmesserlinien zwischen den selbstständigen Nachbarstädten (SO) und städtische Achsen mit radialen Stadtbahn-Durchmesserlinien zwischen den Nebenzentren (NZ) der Stadtteile. Zwischen den Siedlungsachsen werden regionalplanerisch keilförmige Landschafts- und Naturräume (L) als wohnungsnahe Erholungsräume mit Ausnahme der „Eigenentwicklung“ von Besiedlung weitgehend freigehalten.

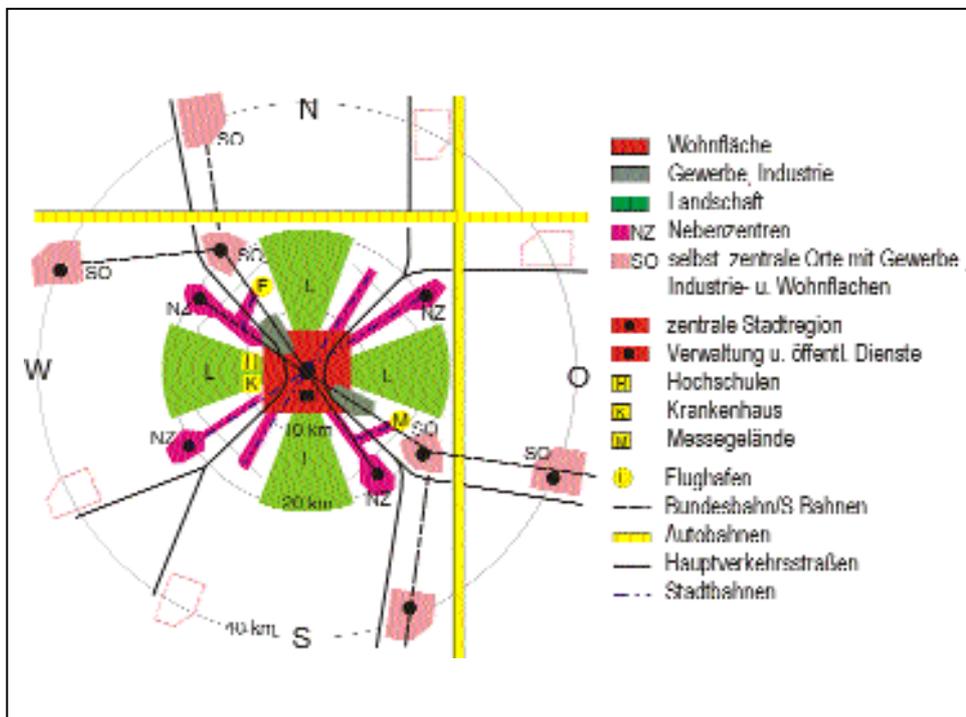


Abb. 1: Regionalstadtmittelmodell nach dem Prinzip der dezentralen Konzentration entlang von Hauptverkehrsachsen (nach Hillebrecht)

Dezentrale Konzentration bedeutet, dass die Kernstadt vorrangig Standort zentraler Einrichtungen der Verwaltung, der Wirtschaft und der Kultur mit regionaler und überregionaler Bedeutung ist, während die Nebenzentren der Stadtteile (in maximal 20 km Umkreis) und die Nachbarstädte (selbstständige Mittelzentren in maximal 40 km Umkreis am Ende von S-Bahn-Strecken) dezentrale Standorte für solche zentralen Einrichtungen und Betriebe sind, die räumlich nicht unbedingt an die Kernstadt gebunden sind. Die Achsen sollen ferner bevorzugte Wohnorte für Berufspendler sein, die in der Kernstadt nicht wohnen können oder wollen. Umfang und Qualität der regionalen Siedlungsflächen müssen jedoch mit der Geschwindigkeit, der Leistungsfähigkeit und der Attraktivität der öffentlichen Nah-

verkehrssysteme abgestimmt sein, woraus sich in den regionalen Besiedlungsachsen wegen der großen Leistungsfähigkeiten schienengebundener Nahverkehrssysteme und wegen des betriebswirtschaftlich notwendigen hohen Fahrgastaufkommens höhere Besiedlungsdichten als in den Achsenzwischenräumen als notwendig erweisen. Alternativ ist es auch möglich und oft sinnvoll, für die flächenhafte Erschließung einer Region Zubringerverkehrsmittel (Linienbusse, Fahrräder, Anrufsammeltaxen) vorzusehen, die an den S-Bahnhöfen und an den Stadtbahnhaltestellen mit den Schienenverkehrssystemen über Bushaltestellen, Park+Ride-, Kiss+Ride- und Bike+Ride-Anlagen verbunden werden.

Die Region Hannover entspricht dem dargestellten Regionalstadtmittelmodell zumindest in seiner Nahverkehrsstruktur fast ide-

altypisch.¹ Das wird auch aus der Abb. 1 deutlich, in dem man die Region Hannover unschwer wiedererkennt:

- Die Bundesautobahnen A2 und A7,
- die regionalen Siedlungsachsen mit den S-Bahnen zur Anbindung der Nachbarstädte (SO) Hameln, Barsinghausen, Stadthagen, Nienburg, (Wunstorf), Celle, Peine, (Lehrte) und Hildesheim an die Kernstadt Hannover,
- die städtischen Siedlungsachsen mit den Stadtbahnlinien zur Anbindung der Stadtteile (NZ) und mit den Verknüpfungspunkten Mühlenberg/Wettbergen, Empelde, Stöcken/Garbsen, Nordhafen, Langenhagen, Fasanenkrug/Lahe, Roderbruch/Tiergarten und Sarstedt/Rethen,
- die wichtigen Verknüpfungspunkte zwischen S-Bahn- und Stadtbahnstrecken (Fischerhof, Leinhausen, Hainholz, Hauptbahnhof und Karl-Wichert-Allee) und
- die keilförmigen Landschaftsräume südliche Leineaue, Benther Berg/Badenstedt/Davenstedt, nördliche Leineaue und Eilenriede.

Strukturell sind das alles fast ideale Voraussetzungen für funktional differenzierte attraktive Nahverkehrssysteme mit einer wirtschaftlich tragfähigen Aufgabenteilung und mit starken Impulsen aus den regionalplanerischen Aktivitäten der verwaltungsorganisatorisch gestärkten Region Hannover. Der Nahverkehrsplan greift die damit verbundenen Chancen auf und setzt als neue Akzente

- eine klare Kategorisierung der Verkehrssysteme nach ihren dominanten Funktionen,

- eine Neuordnung der ergänzenden städtischen und regionalen Linienbusnetze,
- eine offensive Förderung moderner Stadtbussysteme in den Nachbarstädten (SO),
- die Definition von Mindestbedienungsstandards und
- die nachfrage- und betriebswirtschaftlich orientierte maßvolle Ausweitung des Verbundangebotes.

Angebotsqualität

Die besten Nahverkehrsstrukturen nützen einem regionalen Verdichtungsraum nur wenig, wenn auf den Strecken keine Fahrten angeboten werden oder Fahrten aus wirtschaftlichen Gründen nicht in ausreichendem Maße möglich sind. Die Angebotsqualität in ihrer zeitlichen und ihrer räumlichen Ausprägung ist daher neben den Netzstrukturen und den Infrastrukturanlagen eine ganz wichtige Beurteilungsgröße für regionale Nahverkehrssysteme.

Da die Vorstellungen von einer angemessenen Angebotsqualität nun zwischen den Nutzern (Wunsch nach häufigen und billigen Fahrtenangeboten) und Betreibern (Fahrtenangebote müssen durch die Nachfrage betriebswirtschaftlich zu rechtfertigen sein) von Nahverkehrsnetzen immer gegenläufig sein werden, ist es für den Aufgabenträger von Nahverkehrssystemen unumgänglich, in Zusammenarbeit mit den politischen Entscheidungsträgern räumlich und zeitlich differenzierte Nahverkehrsstrategien und zugehörige Mindestbedienungsstandards festzulegen.

Akzeptiert man in Anbetracht der hohen Pendleranzahlen in regionalen Verdichtungsräumen eine Planungsstrategie, die die Verkehrsmittel des Umweltverbun-

¹ Weniger modellkonform und nicht idealtypisch realisiert werden konnte die Konzentration dichter Siedlungsstrukturen in den Regionalachsen, obwohl der Kommunalverband Großraum Hannover (KGH) dies in allen Regionalen Raumordnungsprogrammen (RROP) propagierte (Dominanz der kommunalen Planungshoheit!).

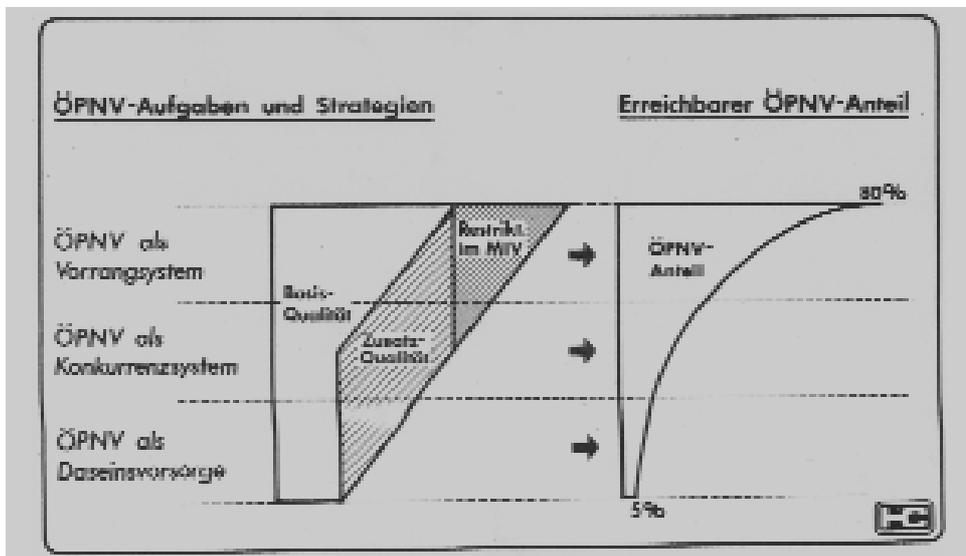


Abb. 2: ÖPNV-Strategien und erreichbarer ÖPNV-Anteil (nach Kirchhoff)

des (ÖPNV, Fußgänger- und Radverkehr) im Sinne einer - notfalls betriebswirtschaftlich auch defizitären - Angebotsplanung offensiv fördert und den Autoverkehr (MIV) aufgrund seines größeren spezifischen Flächenbedarfes bereichsweise oder zeitweise mit verkehrsreduzierenden Restriktionen (z. B. einer gebietsspezifischen Stellplatz- und/oder Fahrtraumbewirtschaftung) belegt (Kombination von schiebenden (push-) und ziehenden (pull-) Maßnahmen), dann ergeben sich für regionale Verdichtungsräume, die peripheren Räume der Region und für die Randbereiche der Kernstadt die in der Abb. 2 dargestellten Nahverkehrsstrategien.

Für die drei Nahverkehrsstrategien ist eindeutig erkennbar, dass mit der Strategie „ÖPNV als Daseinsvorsorge“ in einem Planungsraum nur geringe Nahverkehrsanteile (fünf bis zehn Prozent) erreichbar sind und der motorisierte Individualverkehr (MIV) als Vorrangsystem anzusehen ist. Diese Strategie führt im Allgemeinen nur zu einem Mindestbedienungsstandard im Nahverkehr (z. B. drei Fahrtenpaare je Tag

und ist daher nur in peripheren Räumen mit geringer Bevölkerungsdichte und gleichzeitig hoher Motorisierung akzeptabel.

Für regionale Verdichtungsräume wie die Region Hannover kommen demgegenüber zumindest außerhalb der Schwachverkehrszeiten (abends, samstags, sonntags, feiertags) nur die Strategien „ÖPNV als Konkurrenzsystem“ und „ÖPNV als Vorrangsystem“ in Betracht, bei denen die Basisqualität (Grundangebot) anstatt nachfrageorientiert durch Zusatzqualitäten (Taktverdichtung) und durch Restriktionen im Motorisierten Individualverkehr (MIV) ergänzt werden muss. Die Ausfüllung dieser Strategien erfolgt in der Regel über die Bedienungs- und die Beförderungsqualität.

Die Bedienungsqualität hängt

- vom Fahrplanangebot (Takt),
- von den Betriebszeiten (Hauptverkehrszeiten, Normalverkehrszeiten, Schwachverkehrszeiten) und

- von den Bedienungsformen (Linienbetrieb oder Bedarfsbetrieb) ab.

Welche Zusatzqualitäten dabei über den Mindestbedienungsstandard (Basisqualität) hinaus angeboten werden sollen oder können, um die Haus-zu-Haus-bezogenen Reisezeitvorteile des MIV zumindest teilweise auszugleichen, ist wegen der daraus resultierenden Betriebskosten (und in der Regel der Defizite) eine fundamental politische Frage. Noch viel politischer ist natürlich die Entscheidung, welche Restriktionen im MIV als flankierende Maßnahmen politisch erwünscht und durchsetzbar sind, um den ÖPNV zum Vorrangsystem zu machen und damit (z. B. in Innenstädten) ÖPNV-Anteile von mehr als 50 % bis 60 % zu erreichen. Solche Restriktionen sind in dicht bebauten Gebieten mit begrenzter Flächenverfügbarkeit und straßenräumlichen Nutzungskonkurrenzen des fließenden, ruhenden und liefernden Kraftfahrzeugverkehrs, mit öffentlichem Personennahverkehr, mit Fußgänger- und Radverkehr, mit Aufenthaltsansprüchen an die Seitenräume und mit Begrünung im Prinzip unentbehrlich. Sie sind die Voraussetzung, um beispielsweise in Innenstädten, die bekanntlich in harter Konkurrenz zu peripheren Einkaufsstandorten stehen, attraktive Straßenräume mit guter gestalterischer Qualität und Aktivitätensvielfalt zu erreichen.

Die Beförderungsqualität wird in der Regel über

- die Schnelligkeit (hoher Beförderungsgeschwindigkeit, Minimierung der Reisezeiten),
- die Zuverlässigkeit/Pünktlichkeit (Minimierung von Verspätungen und Störungen),
- den Beförderungskomfort (Haltestellenstandard, Fahrzeugausstattung und Sitzplatzverfügbarkeit),
- die Umsteigequalität (Haltestellenstandard, Anschlusssicherung und Minimierung der Umsteigezeiten),
- die Fahrgastinformationen,
- die Nachvollziehbarkeit (Begreifbarkeit) der Nahverkehrssysteme und
- die Sicherheit und Sauberkeit beurteilt.

Spiegelt man die Angebotsqualität der Region Hannover an den dargestellten Qualitätsstandards, dann kommt man erneut zu einem sehr positiven Gesamturteil.

Die im Nahverkehrsplan propagierte hierarchische Differenzierung des Angebotes mit

- Ebene 1: Angebotsorientierte Direktverbindungen in das Oberzentrum (SPNV, Stadtbahn, Direktbus) mit einem Takt ≤ 30 min,
- Ebene 2: Angebotsorientierte regionale und lokale Hauptlinien (Regional- und Stadtbusse) im Taktverkehr mit einem Takt ≤ 20 min und
- Ebene 3: Nachfrageorientierte Ergänzungslinien, Spezialverkehre, Schülerverkehre, Nachtverkehre, nicht durchgehend vertaktete Linien und Bedarfsverkehre

und die diesen Ebenen zugeordneten Mindestbedienungsstandards verdeutlichen die differenzierte Abwägung von Nutzer- und Betreiberinteressen.

Beschleunigungsprogramme, die Haltestellenstandards, die Fahrzeugausstattungen, die Fahrgastinformationen, die situative Anschlusssicherung, die Sicherheit und (zunehmend auch) die Sauberkeit haben in der Region Hannover als Kenngrößen der Beförderungsqualität einen hohen Standard. Positiv zu beurteilen sind auch die anhaltenden Bemühungen der üstra um Systemverknüpfungen, z. B. der Stadtbahn mit den Systemen teilauto und Teiltaxi, und um die Ausweitung des Nachtverkehrs.

Infrastrukturanlagen

Als Infrastrukturanlagen bezeichnet man im regionalen Personennahverkehr die Streckenabschnitte, die Knotenpunkte, die Haltestellen, die Verknüpfungspunkte und die Betriebshöfe (und Werkstätten).

Bei den **Streckenabschnitten** hat die Region Hannover den großen Vorteil, dass in den 50er und 60er Jahren des letzten Jahrhunderts die Grundsatzentscheidung nicht für ein eisenbahnähnliches U-Bahn-System, sondern für ein straßenbahnähnliches Stadtbahnsystem gefallen ist, das im Tunnel, auf besonderen Bahnkörpern und in Fahrbahnquerschnitten gemeinsam mit den übrigen Verkehrsarten (Kraftfahrzeugverkehr, Rad- und Fußgängerverkehr) gleichermaßen gut betreibbar ist.

Gegenüber einem eisenbahnartig betriebenen S-Bahn- bzw. U-Bahn-System hat das Stadtbahnsystem den großen Vorteil, dass die Streckenabschnitte kostengünstiger baubar sind, sofort ihren vollen Verkehrswert erreichen können, in ihren baulichen Ausprägungen flexibel kombinierbar bleiben (unterschiedliche Arten von Bahnkörpern), in der Regel eine gute städtebauliche Integration in angebaute Straßenräume ermöglichen und durch eine geschickte Kombination baulicher und signaltechnischer Maßnahmen ausgewogene Einzelfalllösungen fördern. Dies gilt insbesondere in Streckenabschnitten, in denen die Nahverkehrsfahrzeuge und der Kraftfahrzeugverkehr die gleichen Fahrbahnflächen (nacheinander) benutzen müssen und die Nahverkehrsfahrzeuge mit einer „dynamischen Straßenraumfreigabe“ signaltechnisch an die Pulkspitzen gesteuert werden, wie das beispielweise in der Falkenstraße, im Ricklinger Stadtweg und in der Schulenburg Landstraße der Fall ist.

An **Knotenpunkten** sind im Rahmen des hannoverschen Beschleunigungsprogrammes für Stadtbahnen und Stadtbusse

in den Lichtsignalanlagen fast durchgängig absolute Priorisierungen für Nahverkehrsfahrzeuge realisiert worden. Dazu sind alle neuzeitlichen Fahrzeuge mit Geräten ausgestattet, die über eine fahrzeugextern gestützte Standorterfassung einen Soll-Ist-Vergleich der Fahrzeiten erlauben und situativ über An- und Abmeldekontakte an der jeweils folgenden Lichtsignalanlage Freigabezeitveränderungen und andere Signalprogrammmodifikationen auslösen können.

An **Haltestellen** ist die behindertengerechte Ausbildung bzw. Nachrüstung zwischenzeitlich als Grundstandard zu betrachten und auch eine wichtige Voraussetzung für die Gewährung von Fördermitteln des Bundes und des Landes nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG).

An *Bushaltestellen* führt die Forderung nach Behindertengerechtigkeit im Stadtbus- und im Regionalbusverkehr in zunehmendem Maße zu Bushaltestellenkaps, die das fahrgastunfreundliche Befahren von Bushaltebuchten entbehrlich machen und durch einfaches Anheben der Gehwegflächen auf etwa 18 cm einen ebenerdigen Ein- und Ausstieg in/aus den neuzeitlichen Niederflurbussen ermöglichen. Aus Forschungsergebnissen ist bekannt, bis zu welchen Verkehrsstärken die mit Haltestellenkaps verbundenen Behinderungen nachfolgender Kraftfahrzeuge während des Haltevorganges als zumutbar angesehen werden können.

An *Stadtbahnhaltestellen* ist die Behindertengerechtigkeit bei Tunnellage durch die Nachrüstung von Aufzügen und den stufenlosen Einstieg von den Bahnsteigen weitgehend hergestellt. Dies gilt im Prinzip (zumindest als Ziel) auch für die S-Bahn-Haltestellen in der Region.

Liegen die Stadtbahnhaltestellen in Straßenräumen oberirdischer Strecken, so ist die Behindertengerechtigkeit im Prinzip nur durch die Anlage von Hochbahnsteigen zu realisieren. Hochbahnsteige sind jedoch

sehr kostspielig, gestalterisch wegen des Breitenbedarfs und der massiven Trennwirkung nur sehr schwer in angebaute Straßenräume integrierbar und hinsichtlich des Zu- und Abganges für Fahrgäste sehr viel unkomfortabler als Haltestelleninseln für niederflurige Stadtbahnfahrzeuge. Nach Meinung des Verfassers war das Festhalten an der Hochflurtechnik bei der Beschaffung der neuen Fahrzeuggeneration zur EXPO 2000 daher ein bedeutsamer Fehler, allerdings auch der einzige in einem ansonsten weltweit vorbildlichen Stadtbahnssystem.

Die **Verknüpfungspunkte** der Stadtbahnstrecken mit den Zubringerbussystemen (z. B. in Lahe, in Stöcken und in Empelde) sind in der Region Hannover hinsichtlich der Zuordnung von Ankunft und Abfahrt, der Weglängen beim Umsteigen, der Orientierbarkeit und der situativen Anschlusssicherung lehrbuchartig angelegt. Es ist daher auch verständlich, dass das Brechen von Regionalbuslinien an den Stadtbahn-Endhaltestellen und die schrittweise Umnutzung des Zentralen Omnibus Bahnhofes (ZOB) am Raschplatz in Hannover weniger umstritten war als in vergleichbaren Großstadregionen.

Verknüpfungspunkte zwischen S-Bahn- und Stadtbahnstrecken sind ein wesentliches Qualitätsmerkmal des regionalen S-Bahn-Systems, da sie unnötige Wege über den Hauptbahnhof vermeiden und die Reisezeiten bedeutender Berufspendlerströme wesentlich verkürzt werden. Realisiert sind aus Richtung Osten der Verknüpfungspunkt Karl-Wichert-Allee und aus Richtung Westen der Verknüpfungspunkt Leinhausen, der insbesondere für Studierende und Personal der Universität Hannover wesentliche Reisezeitvorteile gebracht hat. Ähnliche Vorteile werden sich nach Realisierung der Stadtbahnhaltestellen auf der Hainholzer Eisenbahnbrücke und unter der Eisenbahnbrücke am Ricklinger Stadtweg (verlegter Bahnhof Fischerhof) für zwei weitere Stadtbahnstrecken ergeben.

Ausblick

Das hannoversche Stadtbahnssystem ist zwischenzeitlich - mit Ausnahme der Hochflurtechnik - zu einem beispielhaften Schienenverkehrssystem mit weltweiter Akzeptanz weiterentwickelt worden.

Zum regionalen Nahverkehr gehören selbstverständlich auch das Tarifsysteem, das Marketing, die vorbildliche Betriebsleitzentrale im Betriebshof Glocksee und die im Verkehrsverbund aufgebauten Kooperationen zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern der Region. Diese „Bausteine“ sind aber auch langjährig praktiziert und zu einem vorläufigen Optimum geführt worden, da dem GVH durch Landesgesetz bereits im Jahre 1970 die „ausschließliche Zuständigkeit für den öffentlichen Personennahverkehr“ übertragen wurde und daher in keiner anderen deutschen Region so langjährige Kooperations- und Tarifierfahrungen vorliegen.

Wesentliche Veränderungen sind in der nahen Zukunft auch in der Region Hannover als Folge der EU-Gesetzgebung, insbesondere der geplanten EU-Verordnung zur Marktöffnung im ÖPNV zu erwarten. Trotz der derzeit kontroversen Vorstellungen der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments wird sich die klare Trennung des Bestellers (Aufgabenträger) vom Ersteller (Verkehrsunternehmen) der Verkehrsleistungen sowie die Ausschreibung fast aller Verkehrsleistungen letztlich wahrscheinlich durchsetzen. Realisiert ist in der Region Hannover in diesem Zusammenhang bereits die Ausgliederung einer eigenständigen Infrastrukturgesellschaft und die „Privatisierung“ von Teilaufgaben des regionalen Personennahverkehrs.

Verkehrslenkung

Robert Schnüll

Überblick

Bis weit in die 80er Jahre des letzten Jahrhunderts gehörten das Bundesland Niedersachsen und die Region Hannover nicht gerade zu den Vorreitern von Verkehrslenkungsmaßnahmen zur Ergänzung baulicher Infrastrukturanlagen.

Für den öffentlichen Personennahverkehr

- gab es zwar seit langem in der Station Kröpcke eine Rechnergesteuerte Betriebsleitzentrale (RBL-Zentrale), an die im Sprech- und Datenfunkverkehr alle Stadtbahnfahrzeuge und einige Linienbusse anschlossen waren,
- hatte die üstra in einem Forschungsprogramm in den Jahren 1982 bis 1984 das bundesweit beachtete BON-System¹ mit den IBIS-Geräten² in den Stadtbahnfahrzeugen entwickelt,
- wurden die großstädtischen Lichtsignalanlagen verkehrabhängig und mit Priorisierungsmöglichkeiten für Nahverkehrsfahrzeuge betrieben,
- gab es ein recht einfaches und schlecht funktionierendes Parkleitsystem,
- zeigten sich auf den Bundesautobahnen nur recht zögerliche Ansätze zu Geschwindigkeitsbeeinflussungsanlagen und zu einem additiven Wechselwegweisungssystem (das mit den orangenen Pfeilen an wichtigen Verzweigungspunkten!) im Umfeld des Messegeländes,

aber es fehlte lange ein abgestimmtes und

schlüssiges Gesamtkonzept für die Vernetzung aller wichtigen Verkehrssysteme und zur generellen dynamischen Nutzung der Infrastrukturanlagen in der Region.

Dies änderte sich schlagartig, als die Region Hannover nach der Wiedervereinigung aus Randlage in eine europäische Zentrallage geriet, die sich mit der osteuropäischen Erweiterung der Europäischen Union (EU) noch verstärken wird, und mit dem Entschluss der BR Deutschland, die Völker dieser Erde zur Weltausstellung EXPO 2000 in die Region Hannover einzuladen.

Mit der damit verbundenen Aufgabe, die generell sehr starke Ost-West-Verkehre bewältigen und für eine Dauer von 150 Tagen innerhalb der Region bei der An- und Abreise zum Weltausstellungsgelände mit bis zu 300.000 Besuchern je Tag nie gekannte Verkehrsstärken abwickeln zu müssen, ohne die Verkehrsinfrastruktur über die Bedürfnisse einer späteren Nachnutzung hinaus auszubauen, änderten sich die Verkehrslenkungskonzepte fundamental.

Klotzen statt Kleckern war nun die Devise und so entstanden in Zusammenarbeit mit einem Lenkungsausschuss, in dem alle wesentlichen Träger öffentlicher Belange vertreten waren, bis zum Jahre 2000 neben den baulichen Maßnahmen - wie dem Ausbau des S-Bahn-Systems in der Region, dem Bau der Stadtbahnlinie D-Süd, dem Ausbau des ICE-Bahnhofes-MesseLaatzten, der Erweiterung des Flughafens mit einem S-Bahnhof, dem vorgezogenen sechsstreifigen Ausbau der Bundesauto-

¹ BON = Betriebsleitsystem für den Öffentlichen Nahverkehr (1984)

² IBIS = Integriertes-Bord-Informationssystem (kompatibel für alle Hersteller)

bahnen A2 (Ost-West) und A7 (Nord-Süd), dem Bau einer vierstreifigen Ringstraße um das Messegelände und der Schaffung geländenaheer Stellplätze für 25.000 Pkw und 1.400 Reisebusse - auch ein ausgeklügeltes Verkehrslenkungs- und Verkehrsmanagementkonzept, über das nachfolgend - mit einem Schwerpunkt auf dem Autobahnverkehr - informiert wird.

