

Schriftlicher Bericht

zum

**Entwurf eines Gesetzes zur institutionellen Stärkung und Weiterentwicklung
des Zweckverbandes „Großraum Braunschweig“**

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion der FDP - Drs. 17/5290

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres und Sport - Drs. 17/7427

Berichterstatte(r)in: Abg. Angelika Jahns (CDU)

Der Ausschuss für Inneres und Sport empfiehlt Ihnen in der Drucksache 17/7427 mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der FDP gegen die Stimmen der Fraktion der CDU, den Gesetzentwurf mit den aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen Änderungen anzunehmen. Dem hat sich der mitberatende Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen angeschlossen.

Die den Entwurf befürwortenden Fraktionen begründeten ihre Zustimmung damit, durch die vorgesehene Verpflichtung des künftigen Regionalverbands, in verschiedenen regional bedeutsamen Bereichen eine Angebotsplanung vorzulegen, werde die Kommunikation der regionalen Akteure gefördert und damit das regionale Denken gestärkt. Die vorgesehene künftige Direktwahl der Verbandsversammlung durch die Bürgerinnen und Bürger trage der Bedeutung des Verbands Rechnung. Demgegenüber vertraten die Mitglieder der CDU-Fraktion die Auffassung, die vorgesehenen Aufgabenübertragungen führten zu mehr Bürokratie und zu unverhältnismäßigen Kosten, zumal sie nicht mit der Übertragung von Entscheidungskompetenzen verbunden seien. Die Einführung der Direktwahl werde durch diese Änderungen nicht gerechtfertigt. Kontrovers diskutiert wurde in diesem Zusammenhang auch die Frage, in welchem Umfang der Entwurf vor Ort unterstützt wird. Während die Vertreter der CDU-Fraktion darauf hinwiesen, dass sich verschiedene Hauptverwaltungsbeamte gegen den Entwurf ausgesprochen hätten, verwiesen die Vertreter der übrigen Fraktionen auf die überwiegende Zustimmung der kommunalen Vertretungen und der Verbandsversammlung.

Zu Artikel 1 (Änderung des Gesetzes über die Bildung des Zweckverbandes „Großraum Braunschweig“):**Zu Nummer 1 (Gesetzesüberschrift):**

Es soll klargestellt werden, dass der Name des Regionalverbandes weiterhin „Großraum Braunschweig“ lautet.

Zu Nummer 2 Buchstabe a (§ 1 Abs. 1 Satz 1):

Vgl. die Anmerkung zu Nummer 1.

Zu Nummer 3 (§ 2):**Zu Buchstabe c (Absatz 3):**

Unter Berücksichtigung der vom Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) am Entwurf geäußerten Kritik hinsichtlich der Bestimmtheit der Formulierung der neuen Aufgaben und der teilweise unscharfen Abgrenzung zu den bestehenden Zuständigkeiten der verbandsangehörigen Kommunen soll Absatz 3 aufgrund eines im Beratungsverfahren vorgelegten Änderungsvorschlags der Fraktionen, die den Entwurf eingebracht haben, weitgehend neu gefasst werden.

Zu Satz 1:

In Satz 1 soll zunächst das Regelungsziel des Gesetzentwurfs hinsichtlich der neuen Aufgaben des Verbandes deutlicher zum Ausdruck gebracht werden. Der Verband soll danach als Impulsgeber und Beobachter die geordnete Entwicklung im Verbandsbereich steuern, fördern und sichern. In seiner Rolle als Moderator soll er den Interessenausgleich zwischen kommunalen und regionalen Belangen koordinieren. Auch soll er anstreben, dass sich die vielfältigen Initiativen in der Region zu einem systematischen Netzwerk verknüpfen. Gleichwohl sollen die dem Verband neu zugewiesenen Aufgaben ihm lediglich eine allgemeine Handlungs- und Befassungskompetenz verschaffen, welche ihm vor allem die Pflicht zuweist, sich mit den genannten Bereichen inhaltlich zu befassen, Vorschläge für ein gemeinsames und/oder koordiniertes Handeln zu formulieren und auf diesem Wege Koordination und Kooperation der Verbandsglieder und sonstiger Kommunen im Verbandsbereich zu initiieren. Bei Wahrnehmung entsprechender Aufgaben durch den Verband sollen also die Zuständigkeiten der Kommunen im Verbandsbereich weder rechtlich noch tatsächlich eingeschränkt oder in Frage gestellt werden. Insoweit soll die Aufgabenwahrnehmung durch den Verband dort ihre Grenze finden, wo sie ohne Zustimmung der Verbandsglieder und Nutzung der Regelungen nach § 2 Abs. 4 (Aufgabenübertragung) in deren ureigenen kommunalen Kompetenzbestand eingreifen bzw. mit ihrer Aufgabenerledigung konkurrieren würde. Daher soll auch keine Rechtspflicht der Kommunen bestehen, die Konzepte und Planungen des Verbandes umzusetzen. Der Ausschuss empfiehlt, ausdrücklich klarzustellen, dass es sich bei den neuen Aufgaben des Verbandes um Pflichtaufgaben handelt, die sich auf den Verbandsbereich erstrecken. Daraus ergibt sich für den Regionalverband in diesen Aufgabenbereichen eine Befassungspflicht, ohne dass es hierfür schon im Vorfeld eines entsprechenden Initiativkonsenses aller Verbandsglieder bedarf.

Die weiteren, auf die jeweiligen Aufgaben bezogenen Empfehlungen dienen einer deutlicheren Abgrenzung zwischen den Zuständigkeiten der Kommunen und denen des Regionalverbandes in den jeweiligen neuen Aufgabenbereichen. Damit soll klarer als im Entwurf zum Ausdruck gebracht werden, dass allein durch die Wahrnehmung dieser Aufgaben durch den Verband eine Aufgaben- oder Zuständigkeitsübertragung von den beteiligten Kommunen an den Verband und damit ein Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der Verbandsglieder und Kommunen nicht gewollt ist.

Im Einzelnen beruhen die vorgeschlagenen Änderungen auf folgenden Erwägungen:

Zu Nr. 1:

Der rechtlich unklare Begriff des „Verkehrsentwicklungsplans“ soll durch den allgemeineren Begriff der „Verkehrsentwicklungsplanung“ ersetzt werden. Mit der Konkretisierung „verkehrsträgerübergreifend“ soll dabei sichergestellt werden, dass der Verband das die Raumordnung ergänzende Instrument der regionalen Verkehrsentwicklungsplanung nutzt, um strategische Weichenstellungen für den nichtmotorisierten und motorisierten Verkehr zum Personen- und Gütertransport und für alle weiteren Verkehrszwecke vorzunehmen. Als Verkehrsträger werden hier also nicht die Institutionen verstanden, die Verkehrsdienstleistungen sicherstellen, sondern vielmehr die Infrastruktur, die für den Einsatz eines bestimmten Verkehrsmittels vorhanden sein muss (insbesondere Straße und Schiene). Durch die Einfügung des Wortes „verkehrsträgerübergreifend“ kann die Ergänzung „Gesamtmobilität“ entfallen.

Damit grenzt sich diese Aufgabe nach Auffassung des Ausschusses hinreichend vom Nahverkehrsplan nach § 6 des Niedersächsischen Nahverkehrsgesetzes (NNVG) ab, für den die Zuständigkeit des Verbandes ohnehin besteht (siehe § 2 Abs. 1). Gleiches gilt, soweit die Verkehrsentwicklung Teil der Regionalplanung ist.

