

ENTWICKLUNGSPERSPEKTIVEN HELMSTEDT-WOLFENBÜTTEL

Im Auftrag der Landkreise Wolfenbüttel und Helmstedt

Hannover, Februar 2015

Bearbeitung:
PD Dr. Daniel Schiller (Projektleitung)
M.Sc. Sissa Carlsson

INHALTSVERZEICHNIS

1	Einleitung	1
2	Bestandsaufnahme in beiden Landkreisen	3
2.1	Sozio-ökonomische Struktur und Entwicklung	3
2.1.1	Raumstruktur	3
2.1.2	Bevölkerungsstruktur und –entwicklung	5
2.1.3	Wirtschaftsstruktur und -entwicklung	12
2.1.4	Verflechtungsbeziehungen	13
2.1.5	Beschäftigungsentwicklung	15
2.1.6	Branchenstruktur	18
2.1.7	Arbeitslosigkeit	23
2.1.8	Einkommen und soziale Lage	25
2.1.9	Bildung und Qualifikation	26
2.1.10	Tourismus und Freizeitwert	27
2.2	Daseinsvorsorge	28
2.2.1	Mobilität und digitale Infrastruktur	29
2.2.2	Bildungseinrichtungen	30
2.2.3	Gesundheit	32
2.2.4	Energie / Ver- und Entsorgung	33
2.3	Finanzsituation der Kommunen	34
2.3.1	Steuereinnahmen	34
2.3.2	Allgemeine Deckungsmittel	37
2.3.3	Deckungsquoten	39
2.3.4	Aufgabenbezogene Zuschussbedarfe	40
2.3.5	Prognostizierte Entwicklung der Kreishaushalte	44
3	Zusammenfassende Bewertung anhand einer SWOT-Analyse	47
3.1	Stärken der Landkreise Wolfenbüttel und Helmstedt	47
3.2	Schwächen der Landkreise Wolfenbüttel und Helmstedt	48
3.3	Chancen und Risiken für die gemeinsame Entwicklung der beiden Landkreise	49
4	Handlungsempfehlungen	55
4.1	Empfehlungen zum weiteren Vorgehen	56
4.2	Gemeinsame Handlungsfelder	58
	Literatur	68

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abb. 1: Raumtypen 2013, Ausschnitt aus der Region Braunschweig	3
Abb. 2: Altersstruktur der Bevölkerung	5
Abb. 3: Bevölkerungsentwicklung insgesamt, Index 2000 = 100	6
Abb. 4: Bevölkerungsentwicklung der 0- bis unter 15-jährigen, Index 2000 = 100	7
Abb. 5: Bevölkerungsentwicklung im erwerbsfähigen Alter, Index 2000 = 100	8
Abb. 6: Bevölkerungsentwicklung der über 65-jährigen, Index 2000 = 100	9
Abb. 7: Wanderungssaldo je 1.000 Einwohner	10
Abb. 8: Wanderungssaldo der 18- bis 30-jährigen je 1.000 Einwohner dieser Altersgruppe	11
Abb. 9: Pendlersaldo in % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort	14
Abb. 10: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohnort in % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, Index 2000 = 100	16
Abb. 11: Arbeitsplatzdichte, Index 2000 = 100	17
Abb. 12: Arbeitslosenquote im Jahresdurchschnitt	23
Abb. 13: Steuereinnahmen insgesamt in Euro je Einwohner	35
Abb. 14: Gewerbesteuererinnahmen in Euro je Einwohner	35
Abb. 15: Einkommensteuereinnahmen in Euro je Einwohner	36
Abb. 16: Prognostizierte Entwicklung der Jahresergebnisse der Kreishaushalte	45

TABELLENVERZEICHNIS

Tab. 1: Bruttoinlandsprodukt pro Kopf und Bruttowertschöpfung nach Sektoren	12
Tab. 2: Betriebsgründungen (Hauptniederlassungen) je 10.000 Einwohner	13
Tab. 3: Pendlerverflechtungen der Landkreise Helmstedt und Wolfenbüttel, Stichtag 30.06.2013	15
Tab. 4: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort, Stichtag: 30.06.2014	19
Tab. 5: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort, Veränderung 2013-2014	20
Tab. 6: Arbeitslosenquoten ausgewählter Gruppen am Arbeitsmarkt	24
Tab. 7: Verfügbares Einkommen pro Kopf	25
Tab. 8: GfK-Kaufkraft, Index: Deutschland = 100	25
Tab. 9: Mindestsicherungsquote	26
Tab. 10: Qualifikation der Beschäftigten am Wohn- und am Arbeitsort	27
Tab. 11: Gästeübernachtungen je Einwohner	27
Tab. 12: Allgemeine Deckungsmittel in Euro je Einwohner, 2011-2012	38
Tab. 13: Deckungsquoten der kommunalen Haushalte, 2011-2012	39
Tab. 14: Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit in Euro je Einwohner, 2011-2012	42
Tab. 15: Zuschussbedarfe für Investitionstätigkeit in Euro je Einwohner, 2011-2012	43

1 EINLEITUNG

Die Landkreise Wolfenbüttel und Helmstedt befinden sich in Sondierungs- bzw. Informationsgesprächen mit dem Ziel, die Optionen für eine engere Zusammenarbeit und eine mögliche Fusion der beiden Landkreise zu bewerten. Das Niedersächsische Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (NIW) wurde Anfang Januar 2015 von den beiden Landkreisen beauftragt, ein Gutachten zu den gemeinsamen Entwicklungsperspektiven zu erstellen. Das Gutachten soll im März 2015 in den politischen Entscheidungsprozess über das weitere Vorgehen einfließen.

Hintergrund der Überlegungen zu einer engeren Zusammenarbeit zwischen den Landkreisen Wolfenbüttel und Helmstedt sind zum einen die seit vielen Jahren intensiv geführten Debatten um die zukünftige Gebietsstruktur im Großraum Braunschweig. Zum anderen ergeben sich nicht zuletzt durch den demographischen Wandel für beide Landkreise große Risiken hinsichtlich der zukünftigen Leistungsfähigkeit, die bereits heute in den südlichen Teilen beider Landkreise und in der kommunalen Finanzsituation des Landkreises Helmstedt deutlich sichtbar werden. Bereits Hesse (2012) hat in seinem Gutachten zu den Kommunalstrukturen in Niedersachsen in beiden Landkreisen umfangreiche Stabilisierungsbedarfe ausgemacht und die beiden Landkreise in die von ihm näher betrachtete Gruppe von Räumen mit Handlungsbedarfen bezüglich der zukünftigen Verwaltungsstrukturen eingeordnet. In der Basisanalyse des NIW (2014a) zu den besonderen Handlungsbedarfen und Potenzialen im Gebiet des Amtes für regionale Landesentwicklung (ArL) Braunschweig wurde darüber hinaus auch im landesweiten Vergleich vor allem im Landkreis Helmstedt, aber teilweise auch im Landkreis Wolfenbüttel eine Vielzahl struktureller Probleme festgestellt.

In den letzten Jahren hat es im Großraum Braunschweig eine intensive und teilweise kontroverse Debatte über die zukünftigen Gebietsstrukturen gegeben. Bisher hat sich noch keine für eine Mehrheit der Kommunen akzeptable Lösung finden lassen. Von der großräumigen Fusion aller Landkreise und kreisfreier Städte im Großraum Braunschweig, über die Einführung einer zusätzlichen Ebene eines Regionalverbands bis hin zu einzelnen Fusionen von Landkreisen und kreisfreien Städten sowie Überlegungen zu Eingemeindungen und zur Aufteilung von Landkreisen wurden nahezu alle denkbaren Optionen bereits einmal diskutiert. Die Auseinandersetzungen über die Form der zukünftigen kommunalen Verfasstheit der Region haben dabei inhaltliche Überlegungen und konkretes Handeln entlang gemeinsamer Interessen in den Hintergrund treten lassen. Gleichzeitig haben sich außerhalb der beiden starken Oberzentren Braunschweig und Wolfsburg und ihrem direkten Umland die Rahmenbedingungen für die Regionalentwicklung aufgrund des Fortschreitens des demographischen Wandels in Form von Alterung und Schrumpfung verschlechtert. Die Zukunftsfähigkeit in den ländlich geprägten Randbereichen wird zunehmend in Frage gestellt.

Vor diesem Hintergrund ist es das Ziel des vorliegenden Gutachtens, einen Beitrag zur inhaltlichen Debatte zu leisten und mögliche Entwicklungsperspektiven in den Landkreisen Wolfenbüttel und Helmstedt, die gemeinsam den südöstlichen Teil des Großraums Braunschweig bilden, zu benennen. Im Mittelpunkt steht dabei die Suche nach gemeinsamen Interessen und Themenfeldern, die im Rahmen einer engeren Zusammenarbeit besser bearbeitet werden können als von beiden Landkrei-

sen alleine. Die zu benennenden Themenfelder sollten geeignet sein, zur Lösung der strukturellen Probleme in beiden Landkreisen und zur Sicherung der nachhaltigen Leistungsfähigkeit beizutragen. Der Fokus liegt auf möglichen Inhalten einer engeren Zusammenarbeit, nicht auf der dazu bestmöglichen Form. Die vorgeschlagenen Projekte können auch in der bestehenden Kommunalstruktur unter Nutzung der vielfältigen Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit umgesetzt werden. Je nach den dabei gemachten Erfahrungen kann daraus aber langfristig ein Ausgangspunkt für weitergehende Formen der Zusammenarbeit entstehen.