Verkehrsplanungs- und Entwurfsstrategien

Die Weltausstellung EXPO 2000 in Hannover war für die Region Hannover eine der in der Regel einmalig oder selten stattfindenden Großveranstaltungen, auf die in der Verkehrsplanung nicht nachfrageorientiert reagiert werden kann. Es war vielmehr eine zielorientierte Verkehrsplanung erforderlich, die auch die Beeinflussung der Verkehrsnachfrage einbezieht. Dabei wird versucht, eine dynamische Verkehrsnachfrage mit einer Kombination baulicher, betrieblicher und organisatorischer Maßnahmen auch dynamisch zu bewältigen.

Mit „dynamischen Straßenverkehrsanlagen“ ist es außerdem möglich, für alle Infrastrukturmaßnahmen wegen der nur begrenzten Erweiterung der baulichen Anlagen eine ausreichende Nachnutzung sicherzustellen.

Das für „dynamische Straßenverkehrsanlagen“ erforderliche Handwerkszeug ist in der Region Hannover anlässlich der Weltausstellung EXPO 2000 entwickelt und erfolgreich erprobt worden. Ergänzt wurde das innovative Maßnahmenrepertoire durch traditionelle Geschwindigkeitsbeeinflussungsanlagen auf den Bundesautobahnen A2 und A7 und die bereits vor der EXPO 2000 konzipierte additive Wechselwegweisungsanlage³ im Schnellstraßen-

viereck A7, A2, Messeschnellweg, Südschnellweg.

Auch die „zielorientierte Verkehrs- und Mobilitätsplanung“ konnte während der Vorbereitung der EXPO 2000 erstmalig systematisch angewendet werden. Zur Umsetzung dieser Planungsmethodik wurden die folgenden strategischen Randbedingungen festgelegt:

Es sollten nur solche Baumaßnahmen geplant und realisiert werden, für die nach dem Jahr 2000 eine überzeugende Nachnutzung nachgewiesen werden konnte.

Die mögliche Verkehrsnachfrage wurde daher aus der Kapazität der Infrastruktur abgeleitet, die nach der EXPO 2000 für die regionale Verkehrsabwicklung unter Einbeziehung der hannoverschen Großmessen notwendig ist.

Alle Infrastrukturmaßnahmen wurden mit einem starken Vorrang der öffentlichen Verkehrssysteme (für 75 % der Besucher) realisiert.

Die in der Nähe des Weltausstellungsgeländes liegenden Wohngebiete waren wegen der langen Betroffenheit (153 Tage!) konsequent vor dem Kraftfahrzeugverkehr der Weltausstellung zu schützen.

Die Verkehrslenkung sollte nicht wie an den jeweils wenigen Tagen der Großmessen durch die Verkehrspolizei, sondern durch innovative technische Maßnahmen erfolgen (Mensch-Natur-Technik als EXPO-Motto).

Die Lenkung des EXPO-bedingten Kraftfahrzeugverkehrs auf erwünschten Haupt Routen musste durch eine Integration betrieblicher und informationstechnischer Maßnahmen in den Verkehrsplanungsprozess realisiert werden.

Die Abdeckung der Spitzenbelastungen war nicht allein durch bauliche Maßnahmen anzustreben, sondern stattdessen durch den Entwurf dynamischer Straßen-

³ Additiv bedeutet, dass die blaue Standardwegweisung durch weiße dynamische Wegweiser ergänzt werden kann und ein orangefarbener Pfeil an Verzweigungspunkten der Umleitungsstrecke den Weg weist.

verkehrsanlagen mit einer geschickten Kombination baulicher und betrieblicher Maßnahmen.

Verkehrslenkungs- und Verkehrsmanagementkonzept für die Region Hannover

Überblick

Das Verkehrslenkungs- und Verkehrsmanagementkonzept besteht vorrangig aus folgenden Bausteinen:

- Aufbau einer Mobilitäts-/Verkehrsmanagementzentrale (für alle Verkehrssysteme in der Region Hannover) mit dem Namen „move“ im Betriebs-hof Glocksee und Übertragung hoheitlicher Rechte des Landes an diese privatwirtschaftlich geführte GmbH durch das „Verkehrslenkungs- und Informationsgesetz 1998“.
- Unterteilung der Stellplätze am Gelände in die vier Farbbereiche Rot (Nord), Blau (Ost), Gelb (West) und Grün (Süd) (vgl. Abb. 1) mit der Möglichkeit, mehreren gleichzeitig stattfindenden Teilmessen jeweils einen eigenen Parkbereich zuzuweisen.
- Lenkung der An- und Abreiseverkehre mit Kraftfahrzeugen vorrangig über die Autobahnen und die städtischen Schnellverkehrsstraßen durch folgende Teilsysteme:
 - Verkehrsbeeinflussungsanlage auf der Autobahn A2,
 - Verkehrsbeeinflussungsanlage auf dem Messeschnellweg mit der Möglichkeit, einen sechsstreifigen Einbahnverkehr einzurichten,
- Ergänzung der Autobahnknotenpunkte durch Fahrstreifensignale, die ein zwei streifiges Abbiegen über Eck ermöglichen.
- Zurückhaltende und äußerst defensive Aktivierung der Ausweichrouten im nachgeordneten Straßennetz (B65 West, B65 Ost, B6 Süd), da diese durch Kleinstädte und Dörfer führenden Straßen nicht als Auffangräume zur Umgehung von Staus auf Autobahnen dienen sollten und erfahrungsgemäß auch nach kurzer Zeit in ihrer Leistungsfähigkeit erschöpft wären.
- Ergänzung der nur vierstreifigen Ringstraße um das EXPO-Gelände durch Fahrstreifensignale (vgl. Abb. 5) und das mit 25.000 Parkständen größte derzeit bekannte Parkleitsystem, das einen zügigen Zufluss zu allen Stellplätzen gewährleisten muss, ohne dass es zu Rückstaus bis auf den Messeschnellweg kommt.
- Schutz der an das Weltausstellungsgelände angrenzenden Wohngebiete vor Fremdparkern durch einen umfangreichen Maßnahmenkatalog für insgesamt ca. 16.500 Stellplätze zur Priorisierung der Anwohner-nutzung.

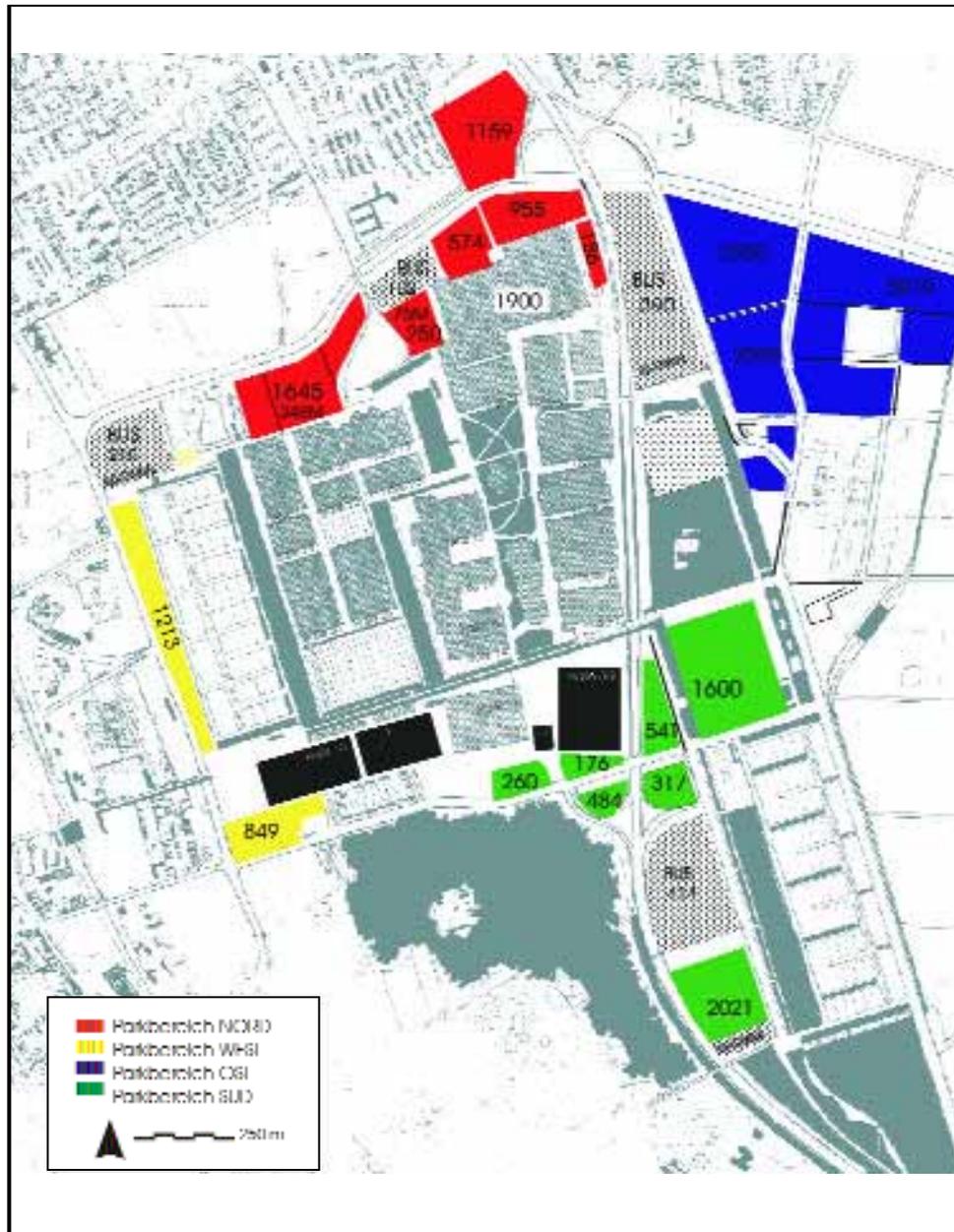


Abb 1:
Lage und Anzahl der geländenahen Stellplätze zur Weltausstellung EXPO 2000 mit dem Farbsystem ROT (Parkbereich NORD), GELB (Parkbereich WEST), BLAU (Parkbereich OST) und GRÜN (Parkbereich SÜD)

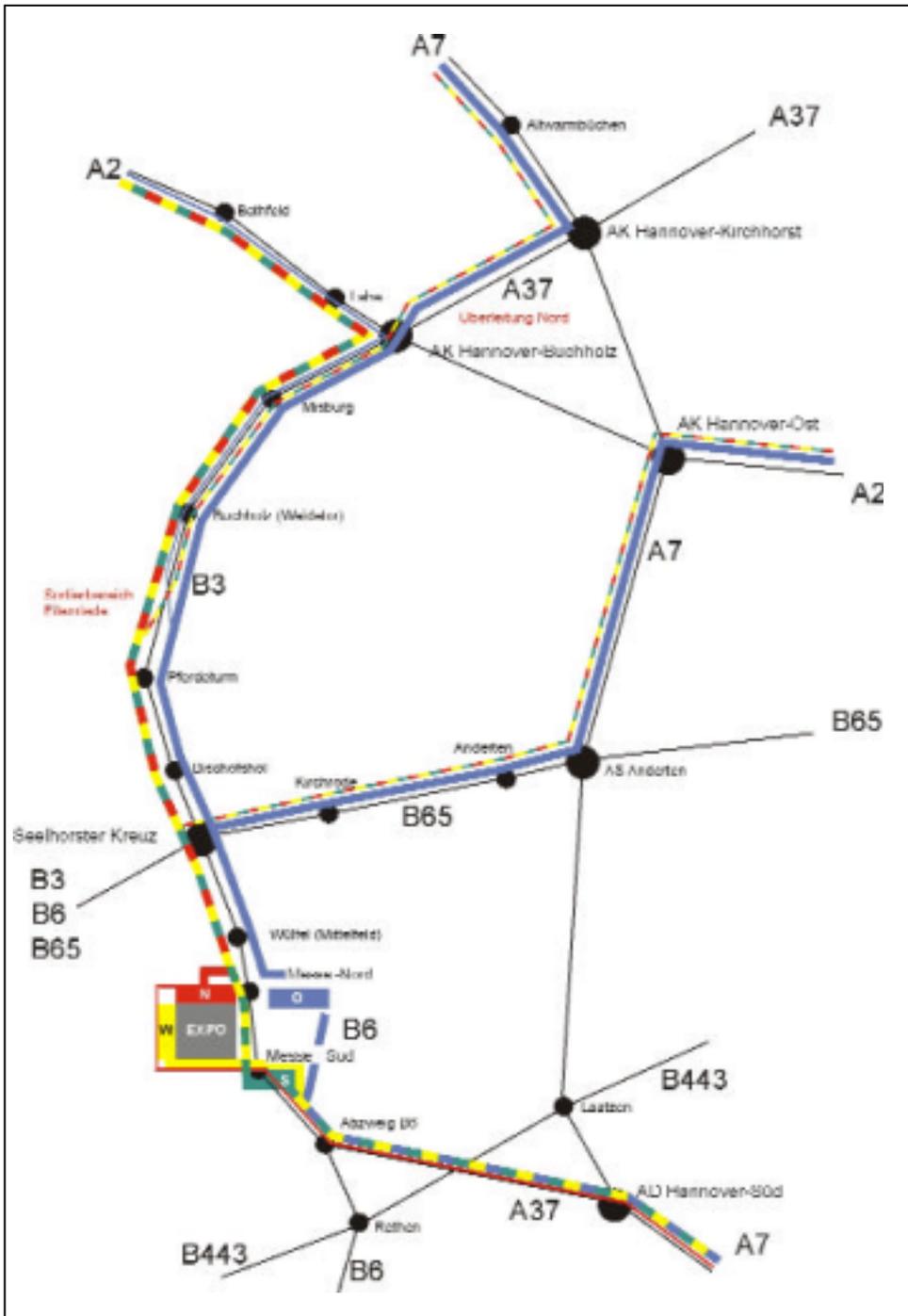


Abb 2: Verkehrstechnisch optimale Führung der An- und Abreiseverkehre im Großraum Hannover mit durchgängigen Farbsystemen

Verkehrsbeeinflussungsanlage für den Messeschnellweg

Beeinflussungsstrategien

Einen wesentlichen Baustein der zielorientierten Verkehrs- und Mobilitätsplanung zur Abwicklung von Veranstaltungsverkehr in der Region Hannover stellt das Verkehrslenkungskonzept zu den Großveranstaltungen auf dem hannoverschen Messengelände dar. Bedingt durch die Bündelung der Kraftfahrzeugverkehre auf ein leistungsfähiges Netz von Autobahnen und Schnellverkehrsstraßen treten besonders auf dem Messeschnellweg hohe Verkehrsstärken auf, deren Abwicklung nur durch eine Vielzahl verkehrsbeeinflussender Maßnahmen möglich wird.

Für das Messengelände lassen sich künftig nach der Dauer und der Häufigkeit, aufgrund der zu erwartenden Besucherzahlen und nach den unterschiedlichen Vorverkaufs- und Steuerungsstrategien grundsätzlich zwei Arten von Veranstaltungen unterscheiden:

- Großmessen als jährlich wiederkehrende einwöchige Veranstaltungen (3 bis 4 Großmessen/Jahr) mit überwiegend Fachbesuchern, ca. 90.000 Besuchern/Tag, ca. 40.000 bis 45.000 Pkw und 250 Bussen als tägliche Zusatzverkehre in der Region Hannover
- Großveranstaltungen als einmalige Veranstaltung von begrenzter Dauer mit hohem Erlebnischarakter für die ganze Familie, mehr als 100.000 Besuchern/Tag, mehr als 25.000 Pkw und 1.900 Busse als tägliche Zusatzverkehre in der Region Hannover.

Während der Großmessen (CeBIT, Hannover Messe) auf dem hannoverschen Messengelände wird die Region Hannover in jedem Jahr mehrmals durch erhebliche Zusatzverkehre belastet. Seit dem Bau des Messeschnellweges Anfang der fünfziger

Jahre als Teil des hannoverschen Tangentensystems steht der Messeschnellweg dabei im Mittelpunkt aller Verkehrslenkungspläne. Die hohen Besucherzahlen und der Wunsch nach einer möglichst schnellen Führung und Leerung der ca. 40.000 Stellplätze erfordern eine Vielzahl flexibler verkehrslenkender Maßnahmen, ohne die eine Abwicklung der An- und Abreiseverkehre nicht möglich wäre. In der Vergangenheit wurden hierfür neben einer Vielzahl von Bediensteten der Deutschen Messe AG bei jeder Großmesse mehr als 300 Polizisten eingesetzt.

Für Großveranstaltungen wird wegen der langen Dauer und den ansonsten nicht vertretbaren Belastungen für die Menschen und die Natur im Lenkungskonzept empfohlen, die Hauptzufahrtsrouten sowie die Ausweichrouten auf die Autobahnen und Schnellwege zu begrenzen, was auf Grund der bei einmaligen Großveranstaltungen höheren Anteile nicht ortskundiger Besucher einfacher ist als bei Großmessen. Wegen der damit verbundenen Konzentrationen von Kraftfahrzeugen sind auch bei solchen Veranstaltungen flexible Verkehrslenkungsmaßnahmen notwendig, obwohl die Stellplatzanzahlen (als Folge veranstaltungsspezifischer Fremdnutzungen) in der Regel geringer, die Anzahl der Reisebusse höher und die Abreisezeiten weiter gestreut sein werden als bei Großmessen.

Um die Leistungsfähigkeit auf dem Messeschnellweg während der An- und Abreise zu den Großmessen und den Großveranstaltungen gleichermaßen aufrecht erhalten zu können, muss der Messeschnellweg zwischen dem Autobahnkreuz Hannover-Buchholz und dem Messengelände (vgl. Abb. 2) in Richtung Süden (Anreise - Maßnahme A) bzw. in Richtung Norden (Rückreise - Maßnahme R) im Richtungswechselbetrieb benutzbar sein. Die Führung des An- und Abreiseverkehrs erfolgt darüber hinaus durch ein durchgän-

gig dynamisches und farbig angelegtes Wegweisungssystem, das die Besucher von den Autobahnen zu den Parkplätzen am Messegelände führt. Um die Beeinträchtigungen im Verkehrsablauf von vornherein auf ein Minimum zu reduzieren, können die Verkehre aus den verschiedenen Anreiserichtungen dabei über fest definierte Anreiserrouten (vgl. Abb. 2) geführt werden. Im Zusammenspiel mit Ticketing-Systemen können die Verkehre außerdem so gelenkt werden, dass die Verkehrsbelastungen im gesamten beeinflussten Bereich sich etwa gleichmäßig verteilen.

Die Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit entlang dieser Routen steht im Vordergrund der Verkehrslenkungsstrategien. Dazu mussten die verschiedenen Bausteine entlang der Strecke sowie in den Knotenpunkten genau aufeinander abgestimmt werden, um eine möglichst große Leistungsfähigkeit des Gesamtsystems erreichen zu können.

Konzeption einer Verkehrsbeeinflussungsanlage für den Messeschnellweg

Die Verkehrsbeeinflussungsanlage für den Messeschnellweg stellt eine Kombination einer **Streckenbeeinflussungsanlage** mit Knotenpunktbeeinflussungsanlagen dar und umfasst den 18 km langen Streckenabschnitt vom AK Hannover-Buchholz bis zum AD Hannover-Süd mit neun planfreien Knotenpunkten. Die Verkehrsbeeinflussungsanlage ist eingebunden in die traditionellen Verkehrsbeeinflussungsanlagen auf den Bundesautobahnen A2 und A7 sowie in die additive Wechselwegweisungsanlage für den Raum Hannover.

Die Streckenbeeinflussungsanlage bietet die Möglichkeit, den Verkehr auf dem Messeschnellweg zeitweilig auf vier bzw. - unter Mitbenutzung der Standstreifen - sechs Fahrstreifen in einer Richtung zu füh-

ren (Richtungswechselbetrieb). Hierbei kann je nach Art und Größe der Veranstaltung auf dem hannoverschen Messegelände eine kurze (vom Seelhorster Kreuz bis zum Messegelände) oder eine lange Variante (vom AK Hannover-Buchholz bis zum Messegelände) geschaltet werden. Den Verkehrsteilnehmern werden die jeweils wechselnden Fahrtziele und die farbig gekennzeichneten Parkbereiche über substitutive⁴ Wechselwegweiser mit Prismenwendern an Verkehrszeichenbrücken über Kopf angezeigt (vgl. Abb. 3). Als zulässige Geschwindigkeiten können in Abhängigkeit von der Verkehrssituation über faseroptische Anzeigen im gesamten Beeinflussungsbereich 100, 80 oder 60 km/h angezeigt und gruppenweise manuell gesteuert werden.

Für die Streckenbeeinflussungsanlagen sind fünf Hauptbetriebszustände vorgesehen:

- Im **Nullzustand** (keine Großveranstaltung auf dem Messegelände) ist die Verkehrsbeeinflussungsanlage außer Betrieb. Es wird lediglich die Standardbeschilderung angezeigt. Die dynamischen Geschwindigkeitsanzeigen ermöglichen die Anzeige einer den Verkehrsverhältnissen angepassten optimalen Geschwindigkeit. Der Messeschnellweg wird auf der gesamten Länge im Zweirichtungsverkehr befahren.
- Im **Normalzustand** (bei Großveranstaltungen) außerhalb der Maßnahmen A bzw. R erfolgt eine Schaltung, die weitgehend dem Nullzustand entspricht. Allerdings sind an den Sortier- und Überleitungsbereichen (vgl. Abb. 2) die Schutzplanken im Mittelstreifen kurzzeitig ausgebaut, so dass eine unterstützende Sicherung dieser Bereiche über die versenkbaren Absperrbaken (vgl.

⁴ Substitutiv: Die Ziele in den Wegweisern können dynamisch verändert werden

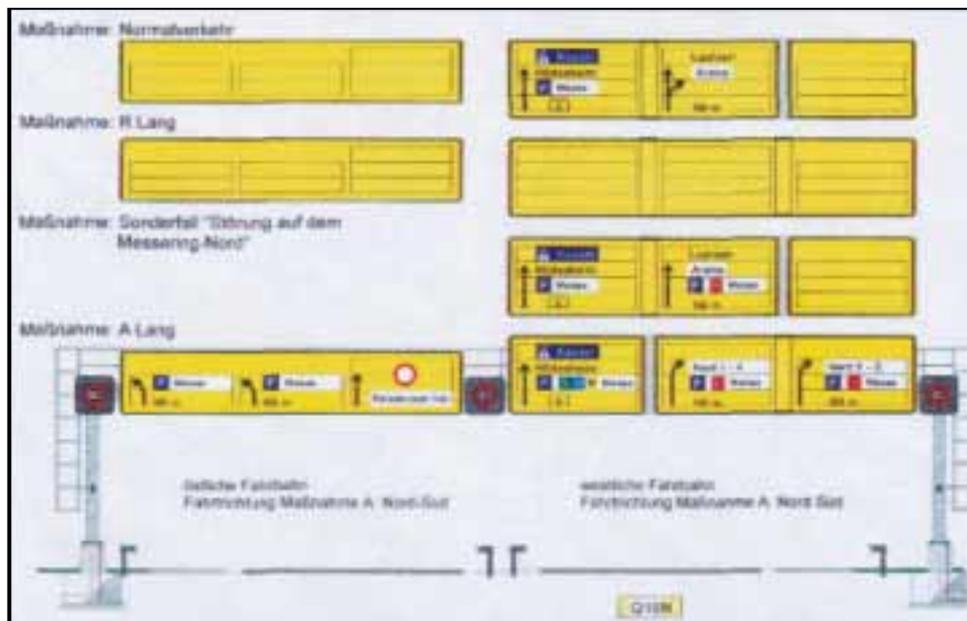


Abb. 3: Beispiel von substitutiven Wechselwegweisern mit Prismenwendern (Q16 in Richtung Süden)

Abb. 7) hinaus durch Unterflurmarkierungsleuchten (vgl. Abb. 7) und durch Fahrstreifensignalisierungen erfolgen kann. Der Wiedereinbau der Schutzplanen erfolgt nach Abschluss der Großveranstaltung.

- Im **Schaltzustand A_{Lang}** wird der Mes-seschnellweg vom AK Hannover-Buchholz bis zur AS Messe-Süd im Einrichtungsverkehr befahren. Dem Kraftfahrzeugverkehr stehen in Richtung Süden unter Mitbenutzung der Standstreifen vier (ab dem AK Hannover-Buchholz) beziehungsweise sechs (ab dem Seelhorster Kreuz) Fahrstreifen zur Verfügung. Die Schaltung der Maßnahme A_{Lang} ist für die Hauptverkehrszeiten während der Anreise zu den hannoverschen Großmessen und zu Großveranstaltungen vorgesehen.
- Im **Schaltzustand A_{Kurz}** wird der Mes-seschnellweg lediglich vom Seelhorster Kreuz bis zur AS Messe-Süd im Einrichtungsverkehr befahren. Dem Kraftfahrzeugverkehr stehen dann in Richtung Süden ab dem Seelhorster Kreuz sechs Fahrstreifen zur Verfügung. In Richtung Norden (vom Seelhorster Kreuz bis zum AK Hannover-Buchholz) kann der Mes-seschnellweg normal im Zweirichtungsverkehr befahren werden. Die Schaltung der Maßnahme A_{Kurz} ist zur Anreise bei kleineren Messen oder bei größeren Abendveranstaltungen in der Arena bzw. auf dem Messegelände vorgesehen.
- Im **Schaltzustand R** wird der Mes-seschnellweg zwischen der AS Messe-Nord und dem AK Hannover-Buchholz im Einrichtungsverkehr befahren. Dem Kraftfahrzeugverkehr stehen analog dem Schaltzustand A_{Lang} in Richtung Norden sechs Fahrstreifen (von der AS Messe-Nord bis zum Seelhorster Kreuz) beziehungsweise vier Fahrstreifen (vom Seelhorster Kreuz bis zum AK Hannover-

Buchholz) zur Verfügung. Die Schaltung der Maßnahme R ist für die Abreise von den Großmessen auf dem Messegelände vorgesehen.

Knotenpunktbeeinflussungsanlagen sind an wesentlichen Knotenpunkten des Messeschnellweges mit den Bundesautobahnen vorgesehen. Durch Fahrstreifensignalisierung mit Dauerlichtzeichen - d. h. mit grünen Pfeilen und roten Kreuzen - wird es möglich, bei der Anreise aus Richtung A2 West am AK Hannover-Buchholz zweistreifig in den Messeschnellweg und bei der Abreise in Richtung A7 Süd am AK Hannover-Süd zweistreifig in die A7 einzufahren. Dabei wird in den betreffenden Einfahrten eine zweistreifige Verkehrsführung geschaltet, während in der durchgehenden Fahrbahn der rechte Fahrstreifen eingezogen und eine nur einstreifige Verkehrsführung auf dem linken Fahrstreifen freigegeben wird (Abb. 4). Dadurch wird die Leistungsfähigkeit deutlich erhöht. Nur so konnten beispielsweise während der EXPO 2000 im AK Hannover-Buchholz die prognostizierten Eckverkehre von der A2 zur A37 von etwa 3.500 Kfz/h abgewickelt werden. Knotenpunktbeeinflussungsanlagen wurden in den Knotenpunkten AK

Hannover-Kirchhorst, AK Hannover-Buchholz, AS Messe-Nord, AS Messe-Süd sowie im AD Hannover-Süd realisiert (vgl. Abb. 2).