Zu Nr. 2:

Der Ausschuss hält die empfohlene Änderung der Koordinierungs- in eine Beratungspflicht für geboten, um dem Missverständnis vorzubeugen, dass mit einer Koordinierung durch den Verband auf Seiten der Kommunen eine entsprechende rechtliche Verpflichtung verbunden wäre. Der Verband soll dazu beitragen, eine ausgewogene Gewerbeflächenentwicklung im Verbandsbereich zu ermöglichen und die Konkurrenz bei der Gewerbeflächenneuausweisung unter den Kommunen zu vermindern sowie kooperative Ansätze zu fördern. Die Funktion des Verbandes soll also nicht in einer verbindlichen Steuerung der kommunalen Planungen bestehen, sondern in der Bereitstellung von Entscheidungshilfen. Darüber hinaus soll der Verband eine Plattform zur Zusammenarbeit der Kommunen bei der Planung, Erschließung und Vermarktung von Gewerbegebietsflächen bieten, eine Abstimmung der Gewerbeflächenpolitik initiieren und den Aufbau kooperativer Strukturen vorantreiben (z. B. Standortanalyse, Untersuchung der wirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven, Entwicklung eines Gewerbeflächenvermarktungskonzepts, gemeinsamer Marktauftritt).

Die Einschränkung dieses Aufgabenbereichs des Verbandes durch das Kriterium „regional bedeutsam“ im Entwurf ist unklar, weil eine verbindliche Definition dieses Begriffs nicht existiert. Sie soll deshalb entfallen.

Zu Nr. 3:

Die Aufgaben der regionalen Raumbewertung kann zwar vom Regionalverband als Träger der Regionalplanung schon nach bisherigem Recht erfüllt werden, wird aber durch die Änderung nunmehr zur Pflichtaufgabe. Das vermeintlich präzisierende Adjektiv „planmäßig“ hält der Ausschuss für entbehrlich, weil der Begriff der Raumbewertung hinreichend bestimmt ist und dieser Zusatz keinen inhaltlichen Mehrwert hat.

Zu Nr. 4:

Die Änderung in der Formulierung hält der Ausschuss aus vergleichbaren Gründen wie in der Nummer 2 für erforderlich, weil es auch bei dieser Aufgabe nicht um eine Aufgabenübertragung, sondern um die Wahrnehmung einer (politischen) Koordinierungsfunktion geht, die die Auslastung von Berufsschulstandorten fördert und die Profilbildung ermöglicht, ohne dass damit eine rechtliche Verpflichtung der Schulträger verbunden ist. Dies kann z. B. in Form von Anregung und Initiierung von regionalen Kooperationen zwischen Schulen mit dem Ziel erfolgen, das regionale Bildungsangebot zu bündeln und aufeinander abzustimmen.

Zu Nr. 5:

Mit den vorgeschlagenen Änderungen werden die sachlich miteinander verbundenen bisherigen Nummern 5 und 6 zusammengefasst sowie Umformulierungen zur Klarstellung des Aufgabeninhalts vorgenommen. Der Verband soll unverbindliche Konzepte für eine systematische und zielgerichtete Entwicklung des Wirtschafts- und Standortfaktors Tourismus im Verbandsbereich erarbeiten, die die Ausgangssituation analysieren, Ziele für die touristische Entwicklung definieren, relevante Handlungsfelder benennen und konkrete Empfehlungen und Maßnahmenvorschläge enthalten. Die geänderte Formulierung im Hinblick auf touristische Vermarktung und regionale Öffentlichkeitsarbeit soll verdeutlichen, dass mit diesen Aufgaben im Verbandsbereich vorrangig andere Akteure betraut sind, deren Aktivitäten vom Verband unterstützt werden sollen. Die Aufgabe „Trägerschaft touristischer Großprojekte“ soll entfallen, da insoweit eher eine entsprechende Befugnis als eine Pflichtaufgabe gemeint ist.

Die mit „regionaler Öffentlichkeitsarbeit“ bezeichnete Aufgabe umfasst eine zielgruppenorientierte Kommunikation für den Verbandsbereich. Vorrangig geht es dabei um Informationen über Angebote in den Bereichen Freizeit, Kultur, Bildung, Wissenschaft, Wirtschaft, Verkehr und Sport. Adressaten sind neben den Bewohnerinnen und Bewohnern des Verbandsbereichs lokale und überregionale Medien, potenzielle Besucher, Touristen und Investoren.