Es ist aus diesem Grund ausdrücklich nicht das Ziel des Gutachtens, eine umfängliche und abschließende Prüfung von Kosten und Nutzen einer Fusion der beiden Landkreise vorzunehmen. Dies wäre aufgrund der Kürze der Bearbeitungszeit (sieben Wochen) und des frühen Stadiums der Gespräche zwischen den beiden Landkreisen weder leistbar noch zielführend. Die Ergebnisse des vorliegenden Gutachtens bilden jedoch eine wichtige Grundlage für eine mögliche eingehendere Prüfung dieser Frage in der Zukunft. Dabei sollte in Ergänzung der hier abgeleiteten Entwicklungsperspektiven vor allem der Beitrag einer Fusion zu einer höheren Effizienz (finanzielle Leistungsfähigkeit, Kosteneffizienz) und Effektivität (Strategie- und Steuerungsfähigkeit) des Verwaltungshandelns betrachtet werden. Hierzu werden z. B. durch die überblicksartige Betrachtung der Kommunal Finanzen im Rahmen dieses Gutachtens erste Hinweise gegeben.

Für die Bearbeitung wurden regionalstatistische Daten, vorhandene Studien und Entwicklungskonzepte für die Region, zusätzliche Materialien der beiden Kreisverwaltungen sowie Internetrecherchen genutzt. Erste Zwischenergebnisse wurden am 12. Februar 2015 in einer gemeinsamen Veranstaltung mit ca. 50 Vertretern aus Politik und Verwaltung beider Landkreise diskutiert. Das dabei eingefangene Stimmungs- und Meinungsbild ist in die Formulierung von Handlungsempfehlungen eingeflossen.

Das Gutachten gliedert sich in vier Teile. In einem ersten Schritt wird die Entwicklung in den Bereichen Regionalwirtschaft, Daseinsvorsorge und Kommunal Finanzen dargestellt (Kapitel 2). Diese werden in einer nach Landkreisen getrennten Analyse der Stärken und Schwächen sowie einer Bewertung der sich daraus ergebenden gemeinsamen Chancen und Risiken zusammengefasst (Kapitel 3). Abschließend werden Handlungsempfehlungen bezüglich des weiteren Vorgehens und konkrete Themengebiete, in denen kurzfristig gemeinsames Handeln vielversprechend erscheint, benannt (Kapitel 4).

2 BESTANDSAUFNAHME IN BEIDEN LANDKREISEN

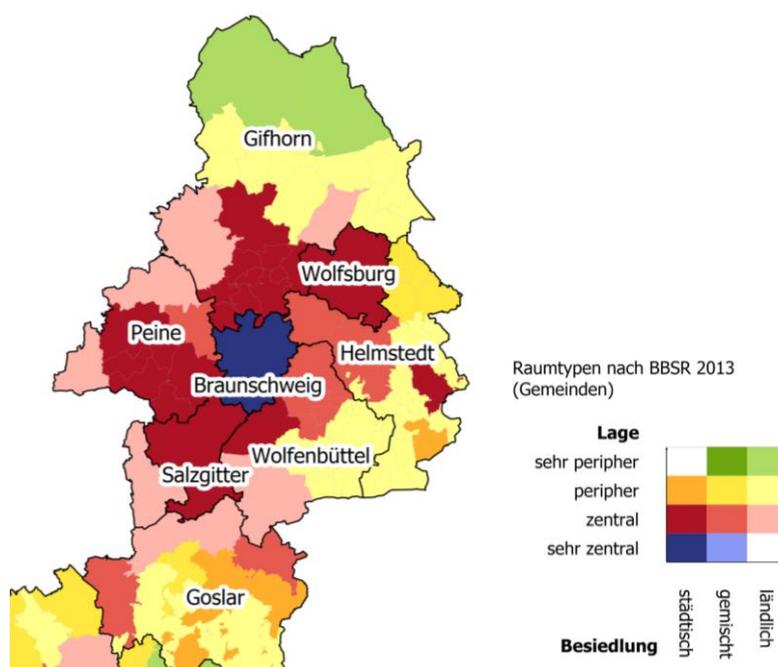
2.1 SOZIO-ÖKONOMISCHE STRUKTUR UND ENTWICKLUNG

In diesem Kapitel werden verschiedene regionalstatistische Kennzahlen der Landkreise Wolfenbüttel und Helmstedt mit den Entwicklungen im Land Niedersachsen sowie in der Region Braunschweig verglichen. Die Region Braunschweig ist in diesem Fall als das Gebiet des Amtes für regionale Landesentwicklung (ArL) Braunschweig definiert.

2.1.1 RAUMSTRUKTUR

Die Landkreise Helmstedt und Wolfenbüttel bilden das südliche Umland der beiden kreisfreien Städte Braunschweig und Wolfsburg (vgl. Abb. 1). Im direkten Umland der Großstädte sind die nordwestlichen Gemeinden des Landkreises Wolfenbüttel gelegen. Dort befindet sich auch die Kreisstadt Wolfenbüttel mit ihren rd. 51.600 Einwohnern (Stand 31.12.2013). Im Landkreis Helmstedt sind die westlichen und teilweise auch die nördlichen Gemeinden zentral gelegen und weisen eine gemischte Siedlungsstruktur auf. Das übrige Kreisgebiet des Landkreises Wolfenbüttel sowie der größte Teil des verbleibenden Gebietes des Landkreises Helmstedt sind durch eine periphere Lage und ländliche Besiedlungsstruktur geprägt. Eine zentrale Lage und städtische Siedlungsstruktur kennzeichnen lediglich noch die Kreisstadt Helmstedt mit rd. 22.900 Einwohnern (Gebietsstand 01.11.2013) im Osten des Landkreises Helmstedt.

Abb. 1: Raumtypen 2013, Ausschnitt aus der Region Braunschweig



Quelle: BBSR – Darstellung des NIW (NIW 2014a)

Beide Landkreise zählen mit ca. 120.000 Einwohnern (Wolfenbüttel) bzw. 90.000 Einwohnern (Helmstedt) zu den kleineren Landkreisen in Niedersachsen. Die Besiedlung ist in Wolfenbüttel stark auf die Kreisstadt konzentriert (ca. 43 % der Einwohner des Landkreises), während die Verteilung der Einwohner im Landkreis Helmstedt ausgeglichener ist (ca. 25 % der Einwohner leben in der Kreisstadt). Insgesamt leben allerdings 57,4 % der Bevölkerung des Landkreises Helmstedt in den Städten Helmstedt, Königslutter am Elm und Schöningen (ILEK 2009, S. 13), in denen sich kulturelle Angebote sowie das Bildungs- und Infrastrukturanangebot in erster Linie konzentrieren. Für Naherholung und Tourismus sind indessen das ländliche Umland und die Naturlandschaft von großer Bedeutung (ILEK 2009, S. 13). Das Kreisgebiet des Landkreises Wolfenbüttel besteht als einziges in Niedersachsen aus zwei räumlich getrennten Teilen. Die Samtgemeinde Baddeckenstedt bildet eine westlich der kreisfreien Stadt Salzgitter gelegene Exklave. Geringe Kreisgröße und ungünstiger Zuschnitt des Kreisgebiets können dabei in beiden Landkreisen bereits erste Gründe für eine geringere Leistungsfähigkeit sein.

Die Landkreise Wolfenbüttel und Helmstedt sind gut an das Netz der Bundesautobahnen (BAB) angebunden. Die Kreisstadt Helmstedt liegt an der BAB 2, die Kreisstadt Wolfenbüttel ist über die BAB 395 zu erreichen. Auch die BAB 39 befindet sich als wichtige Nord-Süd-Verbindung auf dem Gebiet der beiden Landkreise. Mit Baddeckenstedt, der westlichen Exklave des Landkreises Wolfenbüttel, besteht sogar ein Anknüpfungspunkt an die BAB 7. Obwohl die Landkreise Helmstedt und Wolfenbüttel insgesamt gut erreichbar sind, haben die südlichen Kreisgebiete einen schlechteren Zugang zum Straßenverkehrsnetz (NIW 2014a, S. 85).

Sowohl der Landkreis Wolfenbüttel als auch der Landkreis Helmstedt sind Teil der Braunschweigischen Landschaft und der Börden-Region. Zusammen bilden sie das Ost-braunschweigische Hügelland, den Ostteil der Börden. Des Weiteren lässt sich insbesondere der westliche Teil des Landkreises Wolfenbüttel den naturräumlichen Regionen Weser- und Weser-Leinebergland zuordnen, während der Landkreis Helmstedt bereits zum Weser-Aller-Flachland gehört (Hesse 2012, S. 139/140).

Die Landschaftsräume im Landkreis Helmstedt sind das Große Bruch im Süden, das Jerxheimer Hügelland, die Helmstedter Mulde sowie der Elm und der Lappwald (ILEK 2009, S. 13). Ebenfalls landschaftsprägend sind der Drömling im Norden sowie das Grüne Band im Osten entlang der ehemaligen Grenze zur DDR und der heutigen Grenze zu Sachsen-Anhalt (ILEK 2009, S. 60), der Dorm, der Rieseberg und das Rieseberger Moor (REK 2014a, S. 32).