Der **Messering** (Abb. 5) übernimmt die Verteilung der Fahrzeugströme vom Messeschnellweg zu den Parkbereichen. An der AS Messe-Nord sind durch Wechselwegweiser und Unterflurleuchten mehrstreifige Ausfahrten vom Messeschnellweg in die Ost- und in die Westrampe möglich.

In den Ausfahrten der AS Messe-Nord selbst wird die zweistreifige Verkehrsführung zusätzlich durch eine Fahrstreifensignalisierung unterstützt. In der Hermesallee (Nordspange) sind zwei Streckenbeeinflussungsanlagen mit je zwei bzw. drei Anzeigequerschnitten über insgesamt etwa 700 m Länge vorhanden (vgl. Abb. 5), um in den sehr stark belasteten Knotenpunktbereichen flexibel zusätzliche Abbiegestreifen in die Parkplätze betreiben zu können. Die Ost- und Westrampen an der AS Messe-Nord können darüber hinaus wechselweise im Einrichtungsverkehr betrieben werden, um bei der Anreise (Maßnahme A) eine zügige Beschickung der Parkplätze und bei der Abreise (Maßnahme R) eine leistungsfähige mehrstreifige Einfahrt in den Messeschnellweg zu gewährleisten.

Die **verkehrlichen Auswirkungen** des Ver-

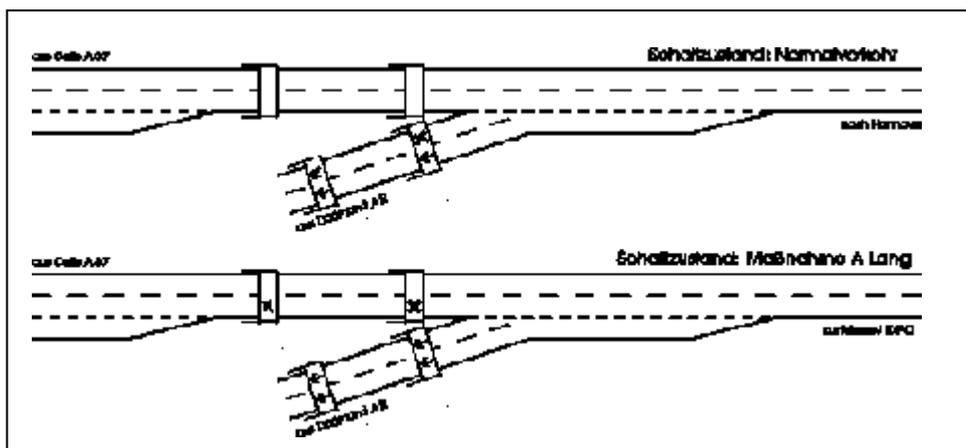


Abb. 4: Schematische Darstellung einer Knotenpunktbeeinflussungsanlage mit Fahrstreifensignalisierung (AK Hannover-Buchholz)

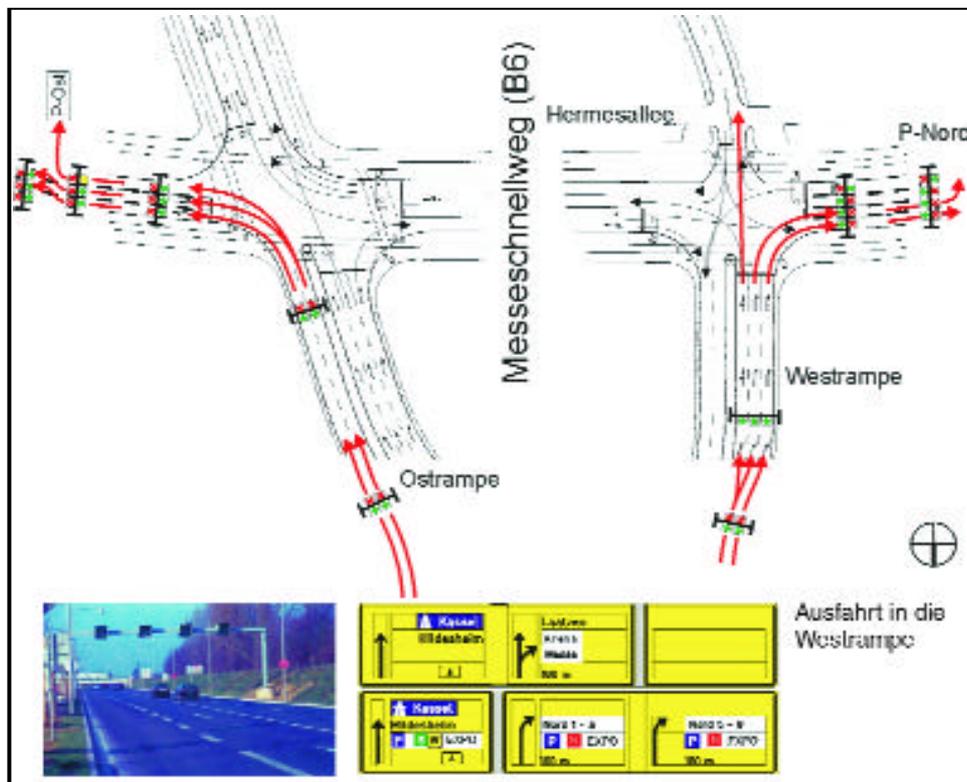


Abb.5: Verkehrsführung bei der Anreise an den Knotenpunkten AS Messe-Nord/Ostrampe (links) und AS Messe-Nord/Westrampe (rechts) mit Fahrstreifensignalen in der Hermesallee

kehrslenkungskonzeptes wurden mit Modellrechnungen überprüft, in denen die aus Großmessen und Großveranstaltungen resultierenden Zusatzverkehre dem Normalverkehr (NV) überlagert wurden. Die daraus resultierenden hohen Verkehrsstärken in den Spitzenstunden der An- und Abreise und die dafür erforderlichen Fahrstreifen (Abb. 6) zeigen, dass die Einrichtung von Einbahnverkehren auf dem vierstreifigen Messeschnellweg bei Großveranstaltungen wie der EXPO 2000 mit einem Zusatzverkehr von bis zu 6.600 Kfz/h unverzichtbar ist. Außerdem wird deutlich, dass

- in den Autobahnkreuzen bei der Anreise starke Eckverkehre zu erwarten sind,

die eine zweistreifige Verkehrsabwicklung in den Tangentialrampen und damit eine Fahrstreifensignalisierung an der Einfahrt (vgl. Abb. 4) unumgänglich machen,

- am AK Hannover-Buchholz bei der Anreise der Gesamtverkehr auf die Gegenfahrbahn übergeleitet werden muss und
- an der AS Messe-Nord bei der Anreise nach Westen und nach Osten jeweils zweistreifig ausgefahren werden muss (vgl. Abb. 5).

Diese Maßnahmen sind die Konsequenz der im Lenkungskonzept vorgesehenen starken Bündelung der Zusatzverkehre auf den Autobahnen und Schnellwegen und

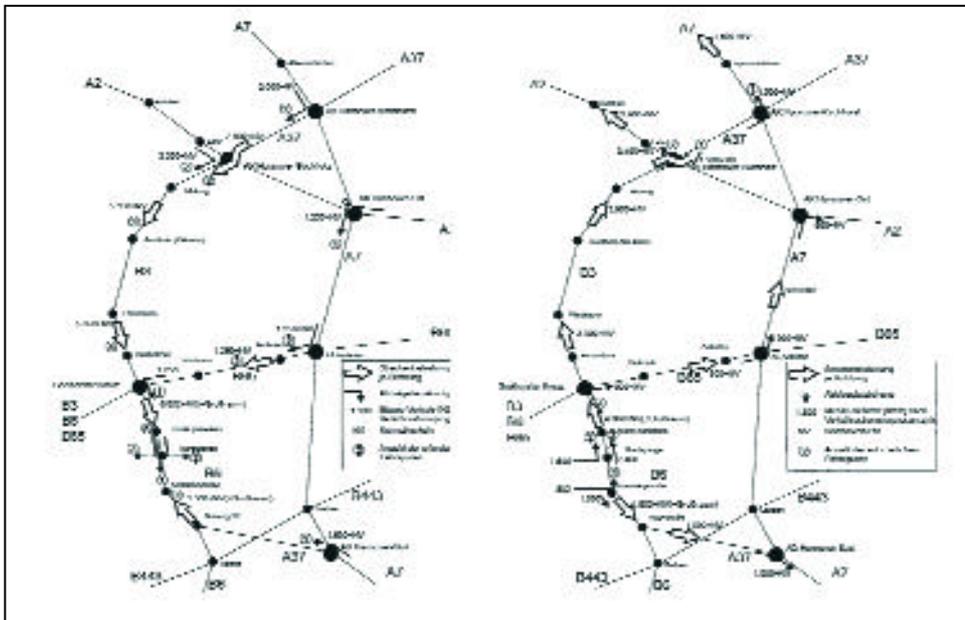


Abb. 6: Verkehrsstärken im Raum Hannover während der An- und Abreise bei Großmessen

der Verdrängung des Veranstaltungsverkehrs aus dem nachgeordneten Straßennetz und den Wohngebieten.

Überprüfung der Funktionsfähigkeit von Einzelbereichen

Überblick

Alle für das beschriebene Verkehrslenkungs-konzept notwendigen Infrastrukturmaßnahmen standen bis Anfang 2000 zur Verfügung. Es war daher möglich, die Verkehrsbeeinflussungs- und Managementmaßnahmen für den Messeschnellweg sowie das Parkleitsystem während der vier Großmessen der Jahre 1999 und 2000 (März und April) bereits vor Beginn der EXPO 2000 zu testen. Die Testläufe während der CeBIT 99 und der Hannover Messe 99 wurden von empirischen Untersuchungen begleitet. Diese umfassten vorrangig Untersuchungen zur Qualität des Verkehrsablaufes und Sicherheitsuntersuchungen

mit Hilfe von videogestützten Verkehrssituationsanalysen (VSA) bei unterschiedlichen Schaltzuständen auf dem Messeschnellweg.

Überprüft und optimiert wurden die folgenden Bereiche (vgl. Abb. 2 und 6):

- Überleitungsbereich Nord im AK Hannover-Buchholz
- Sortierbereich Eilenriede am Messeschnellweg
- Zweistreifige Ausfahrten an den Anschlussstellen Lahe, Messe-Nord (Hermesallee), Anderten und Messe-Süd (Kronsbergstraße) sowie im AD Hannover-Süd
- Überleitungsbereich im Seelhorster Kreuz
- Beidseitige Standstreifenumnutzung zwischen dem Seelhorster Kreuz und der AS Messe-Nord

Überleitungsbereich Nord

Bei der Anreise beginnt die Maßnahme A in Richtung Süden nördlich des AK Hannover-Buchholz. Der dazu erforderliche Überleitungsbereich Nord besteht aus den folgenden Elementen (Abb. 7):

- Hinweis auf eine Fahrstreifenverschwenkung im Abstand von 600 m/400 m/200 m/0 m (analog zu einer Baustelle mit Mittelstreifenüberfahrt) mit einem Geschwindigkeitstrichter.
- Unterstützung der Überleitung durch substitutive Wechselwegweiser mit Zielführung zum Messegelände.
- Zuordnung der freigegebenen und gesperrten Fahrstreifen über Fahrstreifensignale (grüne Pfeile, rote Kreuze).
- Unterstützung der Verkehrsführung im Überleitungsbereich durch dynamische LED-Unterflurmarkierungsleuchten, die in die Fahrbahn eingelassen sind und die wie eine gelbe Baustellenmarkierung eine durchgezogene Linie simulieren.
- Hydraulisch versenkbare Absperrbaken zur Sicherung der schutzplankenlosen Öffnungen im Mittelstreifen außerhalb der Schaltzeiten bei den Maßnahmen A und R.

Bei der Maßnahme R endet der Einrichtungsbetrieb im Überleitungsbereich Nord. Die Fahrzeuge werden in Richtung Norden mit analogen Elementen von der Gegenfahrbahn in die Normalfahrbahn zurückgeführt.

Durch die Führung und Lenkung mit einer Überkopfbeschilderung in Verbindung mit Fahrstreifensignalen und Unterflurmarkierungsleuchten (vgl. Abb. 7) kann die Verkehrssicherheit und die Leistungsfähigkeit des Überleitungsbereiches Nord während der Maßnahmen A und R auch auf Dauer gewährleistet werden.

Sortierbereich Eilenriede

Der Sortierbereich Eilenriede (Abb. 2 und 8)

kann sowohl bei der Anreise (Maßnahme A) als auch bei der Abreise (Maßnahme R) zum Wechsel der Richtungsfahrbahn genutzt werden. Bei der Anreise (Maßnahme A) sollen die Verkehrsteilnehmer durch substitutive Wechselverkehrszeichen mit farbigen Parkbereichsanzeigen außerdem veranlasst werden, sich über den geöffneten Mittelstreifen so zu sortieren, dass sie den blauen Parkbereich Ost über die linke (östliche) Richtungsfahrbahn und die anderen Parkbereiche (rot, gelb, grün) über die rechte (westliche) Richtungsfahrbahn direkt erreichen. Dies ist aus Leistungsfähigkeitsgründen sinnvoll, da die Parkbereiche jeweils bis zu ca. 9.500 Stellplätze aufweisen und solch starke Fahrzeugströme in der Hermesallee (Nordspange) nicht verflechten können.

Massive Sicherheitsbedenken der Polizei und generelle Zweifel an der Funktionsfähigkeit eines solchen "Verflechtungsbereiches im Mittelstreifen" waren in der Testphase der Anlass für umfangreiche empirische Untersuchungen zum Verkehrsablauf und zur Verkehrssicherheit, die aber schließlich zeigten, dass sich auch ein so ungewöhnlicher Verflechtungsbereich auf Dauer sicher und leistungsfähig betreiben lässt.

Überleitungsbereich im Seelhorster Kreuz

Die Überleitungsbereiche im Seelhorster Kreuz (vgl. Abb. 2 und 9) liegen an den äußeren Rändern der Schleifenrampen. Sie ermöglichen Überleitungen zwischen Tangential- und Schleifenrampen bei einer sechsstreifigen Anreise (Maßnahme A) und einer sechsstreifigen Abreise (Maßnahme R) unter Mitbenutzung der dynamisch aktivierten Standstreifen zwischen dem Seelhorster Kreuz und der AS Messe-Nord.)

Im Normalzustand verschließen die Schrankenanlagen den Überleitungsbereich. Bei Aktivierung der Maßnahmen A oder R werden sie ferngesteuert und video-

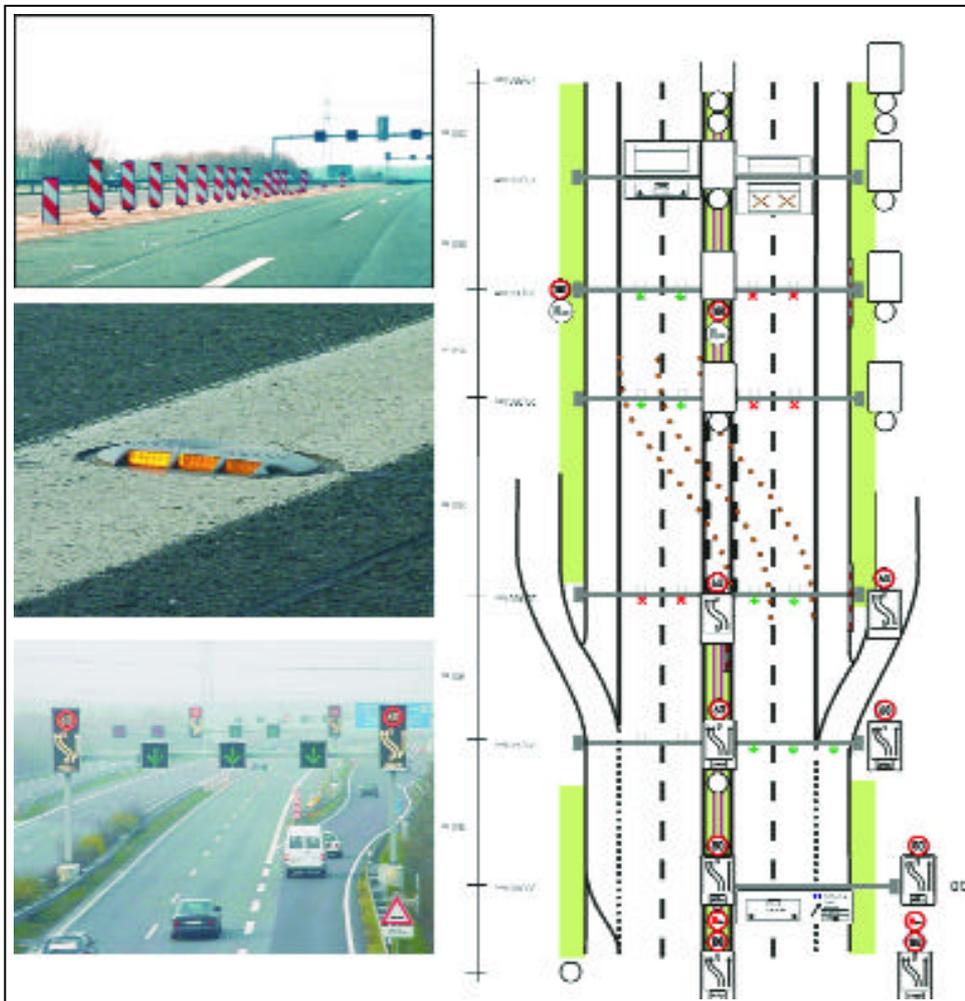


Abb. 7: Überleitungsbereich Nord am AK Hannover-Buchholz im Zuge des Messeschnellweges (Maßnahme A - Richtung Süden)

überwacht in die Verbindungsrampen geschwenkt und verschließen dort die gesperrten Rampenteile.

In der Testphase kam es auf Grund hoher Verkehrsstärken sowie der zum Teil ungewöhnlichen Führung der Fahrzeuge (Linksausfahrten, Rampenüberfahrten) zu leichten Behinderungen des Verkehrsablaufes. Die vorhandenen betrieblichen Maßnahmen waren dennoch ausreichend, um alle Verkehre während der An- und Abrei-

se zu den verschiedenen Großveranstaltungen in einer für diesen Bereich angemessenen Qualität des Verkehrsablaufes abwickeln zu können.



Abb. 8: Überleitungsbereich Eilenriede (Maßnahme A - Richtung Süden)

Ausblick

In der Region Hannover ist anlässlich der Weltausstellung EXPO 2000 ein Verkehrslenkungs- und Verkehrsmanagementsystem realisiert worden, das im Bereich Straße mit Ausnahme der Zuflussregelungsanlagen⁵ alle Elemente innovativer Verkehrsbeeinflussungssysteme enthält und zusammen mit den traditionellen Verkehrsbeeinflussungsanlagen auf den Bundesautobahnen A2 und A7 auch langfristig ausreichen wird. Es ist auch so angelegt, dass mittelfristig die Integration privat oder öffentlich betriebener Verkehrsinformationsdienste und die Vernetzung mit den anderen Verkehrssystemen der Region Hannover möglich ist.

Bedauerlich ist bei dieser Sachlage die ungeklärte Zukunft der regionalen Ver-

kehrslenkungsgesellschaft move und damit auch die Weiterführung der hoffnungsvollen Ansätze zu einem alle Verkehrssysteme umfassenden Verkehrslenkungs- und Verkehrsmanagementsystem mit einer Zentrale im Betriebshof Glocksee.

Unabhängig davon sollte jedoch sichergestellt werden, dass im regionalen S-Bahn-Verkehr, im Stadtbahnverkehr sowie im städtischen und im regionalen Linienbusverkehr alle Möglichkeiten zu einer optimalen Kooperation im Angebot, in der Betriebsabwicklung und in den Marketingkonzepten genutzt werden, um das langfristige Ziel eines optimierten regionalen Gesamtverkehrskonzeptes weiter beharrlich anzustreben.

⁵ Zuflussregelungsanlagen in Einfahrampen dosieren den Zufluss mit Hilfe von Lichtsignalen so, dass die Autobahn nicht überlastet wird.

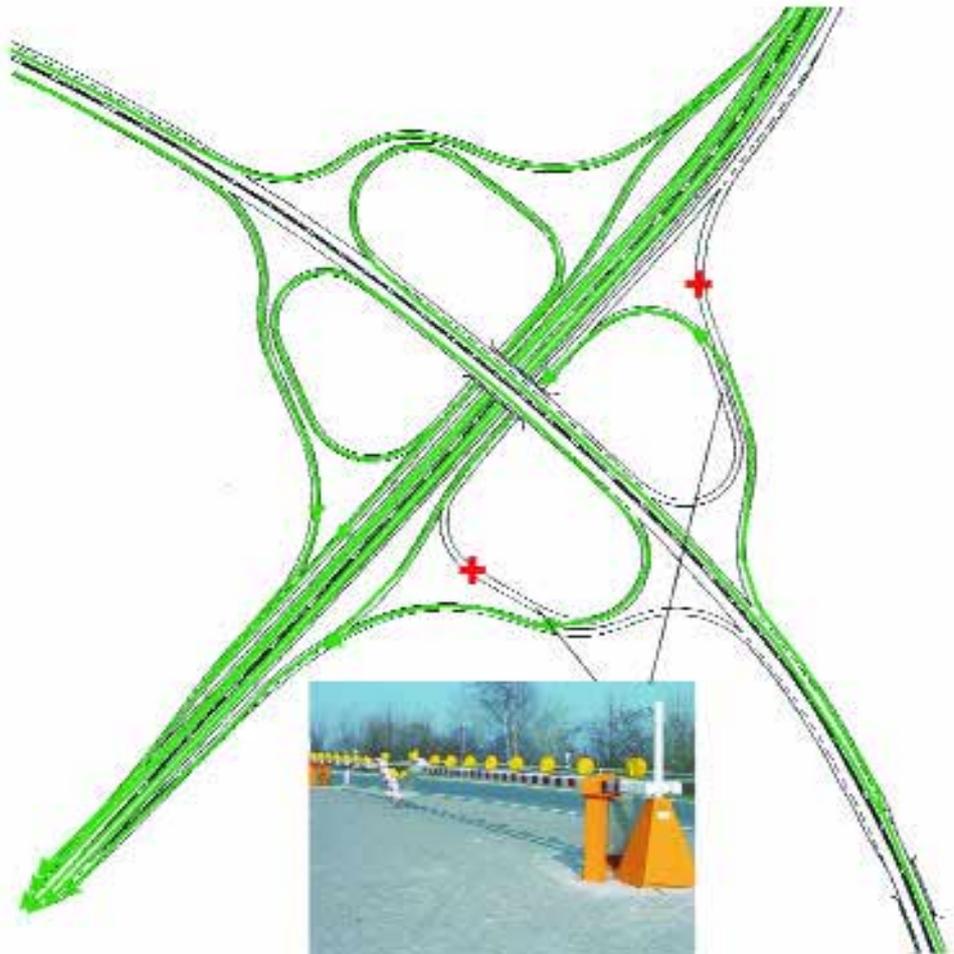


Abb. 9: Überleitungsbereiche mit Schrankenanlagen in den Verbindungsrampen des Seelhorster Kreuzes (Maßnahme A - Richtung Süden)

Naherholung

Viktoria Krüger

In der Region Hannover wohnt die Hälfte der Bürgerinnen und Bürger in der Landeshauptstadt Hannover, der größten Stadt Niedersachsens. Die andere Hälfte verteilt sich auf die 20 Städte und Gemeinden im Umland, wobei acht Kommunen zu den 50 größten Städten in diesem Bundesland zählen, voran die Stadt Garbsen auf Platz 13.

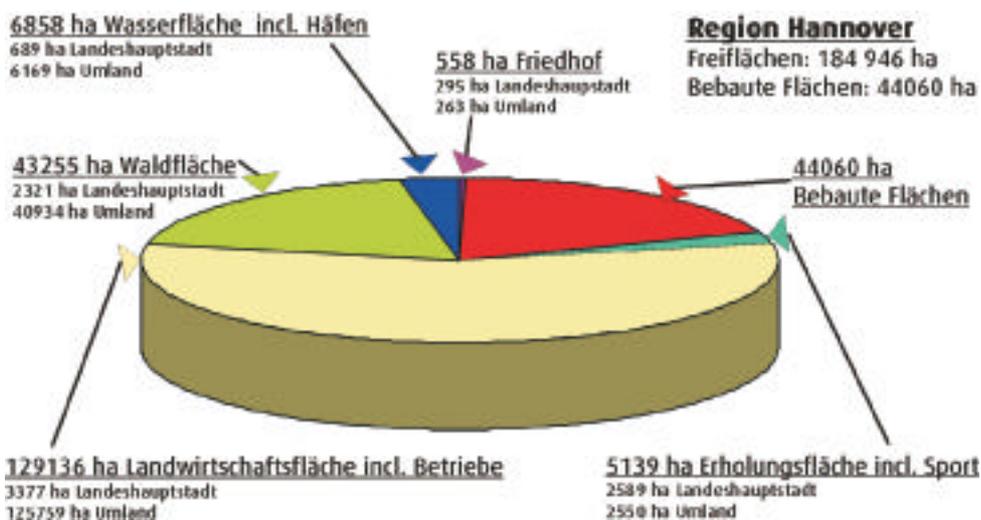
Auch für diese Region gilt es, die vier zentralen regionalplanerischen Funktionen Wohnen • Arbeiten • Verkehr • Erholen im abgestimmten Miteinander zu regeln.

„Erholung tut Leib und Seele gut“ (Sprichwort)

Die überwiegende Mehrheit der hier lebenden Menschen hat das Bedürfnis, sich im Rahmen des zur Verfügung stehenden individuellen Zeitbudgets – und jeder nach

seiner Fassung – zu erholen. Viele wählen dabei den Weg ins „Grüne“, zu „Mutter Natur“.

Durch strukturelle Veränderungen in der Arbeitswelt verfügen die Bundesbürger über zunehmende Freizeit, die insbesondere am Feierabend (70 – 72 %) und am Wochenende (18 – 20 %) genutzt wird. Freizeit ist überwiegend ein Stück Alltag und spielt sich zu etwa 50 % in Wohnungsnähe und im Wohnumfeld ab. Im Durchschnitt verfügen die Deutschen über eine tägliche Freizeit von knapp vier Stunden. An den Wochenenden verdoppelt sich die Stundenzahl. Als Freizeittätigkeit bevorzugen etwa 7 Millionen Deutsche das Wandern. Etwa 17 Millionen sind begeisterte und regelmäßig radelnde Radfahrer. Pro Jahr werden fast eine Milliarde Ausflüge mit dem Fahrrad unternommen. Gerade in einem Verdichtungsraum wie in der Region sind daher das Vorhandensein und die



Freiflächen/bebaute Flächen

Erreichbarkeit von Naherholungsgebieten wesentliche Kriterien für die subjektive Bewertung von Lebensqualität.

Naherholung steht somit – im Gegensatz zum Fremdenverkehr/Tourismus – in enger Verbindung zum Wohn- und Lebensort des Menschen. Naherholung verspricht die Möglichkeit, sich kurz entschlossen auf den Weg zu machen und möglichst ohne große Umstände das angestrebte Ziel zu erreichen: den Park, den See, den Wald, das Flusstal. Mit Naherholung werden „natürliche“ Freiräume verbunden, als Kontrast zur bebauten, zweckbestimmten Alltagsumwelt. „In der Natur fühlen wir uns so wohl, weil sie kein Urteil über uns hat“ – so erklärt der Philosoph Friedrich Wilhelm Nietzsche ihre Anziehungskraft und die Sehnsucht des Menschen nach Natur.