Zu Nr. 6:

Mit der im Wesentlichen auf einem Vorschlag des Umweltministeriums beruhenden Neuformulierung soll klargestellt werden, dass es sich um ein neues Instrument ergänzend zu den Maßnahmen des Wasserhaushaltsgesetz (WHG), z. B. den vom Land aufzustellenden Risikomanagementplä-

nen nach § 75 WHG, handelt. Insofern besteht kein Konflikt bzw. keine Konkurrenz zu bisherigen Maßnahmen in diesem Bereich; beabsichtigt ist deren sinnvolle Ergänzung.

Zu Satz 2:

Der bisherige Satz 2 entfällt als Konsequenz der neuformulierten Nummer 2 in Satz 1, da der Regionalverband keine Entscheidungsbefugnis in den angesprochenen Bereichen erhalten soll.

Zu Satz 3:

Die empfohlene Formulierung stellt klar, dass der Verband mit Zustimmung aller Verbandsglieder weitere Aufgaben übernehmen kann.

Zu Buchstabe d (Absatz 4):

Satz 1 soll sprachlich an Satz 2 angepasst werden.

In Satz 2 soll ebenso wie in Absatz 5 Satz 2 das Mehrheitserfordernis ausdrücklich geregelt werden.

Satz 3 ist im Hinblick auf die allgemeine Verweisung auf die ergänzende Anwendung des NKomZG in § 8 überflüssig und soll deshalb entfallen.

Zu Buchstabe e (Absatz 5):

Es soll klargestellt werden, dass die Unterstützung nur auf Antrag des Verbandsgliedes und nicht gegen dessen Willen beschlossen werden kann.

Zu Nummer 6 (§ 5 b):

Zu Absatz 2:

Die Änderung dient der Präzisierung.

Zu Absatz 3:

Laut Begründung ist die Verbandsdirektorin/der Verbandsdirektor unterrichtungspflichtig. Dies soll ausdrücklich geregelt werden (vgl. z. B. § 85 Abs. 4 NKomVG).

In Satz 2 soll verdeutlicht werden, dass das jeweils zur Entscheidung zuständige Verbandsorgan die Gelegenheit zur Stellungnahme geben muss.

In Satz 3 soll klargestellt werden, dass der Verbandsrat bei seinem Verlangen die gesetzlichen Zuständigkeiten zu wahren hat.

Zu Absatz 4 Satz 2:

Die Nummer 4 muss als Folgeänderung zu der zu § 2 Abs. 3 Satz 1 vorgeschlagenen Neuformulierung entfallen, weil dort die Aufstellung eines Verkehrsentwicklungsplans (Nummer 1) und eines Hochwasserschutzplans (Nummer 7) nicht mehr vorgesehen ist. Zudem hat das Erfordernis „in seiner vorangehenden Sitzung“ keinen genauen Bezug. Diese Bestimmung ist aber wegen Satz 1 ohnehin überflüssig und soll deshalb ebenfalls entfallen.

Zu Nummer 10 (§ 9):

Zu Buchstabe c (Absatz 2):

Der Ausschuss empfiehlt, Satz 2 zur Vermeidung eines verfassungsrechtlichen Risikos zu streichen. Er hält es für zweifelhaft, ob die von der Begründung als „Interessenquote“ bezeichnete Quote von mindestens 10 % der Kosten, die die nicht bevorteilten Verbandsglieder zu tragen haben (und in deren Interesse die Aufgabenübernahme gerade nicht erfolgt), unter dem Gesichtspunkt der Systemgerechtigkeit dadurch sachlich gerechtfertigt ist (vgl. zu dieser Anforderung Nds. StGH, NdsVBl. 2013, 187, 190 ff.), dass damit ein Anreiz (bzw. finanzieller Druck) geschaffen wird, die Aufgabe ebenfalls zu übertragen (so die Begründung des Entwurfs, S. 13 f.).