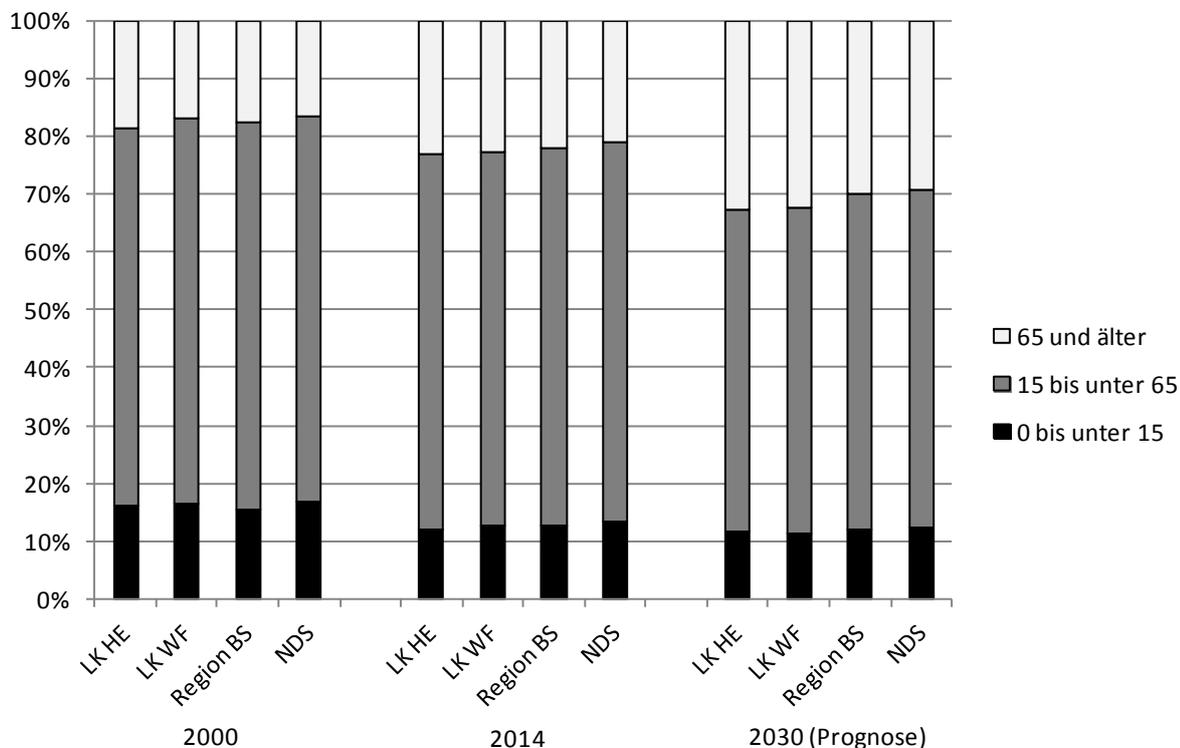
Im ländlich geprägten Landkreis Helmstedt beträgt der Anteil der land- und forstwirtschaftlich genutzten Fläche je rd. 60,9 % und 24,5 % bzw. insgesamt 85,5 % der Kreisfläche (ILEK 2009, S. 46). Aufgrund der hohen Qualität der Ackerböden sind 81,2 % der Haupteinwerbsbetriebe viehlose Marktfuchtbetriebe (ILEK 2009, S. 48), sodass die Tierhaltung nur eine untergeordnete Rolle spielt. Des Weiteren existieren große Vorbehaltsgebiete für die Landwirtschaft, insbesondere in der Stadt Königslutter am Elm sowie in den Samtgemeinden Sickte im Landkreis Wolfenbüttel und Nord-Elm (REK 2014a, S. 14).

Der Flächenanteil an Landschaftsschutzgebieten liegt im Landkreis Wolfenbüttel bei 12,1 %, im Landkreis Helmstedt sogar bei 27,8 %. Die Anteile von Naturschutzgebieten sind dagegen wesentlich kleiner und betragen lediglich 0,1 % im Landkreis Wolfenbüttel und 1,5 % im Landkreis Helmstedt (ILEK 2009, S. 61). Der Landkreis Helmstedt weist insgesamt 13 Landschafts- und 10 Naturschutzgebiete auf, die von großer Bedeutung für die Landschaftsstruktur sind (ILEK 2009, S. 61 – Niedersächsisches Umweltministerium 2009). In der Region Elm-Schunter sind zudem der Elm sowie weite Teile der Stadt Königslutter am Elm und der Gemeinden Cremlingen im Norden des Landkreises Wolfenbüttel und Lehre im Westen des Landkreises Helmstedt Vorrang- bzw. Vorbehaltsgebiete für (ruhige Erholung in) Natur und Landschaft (siehe hierzu auch die „Natura 2000 Vorranggebiete“) (weitere Pläne in REK 2014a, S. 14).

2.1.2 BEVÖLKERUNGSSTRUKTUR UND -ENTWICKLUNG

Die Zusammensetzung der Bevölkerung nach dem Alter hat sich in beiden Landkreisen seit dem Jahr 2000 deutlich angenähert (Abb. 2), da der Anteil älterer Personen im Landkreis Wolfenbüttel bis 2014 schneller angestiegen ist als im Landkreis Helmstedt (+4,5 Prozentpunkte in Helmstedt, +6,0 Prozentpunkte in Wolfenbüttel). Bei den jüngeren Altersgruppen war die Entwicklung in beiden Landkreisen ähnlich (-4,1 Prozentpunkte in Helmstedt, -3,6 Prozentpunkte in Wolfenbüttel).

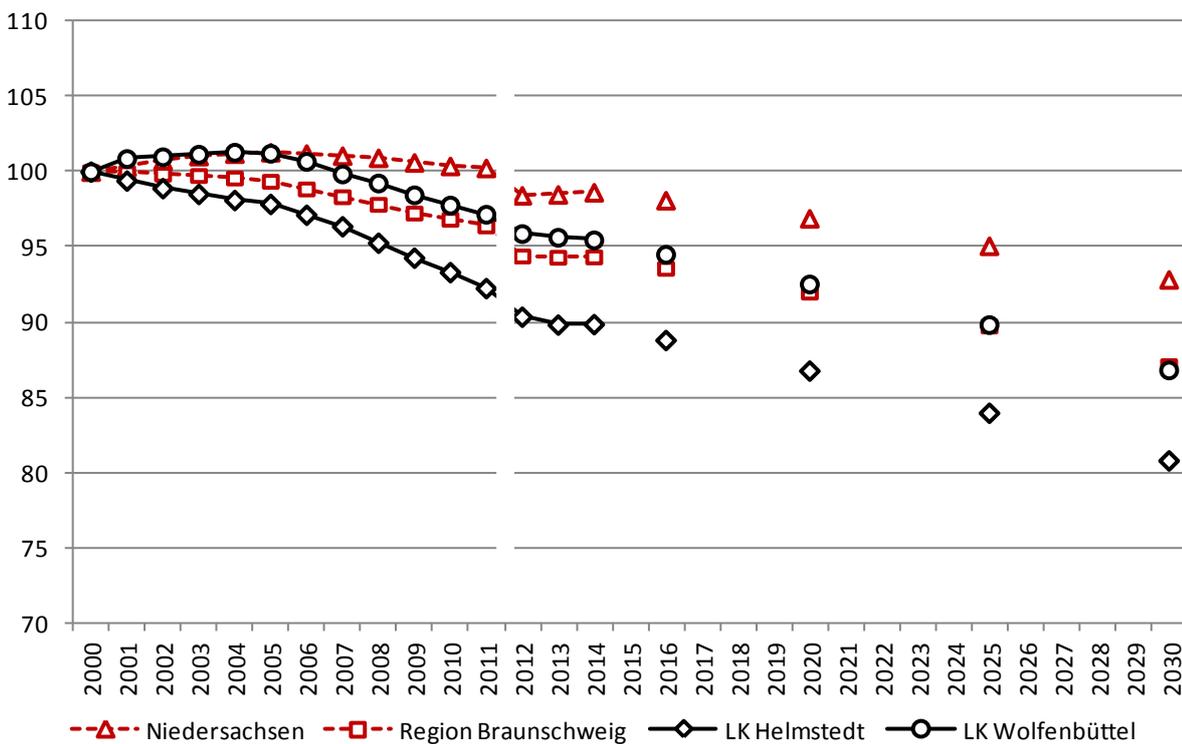
Abb. 2: Altersstruktur der Bevölkerung



Quelle: Bevölkerungsfortschreibung (2000), Daten aus dem Zensus 2011 (2014), Bevölkerungsprognose des NIW (2030)

Zwischen 2014 und 2030 wird es auf Basis der Bevölkerungsprognose des NIW zu noch stärkeren Verschiebungen in der Altersstruktur kommen als im ähnlich langen Zeitraum zwischen 2000 und heute. Insbesondere der Anteil der Älteren wird in beiden Landkreisen stark zunehmen (+9,7 Prozentpunkte in Helmstedt, +9,4 Prozentpunkte in Wolfenbüttel). Demgegenüber steht ein deutlicher Rückgang der Personen im erwerbsfähigen Alter. Der Anteil der Kinder und Jugendlichen wird dabei nur noch in geringem Maße abnehmen – unabhängig von einem weiteren Rückgang der Zahl der Personen in dieser Altersgruppe (s. unten). Insgesamt stellt sich die Altersstruktur in beiden Landkreisen ungünstiger dar als in der Region Braunschweig und im Land Niedersachsen.