„Denn auf die Mischung kommt es an“

(Johann Wolfgang von Goethe)

Die Region Hannover ist ein per Reform und qua Gesetz geschaffenes künstliches Raumgebilde, das sich z. B. nicht an natürlichen Strukturen und Zusammenhängen orientiert. „Schlechtes Klima, keine Landschaft, alles flach, riesig öde“ so empfand der Dichter Gottfried Benn die Stadt und ihr Umfeld, als er von 1935 bis 1937 in Hannover, in der Arnswaldtstraße, Quartier bezogen hatte.

Dieses vernichtende Urteil hat diese Stadt bzw. Region - jedenfalls aus heutiger Sicht - nicht verdient, keinesfalls aber bei dem Thema „Grün“.

Bei näherer Betrachtung, sozusagen auf den zweiten Blick, zeigt sich diese Region



Übersicht Region Hannover



Blick vom Turm des Neuen Rathauses

als lebendiges, lebens- und liebenswertes Kulturlandschaftsbild, in das man hinein spazieren kann und das dem geneigten Ohr Geschichten erzählt.

Das Besondere dieser Region ist ihre Lage, sozusagen „mittendrin“, im Schnittpunkt dreier unterschiedlicher Naturräume. Auf einer Linie, die etwa dem Verlauf des Mittellandkanals – der sich mitten durch die Region zieht – entspricht, begegnen sich das norddeutsche Flachland, die Ausläufer der Mittelgebirge und die Bördelandschaft. Als große Diagonale ergänzt das Urstromtal der Leine das Spektrum der Naturraumtypen. Den Mittelpunkt bildet Hannover, die „Stadt der Gärten“.

Es ist immer wieder aufregend und beeindruckend, wenn man mit dem berühmten schrägen Fahrstuhl (den nächsten gibt es erst wieder in Paris!) auf den Turm des Neuen Rathauses fährt und die zwei Gesichter Hannovers von oben betrachtet: Zum einen das Stadtgesicht, die Metropole mit City und Regierungsbau-

ten, zum anderen das Gartengesicht: Maschpark, Maschsee und unendliches Leineauengrün.

Hier schlägt das grüne Herz der Region. Von hier aus erstreckt sich ein System von öffentlichen, halböffentlichen und privaten Anlagen und Streifräumen bis hin zur Regionsgrenze und darüber hinaus. Die Fülle und Vielfalt an Grün in Hannover – basierend auf einer Jahrhunderte alten Gartentradition – spiegelt sich in den 20 Städten und Gemeinden um Hannover wider: gestaltete Natur als regionales Netzwerk und Markenzeichen.

Im privaten Bereich sind es der Garten vor und hinter dem Haus, der Gartenhof, der Kleingarten, der Gutspark etc., die das Grün mit prägen und sozusagen „bunt machen“. Im öffentlichen Bereich spannt sich der Bogen vom Stadtplatz über Gärten und Parks in den Stadt- und Ortsteilen bis hin zu den großen Erholungslandschaften, die in jeder Jahreszeit – jede in ihrer Eigenart und mit ihren besonderen Offerten –



Baumtor im Calenberger Land
Deister

Steinhuder Meer, Steg am Nordufer



zur Regeneration, zum Energietanken einladen.

Sind es in Hannover neben der Eilenriede primär die künstlich und künstlerisch geformten Anlagen wie die Königlichen Gärten in Herrenhausen, so sind es im Umland eher die natürlichen Gegebenheiten, die die Erholungsqualität bestimmen. Im Südosten ist es das Calenberger Land mit seiner landwirtschaftlichen Tradition, den Gutshöfen und den „Rübenburgen“, im Südwesten sind es der Große und der Kleine Deister mit ihren Laubmischwäldern, im Nordwesten ist es der Naturpark Steinhuder Meer und im Norden sind es der Brelinger Berg und die Fuhrberger Wälder, die das Landschaftsbild prägen und das Potenzial für die Naherholung bilden.

Die Gestaltung und Sicherung dieses differenzierten regionalen Erholungsflächensystems, mit seinen vielfältigen Angeboten, ist Aufgabe der Regionalen Naher-

holung und erfolgt in Zusammenarbeit mit den Kommunen und Forstämtern sowie privaten und öffentlichen Institutionen und Organisationen, die sich ebenfalls mit dem Thema beschäftigen.

Auf der Grundlage gemeinsam entwickelter Programme und Konzepte werden z. B. ausgewählte Projekte unterstützt, Planungen in Auftrag gegeben und die geschaffenen Qualitäten der Öffentlichkeit präsentiert, stets im Rahmen der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel und der vorhandenen personellen Kapazitäten. Ein Streifzug durch die Region in Verbindung mit der Vorstellung zweier beispielhafter Leitprojekte sollen die Gedanken und Taten der Regionalen Naherholung veranschaulichen.

Gartenregion Hannover

„Wir brauchen Gartendenken gegenüber der von uns genutzten Erde als humanverantwortliche Ergänzung zur berechnenden Rationalität ökonomischen Handelns. Gartendenken heißt, aus dem Land mehr als nur das Letzte herauszuholen Wenn unsere Welt am Menschen nicht ersticken soll, so muss sie Gartenluft zum Atmen haben, ...“ fordert der Biologe Hubert Markl.

Garten definiert als (Über)Lebensgefühl, als Form für nachhaltigen Naturgenuss, in den auch nachfolgende Generationen noch kommen können. Garten als sinnbildlicher Ort für die aktive und passive Erholung.

Hannover – Stadt der Gärten: hier fand 1951 die erste Bundesgartenschau nach dem Zweiten Weltkrieg statt. Der damalige Ausstellungsort, der Stadtpark, ist heute ein Gartendenkmal mit gepflegten Rasenflächen, üppigen Stauden- und Rosenra-

batten und spiegelt den Zeitgeist der 50er Jahre deutlich wider. Ein lebendiger, beliebter Anlaufpunkt, der gern für Veranstaltungen, z. B. für die „Hannoverschen Pflanzentage“ genutzt wird.

Hannover – Stadt der Gärten: hier präsentierte sich im Jahr 2000 die Weltausstellung mit dem Unterthema „Stadt als Garten“ bzw. „Stadt und Region als Garten“. Dieses „Gartendenken“ löste im Vorfeld Aktivitäten aus: man erinnerte sich an die reichlich vorhandenen Gartenqualitäten, die in vielen Jahren – auch mit regionalen Mitteln – geschaffen worden waren. Man nutzte das Potenzial, restaurierte, ergänzte und gestaltete neu. Es erstrahlten nicht nur alte Anlagen im neuen Glanz und weitere Gärten entstanden, es wurden auch Landschaftsräume in Wert gesetzt und durch Grünverbindungen miteinander verknüpft. Beispiele sind der Landschaftspark Kronsberg, der Park der Sinne in der Stadt Laatzen und die Grünverbindung vom Kronsberg zur Leineaue. Nicht zu verges-



Leinebogen bei den Garbser Bergen

sen, die Leine, der Hannover einen weiteren Beinamen verdankt. Im Zuge des Gartenprojektes gelang es, den Taburaum des Flusses in der Innenstadt zu erobern und ihn den Menschen als Lebens- und Erlebnisraum zu schenken. Die Leine, die diese Region im diagonalen Schwung durchzieht und die auch zu einem Gutteil ihre Erholungsqualitäten bestimmt, ist durchgängig geworden und hat ihre Mitte wieder.

Hannover – Stadt der Gärten: hier soll 2017, wenn sich die Dinge entsprechend entwickeln, eine Internationale Gartenbauausstellung stattfinden, auf ehemals industriell genutzten Geländen am Rande der Stadt, im Stadtteil Misburg.

Die Gartenregion Hannover lebt aber nicht nur von ihren öffentlichen Grünqualitäten. Im entscheidenden Maß bestimmt die private Gartenkultur das Bild und die Vielfalt dieser Region, gerade auch im Umland. Ein Projekt, das sich seit 1990 erfolgreich gestaltet und entwickelt und das es in dieser Form und Fülle nur hier gibt (mit Ausnahme von England) ist die „Offene Gartenpforte“. An verschiedenen Tagen – verteilt über das ganze Jahr – bitten Gartenbesitzerinnen und –besitzer in ihr Privatparadies. Vom Vorgarten, Gartenhof bis zum historischen Gutspark reicht das Angebot an Gartenliebhaberinnen und –liebhaber, doch einmal einen Blick über den Zaun zu riskieren.

Der Grüne Ring – Die Landschaftsräume in und um Hannover

„Für die Peripherie muss die Landschaft das Gesetz werden“ fordert Walter Rosow.

Randbereiche und Räume unterliegen stets einer besonderen Dynamik, es sind „Reibungszonen“. Hierzu zählen auch die Landschaftsräume an den inneren und



Wietzetal

äußeren Rändern der Landeshauptstadt, die sich deutlich von einander unterscheiden: durch ihre naturräumliche Struktur und ihre geschichtliche Entwicklung.

Sie liegen in einer „Reibungszone“, im sensiblen „Zwischen“, im Begegnungsraum der Kernstadt und der sie umgebenden Kommunen. Diese Landschaften am Rande, die doch mitten in der Region liegen, sind zum Thema geworden: Ihre Inwert-Setzung ist Anliegen und Ziel des regionalen Vernetzungsprojektes Der Grüne Ring. Der Grüne Ring ist ein etwa 80 Kilometer langer Wander-/Radweg, der die Stadt Hannover auf vorhandenen Freizeitwegen umrundet. Drei Außenschleifen und eine Innenschleife ins Stadtgebiet ergänzen das Angebot des Basisringes um noch einmal etwa 80 Kilometer.

Der Grüne Ring berührt die Landeshauptstadt und die umliegenden Städte und Gemeinden. Er greift die radial ausgerichtete Verkehrswegestruktur Hannovers auf und verbindet sie – einem Rad ähnlich – zu einem in sich geschlossenen System. Dies gilt auch für die Erreichbarkeit mit Bussen und Bahnen. An und auf dem Grünen Ring liegen Haltepunkte des ÖPNV, so dass eine Erkundungstour oder ein Ausflug nach Belieben begonnen und beendet werden kann.



Schwarze Heide, Kennung Grüner Ring

Der Grüne Ring ist ein Weg–Zeit–Raum Vorhaben. Er ist Projekt und Prozess zugleich. Er durchstreift und markiert bestimmte veränderliche Situationen, die für den Stadt-Umland-Bereich der Region Hannover typisch sind. Wie ein Kaleidoskop bietet Der Grüne Ring Alltagsbilder und fordert dazu auf, teilnehmend zu beobachten und eigene Sichtweisen zu entwickeln. Der Grüne Ring ist ein vielschichtiges, vernetzendes Gemeinschaftsprojekt und versteht sich als Beitrag zum Thema Freiraumsicherung. Da er ein regionales Anliegen ist, hat der damalige Kommunalverband Groß-

raum Hannover die Federführung übernommen. In den sieben Jahren – seit der ersten Zusammenkunft der Beteiligten am „Grünen Tisch“ – ist viel geschehen, das Projekt hat an Konturen gewonnen.

Neben der Kennung in der Farbe Blau – einem speziellen Grünen-Ring-Blau – sind verschiedene Gestaltungs- und Ausbaumaßnahmen am und im Umfeld durchgeführt worden. Um über den Grünen Ring zu informieren und zu einer Tour auf ihm zu animieren, wurde das GrüneRingBuch entwickelt, ein wachsendes Lese-Bilder-Buch mit Karten, das Geschichte erzählt

und Tipps für interessante Anlaufpunkte gibt. Neben Führungen, Veranstaltungen und Vorträgen wurde 2001 und 2002 die „Tour der Region – ein Sonn(en)tag auf dem Grünen Ring“ als ganztägiges Fest mit Natur- und Kulturgenuss durchgeführt.

Der Grüne Ring hat sich zu einem Markenzeichen entwickelt. Als Ausflugsziel wird er nicht nur von den Erholungssuchenden aus der Region Hannover bewandert oder befahren, sondern ist auch Programm, wenn sich Besuch aus anderen Teilen der Welt ansagt. Er trägt dazu bei, dass sich diese Region sympathisch darstellt, mit einem für viele überraschenden Potenzial an gut nutz- und erreichbaren Grünflächen und Erholungslandschaften.

Der Würfel ist gefallen

(Julius Cäsar)

Mit der Bildung der Region Hannover wurde dieser per Gesetz die Regionale Naherholung, eine der vier Aufgaben des ehemaligen Kommunalverbandes, übertragen. Die Region Hannover ist seitdem „...zuständig für die kommunale Förderung der regional bedeutsamen Naherholung und kann auf Antrag der Gemeinden die Trägerschaft von Anlagen und Einrichtungen übernehmen, die diesem Zweck dienen ...“ (§ 8 (3) Gesetz zur Bildung der Region Hannover).

Mit der Zusammenführung verschiedener Institutionen begegnen sich in der Region Hannover unterschiedliche Verwaltungskulturen.

Der Kommunalverband Großraum Hannover mit seinen ausgewählten, projektorientierten Aufgaben und seiner übersichtlichen Beschäftigtenzahl wurde Teil eines großen Verwaltungsapparates, bei dem die Erfüllung der sogenannten Pflichtaufgaben – traditionsgemäß – im Vordergrund steht.

Gestaltung trifft Verwaltung

Die Regionalplanung, Wirtschaftsförderung, öffentlicher Personennahverkehr und Naherholung werden nun im Kontext zu Verpflichtungen im Bereich der Krankenhäuser, Schulen, des Sozialwesens und der Abfallregelung gesehen, um nur einige Themen zu nennen. Sie stehen somit durchaus in Konkurrenz zueinander, bezogen auf Bedeutung, Wertschätzung und finanzieller Förderung. Erschwerend kommt hinzu, dass die öffentlichen Kassen derzeit leer und Haushaltssperren sozusagen „an der Tagesordnung“ sind.

Wohin entwickelt sich die Naherholung?

„Die wahren Paradiese sind die Paradiese, die wir verloren haben“ (Marcel Proust)

Das Thema „Grün“ hatte es bis auf wenige zeitbegrenzte Ausnahmen immer schwer, ähnlich wie der Kulturbereich. Als „freiwillige Aufgabe“ umweht die Naherholung ein Hauch von Luxus. Über ihrer Finanzplanung schwebt – einem Damoklesschwert gleich – ein spitzer Rotstift, allzeit bereit, die Projektansätze zu streichen, besonders in Zeiten knapper Geldmittel.

Man fragt sich, warum dies so ist, denkt man an die vielen hier lebenden Menschen, die in ihrer Freizeit ins Grüne streben, Gärten und Parks zuhause besuchen und auf Gartenschauen und -messen eilen. Auch die Werbung sucht das Bündnis mit Natur und arbeitet gezielt mit gefühlsbetonten Bildassoziationen, um Produkte jedweder Art an die Frau bzw. den Mann zu bringen. Diese Strategie gilt auch für Verwaltungsorganisationen: Auf der Titelseite der Imagebroschüre, die über die Region Hannover informiert, tollten zum Beispiel fröhliche Menschen durch frisches Grün.

Was tun? Das Modell Region Hannover bietet hier durchaus Chancen, auch oder gerade in Zeiten leerer Kassen. Vorausset-

zung ist jedoch, dass Finanzknappheit nicht lähmt sondern gemeinschaftliches Denken und Handeln aktiviert und somit kreative und innovative Aufbruchstimmung auslöst.

In Bezug auf das Thema Naherholung kann auf einen Fundus von in vielen Jahrzehnten geschaffenen Potenzialen aufgebaut werden. Kultur, Sport, Naturschutz, Denkmalpflege, Gesundheit – um nur einige der weiteren Aufgaben der Region zu nennen – können die Gestaltung der Naherholung ergänzen bzw. beinhalten sie sogar, zum gegenseitigen Nutzen.

„Landschaft ist der Totalcharakter einer Erdgegend“ (Alexander von Humboldt)

Die Region Hannover hat ein spezielles Muster von Kulturlandschaft, das die Grundlage für die Naherholung und ihre Aktivitäten bildet. Landschaftsräume haben verschiedene Funktionen. Sie sind Refugium für Flora und Fauna, dienen dem Klimaschutz, der Wassergewinnung, sind Rohstoffreservoirs. Landschaftsräume sind Erholungsräume, geprägt von ihrer speziellen landwirtschaftlichen Nutzung.

Die vorhandenen Qualitäten und Potenziale zu sichern, muss daher das gemeinsame regionale Ziel sein, eine Allianz von Ökologie und Ökonomie zum Wohl der hier lebenden Menschen. Hierfür ist „Gartendenken“ erforderlich.

Naherholung ist kein Luxusartikel. In Zeiten zunehmender – oft unfreiwilliger – Freizeit und in Anbetracht der auseinanderklaffenden Geldschere ist es von entscheidender Bedeutung, sozialen Lebens(frei)raum für alle Alters- und Gesellschaftsgruppen zu schaffen.

Ein weiterer Aspekt ist die Erhaltung von psychischer und physischer Gesundheit: Erholungsraum heißt auch Nutzungsraum für Sport, Regeneration, Ernährung,

Eigenbestimmung. Untersuchungen belegen, dass Pflanzen und Grünflächen sich in vielfacher Hinsicht positiv auswirken. Sie fördern das Wohlbefinden des Einzelnen und bieten wirtschaftliche und soziale Vorteile für die Gesellschaft. Durchgeführte Studien bestätigen, dass ein grünes Umfeld Stress und z. B. hohen Blutdruck reduziert und der Blick ins Grüne Heilungsprozesse beschleunigt.

Nicht weniger bedeutsam ist der Aspekt des sogenannten „weichen Standortfaktors“. Wie in anderen (Konkurrenz-) Regionen schon längst bekannt und praktiziert, spielen bei gewerblichen Ansiedlungen das Image und das kultur- und landschaftsbezogene Freizeitangebot eine entscheidende Rolle.

Fazit

Die Region Hannover muss sich profilieren. Eine der wenigen unbestreitbaren Qualitäten dieser Region sind ihre Naherholungspotenziale: das vernetzte System an Gärten, Parks, Grünverbindungen und Landschaftsräumen.

Die Erhaltung, Gestaltung und Vermittlung dieses differenzierten Angebotes sollte daher zu den Zielen der Region Hannover gehören und als positiver Imageträger genutzt werden - zur Schaffung einer regionalen Identität. Nur wenn das gelingt, nur wenn der Wille zum gemeinsamen Handeln da ist, kann diese Region auf Dauer bestehen und auch finanzielle Durststrecken und Probleme meistern, denn „... Es sind Menschen und nicht Prinzipien, die die Welt bewegen.“ (Oscar Wilde)

Umweltschutz

Gerhard Meyer

Die Suche nach der besten Organisationsform für den Vollzug des gesetzlichen Umweltschutzes

National wie international wird seit langem diskutiert und engagiert gestritten, welche Behördenform für den Vollzug des gesetzlichen Umweltschutzes die richtige sei.

Die Einen sind der Meinung, dass eine effektive Umweltschutzverwaltung nur garantiert werden könne, wenn ausschließlich fachlich orientierte Behörden mit kompetenten Spezialisten aller Fachrichtungen zuständig seien. Daher kämen nur staatliche Sonderbehörden in Betracht, denn nur sie könnten unter wirtschaftlichen Bedingungen fachliche Kompetenz für alle Aufgaben durch ausreichend große Gebietszuschnitte bündeln. Kommunale Behörden könnten entweder eine gleiche fachliche Kompetenz nicht bieten oder vorhandene Fachkräfte nicht auslasten. Deshalb arbeiteten sie unwirtschaftlich. Außerdem bestehe bei Kommunalbehörden immer die Gefahr, dass sie nicht immer unabhängig und ausschließlich unter Fachgesichtspunkten sondern auch politisch motiviert handelten.

Die Anderen sind der Meinung, dass ein effektiver Umweltschutz in erster Linie Bürgernähe voraussetze und eine Verantwortlichkeit demokratisch legitimierter Selbstverwaltungsorgane. Deshalb kämen nur Kommunalbehörden in Betracht. Staatliche Organe müssten sich auf die Fachaufsicht beschränken. Wenn kommunale Umweltbehörden im Einzelfall keine ausreichende Fachkompetenz haben sollten, könnten sie staatliche oder private Gutachter einschal-

ten. Im Übrigen müsse Umweltschutz immer auch als unverzichtbarer Teil der kommunalen Daseinsvorsorge gesehen werden.

Die Gründung der Region Hannover hat die einmalige Chance geboten, das vermeintliche Gegeneinander von "Fachkompetenz versus Bürgernähe" aufzulösen und beides miteinander zu verbinden. Alle gesetzlichen Aufgaben des Umweltschutzes fallen in der Region Hannover in ausreichender Häufigkeit an, um das für eine kompetente Aufgabenerfüllung benötigte wissenschaftliche und technische Fachpersonal beschäftigen und auslasten zu können. Gleichzeitig bietet die Region Hannover als kommunale Gebietskörperschaft mit direkt gewählten Abgeordneten Bürgernähe, wenn auch nicht in gleichem Maße wie eine Stadt oder Gemeinde.

So hat es denn auch bei der Gründung der Region Hannover Diskussionen um die Frage gegeben, ob sie ausreichend bürgernah arbeite, oder ob bestimmte Aufgaben des Umweltschutzes zugunsten einer größeren Bürgernähe nicht besser bei den Städten und Gemeinden angesiedelt sein sollten. Obwohl grundsätzlich alle Vollzugsaufgaben des Umweltschutzes zugunsten einer hohen Fachkompetenz bei der Region Hannover gebündelt werden sollten, ist dennoch jede Einzelaufgabe des Umweltschutzes sorgfältig daraufhin geprüft worden, welche Vor- oder Nachteile bei einer Zuordnung als Regionsaufgabe oder als gemeindliche Aufgabe zu erwarten seien.

Ähnliche Diskussionen hat es bei der Frage gegeben, ob auch die Vollzugsaufgaben der staatlichen Umweltschutzbehörden auf die Region Hannover verlagert

werden sollten. Auch hier ist jede Einzelaufgabe auf die Vor- oder Nachteile einer Verlagerung auf die Region Hannover untersucht und erst dann entschieden worden. Soweit staatliche Fachbehörden des Umweltschutzes, wie das Landesamt für Ökologie oder das Gewerbeaufsichtsamt, Service-, Beratungs- und Gutachterfunktionen für die übrigen Umweltschutzbehörden wahrnehmen, standen deren Aufgaben für einen solchen Schritt selbstverständlich nicht zur Diskussion.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass grundsätzlich alle Vollzugsaufgaben des Umweltschutzes, und zwar sowohl der unteren wie der oberen Umweltschutzbehörden, der Region Hannover zugewiesen worden sind. Ausnahmen gibt es bei einzelnen Aufgaben, die nach Entscheidung des Landes Niedersachsen als Gesetzgeber aus Zweckmäßigkeitsgründen bei den Städten und Gemeinden oder staatlichen Behörden bleiben sollten. Darüber hinaus kann die Region Hannover den regionsangehörigen Städten und Gemeinden auf Antrag bestimmte, im Regionsgesetz¹ festgelegte Aufgaben übertragen.

Beispiel: Zuständigkeiten im Naturschutz

Insbesondere beim Schutz von Natur und Landschaft stellt sich die Frage, ob und inwieweit wegen möglicher gravierender Beschränkungen der gemeindlichen Planungshoheit die Zuständigkeit bei den Städten und Gemeinden liegen sollte.

Erbitterte Auseinandersetzungen darüber, ob die vom Bundesgesetzgeber 1993 mit dem sog. „Baurechtskompromiss“²

getroffene Regelung für durch die Bauleitplanung vorbereitete Eingriffe in Natur und Landschaft als naturschutzrechtliche oder planungsrechtliche Norm verankert wird, haben die Empfindsamkeit der Kommunen gegen Beschränkungen der kommunalen Planungshoheit einerseits und der Privatwirtschaft gegen politisch nicht beeinflussbare Vorgaben durch Fachgesetze andererseits exemplarisch deutlich werden lassen. Der Bundesgesetzgeber hatte die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung für den Bereich der Bauleitplanung 1993 zunächst nur in das Bundesnaturschutzgesetz eingefügt und hat sie erst später mit dem Bau- und Raumordnungsgesetz 1998³ als planungsrechtliche Norm in das Baugesetzbuch übernommen und der planungsrechtlichen Abwägung unterworfen.

Die Kompensation von planungsrechtlich vorbereiteten Eingriffen in Natur und Landschaft obliegt damit nach dem Baugesetzbuch den regionsangehörigen Städten und Gemeinden als Trägern der Planungshoheit. Weiter weist das Niedersächsische Naturschutzgesetz⁴ allen Städten und Gemeinden die Zuständigkeit für die Ausarbeitung und Durchführung von Landschafts- und Grünordnungsplänen zu⁵ und räumt die Möglichkeit ein, per kommunaler Satzung geschützte Landschaftsbestandteile auszuweisen.⁶

Das Regionsgesetz sieht darüber hinaus nur vor, den regionsangehörigen Städten und Gemeinden auf Antrag die Zuständigkeit für Naturdenkmale⁷ und gesetzlich geschützte Biotop⁸ zu übertragen. Soweit dies geschieht, haben die regionsangehörigen Städte und Gemeinden für diese Auf-

¹ Gesetz über die Region Hannover vom 5. Juni 2001 (Nds. GVBl. Nr. 16/2001, S. 348)

² Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22. April 1993 (BGBl. I., S. 466)

³ Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuches und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung (Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 – BauROG) v. 18. August 1997 (BGBl. I., S. 2081)

⁴ Niedersächsisches Naturschutzgesetz (NNatG) v. 11. April 1994 i.d.F.v. 21.03.2002 (Nds. GVBl., S. 112)

⁵ § 6 NNatG. In der Praxis wird davon insbesondere Gebrauch gemacht für Baumschutzsatzungen.

⁶ § 28 NNatG

⁷ § 27 NNatG

⁸ §§ 28a, 28b NNatG

gaben die Stellung einer unteren Naturschutzbehörde mit allen Rechten und Pflichten und unterliegen nur der Fachaufsicht durch die Region Hannover.

Kollidierende Interessen, die bei gleichzeitiger Zuständigkeit von Städten und Gemeinden für die Bauleitplanung und den flächenhaften Biotopschutz auftreten könnten, sollen vermieden werden. Soweit es um die Verwaltung gesetzlich geschützter Biotope geht, ist dies zwar nicht auszuschließen, jedoch gibt es hier kein Entschließungsermessen. Die Naturschutzbehörden sind an die Vorgaben des Gesetzgebers gebunden⁹ und haben, wenn sie Ausnahmen von den Verboten einer Beeinträchtigung oder Zerstörung gesetzlich geschützter Biotope im Außenbereich zulassen wollen, überdies die anerkannten Naturschutzverbände zu beteiligen, denen das Recht der Verbandsklage zusteht, wenn sie Verstöße gegen das Naturschutzrecht geltend machen.¹⁰

Alle übrigen Vollzugsaufgaben des Naturschutzes liegen grundsätzlich bei der Region Hannover, und zwar sowohl die Aufgaben der unteren wie die erstinstanzlichen Aufgaben der oberen Naturschutzbehörde.

Zuständigkeiten als Wasserbehörde, Abfallbehörde, Immissionsschutzbehörde und Bodenschutzbehörde

Bei den Aufgaben als Wasserbehörde und als Abfallbehörde zeigt sich eine mit dem Naturschutz vergleichbare Situation. Die generelle Zuständigkeit für alle

Vollzugsaufgaben liegt bei der Region. Die regionsangehörigen Städte und Gemeinden haben gleiche Zuständigkeiten wie generell in Niedersachsen. Zusätzlich übertragen werden können ihnen durch die Region einzelne wasserbehördliche Aufgaben.¹¹

Anders als bei den naturschutzrechtlichen Zuständigkeiten sind einige Vollzugsaufgaben bei der oberen Wasser- und Abfallbehörde¹² verblieben¹³, insbesondere solche, die im Zusammenhang mit der IVU-Richtlinie¹⁴ als notwendig für eine integrierte Zulassung und Überwachung von Industrieanlagen und Deponien in der Hand von Landesbehörden gesehen werden.