Zu Nummer 11 (§ 10):**Zu Buchstabe a (Absatz 1):**

Absatz 1 soll entfallen. Die Aufgabe ist bereits durch Inkrafttreten des Gesetzes nach § 12 zu diesem Zeitpunkt auf den Zweckverband übergegangen und hat sich damit erledigt.

Zu Artikel 2 (Änderung der Niedersächsischen Kommunalbesoldungsverordnung):**Zur Fundstelle:**

Angesichts der Änderung im Rahmen der Neuregelung des NBesG muss hier eine Anpassung der Fundstelle erfolgen.

Zu Artikel 3 (Einführung der unmittelbaren Wahl der Mitglieder der Verbandsversammlung des Regionalverbandes Großraum Braunschweig zu der am 1. November 2021 beginnenden Kommunalwahlperiode):**Zu Nummer 2 (§ 4 a):****Zu Absatz 1:**

Die Frage der Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der für 2021 vorgesehenen Einführung der Direktwahl der Verbandsversammlung durch die Bürgerinnen und Bürger im Verbandsbereich wurde im Ausschuss ausführlich diskutiert. Auf der Grundlage einer Stellungnahme des GBD gelangte der Ausschuss zu der Auffassung, dass Rechtsgründe der vorgesehenen Regelung nicht entgegenstehen. Das vom Niedersächsischen Landkreistag in der Anhörung angesprochene Problem der „Überlegitimation“ ist nach Auffassung des Ausschusses rechtspolitischer Natur. Diese rechtspolitische Bewertung ist kontrovers ausgefallen. Die Vertreter der Fraktionen von SPD, Grünen und FDP befürworteten die Einführung der Direktwahl, da die damit verbundene Stärkung der demokratischen Legitimation bereits durch vorhandene Aufgabenzuweisungen im Nahverkehrs- und Raumordnungsgesetz gerechtfertigt sei. Die Mitglieder der CDU-Fraktion vertraten insoweit die gegenteilige Auffassung und verwiesen insbesondere darauf, dass mit den nunmehr vorgesehenen Neuregelungen keine neuen Zuständigkeiten des Verbands begründet werden.

Zu Absatz 2:

Die Legaldefinition soll hinter dem Wort „Verbandsversammlung“ eingefügt werden.

Das Verhältnis des Satzes 2 zu § 5 ist unklar. Er soll deshalb hier entfallen; stattdessen soll § 5 Satz 2 ergänzt werden (vgl. den Vorschlag zu Nr. 4).

Zu Nummer 4 (§ 5 Satz 2):

Die Ergänzung harmonisiert die in § 4 a Abs. 2 Satz 2 vorgesehene Änderung mit der bereits in § 5 geregelten entsprechenden Anwendung verschiedener die Abgeordnetenstellung betreffende Vorschriften des NKomVG.

Zu den Artikeln 3/1 bis 3/5 (Änderung des Niedersächsischen Schulgesetzes, Änderung des Niedersächsischen Raumordnungsgesetzes, Änderung des Niedersächsischen Nahverkehrsgesetzes, Änderung des Niedersächsischen Kommunalprüfungsgesetzes und Änderung des Niedersächsischen Besoldungsgesetzes):

Der Regionalverband ist als eine Körperschaft sui generis anzusehen, sodass die Fachgesetze, die eine Aufgabenträgerschaft durch Zweckverbände zulassen, auf den Regionalverband nicht mehr anwendbar und damit jeweils zu ergänzen bzw. zu ändern sind.

Zu Artikel 4 (Inkrafttreten):

Zu Absatz 1:

Da die Gremien des Zweckverbandes „Großraum Braunschweig“ zum 1. November 2016 neu besetzt wurden, stehen Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit einem rückwirkenden Inkrafttreten des Gesetzes entgegen. Das Gesetz soll daher am Tage nach der Verkündung in Kraft treten.