Abb. 3: Bevölkerungsentwicklung insgesamt, Index 2000 = 100

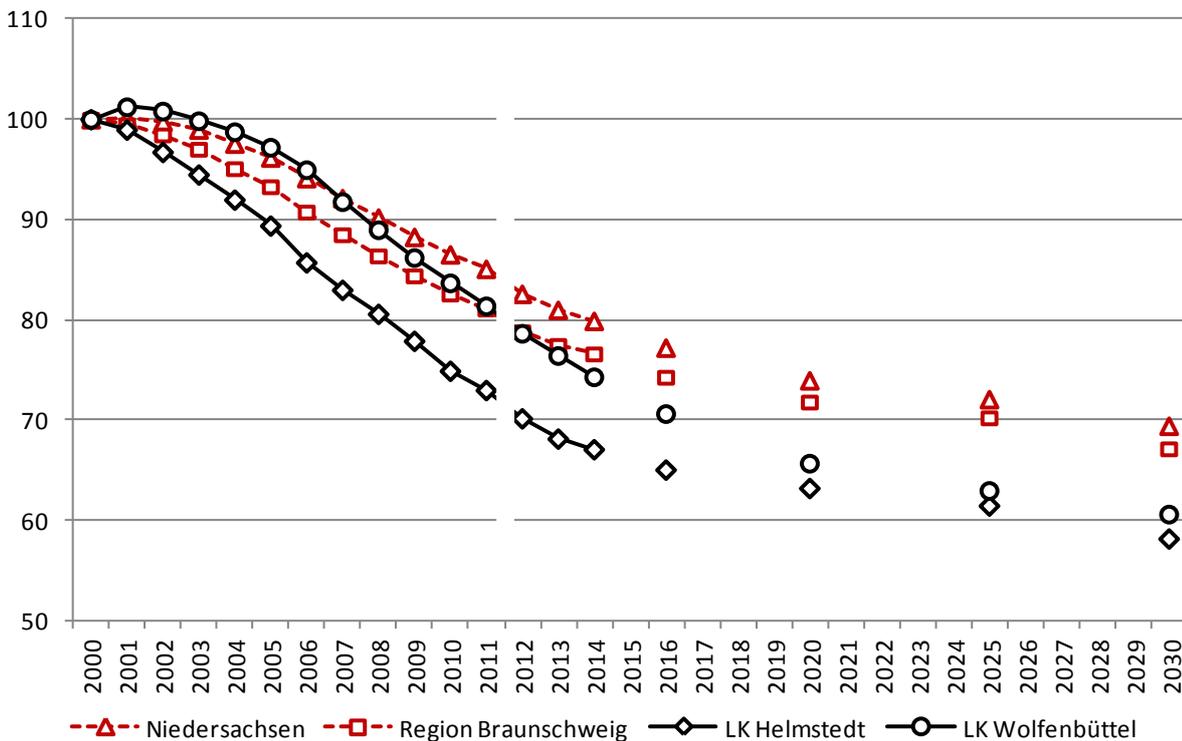


Quelle: Bevölkerungsfortschreibung (2000-2011), Daten aus dem Zensus 2011 (2012-2014), Bevölkerungsprognose des NIW (ab 2015)

Wie im gesamten Land Niedersachsen ist auch in den Landkreisen Helmstedt und Wolfenbüttel die Bevölkerungszahl rückläufig (vgl. Abb. 3). Die Rückgänge fallen jedoch unterschiedlich stark aus. Während die Bevölkerungszahl Niedersachsens im Durchschnitt bis zum Jahr 2011 sogar über dem Wert des Jahres 2000 lag und somit im Jahr 2030 der Prognose nach noch 93 % der Bevölkerungszahl des Jahres 2000 erreichen wird, zeichnet sich in den Landkreisen Wolfenbüttel und vor allem in Helmstedt eine dramatischere Entwicklung ab. Anders als im Landkreis Helmstedt lag die Bevölkerungszahl im Landkreis Wolfenbüttel bis zum Jahr 2006 zunächst noch über der Marke des Jahres 2000; seitdem folgt sie allerdings einem kontinuierlichen Abwärtstrend. Bis zum Jahr 2030 wird prognostiziert, dass die Bevölkerungszahl des Landkreises Wolfenbüttel gegenüber dem Wert des Jahres 2000 um 13 % auf ca. 109.000 Personen zurückgeht – dies entspräche nur noch in etwa der durchschnittlichen Entwicklung der Region Braunschweig insgesamt.

Im Landkreis Helmstedt nimmt die Bevölkerungszahl im Vergleich zum Jahr 2000 kontinuierlich ab – mit Ausnahme einer leichten Stabilisierung am aktuellen Rand. Diese durch eine höhere Zuwanderung getriebene jüngste Entwicklung ist auch in den anderen in Abb. 3 aufgeführten Regionen zu beobachten. Die Bevölkerungszahl des Landkreises Helmstedt wird der Prognose nach im Jahr 2030 noch 81 % des Wertes des Jahres 2000 bzw. 81.000 Personen erreichen. Innerhalb ihrer Kreisgrenzen fällt die Bevölkerungsentwicklung in den Landkreisen Helmstedt und Wolfenbüttel jedoch unterschiedlich aus: Mit zunehmender Entfernung zu den Großstädten sinkt die Dynamik besonders in den südlichen Kreisgebieten (NIW 2014a, S. 17).

Abb. 4: Bevölkerungsentwicklung der 0- bis unter 15-jährigen, Index 2000 = 100



Quelle: Bevölkerungsfortschreibung (2000-2011), Daten aus dem Zensus 2011 (2012-2014), Bevölkerungsprognose des NIW (ab 2015)

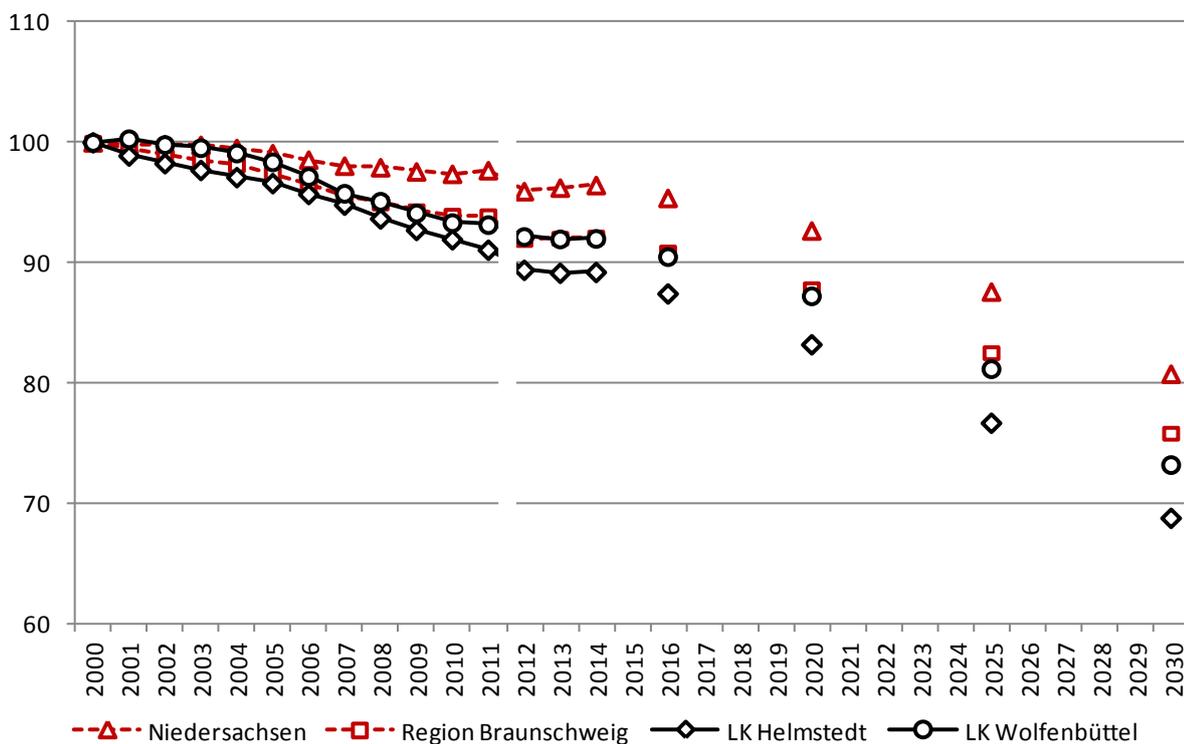
In der Altersgruppe der 0- bis 15-jährigen verläuft der Bevölkerungsrückgang wesentlich drastischer als bei der Gesamtbevölkerung (vgl. Abb. 4). Für Niedersachsen wird bis zum Jahr 2030 ein Rückgang um 31 %, in der Region Braunschweig um 33 % gegenüber der jeweiligen Bevölkerungszahl dieser Altersgruppe im Jahr 2000 erwartet. Bis zum Jahr 2011 wurde diese Entwicklung vor allem durch den besonders starken Rückgang bei den unter 6-jährigen auf 77 bis 78 % ihrer Bevölkerungszahl des Jahres 2000 geprägt. Bei den 6- bis unter 15-jährigen nimmt die Bevölkerungszahl etwas weniger stark ab.