Es soll an dieser Stelle nicht vertieft diskutiert werden, ob das von der IVU-Richtlinie angestrebte hohe Schutzniveau für die Umwelt durch vollständige Koordinierung des Zulassungsverfahrens und der Auflagen für Industrieanlagen und Deponien in den Bereichen Boden, Wasser und Luft nicht auch bei einer grundsätzlichen Konzentration aller wasser- und abfallbehördlichen Vollzugsaufgaben bei der Region zu erreichen wäre. Fakt ist, dass der Landesgesetzgeber beim unternehmensbezogenen Umweltschutz der Region Hannover nicht die gleiche Verwaltungskraft und Kompetenz zutraut wie der Bezirksregierung und den Weg einer grundsätzlichen Konzentration aller Vollzugsaufgaben bei der Region hier nicht beschritten hat.¹⁵

Konsequenterweise gibt es keine Sonderzuständigkeiten für die Region als Immissionsschutzbehörde im Vergleich zu

⁹ Feststellung gesetzlich geschützter Biotope als gebundene Entscheidung von Amts wegen, Zulassung von Ausnahmen von den gesetzlichen Verboten als Ermessensentscheidung auf Antrag.

¹⁰ §§ 60a Nr. 7 b), 60c NNatG

¹¹ s. § 12 Abs. 3 Regionengesetz

¹² Bezirksregierung Hannover

¹³ vgl. im Einzelnen § 9 Abs. 1 Nrn. 11, 15 Regionengesetz

¹⁴ Richtlinie 96/61/EG des Rates der Europäischen Union vom 24. September 1996 über die integrierte

Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung

¹⁵ Gemeint sind nicht die Überwachungs- und Beratungsfunktionen des Staatl.



Praxisbeispiel - Umweltgefährdende Abfallablagerung

den Landkreisen und kreisfreien Städte in Niedersachsen. Lediglich das frühere behördliche Nebeneinander von Landeshauptstadt und Landkreis Hannover ist hier, wie bei den anderen umweltbehördlichen Aufgaben auch, aufgehoben.¹⁶

Dies gilt ebenso für die Aufgaben als Bodenschutzbehörde. Allerdings gibt es hier auch keine Vollzugsaufgaben einer oberen Behörde, die hätten verlagert werden können.

Umweltschutz als gestaltende Aufgabe der Region

„Umweltschutz ist die Gesamtheit aller Maßnahmen und Bestrebungen, die dazu dienen, die natürlichen Lebensgrundlagen von Pflanze, Tier und Mensch zu erhalten

bzw. ein gestörtes ökologisches Gleichgewicht der Natur wieder auszugleichen; i.e.S. der Schutz vor negativen Auswirkungen, die von der ökonomischen Tätigkeit des Menschen, seinen technischen Einrichtungen und sonstigen zivilisatorischen Gegebenheiten ausgehen, wobei die Umweltvorsorge für die Allgemeinheit effektiver und billiger ist als nachträgliche Maßnahmen des technischen Umweltschutzes.“¹⁷

Umweltschutz kann und darf sich daher nicht auf die behördliche Überwachung und Umsetzung umweltrechtlicher Normen beschränken. Umweltschutz ist eine gestaltende Aufgabe, die mit Hilfe und im Rahmen der geltenden Umweltgesetze zu erfüllen ist. Unmittelbar sichtbar wird dies beim Natur- und Landschaftsschutz und beim Gewässerschutz.

¹⁶ Zu den Zuständigkeiten nach Schornsteinfegerrecht s. § 9 Abs. 1 Nr.13 Regionsgesetz

¹⁷ zitiert aus Meyers Lexikon, LexiROM Version 3.0, 1997

Es gibt 34 Naturschutzgebiete in der Region und 84 Landschaftsschutzgebiete. Sie nehmen mit mehr als 100.000 ha über 30 % der gesamten Regionsfläche ein. Anzahl und Größe der Schutzgebietsflächen zeigen exemplarisch, welchen Stellenwert die Region Hannover einem Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen zumisst. Dies bringt natürlich auch Konflikte mit sich. Die Praxis zeigt, dass die Interessen der regionsangehörigen Städte und Gemeinden als Träger der Bauleitplanung und die Regionsinteressen als Naturschutzbehörde nicht immer deckungsgleich sind. Es gibt zahlreiche Wünsche von Städten und Gemeinden nach Löschung oder Teillöschung von Landschaftsschutzgebieten, um die Flächen einer Bebauung oder anderweitigen Nutzung zuzuführen. Und es gibt Forderungen der Landwirtschaft, die bewirtschafteten Schutzflächen möglichst frei von naturschutzrechtlichen Beschränkungen den erwerbswirtschaftlichen Anforderungen der Landwirte entsprechend nutzen zu dürfen. All diese Wünsche stehen nicht immer im Einklang mit den naturschutzrechtlichen Zielsetzungen der Region Hannover. Aufgabe der Region – auch als Träger der Regionalplanung – ist es hier, einen Ausgleich zu finden zwischen berechtigten Interessen einer angemessenen Siedlungsentwicklung der Städte und Gemeinden, der landwirtschaftlichen Bodennutzung und einem Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen.

Primär einer Wiederherstellung natürlicher Lebensgrundlagen dient das Ziel, die Gewässergüte in der Region Hannover nachhaltig zu verbessern. Maßnahmen sind zum einen eine konsequente Vermeidung von schädlichen Verunreinigungen der Gewässer durch strikte Überwachung von Gewässereinleitungen und Anlagen mit wassergefährdenden Stoffen und zum anderen die Verbesserung der ökologischen Selbstreinigungskraft der Gewässer durch Gewässerrenaturierung oder natur-



Bestimmung des Arteninventars an einem Gewässer

nahen Gewässerausbau. Die Region fördert deshalb die Gewässerrenaturierung und die Anlage von ungenutzten Gewässerrandstreifen.

Aktiver Umweltschutz muss auch als unverzichtbarer Teil einer nachhaltigen Entwicklung gesehen werden und sich mit Themenfeldern befassen, die nicht zum klassischen Aufgabenbereich des Umweltschutzes zählen und für die es keinen direkten gesetzlichen Auftrag der Region gibt. Neben der aktiven Verbreitung des AGENDA-Gedankens und einer Förderung nachhaltiger Entwicklung in allen gesellschaftlichen Bereichen durch eine Regionale AGENDA 21 gehört hierzu insbesondere der Klimaschutz.

Die Häufung von Wetterextrema in den letzten Jahren mit starken Stürmen und insbesondere extremen Niederschlagsereignissen, die in kurzer Abfolge zu Jahrhundert- und Jahrtausendhochwassern geführt haben, macht deutlich, dass die



Photovoltaik-Anlage auf dem Raschplatz-Pavillon in Hannover

durch den „Treibhauseffekt“¹⁸ verursachte globale Erderwärmung zur Klimakatastrophe führen wird, wenn nicht rigoros gegengesteuert wird. Ein effektiver Klimaschutz durch Verringerung der CO₂-Emissionen lässt sich weder allein durch staatliche Autorität, noch allein durch kommunales Handeln erreichen. Erforderlich ist ein Zusammenspiel aller gesellschaftlichen Kräfte, d.h. eine Einbeziehung aller Menschen und aller öffentlichen und privaten Organisationen, von deren Handeln oder Verhaltensänderung CO₂-Reduktionen abhängen. Der öffentlichen Hand kommt hier die Rolle eines Gewährleisters oder Garanten für die Aufgabenerfüllung zu. Sie hat dafür zu sorgen, dass Klimaschutzmaßnahmen geplant und organisiert werden und Projekte moderiert werden.

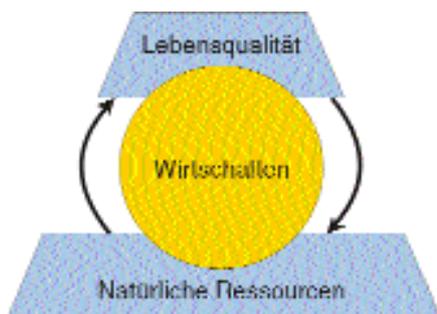
Die Region Hannover hat dies erkannt und setzt in ihrer aktiven Umweltpolitik

einen Schwerpunkt bei der Förderung regenerativer und ressourcensparender Energienutzung. Waren es in der jüngsten Vergangenheit überwiegend Windenergieanlagen, die heute als Landmarken regenerativer Energieerzeugung in vielen Teilen des Regionsgebietes die Landschaft mit prägen, so werden gegenwärtig Photovoltaikanlagen besonders gefördert, um die Sonne als Urquelle aller Energie auf unserer Erde direkt zu nutzen. Künftig soll auch das in der Region Hannover vorhandene Biomassepotential konsequent als regenerative Energiequelle genutzt werden. Die Verringerung von CO₂-Emissionen durch konsequente Nutzung regenerativer Energiequellen anstelle fossiler Brennstoffe verbunden mit einer rationellen Energieverwendung wird auch unterstützt durch eine Förderung der energetischen Sportstättenanierung.

¹⁸ Wie in einem Treibhaus das Glas behindern in der Erdatmosphäre v.a. Kohlendioxidmoleküle eine Rückstrahlung eingestrahelter Sonnenenergie in den Weltraum. Durch die im Verlauf der industriellen Entwicklung ständig gestiegene Emission von Kohlendioxid (CO₂) durch den weltweit angestiegenen Energieverbrauch wird dieser natürliche Effekt verstärkt.

Nachhaltigkeit als kommunales Verwaltungsprinzip

Kapitel 28 der AGENDA 21¹⁹ fordert von den Kommunen Initiativen zur Unterstützung: „Kommunen errichten, verwalten und unterhalten die wirtschaftliche, soziale und ökologische Infrastruktur, überwachen den Planungsablauf, entscheiden über die kommunale Umweltpolitik und kommunale Umweltvorsorge ... Als Politik- und Verwaltungsebene, die den Bürgern am nächsten ist, spielen sie eine entscheidende Rolle bei der Informierung und Mobilisierung der Öffentlichkeit und ihrer Sensibilisierung für eine nachhaltige umweltverträgliche Entwicklung.“



Regelkreis einer nachhaltigen Entwicklung

Eine nachhaltige Entwicklung im Sinne der AGENDA 21 erfordert generell ein öffentliches und privates Wirtschaften, das eine gerechte Verteilung der Lebensqualität bei gleichzeitigem Schutz der natürlichen Ressourcen zulässt. Ohne sozio-ökologische Synergien ist ein nachhaltiges Wirtschaften nicht möglich.

Der Region Hannover mit ihrer bewusst auf die drei tragenden Säulen der AGENDA 21 – Ökonomie, Ökologie und soziale Gerechtigkeit – ausgerichteten Verwaltungsstruktur kommt allgemein eine Vor-

bildfunktion zu für nachhaltiges Wirtschaften. Als im Umweltschutz generell zuständige kommunale Politik- und Verwaltungsebene trägt die Region eine besondere Verantwortung für eine nachhaltige Entwicklung auf kommunaler Ebene. Es darf keine einseitige Umweltpolitik ohne Beachtung der sozio-ökonomischen Entwicklung betrieben werden. Es darf aber auch weder eine Wirtschafts- noch eine Sozialpolitik ohne Beachtung der ökologischen Auswirkungen geben. Umweltschutz ist ein unverzichtbarer integrativer Teil jeglichen kommunalen Handelns in der Region Hannover, um eine nachhaltige Entwicklung zu gewährleisten und voranzutreiben. Die klassischen Verwaltungsprinzipien der Rechtmäßigkeit, der Zweckmäßigkeit und der Wirtschaftlichkeit sind um das Prinzip der Nachhaltigkeit zu ergänzen.

Ausblick

„Umweltschutz ist eine komplexe Materie, die ein fachliches fundiertes Know-how und integrative Fähigkeiten erfordert. Insbesondere dann, wenn die Umweltmedien in ihrer Komplexität sachgerecht sowie aufgaben- und projektorientiert erfasst und bewertet werden müssen. Dies ist immer dann der Fall, wenn die Umweltaspekte rechtssicher in Aufgaben und Projekte einzustellen und einer nachvollziehbaren Abwägung zu unterziehen sind. Durch gesplittete Zuständigkeiten bzw. getrennte Organisationseinheiten geht die hierfür erforderliche Kompetenz verloren. Die erforderliche Zusammenarbeit der Umweltfachleute lässt sich nur in einer Organisationseinheit effektiv und wirtschaftlich realisieren, da dann hier eine zügige und fachlich fundierte Abwicklung erfolgen kann und wird.“²⁰

¹⁹ Aktionsprogramm der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung, Rio de Janeiro, 1992

²⁰ Deutscher Städtetag: Positionspapier Kommunalen Umweltschutz, Köln, 2001

Deshalb gehören Umweltplanung und umweltbezogenes hoheitliches Handeln für alle Umweltmedien in eine Hand. Die Zusammenführung der Fähigkeiten und Zuständigkeiten in kommunaler Hand garantiert Bürgerorientierung und eine zukunftsorientierte Kommunalentwicklung.

Beim unternehmensbezogenen Umweltschutz hat der Landesgesetzgeber eine Zusammenführung der umweltrechtlichen Zuständigkeiten auf erstinstanzlicher Ebene bei der Region Hannover bisher gescheut. Es fehlt damit ein wichtiger Baustein, und es bestehen insbesondere bei den Umweltmedien Wasser und Boden Schnittstellen zwischen staatlicher und

kommunaler Zuständigkeit, die vermeidbar wären. Die Region Hannover verfügt über ausreichende Verwaltungskraft, um auch umfangreiche immissionsschutzrechtliche Verfahren zügig und verfahrenssicher abzuwickeln. Außerdem fallen in der Region Hannover als stärkstem industriellen Ballungsraum in Niedersachsen immissionsschutzrechtliche Verfahren in ausreichender Zahl an, um dauerhaft das notwendige Fachpersonal wirtschaftlich zu rechtfertigen.

So, wie die Region Hannover heute bereits zentraler Ansprechpartner für die Städte, Gemeinden und Einwohner in allen Fragen des Umweltschutzes ist, muss sie es auch für die Unternehmen werden.

Auf dem Weg zur sozialen Region?

Erwin Jordan

Das klassische Spannungsfeld westdeutscher Ballungsräume ist auch in der Region Hannover zu beobachten. Ein eher wohlhabendes Umland scheint einer armen Kernstadt gegenüberzustehen, das klassische Speckgürtelphänomen also. Ein Spannungsfeld, das weniger gemeinsam gestaltet als vielmehr konkurrent bearbeitet wurde. Und so hat man in der Vergangenheit wenig Gelegenheiten ausgelassen, um mit dem Finger aufeinander zu zeigen. Im mittelstädtisch bis dörflich strukturierten Landkreis konnte man häufiger bestimmte Teile der sozialen Realitäten in unserer postindustriellen Gesellschaft ignorieren. Und die Landeshauptstadt, sie richtete sich auch ein bisschen ein im Jammern, fühlte sich unverstanden mit all ihren Problemen und konnte nicht immer unterscheiden, ob Worte von außen akzeptable Kritik oder doch nur ländliche Hochnäsigkeit bedeuteten.

Am besten deutlich werden solche schlechten Verhältnisse doch immer noch an den Rändern: So hatte die Stadt lange Zeit massiv mit dem Problem einer offenen Drogenszene am Hauptbahnhof zu kämpfen, eine beileibe nicht untypische Großstadterscheinung. Und so groß das Problem war, so klein war das Karo seiner Betrachtung: Immer war die Rede von dem stadthannoverschen Drogenproblem. Doch trugen die Junkies, wenn überhaupt, allzu oft Personalausweise in ihren Taschen, die sie als Bürger von Neustadt, Barsinghausen, sogar von Uetze auswiesen. Wer schon einmal versucht hat, an der Bushaltestelle in Stöckendrebber, dem nördlichsten Dorf der neuen Region, Heroin zu kaufen, wird den Weg der Süchtigen zum Hauptbahnhof nach Hannover nachvollziehen können.

Wer auch nur halbwegs nüchtern die nackten Zahlen der Armutsverteilung zwischen Stadt und Landkreis zur Kenntnis nahm, dem blieb die Einsicht nicht verwehrt, dass diese Aufteilung, hier bei ca. 500.000 Einwohnern 36.000 Sozialhilfebezieher, da bei 600.000 Einwohnern unter 20.000 Sozialhilfebezieher, kein Ergebnis allein von kommunalpolitischem Handeln sein konnte. Es handelte sich vielmehr „nur“ um die normale Armutsverteilung zwischen Kernstadt und Umland in jeder westdeutschen Region.

Und auch die überproportional hohen Jugendhilfeausgaben der Stadt Hannover gegenüber dem Landkreis geben zumindest einen Hinweis darauf, dass bestimmte Siedlungsformen zu bestimmten Problemprägungen eher tendieren als andere. Andererseits steht die Landeshauptstadt unter dem nicht unberechtigten Verdacht, gerade in der Jugendhilfe notwendige Sparsamkeit und die Ausprägung von Kostenbewusstsein mit dem Hinweis, das wäre Sozialabbau, zu unterlassen.

Diese Kultur des jeweiligen Nichtverstehens wurde trefflich ergänzt durch die Ausprägung völlig unterschiedlicher Kulturen in den Sozialverwaltungen. Es ist mehr als erstaunlich, wie wenig von der Amtsleitung bis zum Sachbearbeiter gewusst wird von dem, was die jeweils anderen machen, und warum sie es tun. Neugierde jedenfalls wurde durch Abgrenzung ersetzt. Dabei war sicherlich hilfreich, dass auch nach außen jeweils völlig andere Bezugspunkte gesucht wurden. Der Landkreis orientierte sich eben an anderen Landkreisen, die Stadt aber eben an anderen Großstädten. Dabei konnte man gut in verschiedene Richtungen blicken.

Region warum?

Mit der Regionsbildung sollte, so jedenfalls das Ziel der Vordenker, ein relativer Ausgleich der ungleich verteilten sozialen Lasten angestrebt werden. Dabei war von Anfang an von beiden Seiten ein großes Misstrauen an den Tag gelegt worden. Während die Umlandgemeinden Sorge hatten, dass die Landeshauptstadt die Kosten ihrer kritisch zu hinterfragenden Sozialpolitik bei den Umlandgemeinden abladen würde, hatte die Landeshauptstadt die berechtigte Sorge, dass ihre Finanzverpflichtungen als zentraler Ort der Region (Infrastruktur) durch einen zu geringen Ausgleich der Soziallasten kompensiert würden. Man einigte sich dann auf eine Entlastungswirkung für die Landeshauptstadt in Höhe von ca. 25,5 Mio. Euro. Erreicht wurde dies hauptsächlich, indem die Region die örtliche Trägerschaft der Sozialhilfe übernahm und die Kosten eigener Jugendämter zu 80 % über die Region erstattet wurden.

In der Sozialhilfe hat der örtliche Träger Region dann die Städte und Gemeinden, also auch die Stadt Hannover, zur Erledigung der Aufgaben herangezogen, ein Ausgleich findet hinsichtlich der Sach-, nicht aber der Personalausgaben statt. Dies führt dann zu einer Entlastung der Stadt Hannover, da diese sich nur mit ca. 55 % an der Finanzierung der Region beteiligt, aber etwa 2/3 der Hilfeempfänger in seinen Stadtgrenzen beherbergt. Ein Manko dieser finanziell erklärbaren Beschränkung der Erstattungsleistungen auf die Sachkosten ist aber, dass damit der Einsatz von Personal zur Vermeidung von Sachkosten nicht gerade gefördert wird, also eher unwirtschaftliches Verhalten gefördert werden kann. Neuere Formen der Fallbearbeitung wie Fallmanagement u.a. rechnen sich ebenfalls nicht direkt – nur über niedrigere Umlagebelastungen – für die Städte und Gemeinden.

In der Erstattung von Jugendhilfeausgaben über die Region ist man einen anderen Weg gegangen. Eingedenk der fachlich unbestrittenen Tatsache, dass mit vernünftigem Personaleinsatz die Sachkosten steuerbar sind, hat man sowohl Personal- als auch Sachaufwand in die Erstattung aufgenommen. Dass man lediglich bis zu 80 % der auflaufenden Kosten erstattet, war zum einen dem Ziel geschuldet, auch eine Kostenverantwortung bei den Städten und Gemeinden zu belassen. Zum anderen war diese Regelung in der politischen Obergrenze der Entlastung begründet, die der Stadt Hannover zuteil werden sollte. Diese 80 %-Regelung führt jetzt aber dazu, dass auch diejenigen Städte und Gemeinden, die nach der Regionsbildung eigene Jugendämter gegründet haben, unter den selbst zu tragenden 20 % erheblich stöhnen. Und andere, die eigene Jugendämter gründen könnten, nehmen eben wegen dieser Belastung Abstand von der Übernahme des Jugendamtes.

Im Vordergrund der Regionsbildung stand also ein Finanzausgleich. Von „sozialer Region“ dagegen war kaum die Rede. Ein Gestaltungsauftrag für den Sozialraum Region Hannover war jedenfalls aus dieser Vorgeschichte und den entsprechenden gesetzlichen Regelungen nicht unbedingt abzuleiten.

Region wofür?

Die sozialen Aufgaben der Region sind äußerst umfangreich: Im neu gebildeten Dezernat für Soziale Infrastruktur werden etwa 60 % des Regionshaushaltes bewegt. Neben der schon erwähnten örtlichen Trägerschaft für die Sozialhilfe ist die Region auch noch Träger der Jugendhilfe – sprich hat ein eigenes Jugendamt – für die Städte und Gemeinden, die qua Regionsgesetz (unter 30.000 Einwohnern) kein eigenes Jugendamt betreiben dürfen bzw. die

KJHG-Regel ausnutzen, mehr Einwohner zu haben und doch keines betreiben zu müssen. Richtig regionalisiert ist der Gesundheitsbereich. Es gibt nur noch ein Gesundheitsamt, jetzt Fachbereich Gesundheit, mit Zuständigkeit für die gesamte Region. Nachdem schon die 6 Krankenhäuser des ehemaligen Landkreises seit Beginn der Region in deren Trägerschaft übergegangen sind, folgt jetzt das Klinikum der Stadt Hannover mit seinen 7 Krankenhäusern zum 1. Januar 2003. Damit wird die Region mit Ausnahme der Stadtstaaten Hamburg und Berlin der größte öffentliche Krankenträger der Bundesrepublik werden. Ebenfalls im Dezernat eingegliedert ist die Zuständigkeit für alle Berufsschulen und die Sonderschulen mit Ausnahme der Schulen für Lernhilfe. Bei dem Übergang der Schulen und der Krankenhäuser von der Landeshauptstadt in die Region hat es ebenfalls eine erhebliche Lastenverschiebung gegeben. In beiden Bereichen hat die Region nun die undankbare Aufgabe, neben den Kosten des laufenden Betriebes auch erhebliche Instandhaltungsrückstände der ehemaligen stadthannoverschen Gebäude aufholen zu müssen.

Regionale Solidarität mit begrenzter Haftung

Die Region ist gut ein Jahr alt, erste Haushaltszahlen zeigen, dass wesentliche Annahmen aus früheren Modellhaushalten nicht haltbar sind. Allein ein Rechenfehler in der Sozialhilfe im Haushalt 2002 und ein Schönrechnen bei den zu erwartenden ausgleichsfähigen Jugendhilfekosten ergeben für das Jahr 2003 ca. 33 Mio. Euro Mehrkosten. Statt hier entsprechend nachzujustieren, die Regionsumlage also entsprechend anzupassen, sprich zu erhöhen, geht die Politik zur Zeit einen anderen Weg: Die Regionsumlage wird abgesenkt, was vor dem Hintergrund der finanziellen Situation

der Städte und Gemeinden durchaus verständlich ist. Für die Region aber ist das ein fatales Signal, müssen doch so laufende soziale Ausgaben durch Schulden finanziert werden.

Dabei muss man vor Augen haben, welche Dynamik in dem Haushalt der Region steckt. Im Grunde sind unter dem Dach der Region jetzt die großen Haushaltsrisiken versammelt, die bei schlechter Wirtschaftslage ihr Potenzial entfalten: Sozialhilfe und Jugendhilfe. Dazu kommt noch der Öffentliche Personennahverkehr, der in der Nach-Expozeit eher unter den Kosten der großdimensionierten Infrastruktur leidet und in den nächsten Jahren aufgrund langfristiger Verträge im Volumen kaum beeinflussbar ist. Die einzige von der Region steuerbare Einnahmegröße ist dagegen die Umlage der Städte und Gemeinden. Diese aber enthält z.Z. keinen Faktor, der z.B. steigende Sozialhilfelasten mit einbezieht.

Die 33 Mio.-Herausforderung kam für die Politik vielleicht etwas zu früh. Noch hat die Region ihr Profil nicht gewonnen, ist noch nicht der politische Ort geworden, auf den sich die Regionsabgeordneten im Wesentlichen beziehen. Nach dem Schock der Vereinigung scheint jetzt erst mal ein bisschen Rückbesinnung auf heimatliche Stadt- und Gemeinderäte anzustehen.

Vom Finanzausgleich zur sozialen Region ?

Die Finanzausgleichsregeln in der Sozialhilfe und in der Jugendhilfe beziehen sich z.Z. auf die jeweils vor Ort tatsächlich anfallenden Ausgaben und Einnahmen. Obwohl es sich um einen stark reglementierten und in Teilen auch bezüglich der Leistungshöhe gesetzlich definierten Leistungskatalog handelt, sind doch die Ausgabenvolumina sehr unterschiedlich. Ein Vergleich der Hilfe zum Lebensunterhalt ergibt ebenfalls erhebliche erklärungsbedürftige Unter-

schiede bei den Ausgaben pro Fall und auch pro Person. So liegt die Stadt Hannover mit ihren Ausgaben an der Obergrenze der Ausgaben der ehemaligen Städte und Gemeinden des Landkreises. Die Bandbreite des ehemaligen Landkreises ist ebenfalls erheblich. Personenbezogen liegt die Stadt Hannover 20 % über dem Landkreisdurchschnitt, die Gemeinde mit den niedrigsten Ausgaben im Landkreis liegt dann sogar 30% unter diesem Durchschnitt.

Inwieweit diese Unterschiede sozialstrukturell bedingt sind, ist z.Z. überhaupt nicht zu benennen. Entsprechende Daten, gar eine gemeinsame Sozialberichterstattung fehlen noch. Inwieweit unterschiedliche Standards der Gewährung von sozialen Leistungen, auch unterschiedliche Verwaltungskulturen hier zu Buche schlagen, ist ebenfalls überhaupt noch nicht untersucht und kann höchstens Gegenstand von Vermutungen sein.

Vor diesem Hintergrund stellt sich immer stärker die Aufgabe, steuernde Elemente in die Finanzausgleichsbeziehung einzuziehen. Dabei gibt es schon Steuerungserfahrungen: Im Gebiet des ehemaligen Landkreises gab es seit 1998 eine sog. Sozialhilfevereinbarung zwischen den Städten und Gemeinden. Diese gewährte denen, die mit ihren Ausgaben unterhalb des Vorjahreswertes lagen, einen Bonus von bis zu 5 %-Punkten. Darüber hinausgehende Absenkungen mussten an den Landkreis abgeführt werden. Umgekehrt mussten Steigerungen von bis zum 5 % aus den Gemeinde- und Stadtsäckeln finanziert werden, bevor der Landkreis zahlen musste. Angesichts sinkender Sozialhilfeaufwendungen seit 1998 war dies ein einträgliches Geschäft für einige Städte und Gemeinden. Schließlich war Ausgangspunkt der Bonus- bzw. Malusberechnungen immer ein relativ höherer Vorjahreswert. Die Fortsetzung dieser Sozialhilfevereinbarung kam im Jahre 2002 zu Beginn der Region aus praktischen Gründen nicht zustande. Für die Jahre

2003 und 2004 scheidet eine Fortsetzung der alten Vereinbarungspraxis wegen der Einführung der Grundsicherung und dementsprechend fehlender Datengrundlage aus. Will man hier als Region also steuernd eingreifen, so müssen entsprechende Hebel konstruiert werden. Die Heranziehungssatzung, die die Aufgabenerledigung durch die Städte und Gemeinden im Bereich der Sozialhilfe regelt, räumt der Region entsprechende Möglichkeiten ein. Dabei betritt man das sensible Feld der kommunalen Gestaltungshoheit bei der Aufgabenerledigung. Dies verbietet von vornherein, von oben nach unten quasi auf dem Verordnungswege Regeln aufzustellen.

Dabei ist es für die Entwicklung von Steuerungsmechanismen sicherlich hilfreich, wenn drei Grundregeln beherzigt werden:

1. Die Aufgabenerledigung soll so weit es geht vor Ort und damit bürgernah erfolgen
2. Regeln werden nach gemeinsamer Erarbeitung verabredet, statt einseitig verordnet,
3. Es wird eine Kultur des Voneinanderlernens statt Übereinanderredens eingeübt, in der Begriffe wie „best practice“ und „Benchmarking“ keine Fremdwörter sind.

Unter diesen Vorgaben wird es möglich sein, den quasi aus den Finanzausgleichsmechanismen herauswachsenden Gestaltungsauftrag für den sozialen Raum Region erfolgreich wahrzunehmen.

Erste Ansätze – erste Erfolge

In der kurzen Zeit seit Gründung der Region konnten dabei schon erste vertrauensbildende Erfolge erzielt werden. So

arbeiten mittlerweile alle Bereiche des öffentlichen Gesundheitsdienstes bei angespannter Personalsituation regional, d.h. mit einem einheitlichen Versorgungsstandard für alle Regionsbürger. Die sozialpsychiatrische Versorgung ist praktisch komplett regionalisiert: So gibt es nicht nur einen regionalen Fachbeirat und einen regional zusammengesetzten Arbeitskreis Gemeindepsychiatrie mit den regionalen Anbietern, sondern die vorher sehr unterschiedlich organisierten sozialpsychiatrischen Dienste sind jetzt mit 10 Dienststellen vor Ort gleichmäßig in der Region verteilt und arbeiten nach einheitlichen Maßstäben. Gewinner dieser Neuordnung sind die psychisch Kranken und ihre Angehörigen im Gebiet des ehemaligen Landkreises. Wo früher nur 2 Anlaufstellen außerhalb des Stadtgebietes waren, so sind es heute derer 5, und noch dazu regional gut verteilt. Völlig neu strukturiert und im fachlichen Standard angehoben wurde auch die Kinder- und Jugendmedizinische Versorgung. Auch hier profitiert eher das Umland von den städtischen Vorarbeiten.

Ebenfalls gravierende Unterschiede gab es in der Praxis der Hilfe zur Arbeit (HzA) zwischen der Stadt und dem ehemaligen Landkreis. Setzte man in dem ehemaligen Landkreis verstärkt auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt, zeichnete sich die HzA-Praxis der Stadt Hannover auch dadurch aus, dass mittels HzA systematisch die Stärkung der sozialen und kulturellen Infrastruktur bis hinein in den Bereich der Pflichtleistungen vorgenommen wurde. Die neuen HzA-Grundsätze für die gesamte Region lassen die Aufgabenerledigung bei den Städten und Gemeinden, verteilen die Mittel pro Kopf der Sozialhilfeempfänger und ermöglichen ansonsten die gesamte Palette des Hilfe zur Arbeit-Angebotes von der Integration in den ersten Arbeitsmarkt über Qualifizierungsmaßnahmen, Beschäftigungen im zweiten Arbeitsmarkt bis hin zur sog. Gewöhnung in Arbeit.

Dabei soll primär versucht werden, eine Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt zu erreichen, die anderen Hilfeangebote sollen dann greifen, wenn dies nicht gelungen ist.

Was noch wichtiger ist als gemeinsame Grundsätze für Hilfe zur Arbeit in der Region, ist die Tatsache, dass über eben diese Grundsätze und die Frage ihrer praktischen Umsetzung die Diskussion um gemeinsames fachliches Handeln in der Sozialhilfe beginnt. Es finden erste Gespräche statt über die Einführung von Fallmanagement im Rahmen der Hilfe zur Arbeit. Im Ergebnis können dann gemeinsame Standards zur Aufgabenerledigung stehen, die auch die Grundlage für Finanzausgleichsregelungen bilden können.

Konstruktionsfehler und ihre Folgen

Die Absicht ehemaliger Landkreispolitiker, über die 80%-Ausgleichsregelung bei der Jugendhilfe die Landeshauptstadt nicht zu stark zu entlasten, wirkt sich für einige der Urheber eher kontraproduktiv aus. Für diejenigen nämlich, die mit Beginn der Region eigene Jugendämter aufgebaut haben und damit im Sinne der Regionspolitik gehandelt haben, wirkt sich der 20-prozentige Eigenbeitrag als erhebliche Belastung aus. Dies verstärkt sich noch durch die Tatsache, dass einige Städte und Gemeinden, die qua Regionsgesetz eigene Jugendämter gründen könnten, dies eben aus diesen fiskalischen Gründen nicht tun. Dies wiederum hat zur Folge, dass die Städte mit eigenem Jugendamt via Regionsumlage sozusagen auch noch die Spitzkosten für die Jugendarbeit in diesen Städten und Gemeinden tragen müssen. Ein relativ ungerechter Zustand also, welcher noch dazu gleich im ersten Jahr mit einer hohen Steigerungsrate in der Ausgleichsmasse belastet wird. Ursache hierfür ist die Erfah-

rung, dass dort, wo die Aufgabenerledigung dem Bürger näher rückt, selbiger die Aufgabe offensichtlich auch stärker in Anspruch nimmt. Die Jugendhilfeausgaben steigen also bei den Städten und Gemeinden mit neuem Jugendamt z.Z. ganz erheblich. Spareffekte, die an anderer Stelle durch die Regionsbildung, wie z.B. im Bereich Gesundheit durchaus eingetreten sind, werden also hier durch die Folgen der Bürgernähe mehr als aufgezehrt. Um für die Region den zukünftigen Jugendhilfelastenausgleich in kalkulierbarem Rahmen zu halten, arbeitet z.Z. eine Gruppe aus Vertretern der Städte und Gemeinden mit eigenem Jugendamt und der Region an Standardisierung und Pauschalierung des Ausgleichssystems. Die Ergebnisse dieser Arbeit sollen die Basis für den Ausgleich im Jahre 2004 schaffen. Erst wenn diese Vorarbeiten geleistet sind, kann über eine Veränderung des „Webfehlers 80 %-Regelung“ nachgedacht werden. Doch verbirgt sich hinter diesen einfachen Formeln Standardisierung und Pauschalierung erheblicher Zündstoff, geht es doch darum, zwei durchaus unterschiedliche Jugendhilfekulturen zwischen Stadt und ehemaligem Landkreis zumindest im Finanzausgleich auf eine gemeinsame Ebene zu bringen. Die Entwicklung wird dann nicht auf der Ebene des Finanzausgleichs stehen bleiben, vielmehr werden dessen Regeln über kurz oder lang mit kommunalen Ausdifferenzierungen standardbildend für die gesamte Region sein. Hier muss dann allerdings darauf geachtet werden, dass nicht aus den Standardisierungsnotwendigkeiten eines Finanzausgleichs heraus Fehlsteuerungen für die praktische Jugendhilfearbeit entstehen.

Der blinde Fleck soziale Region

Auf die verschiedenen Kulturen der sozialen Arbeit wurde bereits hingewiesen. Folgerichtig ist, dass es auch keine gemein-

same statistische Grundlage für das soziale Geschehen in der Region gibt. Eine gemeinsame Sozialberichterstattung, eine Gesundheitsberichterstattung, ein Jugendhilferahmenplan oder eine Pflegeplanung fehlen natürlich ebenso. Dabei gibt es ein durchaus ernst zu nehmendes Planungsgefälle zwischen der Landeshauptstadt mit einem fortgeschrittenen Berichtswesen und dem ehemaligen Landkreis, der wenn überhaupt, einzelne statistische Erhebungen geleistet hat.

Dabei hat die Region jetzt bestimmte gesetzgeberisch vorgeschriebene Planungsaufgaben. Sie muss einen Jugendhilferahmenplan erarbeiten und ist auch zuständig für die Pflegeplanung nach dem Nds. Pflegegesetz. Diese beiden Planungsaufgaben bilden nun sozusagen das Vehikel für die Installierung einer umfassenden Sozialplanung.

Im Rahmen der Jugendhilferahmenplanung wird jetzt mit einer sog. Sozialraumbeschreibung begonnen. Mit wenigen Indikatoren werden ca. 70 soziale Räume in der Region beschrieben. Es ist schon jetzt absehbar, dass diese Sozialraumbeschreibung den Blick eher weg von dem klassischen Stadt-Umland-Konflikt lenken wird. Sozial schwierige Sozialräume wird es auch außerhalb des Gebietes der Landeshauptstadt in erheblicher Zahl geben. Sozial eher unauffällige Sozialräume dagegen werden auch zahlreich innerhalb des Stadtgebietes lokalisierbar sein. Damit haben wir den Blick endlich frei für die Lösung sozialer Probleme da, wo sie virulent sind, nämlich in bestimmten Räumen in der Region. In der Addition jedenfalls, wenn man Summen für das Stadtgebiet und das Umland getrennt bildet, wird im Stadtgebiet natürlich mehr an Armut und sozialen Problemlagen sichtbar werden, als im Gebiet des ehemaligen Landkreises. Dies aber ist ein eher nebensächliches alte Weißheiten bestätigendes Ergebnis für die Verteilung von Ressourcen. Jedenfalls artikulieren die Aussagen über

die Sozialräume unabhängig von ihrer Lage innerhalb oder außerhalb des Stadtgebietes ihre jeweils speziellen Interventionsbedarfe.

Um zu einem verbesserten Ressourceneinsatz zu kommen, auch diesen zwischen Region und Städten und Gemeinden besser abstimmen zu können, wird auch der ganze Bereich der Zuwendung an freie Träger erfasst nach den Fragen was, wie viel, wieso, warum zahlt die Region, warum zahlen die Städte und Gemeinden.

Eine weitere Fundierung der Arbeit an der sozialen Region Hannover wird im Bereich der Pflege geschehen. Zwar ist das Instrument der Pflegeplanung nach dem Nds. Pflegegesetz ein reichliches stumpfes Schwert. Der gesetzliche Auftrag bietet aber Anlass und Möglichkeit, im Zusammenhang mit einer die wichtigen Akteure einschließenden Pflegekonferenz die fachliche und politische Debatte über die Zukunft der pflegerischen Versorgung gerade für ältere Menschen in der Region zu organisieren.

Hier wird es in der Region in den nächsten 10 Jahren ganz erhebliche demografische Veränderungen geben. Ist z.Z. noch die Zahl der Menschen über 65 im Gebiet der Landeshauptstadt wesentlich höher als im Gebiet des ehemaligen Landkreises, so wird sich dieses Verhältnis im nächsten Jahrzehnt umdrehen. Die Stadtflüchtlinge der siebziger Jahre kommen in die Jahre und stellen damit sich und das Gemeinwesen vor erhebliche Herausforderungen. Es wird eine spannende Aufgabe sein, im Stadtumlandgeflecht und unter den besonderen Bedingungen eines eher ländlich strukturierten Raumes hier über die genannten Instrumente Impulse für eine Ausgestaltung einer Hilf Landschaft zu geben, die die Eigenständigkeit der Betroffenen fördert und eine Hilfekultur in den Städten und Gemeinden vor Ort ausbauen hilft.

Regional denken?

Wer bezieht sich eigentlich außerhalb der Verwaltung in seinem sozialpolitischen Denken und Handeln auf die Region? Es sind noch wenige. Die AG der Freien Wohlfahrtspflege zum Beispiel hat sich regional organisiert, der eine oder andere Verein oder Verband ebenfalls. In der Politik nähert man sich der Region mental langsam an. Und bei den Bürgern? Da die Region, wie beschrieben, in den seltensten Fällen der direkte soziale Dienstleister für die Bürger ist, ist die Region als sozialer Akteur noch ziemlich unbekannt. Viel mehr als Bürgerproteste über zu lange Bearbeitungszeiten für bestimmte Anträge sind noch kaum zu verzeichnen.

Das ist auch nach so kurzer Zeit noch nicht anders zu erwarten. Doch braucht die Region aufgrund ihres umfassenden sozialen Gestaltungsauftrages das öffentliche Bewusstsein, die öffentliche Auseinandersetzung über die regionale Sozial- und Gesundheitspolitik. Und sie hat gute Chancen, diese Basis in den nächsten Jahren zu schaffen. Dabei ist mindestens so wesentlich wie das, was getan wird, die Frage, wie es getan wird. Gerade bei den anstehenden Planungsprojekten gilt es deshalb, moderne Formen der Bürgerbeteiligung zu praktizieren, über Foren und andere öffentliche Orte das Wachsen eines kritischen regionalen Sozialbewusstseins zu fördern. Am schönsten wäre, wenn im Jahr 2004 (oder schon etwas früher?) die ersten Proteste gegen die regionale Sozialpolitik artikuliert würden. Nicht, dass man durch schlechte Politik es darauf anlegen sollte. Aber Kritik heißt in diesem Fall nun mal, die Region wird nicht nur wahrgenommen, sondern die Bürger mischen sich auch noch ein. Was kann es Schöneres geben?

Abfallwirtschaft

Axel Priebes

Einleitung

Eine einheitliche Abfallpolitik für die gesamte Stadtregion war eine der entscheidenden Erwartungen, die im Vorfeld der Regionalreform an dieses Projekt gerichtet wurden. Trotz vorübergehender planerischer Zuständigkeiten beim damaligen Verband Großraum Hannover in den 1970er Jahren war die Abfallpolitik eines jener Politikfelder, in denen es vor der Regionsbildung nicht zu einer gemeinsamen politischen Linie kam.

In den 1990er Jahren war sogar ein deutlichen Auseinanderdriften der abfallpolitischen Grundlinien zu erkennen, das in unterschiedlichen Konzepten, Verträgen und Ausbauplanungen gipfelte.

Das Regionsgesetz erhielt sowohl für die Neuordnung der Abfallwirtschaft als auch für das Krankenhauswesen eine zeitliche Sonderregelung. Abweichend von der Regionsbildung zum 1.11.2001 sollte in diesen beiden Bereichen der Übergang der Aufgaben und Einrichtungen zu einem zwischen der Landeshauptstadt und der Region zu vereinbarenden Zeitpunkt, spätestens aber am 1. 5. 2003, erfolgen¹. Dadurch wurde die Region Hannover mit ihrer Bildung am 1.11.2001 zunächst nur öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger für das Gebiet des bisherigen Landkreises Hannover, während die Landeshauptstadt Hannover ihre Zuständigkeiten behielt. Sowohl in der Abfallwirtschaft als auch im Krankenhausbereich ist der tatsächliche Übergang auf Grund von Vereinbarungen zwischen Landeshauptstadt und Region zum 1.1.2003 erfolgt.

Im Folgenden soll die Regionalisierung der Abfallwirtschaft, beginnend mit einem Rückblick auf die Diskussionen der 1990er Jahre, nachgezeichnet werden.

Abfallpolitische Diskussion der 1990er Jahre

Nachdem in den 1960er und 1970er Jahren durch den damals für die abfallwirtschaftliche Planung zuständigen Verband Großraum Hannover Anstrengungen zu einer gemeinsamen Abfallpolitik in der Region unternommen worden waren, führten die organisatorischen Veränderungen beim Verband im Jahre 1980 dazu, dass seitdem der Landkreis Hannover und die Landeshauptstadt Hannover wieder jeweils für ihren Bereich ausschließlich für die Abfallwirtschaft zuständig waren. Trotz einer Reihe von Bemühungen in den 80er und 90er Jahren, zu gemeinsamen Konzepten zu kommen, gingen Stadt und Kreis in den 90er Jahren unterschiedliche abfallpolitische Wege.

Die Gründe hierfür lagen zwar überwiegend bei den Akteuren in der Region, doch ging der Handlungsdruck vor allem von den abfallpolitischen Rahmenbedingungen auf Bundesebene aus.

Nachdem der Landkreis Hannover bereits in den 70er Jahren mit der Planung des Deponiestandortes Kolenfeld begonnen hatte und diese neue Deponie im Jahre 1988 eröffnet werden konnte, wurde schon Anfang der 90er Jahre mit einer erneuten Standortsuche für eine weitere Deponie begonnen. Allerdings wurden mit der

¹ § 85 Abs. 2 des Gesetzes über die Region Hannover vom 5. Juni 2001

neuen TA-Siedlungsabfall², die im Jahr 1993 in Kraft gesetzt wurde, Zuordnungswerte für die Ablagerung von Siedlungsabfällen auf Deponien vorgegeben, die faktisch eine thermische Behandlung der Abfälle als Regelfall vorgeben. Im Zuge der Erstellung eines Abfallwirtschaftsprogramms wurde Anfang 1994 in den politischen Gremien des Landkreises Hannover die Entscheidung getroffen, die Restabfälle in der Zukunft vollständig einer thermischen Restabfallbehandlung zuzuführen. Ursprünglich sollte dies in Kooperation mit den Landkreisen Nienburg und Hildesheim geschehen – dieser Ansatz scheiterte aber ebenso wie eine Kooperation mit der Stadt Hannover. Um seinen knappen Deponieraum besser ausnutzen zu können³, entschied sich der Landkreis dafür, die heiz-

wertreiche Grobfraktion an die Müllverbrennungsanlage Hameln abzugeben, mit der für den Zeitraum 1994 bis 2004 ein Vertrag über 40.000 bis 50.000 Mg/a geschlossen wurde. Wegen der dadurch absehbaren Reduzierung der Restabfallmengen wurde die Suche nach einem neuen Deponiestandort 1995 eingestellt. Nach einer im Jahr 1996 durchgeführten europaweiten Ausschreibung zur thermischen Restabfallbehandlung kam es am 1. 7.1997 zum Abschluss eines Vertrages, der in einer zeitlichen Staffelung die thermische Verwertung von bis zu 138.000 Mg/a Restabfall in der Anlage der BKB in Buschhaus bei Helmstedt ermöglicht⁴. Damit waren im Landkreis Hannover die Optionen vorhanden, den größten Teil der auf 171.000 bis 176.000 Mg/a (im Jahr 2005) geschätzten



Müllfahrzeuge der beiden fusionierenden Abfallbetriebe auf der Deponie Kolenfeld (2002)

² Die Technische Anleitung Siedlungsabfälle (TASi) schrieb im Regelfall einen Glühverlust für abzulagernde Abfälle von 5% für die Deponiekategorie II vor, d.h. für Restabfälle auf sogenannten Hausmülldeponien. Darüber hinaus war in Ziff. 2.4 eine Ausnahmeklausel enthalten.

³ Durch die thermische Behandlung ist der Rest deponietechnisch besser abzulagern, d.h. es ist eine höhere Verdichtung des Materials möglich.

⁴ Die vertraglich geregelten Mengen liegen von 2000 bis 2005 bei 68.000 bis 92.000 Mg/a, von 2005 bis 2010 bei 102.000 bis 138.000 Mg/a und von 2010 bis 2015 bei 34.000 bis 46.000 Mg/a mit Verlängerungsmöglichkeiten, so dass in dem Zeitraum zwischen 2005 bis 2020 102.000 bis 138.000 Mg/a angeliefert werden können.



Anlieferung ABZ

Restabfallmengen thermisch behandeln zu lassen.

Ein anderer Weg wurde in der Landeshauptstadt Hannover im Jahr 1995 mit dem Beschluss des Rates über das Abfallbehandlungskonzept für die Landeshauptstadt Hannover eingeschlagen. Damit wurde der Bau eines Abfallbehandlungszentrums (ABZ) mit den Bausteinen

- Bioabfall-Kompostwerk (BAK),
- mechanische Aufbereitungsanlage (MA) und
- biologische Aufbereitungsanlage für Restabfälle (BA)

auf den Weg gebracht. Nach diesem Konzept sollte der gesamte in der Landeshauptstadt anfallende Restabfall in der MA vorbehandelt werden. Die damals für das Jahr 2005 prognostizierte Restabfallmenge von ca. 295.000 Mg/a sollte in zwei etwa gleich große Teilströme aufgeteilt werden,

nämlich in eine biologisch abbaubare Feinfraktion und in eine heizwertreiche Grobfraktion. Die Feinfraktion sollte zusammen mit Klärschlamm der Stadtentwässerung in der BA biologisch behandelt und anschließend deponiert werden. Die Entscheidung über den Umgang mit der Grobfraktion wurde zunächst bis zum Jahr 1999 zurückgestellt. Da sich bis 1999 die Rechtslage nicht wesentlich geändert hatte, beschloss der Rat in diesem Jahr, die Grobfraktion vom 1. 6.2005 an zu verbrennen. Als Ergebnis einer im Sommer 1999 durchgeführten europaweiten Ausschreibung erhielt die TRABA-Germania GmbH den Zuschlag für den Bau einer Thermischen Restabfallbehandlungsanlage. Nachdem dieses Unternehmen Mitte der 90er Jahre eigentlich an einem Standort im Stadtteil Misburg eine Müllverbrennungsanlage errichten wollte, wurde nach einer durch die Politik der Landeshauptstadt veranlassten Verlagerung des Vorhabens im Jahr 2002 am neuen

Standort Lahe das Zulassungsverfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz durchgeführt. Für die Bauaufträge des Abfallbehandlungszentrums (ABZ) Lahe wurde 1998 die ABZ Hannover GmbH im 100%igen Besitz der Landeshauptstadt gebildet. Die MA wurde nach europaweiter Ausschreibung im September 2000 in Betrieb genommen. Auch für die geplante BA wurde eine Ausschreibung durchgeführt, die Ende 1999 zum Beschluss der Auftragsvergabe an die Firma Babcock-Borsig-Power-Environment führte. Der Auftrag für diese Anlage mit einer Größenordnung von 100.000 Mg/a Durchsatz⁵ bei einem Investitionsvolumen von ca. 24 Mio. € wurde im Januar 2000 erteilt.

Die unterschiedlichen Wege der Landeshauptstadt und des Landkreises zeigen die sehr unterschiedlichen abfallpolitischen Positionen der 90er Jahre im Spektrum der abfallrechtlichen Möglichkeiten:

- Die Politik der Landeshauptstadt vertrat einmütig die Position, so spät wie möglich und dann in möglichst geringen Mengen zu verbrennen. Hintergrund dieser Position war vor allem das wirtschaftliche Interesse, die vorhandenen großen Deponiekapazitäten zu nutzen. Das Abfallgesetz von 1993 wurde in der Weise interpretiert, dass ab 2005 nicht die vollständige Verbrennung zwingend geboten wäre, sondern auch eine gesplittete Lösung (je zur Hälfte thermische und biologische Behandlung) möglich wäre.

- Die Politik des Landkreises setzte angesichts der fehlenden eigenen Deponiekapazitäten schon recht früh mit breiter Mehrheit auf die Verbrennung, wobei diesem Behandlungsweg gegenüber der unbehandelten Deponierung und der biologischen Behandlung klarer Vorrang eingeräumt wurde. Daraus resultieren die erwähnten

Beschlüsse, schon deutlich vor dem gesetzlich vorgesehenen Zeitpunkt Verträge zur thermischen Behandlung der eigenen Restabfälle zu schließen.

Diese beiden Positionen standen sich in den 90er Jahren sehr zugespitzt und kompromisslos gegenüber. Aus heutiger Sicht mutet es schwer verständlich an, dass es damals nicht zu einer gemeinsamen Nutzung der Deponiekapazitäten in der Landeshauptstadt gekommen ist. Auf jeden Fall waren zum Zeitpunkt der Regionsbildung mit den genannten Beschlüssen und Verträgen die abfallpolitischen Positionen sowohl bei der Landeshauptstadt als auch beim Landkreis weitgehend zementiert. Zu zusätzlichen Verstimmungen hatte der Standort Hannover-Lahe für die geplante Verbrennungsanlage der TRABA Germania GmbH geführt. Im damaligen Landkreis und besonders auch in der Nachbargemeinde Isernhagen wurde diese Standortentscheidung als Alleingang der Landeshauptstadt kritisiert und entschieden abgelehnt.

In der Folge wäre die regionale Abfallwirtschaft im Jahr 2003 mit zwei unterschiedlichen Konzepten an den Start gegangen. Eine erneute abfallpolitische Grundsatzdiskussion entwickelte sich jedoch überraschend im zweiten Halbjahr 2002 auf Grund der Tatsache, dass die ausgewählte Projektfirma für die BA Konkurs anmelden musste. Damit bestand die Notwendigkeit, aber auch die Chance, das für die Landeshauptstadt Hannover entwickelte abfallpolitische Konzept in einer regionalen Perspektive zu überprüfen. Zwischen den Verwaltungen der Landeshauptstadt und der Region bestand hierbei Einvernehmen, dass die Entscheidung über den künftig einzuschlagenden Weg bei der Region und nicht mehr bei der Landeshauptstadt Hannover liegen sollte. Die abfallpolitische Grundsatzdiskussion wurde im Herbst 2002 mit großer Intensität und teilweise auch

⁵ Die Genehmigung ermöglicht allerdings eine Maximalauslegung der BA von 150.000 Mg/a

Schärfe geführt. Dabei ging es insbesondere um die Frage, ob die im Frühjahr 2001 verschärften gesetzlichen Anforderungen nur durch eine thermische Behandlung der gesamten Restabfallmengen in der Region Hannover erfüllt werden könnten oder ob eine biologische Behandlungsanlage unter den Randbedingungen der in der Region bestehenden Deponien weiterhin zeitgemäß und zukunftsfähig wäre.