Im Landkreis Helmstedt ist die Zahl der unter 15-jährigen bereits in den vergangenen Jahren stark zurückgegangen. Hier wird sich die Geschwindigkeit des Rückgangs künftig verlangsamen. Bedingt wird die Verlangsamung des Rückgangs durch den prognostizierten leichten Wiederanstieg der Be-

völkerungszahl der unter 6-jährigen zwischen den Jahren 2013 und 2020. Während die Bevölkerungszahl dieser Altersgruppe anschließend wieder fällt, stagniert die Anzahl der 6- bis unter 15-jährigen ab dem Jahr 2020 bei knapp unter 60 % des Wertes aus dem Jahr 2000.

Im Landkreis Wolfenbüttel setzte der Rückgang der Zahl der Kinder und Jugendlichen später ein, verlief dann aber deutlich schneller. Bis zum Jahr 2025 wird der Rückgang fast genauso groß sein wie im Landkreis Helmstedt. Dieser schnelle Rückgang stellt die Schulstruktur und das Angebot an Kindertagesstätten vor besondere Herausforderungen.

Abb. 5: Bevölkerungsentwicklung im erwerbsfähigen Alter¹, Index 2000 = 100



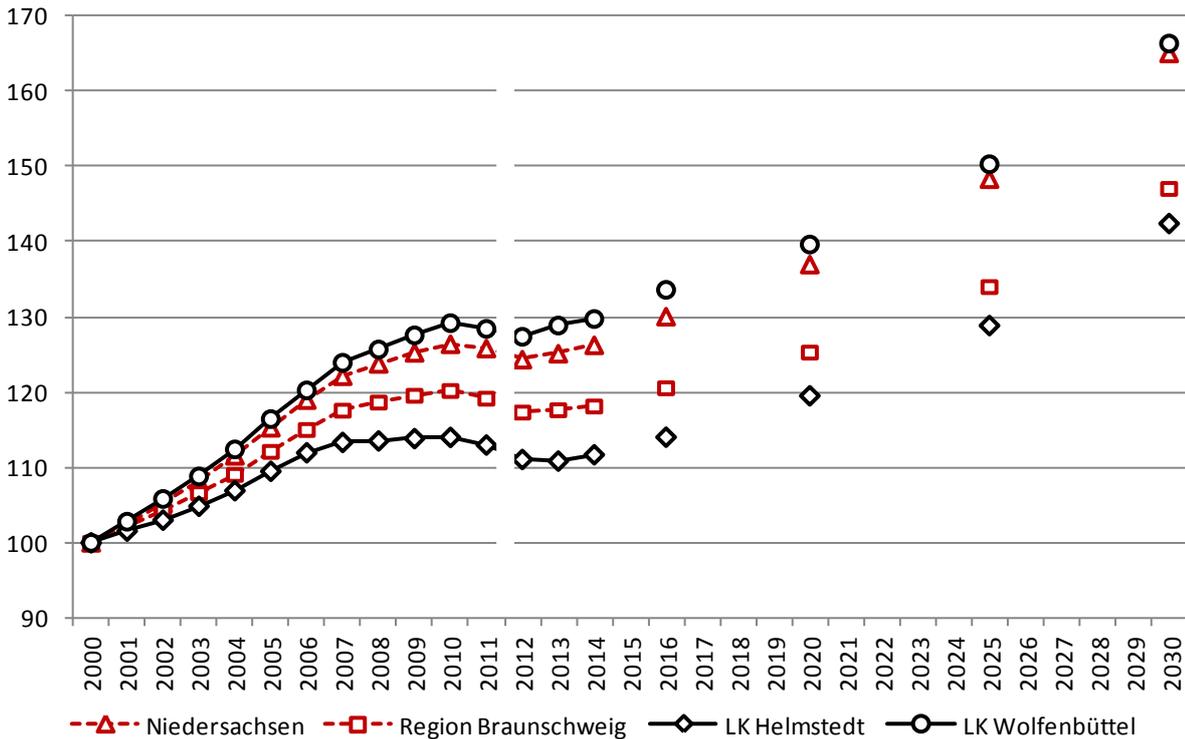
Quelle: Bevölkerungsfortschreibung (2000-2011), Daten aus dem Zensus 2011 (2012-2014), Bevölkerungsprognose des NIW (ab 2015)

Im Vergleich zur Altersgruppe der 0- bis unter 15-jährigen ist die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter (15- bis unter 65-jährige) gemessen am Stand des Jahres 2000 bisher eher geringfügig zurückgegangen (vgl. Abb. 5). In den Landkreisen Helmstedt und Wolfenbüttel fiel dieser Rückgang bis zum Jahr 2014 allerdings stärker aus als im niedersächsischen Durchschnitt. Die Entwicklung im Landkreis Wolfenbüttel verlief dabei fast deckungsgleich mit der der Region Braunschweig. Ab dem Jahr 2016 wird jedoch ein verstärkter Rückgang der Bevölkerungszahl der Personen im erwerbsfähigen Alter prognostiziert, wovon besonders der Landkreis Helmstedt betroffen sein wird. Gegenüber dem Jahr 2000 wird hier ein Bevölkerungsrückgang der 15- bis unter 65-jährigen um 31 % bis zum Jahr 2030 erwartet. Aber auch im Landkreis Wolfenbüttel wird ein stärkerer Rückgang in dieser Be-

¹ 15- bis unter 65-jährige

völkerungsgruppe prognostiziert als in Niedersachsen und in der Region Braunschweig. Der starke Rückgang der Personenzahl in dieser Altersgruppe wirkt sich stark auf die Verfügbarkeit von Erwerbspersonen am Arbeitsmarkt aus. Aufgrund der gestiegenen Zuwanderung ist die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter zwar in den letzten Jahren stabil geblieben. Die Altersstruktur in dieser Gruppe mit einem Schwerpunkt bei den über 50-jährigen wird aber in den kommenden Jahren zu einem Rückgang führen, der auch durch weiterhin hohe Zuwanderung nicht auszugleichen ist.

Abb. 6: Bevölkerungsentwicklung der über 65-jährigen, Index 2000 = 100



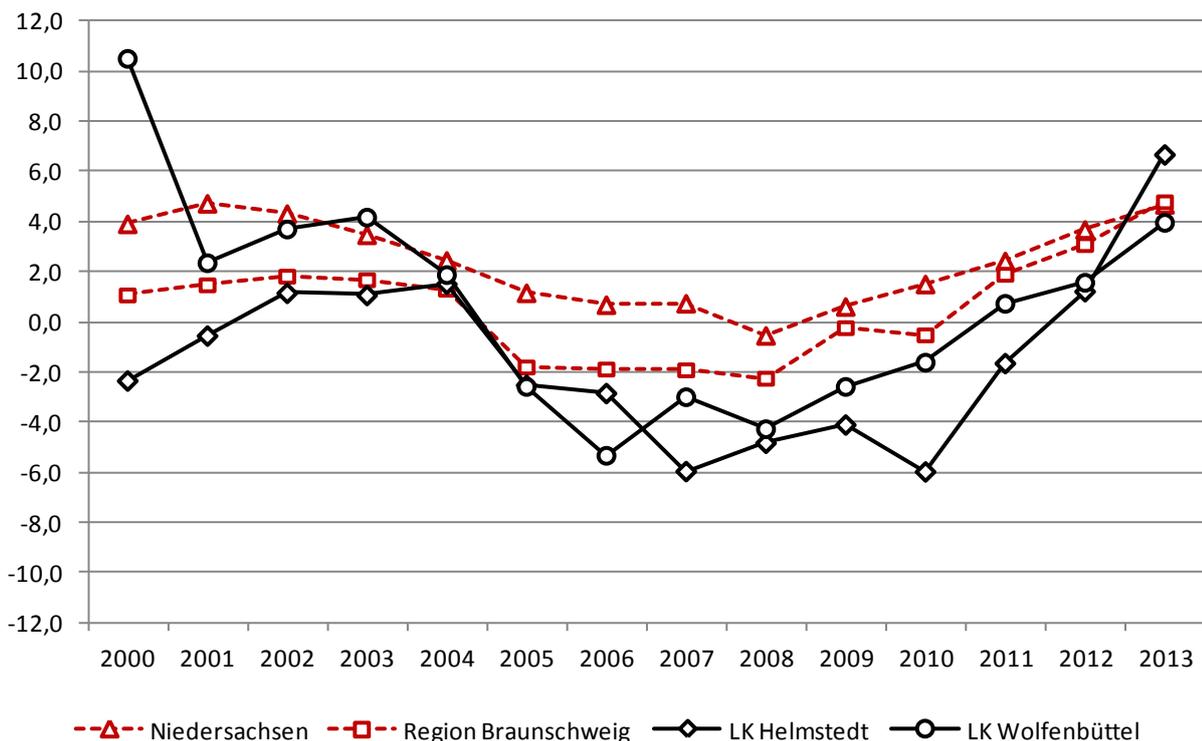
Quelle: Bevölkerungsfortschreibung (2000-2011), Daten aus dem Zensus 2011 (2012-2014), Bevölkerungsprognose des NIW (ab 2015)