Zur Entscheidungsfindung in den politischen Gremien der Region Hannover wurde bei der Arbeitsgemeinschaft Prof. Doedens/Fa. Atus eine Kurzstudie über künftige Optionen der Restabfallentsorgung in der Region Hannover in Auftrag gegeben⁶. Diese kam zu dem Ergebnis, dass die Kostenunterschiede zwischen den betrachteten Varianten bei den angenommenen Preisen mit ca. 10% bzw. rd. 5 Mio. €/a zwar relativ gering wären, dass jedoch eine erweiterte mechanisch-biologische Anlage (MBA) die kostengünstigste Variante wäre. Bei der Umweltbewertung wurde eine Patt-situation der möglichen Verfahren festgestellt. Neben dem leichten finanziellen Vorteil gaben die erhöhte Flexibilität und Autarkie bei der Entsorgung den Ausschlag für die Empfehlung der Gutachter, die bislang verfolgte Konzeption mit einer erweiterten MBA weiter zu verfolgen. Ein im November 2002 auf der Basis der Kurzstudie durchgeführtes Expertenhearing zeigte deutlich, dass beide Entsorgungswege grundsätzlich umweltverträglich und kostengünstig darstellbar wären. Allerdings gab es erwartungsgemäß unterschiedliche Interpretationen und Empfehlungen. Während ein Experte des Umweltbundesamtes für die Müllverbrennung argumentierte, sprachen sich die Gutachter sowie die eingeladenen Praktiker aus den genannten

Gründen für den Bau einer MBA aus. Die Mehrheitsgruppe in der Regionsversammlung der Region Hannover folgte der letztgenannten Empfehlung und beschloss am 17.12.02 die Fortsetzung des bereits von der Landeshauptstadt Hannover eingeschlagenen Weges einer kombinierten Lösung, d. h. biologischer Behandlung (mit einer Auslegungsgröße von 120.000 Mg/a) und anschließender Deponierung der Feinfraktion und thermischer Verwertung der Grobfraktion⁷. Nicht unwesentlich ist, dass für die kombinierte Lösung auch die Möglichkeit der Deponierung auf der Deponie Kolenfeld sprach. Während die Bezirksregierung Hannover wegen der verschärften bundesrechtlichen Regelungen die Deponie Lahe im Jahr 2005 für die Ablagerung von Restabfall aus Haushalten etc. schließen will (wogegen die Landeshauptstadt Rechtsmittel eingelegt hat), bestehen auf der allen fachlichen Anforderungen genügenden Deponie Kolenfeld noch Reserven bis mindestens zum Jahr 2017. Die Gutachter hatten deswegen in ihre Kalkulationen einbezogen, dass bei der Wahl der Verbrennungsvariante durch die nicht ausgenutzte Deponie Kolenfeld erhebliche Kosten für die Gebührenzahler entstehen würden, für die auch keine Kompensationsmöglichkeiten durch Anlieferung aus anderen Regionen gesehen wurden.

Durch diesen Beschluss der Regionsversammlung sind die Weichen gestellt, dass der wenig heizwertreiche Teil der Restabfallmengen aus der Region Hannover voraussichtlich ab 2005 überwiegend einer biologischen Behandlung unterzogen wird, während der andere Teil thermisch verwertet wird⁸. Allerdings ergeben sich sowohl durch die ausschließliche abfallpolitische Verantwortung der Region als auch durch

⁶ Region Hannover, Informationsdrucksache I M 0614/2002

⁷ Region Hannover, Beschlussvorlage I B 0679/2002 (Antrag der Gruppe SPD/Grüne)

⁸ Nicht der gesamte Restabfall wird in eine heizwertreiche Fraktion und eine Feinfraktion getrennt. Vielmehr sollen 120.000 Mg/a der BA zugeführt werden. Teile des gemischten Restabfalls gehen weiterhin direkt nach Buschhaus zur thermischen Behandlung.



Recyclinghof

den Übergang der im Bau befindlichen thermischen Restabfallbehandlungsanlage am Standort Hannover-Lahe auf die BKB AG Möglichkeiten, die Zuführung von Restmüllmengen auf die Entsorgungsanlagen zu optimieren.

An dieser Stelle sei noch auf die Frage einer kurzfristigen Verlagerung der gesamten Restabfallbehandlung auf die thermische Restabfallbehandlungsanlage in Hannover-Lahe eingegangen, die auch in die politische Diskussion eingebracht wurde. Diese Lösung wäre sowohl aus technischen als auch aus rechtlichen Gründen nicht möglich gewesen. Zum einen hätte eine solche Anlage eine größere Fläche benötigt, was am bislang vorgesehenen Standort nicht möglich war und deswegen ein neues Genehmigungsverfahren erfordert hätte. Zum anderen wäre aus vergaberechtlichen Gründen eine erneute europaweite Ausschreibung erforderlich geworden, für deren Ausgang erhebliche Unsicherheit bezüglich Preis und Standort bestand.

Die Zusammenführung der Abfallbetriebe zur „Abfallwirtschaft Region Hannover“

Die Zusammenführung der beiden Abfallbetriebe von Landeshauptstadt und Landkreis bzw. Region stellte sich als eine der großen organisatorischen Aufgaben der Regionsbildung. Allerdings verlief diese Fusion sowohl wegen der angesprochenen Ausnahmvorschrift des Regionsgesetzes als auch wegen der eigenständigen Rechtsform der beiden Abfallbetriebe weitgehend separat und war nicht in die unter externer Moderation vorgenommene strategische Organisationsentwicklung einbezogen. Bei der Zusammenführung der Betriebe war eine Reihe spezifischer Besonderheiten zu berücksichtigen:

- Der Abfallwirtschaftsbetrieb der Landeshauptstadt wurde in der Rechtsform des Eigenbetriebs geführt, wobei unter dem Dach dieses Betriebes sowohl die eigent-

liche Abfallentsorgung als auch Straßenreinigung und Winterdienst wahrgenommen wurden. Dieser Betrieb hatte ca. 1000 Beschäftigte.

- Der Landkreis bediente sich der zu 100% in seinem Eigentum befindlichen Abfallentsorgungsgesellschaft in der Rechtsform einer GmbH, die mit dem 1.11.2001 durch die Region Hannover übernommen wurde. Diese Gesellschaft hatte ca. 430 Beschäftigte.
- Auf Grund politischer Zusagen an den Personalrat der Landeshauptstadt sollte der fusionierte Betrieb in einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform geführt werden.
- Die beim Abfallwirtschaftsbetrieb der Landeshauptstadt praktizierte betriebliche Einheit von Abfallentsorgung und Straßenreinigung/Winterdienst sollte nach dem Wunsch der Landeshauptstadt und des Personalrates bestehen bleiben, obwohl die Abfallentsorgung mit der Fusion ausschließlich zur Aufgabe der Region werden sollte, während der Bereich Straßenreinigung/Winterdienst als ausschließlich gemeindliche Aufgabe in der Zuständigkeit der Stadt bleiben sollte.

Schon im Jahr 2000 wurde von einer Arbeitsgruppe aus den Verwaltungen der Landeshauptstadt und des Landkreises sowie der Arbeitnehmer(innen)vertreter beider Kommunen unter Leitung des Ersten Stadtrats der Landeshauptstadt und des Ersten Kreisrats des Landkreises ein Konzept zur Regionalisierung der Abfallwirt-

schaft erarbeitet⁹, das Anfang 2001 den politischen Gremien zur Kenntnis gegeben wurde. In diesem Konzept wurde für die künftige Organisationsform die Bildung eines Zweckverbandes vorgeschlagen. Diese Rechtsform war zwar im Regionsgesetz nicht ausdrücklich vorgesehen, doch war mit dem § 13 Abs. 6 geregelt, dass Einrichtungen, die sowohl Aufgaben der Landeshauptstadt als auch gesetzlichen Aufgaben der Region dienen, in entsprechender Anwendung der Vorschriften des Rechts der kommunalen Zusammenarbeit betrieben werden können.

Da sich auch nach intensiver Diskussion unter den gegebenen Prämissen keine andere Rechtsform als diejenige des Zweckverbandes finden ließ, wurde dessen Gründung ab Anfang 2002 von einer Lenkungsgruppe unter Leitung der Umweltdezernenten von Landeshauptstadt und Region unter Beteiligung der Personalvertretungen zielstrebig vorbereitet. Ein noch von der Kreisverwaltung erarbeiteter Entwurf der Zweckverbandsordnung wurde weiter entwickelt und auf Verwaltungsebene abgestimmt. Am 11.6.2002 beschloss die Regionsversammlung mit den Stimmen der Mehrheitsgruppe ein Eckpunktepapier¹⁰ zur künftigen Struktur der Abfallwirtschaft, mit dem die ersten Weichen für die Bildung dieser neuen Körperschaft gestellt wurden. Die endgültige Beschlussfassung über die Gründung des Zweckverbandes¹¹ erfolgte – nach intensiven Diskussionen und mit erheblichen Bedenken der Opposition, die eine privatrechtliche Organisationsform präferierte – am 15.10.2002. Formal wurde zwischen Landeshauptstadt und Region ein Gebietsänderungsvertrag¹² geschlossen,

⁹ Vgl. Landeshauptstadt Hannover, Informationsdrucksache 41/2001 und Landkreis Hannover, Informationsdrucksache VII 125/2001; diese Drucksachen enthalten als Anlage das Abschlusspapier der Arbeitsgruppe vom 27.12.2000

¹⁰ Region Hannover, Beschlussvorlage I B 0301/2002

¹¹ Region Hannover, Beschlussvorlage I B 0488/2002

¹² Region Hannover, Beschlussvorlage I B 0495/2002

mit dem die gesamte Abfallwirtschaft zum 1.1.2003 auf die Region Hannover überging. Nach einer „juristischen Sekunde“ wurde sie anschließend durch die Region in den neuen Zweckverband „Abfallwirtschaft Region Hannover“ (mit der neuen Kurzbezeichnung „aha“) eingebracht, in den die Landeshauptstadt die Aufgabe Straßenreinigung/Winterdienst für ihr Gebiet einbrachte.

Auch die interne Struktur des Zweckverbandes war nicht unumstritten. Schließlich konnte – ebenfalls mit den Stimmen der Mehrheitsgruppe – eine Verbandsordnung¹³ beschlossen werden, in der dem Verbandsausschuss (VA) ein großer Teil der Befugnisse übertragen wurde. Von den 30 stimmberechtigten Mitgliedern des VA werden jeweils 15 vom Rat der Landeshauptstadt (für den Bereich Straßenreinigung/Winterdienst) und 15 von der Regionsversammlung (für die Abfallentsorgung) gewählt. Unter entsprechender Anwendung von Regelungen des Personalvertretungsgesetzes wurde im VA eine Drittelparität der Mitarbeiter/innen geschaffen, indem Rat und Regionsversammlung jeweils 5 ihrer 15 Mitglieder des VA auf Vorschlag der Personalvertretung wählen. Bei den Beschlussthemen wird streng unterschieden zwischen

- gemeinsamen Angelegenheiten des gesamten Betriebes (A-Angelegenheiten),
- Angelegenheiten der Abfallentsorgung (B-Angelegenheiten) sowie
- Straßenreinigungsangelegenheiten (C-Angelegenheiten).

An den Beratungen und Abstimmungen dürfen jeweils nur diejenigen VA-Mitglieder teilnehmen, die für diese Angelegenheiten zuständig sind. Damit sollte nicht zuletzt dem Misstrauen im ehemali-

gen Kreisgebiet begegnet werden, die Vertreter/innen der Landeshauptstadt könnten auch über Angelegenheiten der Abfallentsorgung mitbestimmen, obwohl die Landeshauptstadt in diesem Bereich keine Kompetenzen mehr besitzt. Die Verbandsversammlung wurde im Gegensatz zum VA mit nur zwei stimmberechtigten Mitgliedern sehr klein gehalten. Ihr Aufgabenbereich wurde auf die gesetzlichen Mindestanforderungen begrenzt, Mitglieder der Verbandsversammlung sind z.Zt. die Umweltdezernenten der Landeshauptstadt und der Region, die bei der Stimmabgabe die Anweisungsbeschlüsse der sie entsendenden Körperschaften umzusetzen haben. Zu erwähnen ist, dass auch der Zweckverband entsprechend der bis zum 31.12.2002 praktizierten und bewährten Lösung bei der Abfallentsorgungsgesellschaft des Landkreises bzw. der Region einen Beirat besitzt, in dem sämtliche regionsangehörigen Kommunen vertreten sind.

Die Zusammenführung der Betriebe wurde im operativen Bereich durch zahlreiche Arbeitsgruppen gründlich vorbereitet. Der Verschmelzungsprozess und auch die Vergabe der Leitungspositionen verliefen erstaunlich reibungslos, was nicht zuletzt auf eine außerordentlich konstruktive Haltung der Personalvertretungen und der Beschäftigten der beiden Betriebe zurückzuführen ist. Zum Geschäftsführer des neuen Betriebs, d.h. des Zweckverbandes, wurde der bisherige kaufmännische Werkleiter des städtischen Betriebes ernannt; ihm stehen als gleichberechtigte Stellvertreter der bisherige technische Werkleiter des städtischen Betriebs sowie der bisherige Geschäftsführer der regionalen Abfallentsorgungsgesellschaft zur Seite.

¹³ Region Hannover, Beschlussvorlagen I B 0488/2002, 0488A/2002 und 0671/2002

Die neuen Abfallgebühren

Zeitgleich mit der Zusammenführung der beiden Betriebe musste eine neue Abfallgebührensatzung vorbereitet werden, die ebenfalls zum 1.1.2003 in Kraft getreten ist¹⁴.

Diese Neuordnung der Abfallgebühren war zum einen erforderlich, weil für gleiche Gebührentatbestände in der Region auch gleiche Gebühren gelten mussten; diese Angleichung war nicht einfach, weil unter anderem die bisherigen Abfuhrsysteme (Tonnenabfuhr im Stadtgebiet, Sackabfuhr im ehemaligen Kreisgebiet) grundsätzlich beibehalten wurden und die Kosten für Großbehälter, Deponiebenutzung, Annahme von Elektrogeräten usw. völlig neu kalkuliert werden mussten. Obwohl dies in der öffentlichen Diskussion wenig beachtet wurde, ergaben sich dadurch bei einzelnen Leistungen, so etwa bei der Abfuhr von

Großbehältern im ehemaligen Kreisgebiet, deutliche Vergünstigungen gegenüber der früheren Regelung.

Zum anderen mussten mit der Neuordnung der Gebühren diese um 20 bis 30% erhöht werden. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Kreisverwaltung dem damaligen Landkreis Hannover schon im Jahr 2000¹⁵ Gebührenerhöhungen von ca. 10 bis 15% für die Benutzung der Abfallsäcke vorgeschlagen hatte. Für einzelne Leistungen waren noch deutlichere Erhöhungen vorgesehen. Allerdings war der Kreistag wegen des damaligen politischen Patts nicht in der Lage, die Erhöhungen zu beschließen. Als Reaktion hierauf unterließ auch die Landeshauptstadt die eigentlich für das Jahr 2002 fällige Gebührenerhöhung von ca. 17% im eigenen Bereich.

Die Gebührenerhöhungen waren naturgemäß mit breiter Kritik der betroffenen Bevölkerungsgruppen verbunden. Neben der Erhöhung der Gebühren sorgten im

¹⁴ Region Hannover, Beschlussvorlage I B 0415E/2002

¹⁵ Landkreis Hannover, Beschlussvorlage VII 252/2000



Wertstoffhof – Service für Umwelt und Bürger/innen

ehemaligen Kreisgebiet insbesondere die Planungen für Unruhe, den Grünschnitt nicht mehr wie bisher „kostenlos“ auf den Deponien, Wertstoffhöfen und landwirtschaftlichen Annahmestellen entgegen zu nehmen, sondern hierfür eine nutzungsabhängige Gebühr festzusetzen. Für diese Planungen gab es vor allem drei Gründe:

- Zum Ersten sollte eine größere Gebührengerechtigkeit erreicht werden, weil bislang die gesamten Kosten für die Sammlung und Behandlung des Grünschnitts von allen gezahlt wurde – unabhängig davon, ob diese einen großen Garten hatten oder diesen Service überhaupt nicht in Anspruch nahmen.
- Zum Zweiten musste aus rechtlichen Gründen ein angemessener Teil der Gebühren verbrauchsabhängig kalkuliert werden, weil das Oberverwaltungsgericht Lüneburg entschieden hatte, dass eine Gebührenkalkulation ausschließlich über die Grundgebühr ohne angemessene Berücksichtigung der tatsächlichen Abfallmengen rechtswidrig ist¹⁶.
- Zum Dritten konnten die erhöhten Kosten auch deswegen nicht ausschließlich auf den Restmüll umgelegt werden, weil dann die Gebühr für die einzelnen Restabfallsäcke auf eine völlig unakzeptable Höhe gestiegen wären.

Wegen der anhaltenden Kritik an der geplanten Neuregelung wurde schließlich ein Kompromiss gefunden, der zwar grundsätzlich gesonderte Gebühren für Grünabfälle ermöglichte, gleichzeitig jedoch eine Freimenge für private Haushalte sicherte. Damit konnten zwar die Wogen etwas geglättet werden, die Abfallgebührensatzung wurde jedoch wiederum nur

mit den Stimmen der Mehrheitsgruppe beschlossen.

Ausblick

Seit dem 1.1.2003 liegt die abfallpolitische Verantwortung ausschließlich in den Händen der Region Hannover. Damit wird es künftig für das gesamte Regionsgebiet eine Abfallpolitik „aus einem Guss“ geben. Diesem Prinzip wurde mit Zustimmung der Landeshauptstadt schon vor dem 1.1.2003 mit der erwähnten Entscheidung über den Bau einer MBA Rechnung getragen.

Der neue Betrieb „Abfallwirtschaft Region Hannover“ dürfte auch künftig unter intensiver Beobachtung durch die Öffentlichkeit stehen – nicht zuletzt deswegen, weil mit der öffentlich-rechtlichen Organisationsform bewusst ein anderer Weg eingeschlagen wurde als in anderen Großstädten, wo mehr und mehr private Großunternehmen die Entsorgung übernehmen. Allerdings zeigt die Kosten- und Gebührenentwicklung in den Städten Bremen, Braunschweig und Frankfurt/Main, dass dabei nicht immer überzeugende Ergebnisse erzielt werden. Da die Abfallgebühren der Region im überregionalen Vergleich weiterhin außerordentlich günstig sind und die Zufriedenheit der Bevölkerung mit der Abfallentsorgung bislang hoch ist, hat der Betrieb gute Startbedingungen. Allerdings wird er auch den Beweis antreten müssen, dass er die angekündigten Synergieeffekte (zugesagt sind zunächst Einsparungen von jährlich 2 Mio. € in den beiden ersten Jahren) tatsächlich realisiert. Er muss glaubhaft darstellen, dass alle Einsparmöglichkeiten ausgeschöpft werden, die sich aus der Fusion ergeben. Einzelne betriebliche Synergien wurden bereits vor der Verschmelzung u.a. bei der Altpapierabfuhr und bei den Deponien umgesetzt.

¹⁶ Urteil des OVG Lüneburg vom 26.11.1997 (9 L 234/96)

Künftig sind weitere Angleichungen der Entsorgungssysteme (Sack/Tonne) vor allem im unmittelbaren Verflechtungsbereich der Landeshauptstadt zu prüfen.

Auf jeden Fall erwartet die Öffentlichkeit zu Recht, dass alle Einsparpotentiale aus den Möglichkeiten, die diese Fusion bietet, ausgeschöpft werden. Trotzdem wird die Abfallwirtschaft auch künftig ein politisch sensibles Thema bleiben – nicht

zuletzt deswegen, weil bestimmte Kostensteigerungen, insbesondere für die 2005 ansteigenden Mengen zur Verbrennung, bereits absehbar sind. Dabei sollte jedoch stets berücksichtigt werden, dass diese nicht zuletzt der Preis für gestiegene Umweltstandards sind und bundesweit zu Gebührenerhöhungen führen.

Die Region Hannover im zweiten Jahr

Eine kritische Bilanz

Klaus Rosenzweig

Es ist eine problematische Aufgabe, die Bildung der Region Hannover nach einem Jahr ihrer Existenz kritisch zu würdigen. Denn ein Jahr reicht gerade aus, eine neue Verwaltungseinheit einigermaßen zusammenzufügen, obwohl bei der Region mit den organisatorischen Vorarbeiten schon so frühzeitig begonnen wurde, dass im Zeitpunkt ihrer Bildung die verwaltungsinterne Grundstruktur weithin feststand. Deshalb lässt sich nach so kurzer Zeit noch nicht mit einiger Verlässlichkeit sagen, ob und wie sich das neue Konzept für die verwaltungsmäßige Zusammenfassung eines Ballungsraums bewährt hat. Bestenfalls bleibt als erste Bilanz, dass die Regionsbildung sich nicht als offensichtlicher Fehler erwiesen hat.

Nach dem äußeren Eindruck scheint die Region Hannover auf einem guten Wege zu sein. Die Neuorganisation des Berufsschulwesens und viele andere Organisationsentscheidungen beweisen das. Für dieses Zeugnis spricht auch, dass die Öffentlichkeit relativ wenig an ihr Anteil nimmt, was sicher anders wäre, gingen die Dinge nur schlecht voran. Freilich muss man dazu einschränkend anmerken, dass die Regionsbildung im Grundsatz nichts anderes ist als eine Verwaltungsreform. Mit ihr ist zwar eine neue kommunale Einheit geschaffen worden, aber in Gestalt eines Kommunalverbandes, der wegen seiner Größe für die Bewohner eher abstrakt und entfernt wirkt. Für sie erscheinen die Städte und Gemeinden, voran die Landeshauptstadt Hannover, ungleich wichtiger.

Als besonders positiv muss bewertet werden, dass mit der Regionsbildung die

Städte und Gemeinden erhalten geblieben sind. Gerade die beeindruckende Größe der Region lässt es als sinnvoll erscheinen, dass sie in kleinere selbständige Gebiets-einheiten gegliedert ist, die ein lebendiges, wettbewerbsorientiertes kommunales Leben garantieren und in denen sich die Menschen wiederfinden können. Dass die Landeshauptstadt Hannover in der Region ein unangemessenes Übergewicht hat, wie verschiedentlich behauptet wird, lässt sich am Regionsgesetz nicht festmachen. Ob sie es tatsächlich hat, ist für den Außenstehenden schwer einzuschätzen, da ihm die Kenntnisse darüber fehlen, wie die Entscheidungen der Region im Einzelnen zustande kommen. Allerdings war von vornherein klar, dass die Landeshauptstadt auf Grund ihrer Größe und Bedeutung den wichtigsten Part in der Region spielen wird und muss.

Bildung der Region in schnellem Tempo

Auch rückblickend überrascht immer wieder, wie schnell und wie reibungslos die Region entstanden ist. 1996 eröffnete das so genannte Blaue Papier, die Denkschrift, die die drei damaligen Hauptverwaltungsbeamten von Großraum, Landeshauptstadt und Landkreis kurz vor ihrem Ausscheiden aus ihren Ämtern sozusagen als politisches Testament veröffentlicht hatten, die Diskussion. 1997 fasste dann das Gelbe Papier, das von der Lenkungsgruppe Region Hannover verantwortet wurde, das Ergebnis der zwischenzeitlichen Diskussion

zusammen und machte konkrete Vorschläge an den Landesgesetzgeber. Dieser wurde auch überraschend schnell tätig, sodass die Region schon zum 1. November 2001 starten konnte.

Eine so weit reichende und einschneidende Reform, die zu einer in Deutschland für einen Ballungsraum mit einer Landeshauptstadt als Zentrum bisher einmaligen Verwaltungsstruktur geführt hat, in so kurzer Zeit zu vollenden, ist eine beachtliche Leistung. Sicher ist sie dadurch erleichtert worden, dass es unter den Städten und Gemeinden der heutigen Region eine lange Tradition der Zusammenarbeit mittels des Großraumverbandes in seinen verschiedensten Erscheinungsformen gegeben hat. Außerdem hat dazu auch beigetragen, dass ähnliche Lösungsvorschläge schon einmal in den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts diskutiert worden sind, also nichts grundsätzlich Neues auf seine Realisierungsfähigkeit überprüft werden musste. Aber immerhin muss doch Folgendes festgehalten werden: So reformunfähig ist man offenbar in Deutschland nicht, wie es ein beinahe eherner Glaubenssatz verkündet. Ebenso wenig ist man ausschließlich auf den eigenen Vorteil bedacht, wie des Öfteren immer wieder behauptet wird. Die Bildung der Region Hannover hat allen beteiligten Gebietskörperschaften den Verzicht auf bestimmte eigene Vorteile abverlangt, um die für die gesamte Region erhofften Vorteile zu ermöglichen. So musste beispielsweise die Landeshauptstadt Hannover akzeptieren, dass sie in weiten Teilen "mediatisiert" wurde, der Landkreis sowie seine Städte und Gemeinden, dass sie an den besonderen sozialen Lasten der Landeshauptstadt Hannover mitzutragen haben.

Überraschend wirkt noch immer, dass die Regionsbildung so erfolgreich in einem zunächst sehr informellen Verfahren vorangetrieben worden ist. Die so genannte Lenkungsgruppe, die die Inhalte der Reform

auf Grund der Vorgaben im Blauen Papier unter der Mithilfe sehr engagierter Arbeitsgruppen entwickelte und später die grundlegenden innerorganisatorischen Strukturen der Regionsverwaltung vorgab, war ein von niemandem ernannter oder berufener Arbeitskreis. In ihr verfügten lediglich die beiden gemeindlichen Vertreter über eine Art Auftrag, da sie von der Arbeitsgemeinschaft der Hauptverwaltungsbeamten im Landkreis Hannover für die Mitarbeit in der Lenkungsgruppe bestimmt worden waren. Da es gelang, eine sehr breite positive Diskussion über die Regionsbildung zu entfachen, war die Mitwirkung der politischen Kräfte in der Region sichergestellt, die schließlich zu einer grundsätzlichen Zustimmung der Parteien und der regionalen Organisationen der Wirtschaft führte. Die von Anfang an sehr ergebnisorientiert geführte Diskussion stellte sicher, dass der Reformansatz nicht frühzeitig im Sande verlief. Natürlich ging alles auch deshalb so schnell und so relativ reibungslos, weil bei vielen der Beteiligten die Überzeugung vorherrschte, die Zeit sei reif für eine neue Organisation für die Erledigung der als regional empfundenen Aufgaben.

Die Bildung der Region Hannover zeigt im Übrigen, wie Selbstfindungs- und -gestaltungskräfte im kommunalen Bereich zu einvernehmlichen Lösungen führen können, wenn man ihnen nur Raum gibt. Nicht zuletzt beweist dies auch der Zusammenschluss der Kreissparkasse und der Stadtsparkasse Hannover zur Sparkasse Hannover zu Beginn des Jahres 2003, obwohl - von vielen beklagt - das Regionsgesetz diesen Zusammenschluss nicht gesetzlich angeordnet hatte.

Das Konsensprinzip hat auch Nachteile

Insgesamt – so muss angemerkt werden – hat der Landesgesetzgeber bei der

Regionsbildung wenig eigenen reformerischen Mut gezeigt. Er begnügte sich, die Anregungen und Vorstellungen aus der Region aufzugreifen und sie möglichst in den Rahmen des Vorhandenen einzupassen. Das zeigt sich beispielsweise bei der Frage, ob es denn angesichts der verwaltungsstarken Regionsverwaltung für das Gebiet der Region überhaupt noch einer Bezirksregierung bedarf. Das betrifft auch die innere Organisation der Region sowie die Zuordnung der Zuständigkeiten. In all diesen Punkten wären weiterführende Reformentscheidungen des Gesetzgebers vorstellbar gewesen, für die die Region gleichsam als Experimentierfeld hätte dienen können. So hätten beispielsweise alle Aufgaben der Bezirksregierung Hannover im Regionsgebiet auf die Regionsverwaltung übertragen werden können. Dennoch muss anerkannt werden, dass das Regionsgesetz eine beachtliche Leistung ist. Den Landtagspolitikern muss beachtlicher Mut bescheinigt werden, erst recht, weil ihnen natürlich nicht verborgen blieb, dass die Bildung der Region auf Dauer für das gesamte Land Niedersachsen einschneidende Auswirkungen haben wird, gleichgültig, welche Konsequenzen aus ihr gezogen werden.