Anders als in den jüngeren Altersgruppen nimmt die Bevölkerungszahl der über 65-jährigen zu (vgl. Abb. 6). Bis zum Jahr 2007 wuchsen die Bevölkerungszahlen der über 65-jährigen im jeweiligen Vergleich zum Jahr 2000 zunächst relativ stark. In den letzten Jahren verlangsamte sich diese Entwicklung vorübergehend und es kam sogar teilweise zu einem Rückgang der Zahl der Personen in dieser Altersgruppe. Ab dem Jahr 2012 sind allerdings wieder starke Zuwächse zu verzeichnen, die zukünftig noch an Geschwindigkeit zunehmen werden. Die Unterschiede zwischen den beiden Landkreisen Wolfenbüttel und Helmstedt sind hierbei groß. Während für den Landkreis Wolfenbüttel bis zum Jahr 2030 ein Anstieg der Bevölkerungszahl dieser Altersgruppe um 66 % gegenüber dem Jahr 2000 prognostiziert wird (knapp über dem niedersächsischen Durchschnittswert von +65 %), wird der Anstieg im Landkreis Helmstedt im Jahr 2030 der Prognose nach bei lediglich 42 % liegen. Die deutlichen Disparitäten zwischen den Landkreisen Helmstedt und Wolfenbüttel lassen sich u.a. damit erklären, dass die Verschiebung der Altersstruktur der Bevölkerung im Landkreis Helmstedt bereits sehr früh

eingesetzt hat, sodass die Veränderung gegenüber dem Jahr 2000 geringer ausfällt als im Landkreis Wolfenbüttel.

Insgesamt ist der Landkreis Helmstedt bereits seit vielen Jahren sehr stark vom demographischen Wandel betroffen. Im Landkreis Wolfenbüttel werden Verschiebungen in der Altersstruktur und der Rückgang der Bevölkerung in den nächsten Jahren deutlich stärker spürbar als bisher. In beiden Landkreisen sind dadurch erhebliche Anpassungsmaßnahmen in der Daseinsvorsorge notwendig.

Abb. 7: Wanderungssaldo je 1.000 Einwohner



Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LSN

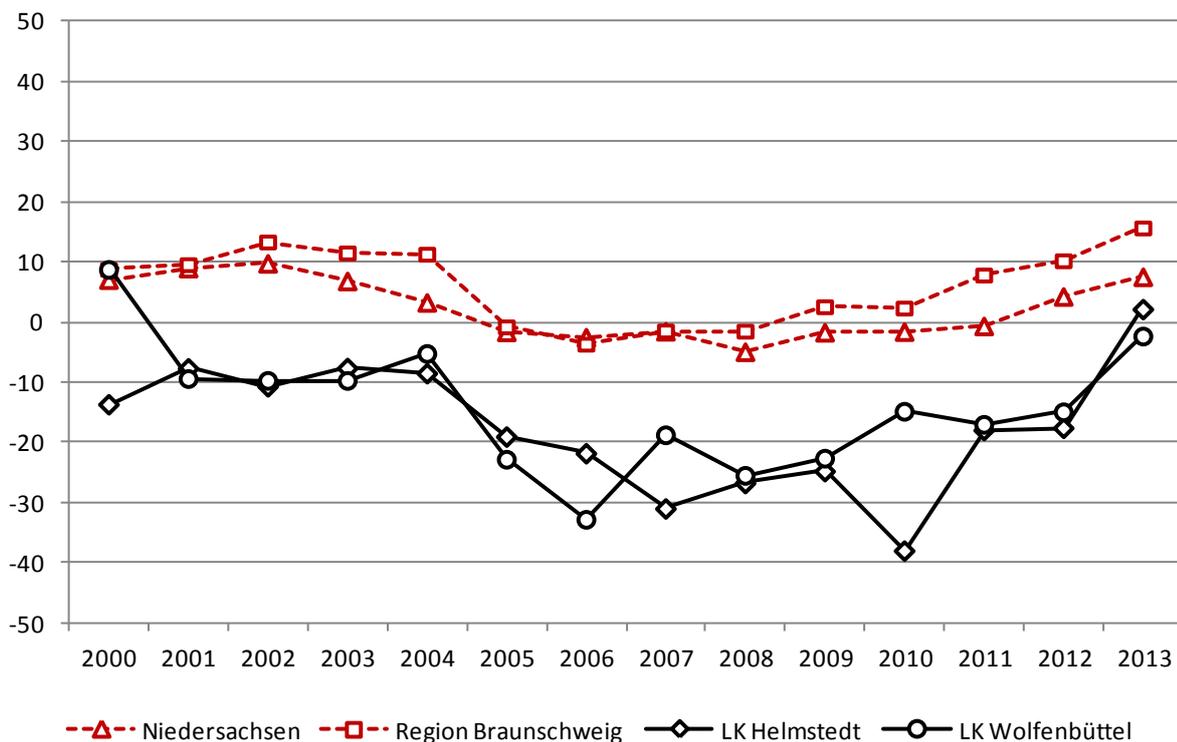
Mit Ausnahme des Jahres 2008 hatte Niedersachsen seit 2000 durchweg ein positives Wanderungssaldo (vgl. Abb. 7). Auf die Region Braunschweig traf dies nur von 2000 bis 2004 und seit 2011 zu. Im Vergleich zu den beiden Landkreisen Helmstedt und Wolfenbüttel fielen die Schwankungen dabei allerdings relativ moderat aus. Im Jahr 2000 hatte der Landkreis Wolfenbüttel mit 10,5 Netto-Zuzüglern je 1.000 Einwohner noch ein sehr positives Wanderungssaldo, während aus dem Landkreis Helmstedt bereits mehr Personen wegzogen als zuwanderten. Im folgenden Jahr verzeichnete der Landkreis Wolfenbüttel dann einen starken Einbruch des Wanderungssaldos, welches jedoch bis zum Jahr 2004 im positiven Bereich blieb. Auch der Landkreis Helmstedt erreichte in den Jahren 2002 bis 2004 ein leicht positives Wanderungssaldo. Im Jahr 2005 fiel das Wanderungssaldo in beiden Landkreisen wie in der Region Braunschweig insgesamt ins Negative.

Nach dem Jahr 2008 erholte sich das Wanderungssaldo des Landkreises Wolfenbüttel wieder und fiel im Jahr 2011 erstmals wieder positiv aus und nimmt seither weiter zu. Im Landkreis Helmstedt setzte

die Erholung erst nach dem Jahr 2010 ein, wobei der anschließende Anstieg weit stärker ausfiel als im Landkreis Wolfenbüttel. Seit dem Jahr 2012 ist die Zuwanderung auch in den Landkreis Helmstedt positiv. Im Jahr 2013 erzielte der Landkreis sogar den höchsten Wanderungsüberschuss unter den dargestellten Regionen.

Innerhalb der Kreisgebiete bestehen große regionale Unterschiede. Insbesondere die Umlandbereiche der Oberzentren profitieren von der zuletzt gestiegenen Zuwanderung in die Region (vgl. NIW 2014a, S. 22).

Abb. 8: Wanderungssaldo der 18- bis 30-jährigen je 1.000 Einwohner dieser Altersgruppe



Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LSN

Eine besonders schwache Position zeichnet sich für die beiden Landkreise Helmstedt und Wolfenbüttel ab, wenn man nur das Wanderungssaldo der 18- bis 30-jährigen betrachtet (vgl. Abb. 8). Mit Ausnahme des Jahres 2013 fiel dieses im Landkreis Helmstedt mit einigen Schwankungen seit dem Jahr 2000 durchweg negativ aus. Der Landkreis Wolfenbüttel hatte trotz des sich dynamisch entwickelnden Hochschulstandorts nur im Jahr 2000 ein positives Wanderungssaldo der 18- bis 30-jährigen zu verzeichnen. Seitdem verlassen mehr Personen dieser Altersgruppe den Landkreis Wolfenbüttel als hinzuziehen. Das Wanderungssaldo der beiden Landkreise entsprach zwischen den Jahren 2000 und 2013 nicht den Entwicklungen in der Region Braunschweig, die mit Ausnahme der Jahre 2005 bis 2008 ein positives Wanderungssaldo erreichte. Erst im letzten Jahr konnten die beiden Landkreise etwas aufschließen und erzielen beide einen annähernd ausgeglichenen Wanderungssaldo. Trotz der deutlichen Verbesserung bei den Zuwanderungszahlen im Jahr 2013 ist aber fraglich, ob sich daraus ein stabiler Trend ergeben wird.

Insgesamt deuten die Wanderungssalden für die Gesamtbevölkerung und für die 18- bis 30-jährigen darauf hin, dass die Attraktivität in den beiden Landkreisen geringer ist als in anderen Teilräumen der Region Braunschweig. Trotz der im niedersächsischen Vergleich unterdurchschnittlich hohen Miet- und Kaufpreise gelingt es nicht in ausreichendem Maße, die Potenziale der Region als Wohnstandort in unmittelbarer Nähe zu den wirtschaftsstarke Oberzentren zu aktivieren.

2.1.3 WIRTSCHAFTSSTRUKTUR UND -ENTWICKLUNG

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf lag im Jahr 2012 mit rd. 18.900 Euro im Landkreis Helmstedt und 17.400 Euro im Landkreis Wolfenbüttel deutlich unter dem BIP pro Kopf der Region Braunschweig (rd. 33.000 Euro) und des Landes Niedersachsen (29.500 Euro) (vgl. Tab. 1). Die jahresdurchschnittlichen Wachstumsraten zwischen 2008 und 2012 deuten dabei auch nicht auf ein Aufholen beider Landkreise im Vergleich zu den anderen Regionen hin. Die geringen BIP-Werte in den beiden Landkreise sind eine Folge ihrer Funktion als Wohnstandorte für die Oberzentren, der geringen Zahl der ortsansässigen Unternehmen und des hohen Pendlerdefizits (vgl. Abb. 9). Aufgrund des relativ geringen BIP pro Kopf sieht Hesse (2012, S. 152/153) einen „Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Veränderung des gebietsstrukturellen Zuschnitts“ und verweist insbesondere beim Landkreis Wolfenbüttel auf eine wirtschaftliche Strukturschwäche (S. 153).

Tab. 1: Bruttoinlandsprodukt pro Kopf und Bruttowertschöpfung nach Sektoren

	Helmstedt		Wolfen- büttel		Region Braunschweig		Nieder- sachsen	
	2008	2012	2008	2012	2008	2012	2008	2012
Bruttoinlandsprodukt pro Kopf	16.827	18.946	15.977	17.418	28.333	33.030	26.609	29.546
Jahresdurchschnittliche Wachstumsrate von 2008 - 2012	3,0		2,2		3,9		2,7	
Bruttowertschöpfung nach Sektoren								
Landwirtschaft	2,5	2,0	3,2	2,4	1,0	0,8	1,9	1,5
Produzierendes Gewerbe	31,3	32,8	31,9	31,8	40,2	41,6	31,3	31,9
Verarbeitendes Gewerbe	8,2	8,9	22,5	21,5	33,3	34,4	21,8	22,2
Baugewerbe	4,6	4,6	6,3	6,9	3,1	3,5	4,6	5,5
Bergbau, Energie, Wasser	18,5	19,3	3,0	3,3	3,9	3,7	4,9	4,1
Dienstleistungen	66,2	65,2	65,0	65,8	58,7	57,6	66,8	66,6
Handel, Verkehr, Gastgew., IuK	13,6	12,3	11,3	10,1	14,8	12,6	19,3	17,1
Finanz, Versicherung, Wohnungsw.	25,9	25,5	26,6	25,9	22,4	23,1	24,0	25,3
Öffentl., Erziehung, Gesundheit	26,7	27,3	27,1	29,8	21,6	21,9	23,4	24,2

Quelle: Berechnungen des NIW nach den Daten der VGR der Länder

Die Bruttowertschöpfung blieb in den einzelnen Sektoren in diesem Zeitraum weitgehend konstant (vgl. Tab. 1). Die höchste Bruttowertschöpfung erzielte der Dienstleistungssektor mit einem Anteil von bis zu zwei Dritteln, gefolgt vom produzierenden Gewerbe mit einem Anteil von knapp einem Drittel. Hierbei lagen die Landkreise Helmstedt und Wolfenbüttel etwa im niedersächsischen Durch-

schnitt. Im Vergleich zur Region Braunschweig fiel die Bruttowertschöpfung im Dienstleistungssektor der beiden Landkreise etwas höher und im produzierenden Gewerbe somit niedriger aus. Der Landwirtschaftssektor verlor zwischen den Jahren 2008 und 2012 leicht an Bedeutung, wobei die Bruttowertschöpfung in diesem Bereich in den Landkreisen Helmstedt und Wolfenbüttel über dem Durchschnitt der Region Braunschweig und Niedersachsens lag.

Innerhalb des produzierenden Gewerbes zeigen sich jedoch deutliche Unterschiede zwischen den beiden Landkreisen. Während im Landkreis Wolfenbüttel das Verarbeitende Gewerbe in etwa im niedersächsischen Durchschnitt liegt, ist der Landkreis Helmstedt insbesondere durch die Bereiche Bergbau und Energieerzeugung geprägt. Diese beiden Bereiche standen in den letzten Jahren vor größeren Strukturveränderungen, die sich negativ auf die wirtschaftliche Dynamik im Landkreis Helmstedt auswirken. Eine vertiefte Untersuchung der Branchenstruktur erfolgt anhand der Beschäftigten zahlen in Tab. 4 und Tab. 5.

Tab. 2: Betriebsgründungen (Hauptniederlassungen) je 10.000 Einwohner

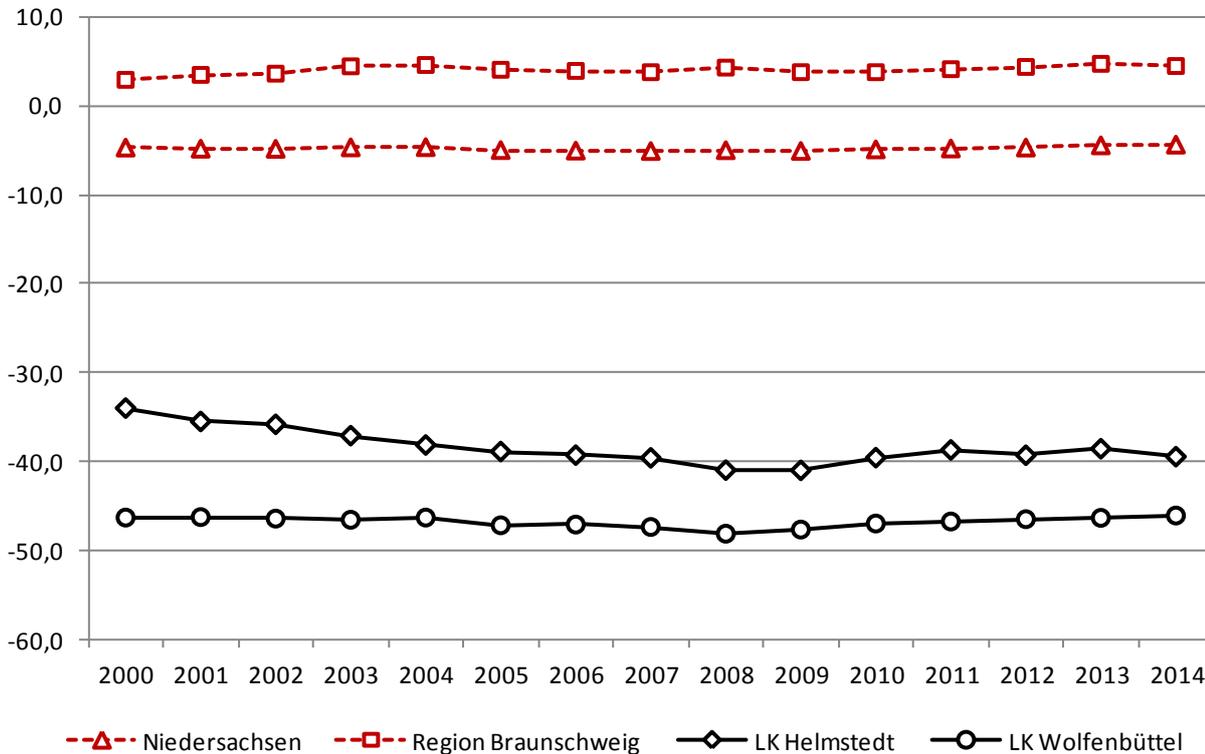
	Helmstedt		Wolfenbüttel		Region Braunschweig		Niedersachsen	
	2003	2011	2003	2011	2003	2011	2003	2011
Betriebsgründungen (Hauptniederlassungen) je 10.000 Einwohner	5,5	5,6	9,4	7,0	11,1	8,5	13,8	11,4

Quelle: Berechnungen des NIW nach Daten des LSN

Die Betriebsgründungen (Hauptniederlassungen) je 10.000 Einwohner waren im Landkreis Helmstedt im Jahr 2011 besonders gering und erfuhren gegenüber dem Jahr 2003 nahezu keine Veränderung (Tab. 2). Auch im Landkreis Wolfenbüttel ist die Gründungsintensität gering und sank entsprechend dem Trend in der Region Braunschweig und im Land Niedersachsen von 9,4 Betriebsgründungen je 10.000 Einwohner im Jahr 2003 auf 7,0 im Jahr 2011. Zudem ist die Gründungsintensität in der Region Braunschweig insgesamt bereits niedriger als im niedersächsischen Durchschnitt.

2.1.4 VERFLECHTUNGSBEZIEHUNGEN

Die Landkreise Wolfenbüttel und Helmstedt weisen jeweils ein stark negatives Pendlersaldo auf (vgl. Abb. 9). Ein Großteil der Personen, die in den beiden Landkreisen wohnen, arbeitet insbesondere in den angrenzenden Oberzentren Braunschweig, Wolfsburg und Salzgitter. Während der Landkreis Wolfenbüttel über die Jahre 2000 bis 2014 konstant ein sehr negatives Pendlersaldo aufwies – noch unterhalb der Pendlerbilanz des Landkreises Helmstedt – fiel die Pendlerbilanz des Landkreises Helmstedt in den Jahren 2000 bis etwa 2006 von -34,0 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten weiter ins Negative und schwankt seitdem um die -40 %-Marke. Auch das Pendlersaldo Niedersachsens ist negativ, liegt aber seit dem Jahr 2000 kontinuierlich zwischen -4,4 % und -5,1 %. Dagegen fiel das Pendlersaldo der Region Braunschweig durchgängig positiv aus. Auch hier waren die Schwankungen relativ gering.