Im Einzelnen hat das Konsensprinzip, dem der Landesgesetzgeber bis zu den Detaillösungen hin huldigte, ohne Zweifel die Bildung der Region erleichtert. Damit ist allerdings gleichzeitig eine der Reformideen bis zur Unkenntlichkeit verwässert worden. Denn ein Ziel der Reformanstrengungen war, klare Verwaltungsstrukturen in der Region zu schaffen, die sich vor allem in eindeutigen Kompetenzzuweisungen ausdrücken sollten. Dabei sollten Aufgaben möglichst auf die Städte und Gemeinden verlagert werden, aus Gründen der Bürgernähe und um das Entstehen eines Verwaltungswasserkopfes auf der Regionsebene zu vermeiden. Das ist bisher leider nicht gelungen.

Zuzugeben ist, schon die Ausgangslage war nicht einfach. Eine identische Aufgabenzuweisung für alle Städte und Gemeinden wäre nur um den Preis zu erreichen gewesen, dass die Mehrzahl der Aufgaben der Region zugeordnet worden wäre, weil etliche Gemeinden und Städte in der Region zu klein sind, um die dafür erforderliche Verwaltungskraft aufzubringen. Eine mit der Bildung der Reform verbundene Gebietsreform auf Gemeindeebene, um zu etwa gleich leistungsstarken Gemeinden zu kommen, hätte mit Sicherheit die Regionsbildung zum Scheitern gebracht. Möglich wäre aber gewesen, bei den regionsangehörigen Städten und Gemeinden – die Landeshauptstadt Hannover einmal ausgenommen – zwei Größenklassen zu bilden und jeder verpflichtend einen festen Aufgabenkanon zuzuweisen.

Statt dessen ist den Städten und Gemeinden vielfach ein Wahlrecht bei der Aufgabenübernahme eingeräumt worden, von dem in unterschiedlicher Weise Gebrauch gemacht worden ist, sodass der Kompetenzwirrwarr zur Zeit womöglich größer ist als vor der Regionsbildung. Darüber hinaus kündigen Städte und Gemeinden an, von ihnen übernommene Aufgaben mangels eines auf diese Vielfältigkeit Bedacht nehmenden regionsinternen Finanzausgleichssystems wieder an die Region zurückgeben zu wollen. Dies hätte dann auf Regionsebene endgültig den Verwaltungswasserkopf zur Folge, den zu vermeiden ein wichtiges Anliegen der Reform war.

Das ist um so bedauerlicher, als es gelungen war, den Landesgesetzgeber von seiner früheren Tendenz abzubringen, die wichtigeren Aufgaben, mögen sie auch noch so lokaler Natur sein, der Kreisebene zuzuweisen. Freilich muss man akzeptieren, dass sich in Zeiten der Finanznot niemand danach drängt, zusätzliche Aufgaben zu übernehmen. Um so wichtiger wäre beim Verzicht auf eine gesetzliche Zuord-

nung aller kommunalen Aufgaben gewesen, durch das Regionsgesetz der Region einen internen Finanzausgleich zu ermöglichen, der nicht nur auf das Konsensprinzip setzt und vertragliche Lösungen bedingt, denen alle Beteiligte zustimmen. Das gilt insbesondere für die Jugendämter. Die gesetzliche Lösung, die hier nur eine Erstattung von 80 v. H. der Aufwendungen vorsieht, bevorzugt in eindeutiger Weise die Städte, die ein Jugendamt einrichten dürfen, sich aber dieser Aufgabe verweigern. Es profitieren aber auch die, für die das nicht in Frage kommt, gegenüber jenen, die diese Aufgaben wahrnehmen. Die Städte, die ein Jugendamt eingerichtet haben, müssen den insoweit entstehenden Aufwand mittragen. Hier ist dringend geboten, eine gespaltene Regionsumlage zuzulassen oder andere Ausgleichsmechanismen in das Gesetz einzufügen.

Organisation der Abfallbeseitigung - ein Strukturfehler

Einer der wesentlichen Anstöße für die Regionsbildung waren die Probleme der Abfallbeseitigung. Hier hatte sich der Gesetzgeber für eine eindeutige Zuweisung der Aufgaben sowohl der Abfallbehörde als auch der Trägerschaft für die Abfallbeseitigung an die Region entschieden. Statt dessen ist zum 1. Januar 2003 ein Zweckverband gebildet worden, der einerseits die Aufgaben der Abfallbeseitigung für die Region und andererseits die Aufgaben der Straßenreinigung für die Landeshauptstadt Hannover wahrnimmt. Zu diesem Aushilfsmittel ist gegriffen worden, um auf die Forderung der Gewerkschaft ver.di. und dem bei der Landeshauptstadt Hannover beschäftigten Personal einzugehen, die dort bestehende Einheit von Abfallbeseitigung und Straßenreinigung nicht auseinander zu reißen. Die neue Organisationsstruktur ist allerdings so

kompliziert, dass sie eines längeren Studiums bedarf, um überhaupt ansatzweise begriffen zu werden. Mit Verwaltungvereinfachung hat das nichts zu tun.

Hier von Synergieeffekten zu sprechen, die dieses phantasievolle Gebilde bewirken soll, ist wenig überzeugend. In Wahrheit wollte man den Druck des Personals nicht aushalten, das in gewohnten Verhältnissen bleiben wollte. Es fällt - das sei in diesem Zusammenhang angemerkt - auf, dass sich ausgerechnet die Verwaltungsmitarbeiter, noch mehr aber deren Gewerkschaftsvertreter, als am wenigsten reformfreudig zeigten und zeigen und sich an allem Gewohnten festklammern, vor allem wenn es auch nur den Anschein hat, irgendein Privileg könnte verloren gehen.

Es soll hier nicht rechtlich bewertet werden, ob die Bildung eines derart strukturierten Zweckverbandes, der zum Teil nur Aufgaben für ein Verbandsmitglied wahrnimmt, zulässig ist. Möglicherweise beurteilen die Verwaltungsgerichte diese Frage irgendwann einmal in einem Streit um Abfallgebühren oder in ähnlichen Zusammenhängen. Zweckmäßig erscheint sie auf keinen Fall. Natürlich hätte das Herauslösen der Abfallbeseitigung aus dem entsprechenden Eigenbetrieb der Landeshauptstadt Hannover einige Schwierigkeiten bereitet, aber mit Sicherheit keine größeren als in allen anderen Fällen des Zuständigkeitsübergangs von der Landeshauptstadt Hannover auf die Region. Eine saubere Trennung der unterschiedlichen Aufgabenfelder würde womöglich in Zukunft auch modernere Lösungen der Organisation der Abfallbeseitigung bei der Region möglich machen, beispielsweise die Bildung einer juristischen Person des Privatrechts zur Aufgabenerfüllung, was sich beim Landkreis schon gut bewährt hatte.

Hoffentlich werden bei der Zusammenführung der Kliniken nicht zu früh privatwirtschaftliche Lösungen verworfen, obwohl es den Anschein hat, dass auch

hier dahin gehende Versuche nicht ernsthaft unternommen werden. Der im Zuge der Regionsbildung abgeschlossene Tarifvertrag kann dabei entgegen dem, was man manchmal liest, ein ernsthaftes Hindernis nicht sein. Er untersagt solche Lösungen keineswegs für die "Ewigkeit", sondern schließt nur auf die Dauer von lediglich fünf Jahren seit Übergang der Zuständigkeit auf die Region für das Krankenhauswesen betriebsbedingte Kündigungen aus, wenn ein Mitarbeiter dem Übergang seines Arbeitsverhältnisses auf einen privaten Arbeitgeber widerspricht. Das gilt im Übrigen in gleicher Weise für die Abfallbeseitigung. Erst recht verbietet der Tarifvertrag nicht, in diesem Zeitraum privatwirtschaftliche Lösungen vorzubereiten. Ob die Idee der öffentlichen Anstalt, die vor allem von Gewerkschaftsvertretern propagiert wird, so empfehlenswert ist, muss eher bezweifelt werden. Sie wäre beispielsweise nach der Rechtsprechung des OLG Celle (Beschluss vom 3.9.2001 - 13 Verg9/01 - NdsVBl. 2002 S. 222) von dem Wettbewerb um Krankenhäuser anderer Träger ausgeschlossen.

Personalentwicklung

Vielfach ist befürchtet worden, die Verlagerung von Aufgaben an die regionsangehörigen Städte und Gemeinden würde deshalb unwirtschaftlich sein, weil dadurch mehr Personal benötigt wird. Diese Befürchtung scheint sich nicht zu bewahrheiten. Diesen Schluss muss man wenigstens ziehen, wenn man hört, dass bisher nur 75 Mitarbeiter des Landkreises und des Kommunalverbandes in den Dienst der Städte und Gemeinden übergewechselt sind. Das zeigt zweierlei. Offenbar war der zusätzliche Personalbedarf bei den Städten und Gemeinden vergleichsweise gering, weil auch hier Synergieeffekte durch Übernahme zusätzlicher Aufgaben durch vor-

handene Mitarbeiter möglich waren. Andererseits ist augenscheinlich der "Leidensdruck" bei der Regionsverwaltung noch nicht groß genug, sich um einen anderen Arbeitsplatz zu bemühen, weil hier noch nicht hinreichend entschlossen daran gearbeitet wird, die Zahl der Mitarbeiter zu reduzieren. Jedenfalls ist von entsprechenden systematischen Anstrengungen noch nichts an die Öffentlichkeit gedrungen. Zu beobachten ist hier eher ein noch intensiverer Verwaltungsvollzug mit dem Zuge zur Perfektion. Das lässt auch den Eindruck entstehen, dass die Regionsverwaltung den Wettbewerb um schnelle Entscheidungen mit den Gemeinden und Städten, die die gleichen Aufgaben wahrnehmen, nicht unbedingt gewinnt.

Parlamentarismus und Parteipolitisierung

Die Bildung der Region hat einen Hang verstärkt, der im Kreistag, mehr noch aber im Rat der Landeshauptstadt Hannover ohnehin schon angelegt war, nämlich zur Parlamentarisierung und Parteipolitisierung der Arbeit in den kommunalen Vertretungskörperschaften. Sie sind nach ihrer gesetzlichen Konstruktion keine Parlamente, sondern Verwaltungsorgane, auch wenn das insbesondere von den Kommunalpolitikern nicht wahrgenommen wird. Je größer eine Vertretungskörperschaft ist, desto notwendiger sind gewisse parlamentarische Organisationsformen, um ihre Arbeitsfähigkeit zu erhalten. Es kann aber mit guten Gründen bezweifelt werden, ob Fraktionsassistenten oder zusätzlicher hoher Personalaufwand in den Fraktionen überhaupt notwendig sind, um den Anforderungen an eine sachgerechte Arbeit der Abgeordneten in der Regionalversammlung gerecht zu werden.

Mit der Größe der Vertretungskörperschaft verstärkt sich leider auch immer

mehr die Auffassung, wie in den richtigen Parlamenten habe es eine (Regierungs-) Mehrheit und eine Opposition zu geben, sowie die Überzeugung der Mandatsträger, sich auch in jeder einzelnen Sachfrage entsprechend verhalten zu müssen. Diese Parteipolitisierung drückt sich sehr deutlich in der Auswahl der Wahlbeamten bei der Region aus. Es ist ein Ärgernis, dass nur Mitglieder der SPD oder der Grünen zu Wahlbeamten gewählt worden sind. Freilich wird hier nur ein allgemeines Problem sichtbar, dass sich aus der Vorstellung aller Parteien ergibt, mit der errungenen Mehrheit gehöre ihnen der Staat. Hinnehmbar wäre das, wenn auch die Wahlzeit der Dezernenten auf die Dauer der jeweiligen Wahlperiode der Vertretungskörperschaft beschränkt bliebe, weil dann bei einem Mehrheitswechsel auch ein Personalwechsel möglich wäre, es also eine wirkliche "Regionsregierung" geben könnte. Will man das nicht, weil so kurze Amtszeiten für die auf Dauer angelegte Verwaltungen nicht sinnvoll sind, müsste der Gesetzgeber Abhilfe schaffen, indem er beispielsweise für die Besetzung von Wahlbeamtenstellen den einzelnen Fraktionen nach dem Verhältnis ihrer Stärke ein Vorschlagsrecht gibt. Das Vorschlagsrecht der Hauptverwaltungsbeamten ist anscheinend ungeeignet, eine parteipolitisch ausgewogene Zusammensetzung eines Dezernentenkollegiums sicherzustellen. Natürlich betrifft diese Kritik ein allgemeines Problem im Lande, aber auch hier hätte es sich angeboten, für die Region als Experimentierfeld neue Lösungen zu suchen.

Mangelnde Mitsprache der regionsangehörigen Städte und Gemeinden

Die innere Struktur der Region ist der Landkreisverfassung nachgebildet, auch wenn sich der Gesetzgeber zu Recht ent-

schlossen hat, der Region als einer singulären Verwaltungseinheit im Land ein eigenes Kommunalverfassungsrecht zu geben. An der Orientierung der Regionsverfassung an der Niedersächsischen Landkreisordnung lässt sich prinzipiell wenig kritisieren, weil diese eine bewährte Organisationsstruktur zur Verfügung stellt. Dazu gehört die unmittelbare Wahl der Mitglieder der Regionsversammlung, an deren Berechtigung nicht gezweifelt werden soll. Dennoch sind die Entscheidungen des Gesetzgebers auch hier ein wenig zu konservativ ausgefallen.

Denn dieses System wird dem Umstand nicht gerecht, dass die Region auch ein Kommunalverband ist, deren Mitglieder die regionsangehörigen Städte und Gemeinden sind. Ein mitgliederschaftliches Mitwirkungsrecht der Gemeinden sieht die Niedersächsische Landkreisordnung leider nicht vor. Von der Lenkungsgruppe war deshalb vorgeschlagen worden, in die Regionsverfassung eine Art Beirat, bestehend aus den Hauptverwaltungsbeamten der regionsangehörigen Städte und Gemeinden einzuführen, dem zumindest in gewissen Fragen ein Anhörungs- und Beteiligungsrecht zusteht. Der Landesgesetzgeber ist diesem Vorschlag nicht gefolgt, weil es dagegen weiten Widerstand der Politiker gab, der mit dem Demokratiegebot und der Gefahr der Verlangsamung der Entscheidungsfindung begründet wurde. Das ist zu bedauern, denn bei seiner Einsetzung hätte sich beschränkt auf die Region ausprobieren lassen, wie sich denn ein solches Gremium auf die Arbeit eines Kommunalverbandes auswirken würde.

Zumindest müsste aber die Inkompatibilität der Bürgermeister hinsichtlich der Wahl in die Regionsversammlung nach dem Beispiel von Baden-Württemberg aufgehoben werden. Die Bürgermeister neuen Rechts sind anders als die bisherigen Stadt- und Gemeindedirektoren Kommunalpolitiker im ureigensten Sinne. Eine innere

Rechtfertigung, sie von der Wahl in die Regionsversammlung auszuschließen, gibt es also nicht mehr. Natürlich ist das keine spezielle Frage der Regionsverfassung, sondern eine des allgemeinen Kommunalrechts, aber auch in dieser Frage hätte die Region ein Experimentierfeld sein können.

Zukünftige Entwicklung

Welche Auswirkungen die Regionsbildung auf die innere Struktur des Landes haben wird, bleibt abzuwarten. Die Befürworter der Region haben immer deutlich gemacht, dass sie die Region als singulär in dem Sinne ansehen, dass es nirgend anderswo im Lande Niedersachsen eine gleichartige Situation gibt. Insofern haben sie der Region auch keine Vorbildfunktion für das Land zugemessen. Freilich ist zuzugeben, dass diese Argumentation eine gewisse Schutzfunktion hatte. Das Bemühen um die Region sollte nicht durch eine Diskussion über eine allgemeine Strukturreform im Lande behindert werden. Ohne Zweifel wird die Region, hat sie dauerhaft Erfolg, Auswirkungen auf das übrige Land haben und eine Entwicklung zu größeren Einheiten auslösen. Das gilt umso mehr, als die zum Teil sehr kleinen Landkreise ihren Aufgaben schon jetzt nicht mehr gerecht werden können. Ob und inwieweit die notwendigen Vorbereitungsschritte den Akteuren in den einzelnen Räumen auf Dauer überlassen werden können, muss sich zeigen. Eines scheint sicher, wer die Abschaffung der Bezirksregierungen will, wird um eine Kreisreform mit einer deutlichen Vergrößerung des Zuschnitts der Landkreise nicht herum kommen.

Abzuwarten bleibt auch die Entwicklung der Region selbst. Dabei muss angezweifelt werden, ob ihre Ausdehnung in den so genannten zweiten Ring landespolitisch, aber auch für die Region selbst sinn-

voll ist, wenn man auch zugeben muss, dass auch für ihn die Landeshauptstadt Hannover der natürliche Mittelpunkt ist.

Schon jetzt wird, namentlich von Vertretern der Landeshauptstadt Hannover, die innere Struktur der Region als nicht zukunftsfruchtig angesehen. Sie befürworten statt des Regionalkreises, den die Region jetzt darstellt, die Bildung einer Regionalstadt. Diese Diskussion kommt mit Sicherheit zu früh. Ob sich die Region bewährt hat, wird sich wahrscheinlich erst frühestens nach zehn Jahren zuverlässig beurteilen lassen. Dann wird sich erweisen, ob sie erstens die Kraft hatte, regionale Gesichtspunkte gegenüber lokalen in den Aufgabenfeldern durchzusetzen, die ihr übertragen worden sind, zweitens die Position des Ballungsraumes Hannover im europäischen Wettbewerb gestärkt und drittens sich die Bildung der Region deshalb "gelohnt" hat.

Diese Diskussion kommt auch deshalb zu früh, weil nach allen bisherigen Erfahrungen, wie die Geschichte der Verwaltungs- und Gebietsreformen im zwanzigsten Jahrhundert beweist, jede Generation nur einmal die Kraft zu einer umfassenden Reform dieser Art hat und es etwa 25 bis 30 Jahre braucht, die von ihr angestoßenen Änderungen endgültig zu verkraften. Von daher können die Städte und Gemeinden in der Region sich zunächst einmal ihrer erhalten gebliebenen Selbständigkeit in einem größeren Verbund erfreuen und im internen Wettbewerb untereinander danach trachten, an der Seite der Region das Beste für ihre Bürgerschaft zu erreichen.

Literaturauswahl

Zurück zu den „Wurzeln“ – ein Einführung in Landeskunde und Geschichte der Region Hannover

Bühler, E. u. a.: Heimchronik des Landkreises Hannover. Köln 1980.

Eriksen, W. / Arnold, A. (Hg.): Hannover und sein Umland. Festschrift zur Feier des 100-jährigen Bestehens der Geographischen Gesellschaft zu Hannover 1878-1978. Hannover 1978.

Hauptmeyer, C.-H.: Calenberg. Geschichte und Gesellschaft einer niedersächsischen Landschaft. Hannover 1983.

Mittelhäußer, K. (Bearb.): Der Landkreis Hannover. Hannover 1963.

Mlynek, K./, Röhrbein, W. R: Geschichte der Stadt Hannover. 2 Bände, Hannover 1992, 1994.

Seedorf, H. H./ Meyer, H.-H.: Landeskunde Niedersachsen. Natur- und Kulturgeschichte eines Bundeslandes. 2 Bände, Neumünster 1992, 1996.

Streich, G. (Hg.): Historisch-Landeskundliche Exkursionskarte von Niedersachsen, Blatt Barsinghausen, Erläuterungsheft. Veröffentlichungen des Instituts für Historische Landesforschung der Universität Göttingen 2,12. Hildesheim 1994.

Auf halber Strecke – Hannover im Wettbewerb der Regionen

Bade, F.-J. (1987): Regionale Beschäftigungsentwicklung und produktionsorientierte Dienstleistungen, Berlin.

Balderjahn, I. (2000): Standortmarketing, Stuttgart.

Brandt, A. (2001): Bildung als Standortfaktor. In: Statistische Monatshefte Niedersachsen, Sonderausgabe Qualifikation als Chance – Datenlage und Datenbedarf in Niedersachsen. S. 38-47, Niedersächsisches Landesamt für Statistik, Hannover.

Brandt, A. (2002): Wachstum und Beschäftigung – Wieviel Wachstum brauchen Regionen, um mehr Beschäftigung zu erreichen? In: RegioVision Nr. 4., Hannover.

Grabow, B; Henckel, D.; Holbach-Grömig, B. (1995): Weiche Standortfaktoren, Stuttgart, Berlin, Köln.

Hübl, L. (1993): Messen als Instrument des Standortmarketing. In: Goehrmann, K. (Hrsg.): Polit-Marketing auf Messen, Düsseldorf.

Landeshauptstadt Hannover (Hrsg.) (2000): Die Wirtschaft in Hannover, Hannover.

McKinsey&Company (2002): Das Hannover-Projekt: Verstärkung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Region Hannover, Hannover.

Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr des Landes Niedersachsen (2002): Telekommunikationsatlas Niedersachsen (Projektentwicklung: NORD/LB Regionalwirtschaft), Hannover.

NIW (2002): Informations- und Medienwirtschaft in Niedersachsen 2002 - Zweiter Bericht zur Informations- und Medienwirtschaft in Niedersachsen, Hannover.

NIW / NORD/LB (1998): Wirtschaftsstandort Region Hannover 1998, Studie im Auftrag des Kommunalverbandes Großraum Hannover, Beiträge zur regionalen Entwicklung Heft Nr. 60, Hannover.

NIW / NORD/LB (2000): Wirtschaftsstandort Hannover Region, Regionalreport 2000. Studie im Auftrag des Kommunalverband Großraum Hannover (KGH). In: Beiträge zur regionalen Entwicklung Heft Nr. 78, Hannover.

NIW / NORD/LB, Universität Hannover (2001): Regionalwirtschaftliche Effekte der EXPO 2000-eine Schlussbilanz. In: Beiträge zur regionalen Entwicklung, Kommunalverband Großraum Hannover, Heft Nr. 88, Hannover.

NIW / NORD/LB (2002): Wirtschaftsstandort Region Hannover, Regionalreport 2002. Studie im

Auftrag der Region Hannover. In: Beiträge zur regionalen Entwicklung Heft Nr. 98, Hannover.
NORD/LB (2001): CeBIT City – Die Informations- und Kommunikationswirtschaft in der Region Hannover, . In: Beiträge zur regionalen Entwicklung, Kommunalverband Großraum Hannover, Heft Nr. 89, Hannover.
NORD/LB (2002): Perspektiven der Mobilitätswirtschaft in der Region Hannover. Gutachten im Auftrag der Region Hannover. In: Beiträge zur regionalen Entwicklung, Heft Nr. 97, Hannover.
NORD/LB (2003): CeBIT City 2003 – Analytische Grundlagen und strategische Ansatzpunkte für den IuK-Standort Hannover. Studie im Auftrag der Landeshauptstadt Hannover, Hannover.
Orlitsch, G.; Pfeifer, M. (1994): Wirtschaftsförderung durch die Kommunen. Aufgaben und Zusammenwirken mit staatlichen Stellen. In: Iglhaut, J. (Hrsg.): Wirtschaftstandort Deutschland mit Zukunft, Wiesbaden.

Öffentlicher Personennahverkehr

Meyer, H.: Der Öffentliche Personennahverkehr in der Region Hannover. Beiträge zur regionalen Entwicklung, Heft 96, herausgegeben vom Kommunalverband Großraum Hannover (KGH), Hannover 2001, S. 229-248.
Kommunalverband Großraum Hannover (KGH): Nahverkehrsplan 1997. Beiträge zur regionalen Entwicklung, Hefte 61.1 (Text) und 61.2 (Karten), Hannover 1997 (in Fortschreibung 2002).
Wortmann, W.: Von der kompakten Stadt zur Regionalstadt. Band 71 der Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Jänecke Verlag, Hannover 1972.
Hillebrecht, R., Müller-Ibold, K.: Städte verändern ihr Gesicht (Strukturwandel einer Großstadt und ihrer Region, dargestellt am Beispiel Hannover). Heft 2 der Schriftenreihe „Neues Bauen - Neues Wohnen“ des Bundesministeriums für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung, Krämer Verlag, Stuttgart 1962.
Kloppe, U.: Einsatzbereich unkonventioneller Bahnkörperformen. Schriftenreihe „Veröffentlichungen des Institutes für Verkehrswirtschaft, Straßenwesen und Städtebau der Universität Hannover“, Heft 26, Hannover 2000.
Deutscher Städtetag: Grundlagenpapier über die zukünftige Rolle und die Aufgaben der kommunalen Aufgabenträger im ÖPNV. Entwurf 08/2001.

Verkehrslenkung

Schnüll, R. / Hoffmann, S. / Kloppe, U. : Innovative Beiträge zum Verkehrsplanungs- und Verkehrsmanagementkonzept für die Weltausstellung EXPO 2000 in Hannover. SchR "Veröffentlichungen des Instituts für Verkehrswirtschaft, Straßenwesen und Städtebau der Universität Hannover", Heft 27, Hannover 2000 (Kurzfassungen in: Straßenverkehrstechnik 42 (1998), Hefte 6 und 7 und Straßenverkehrstechnik 43 (1999), Heft 2).
Bischoff, P. / Hoffmann, S. / Kloppe, U.: Entwurf einer Verkehrsbeeinflussungsanlage für den Messeschnellweg in Hannover, vgl. Lit [1], S. 17 – 35.
Hoffmann, S. / Kloppe, U. / Dammann, W. / Irzik, M.: Nachher-Untersuchung der Verkehrsbeeinflussungsanlage für den Messeschnellweg in Hannover, vgl. Lit [1], S. 36 – 63.
Dammann, W.: Standstreifenumnutzung auf der Autobahn A7 im Raum Hannover. Diplomarbeit am Institut für Verkehrswirtschaft, Straßenwesen und Städtebau, Universität Hannover 3/2000.
Jakoby, R. / Mangold, M.: Erfahrungen aus dem Parkraum-Management zur EXPO 2000. Straßenverkehrstechnik 45 (2001), Heft 4, S. 189-194.
Schnüll, R.: EXPO 2000: Die Verkehrsabwicklung - Eine Nachlese zur Großveranstaltung. PLANE-RIN Heft 4-01, S. 17-20.

Verfasser

Dr. Michael Arndt
Regionspräsident, Region Hannover

Arpad Bogya
Bürgermeister der Gemeinde Isernhagen

Dr. Arno Brandt
Leiter der Nord/LB Regionalwirtschaft

Udo Hartje
Leiter Service Finanzen der Region Hannover

Dr. Carl-Hans Hauptmeyer
Professor an der Technischen Universität Hannover

Dr. Hans-Günter Henneke
Professor und Hauptgeschäftsführer des Deutschen Landkreistages

Agnes Hüppe
Regionsrätin für Finanzen, Personal und Organisation

Erwin Jordan
Regionsrat der Region Hannover

Viktoria Krüger
Teamleiterin Regionale Naherholung im Fachbereich Umwelt und Planung der Region Hannover

Gerhard Meyer
Fachbereichsleiter Umwelt, Region Hannover

Axel Prieb
Erster Regionsrat der Region Hannover

Dr. jur. Klaus Rosenzweig
Rechtsanwalt, Stadtdirektor a.D., Honorarprofessor an der Universität Lüneburg

Dr.-Ing. Robert Schnüll
Univ.-Prof. a. D., Institut für Verkehrswirtschaft, Straßenwesen und Städtebau der Universität Hannover und Gesellschafter der Ingenieurgemeinschaft Schnüll Haller und Partner, Hannover

Dr. Uwe Specht
Teamleiter im Fachbereich Schulen der Region Hannover

Martin Stöber
Historiker, Mitglied der Geschäftsführung des Niedersächsischen Instituts für Historische Regionalforschung

Stephan Weil
Stadtkämmerer der Landeshauptstadt Hannover