Abb. 9: Pendlersaldo² in % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort

Quelle: Berechnungen des NIW nach Daten der Bundesagentur für Arbeit

Die Landkreise Wolfenbüttel und Helmstedt weisen jedoch unterschiedliche Pendlerverflechtungen auf, obgleich sich in beiden Fällen insgesamt negative Pendlerbilanzen feststellen lassen (vgl. Tab. 3). Während die Einpendler-Zahlen mit rd. 8.800 und 9.300 Einpendlern noch etwa vergleichbar hoch ausfallen, liegt die Zahl der Auspendler aus dem Landkreis Wolfenbüttel mit rd. 28.900 Auspendlern wesentlich höher als im Landkreis Helmstedt (rd. 21.800 Auspendler).

Der größte Teil der Einpendler in den Landkreis Helmstedt kommt aus dem Landkreis Börde in Sachsen-Anhalt. Die ca. 3.200 Einpendler aus diesem Landkreis stellen bereits mehr als ein Drittel (36,5 %) aller Einpendler in den Landkreis Helmstedt dar (vgl. Tab. 3). Die zweitgrößte Gruppe von knapp 1.100 Einpendlern (12,2 %) kommt aus der kreisfreien Stadt Braunschweig in den Landkreis Helmstedt, gefolgt von den Einpendlern aus dem Landkreis Wolfenbüttel (rd. 1.000 Einpendler bzw. 11,0 %). In den Landkreis Wolfenbüttel pendelt ebenfalls ein vergleichsweise kleiner Anteil (9,1 %) aus dem Landkreis Helmstedt ein (rd. 800 Einpendler). Die meisten Einpendler in den Landkreis Wolfenbüttel kommen aus der kreisfreien Stadt Braunschweig (rd. 2.600 Einpendler bzw. 28,3 %), aus dem Landkreis Harz in Sachsen-Anhalt (knapp 1.400 Einpendler bzw. 14,9 %) und aus der kreisfreien Stadt Salzgitter (rd. 1.100 Einpendler bzw. 12,1 %).

² Einpendler abzüglich Auspendler

Der größte Teil der Auspendler (rd. 12.200 Auspendler) aus dem Landkreis Helmstedt pendelt in die kreisfreie Stadt Wolfsburg mit einem Anteil von 56,3 % an allen Auspendlern aus diesem Landkreis (vgl. Tab. 3). Die zweitgrößte Gruppe mit rd. 4.400 Auspendlern (20,4 %) pendelt in die kreisfreie Stadt Braunschweig, gefolgt von der Gruppe der Auspendler in das übrige Bundesgebiet (rd. 1.200 Auspendler bzw. 5,3 %). Die Auspendler aus dem Landkreis Wolfenbüttel zieht es hauptsächlich in die kreisfreien Städte Braunschweig (rd. 12.900 bzw. 44,8 %), Salzgitter (rd. 6.400 bzw. 22,1 %) und Wolfsburg (rd. 2.700 bzw. 9,3 %).

Tab. 3: Pendlerverflechtungen der Landkreise Helmstedt und Wolfenbüttel, Stichtag 30.06.2013

kreisfreie Stadt / Landkreis	Landkreis Helmstedt			Landkreis Wolfenbüttel		
	Einpendler	Auspendler	Bilanz	Einpendler	Auspendler	Bilanz
Braunschweig	1.078	4.447	-3.369	2.639	12.930	-10.291
Salzgitter	97	283	-186	1.127	6.390	-5.263
Wolfsburg	712	12.246	-11.534	120	2.684	-2.564
Gifhorn	354	668	-314	240	479	-239
Göttingen	8	20	-12	23	43	-20
Goslar	76	72	4	794	1.125	-331
Helmstedt	-	-	-	849	970	-121
Northeim	6	16	-10	35	37	-2
Osterode am Harz	3	8	-5	37	33	4
Peine,	160	146	14	444	509	-65
Wolfenbüttel	970	849	121	-	-	-
Region Hannover	323	650	-327	180	1.037	-857
Hildesheim	138	48	90	311	536	-225
übriges Niedersachsen	244	196	48	98	218	-120
Börde	3.218	585	2.633	341	76	265
Harz	478	57	421	1.393	231	1.162
übriges Sachsen-Anhalt	649	308	341	143	120	23
übriges Bundesgebiet	300	1.160	-860	546	1.439	-893
insgesamt	8.814	21.759	-12.945	9.320	28.857	-19.537

Quelle: Berechnungen des NIW nach Daten der Bundesagentur für Arbeit

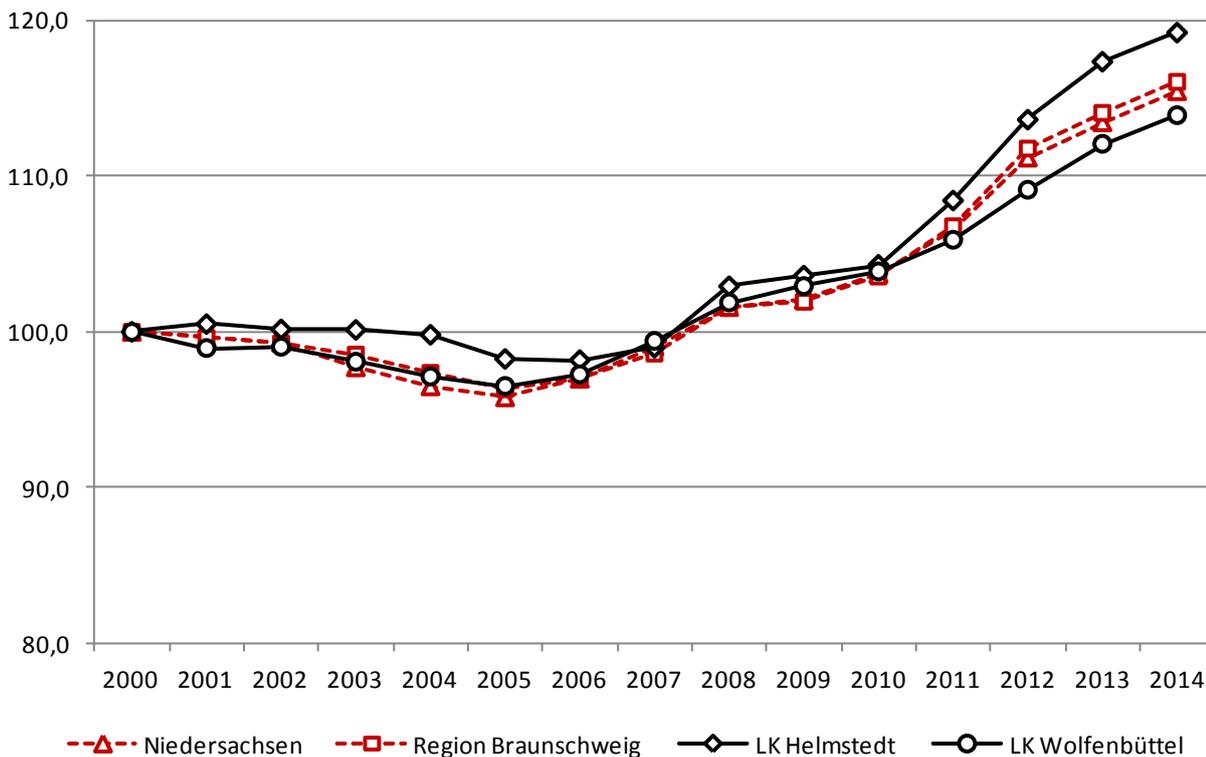
Insgesamt zeigen die Pendlerverflechtungen, dass die Oberzentren die Arbeitsplatzschwerpunkte für die beiden Landkreise darstellen. Der Landkreis Helmstedt ist dabei stark auf die Stadt Wolfsburg ausgerichtet, während der Landkreis Wolfenbüttel zu den Städten Braunschweig und Salzgitter orientiert ist. Einpendler in die beiden Landkreise stammen neben Personen aus den Oberzentren vor allem aus den jeweils angrenzenden Kreisen in Sachsen-Anhalt. Zwischen den beiden Landkreisen bestehen schwächere Verflechtungen. Dies ist eine unmittelbare Folge der niedrigen Arbeitsplatzdichte in beiden Landkreisen im Vergleich zu den Oberzentren.

2.1.5 BESCHÄFTIGUNGSENTWICKLUNG

Im Landkreis Helmstedt ist der Beschäftigungsstand gemessen am Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort in % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter mit 58,1 % im Jahr 2014 höher als in Niedersachsen (55,9 %) und in der Region Braunschweig (56,4 %). Die Werte im

Landkreis Wolfenbüttel liegen mit 55,5 % knapp unter dem Landesdurchschnitt. Diese vergleichsweise guten Werte sind eine Folge der Lage im unmittelbaren Einzugsgebiet der Oberzentren Braunschweig und Wolfsburg, deren Arbeitsmärkte sich in den letzten Jahren sehr gut entwickelt haben.

Abb. 10: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohnort in % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, Index 2000 = 100



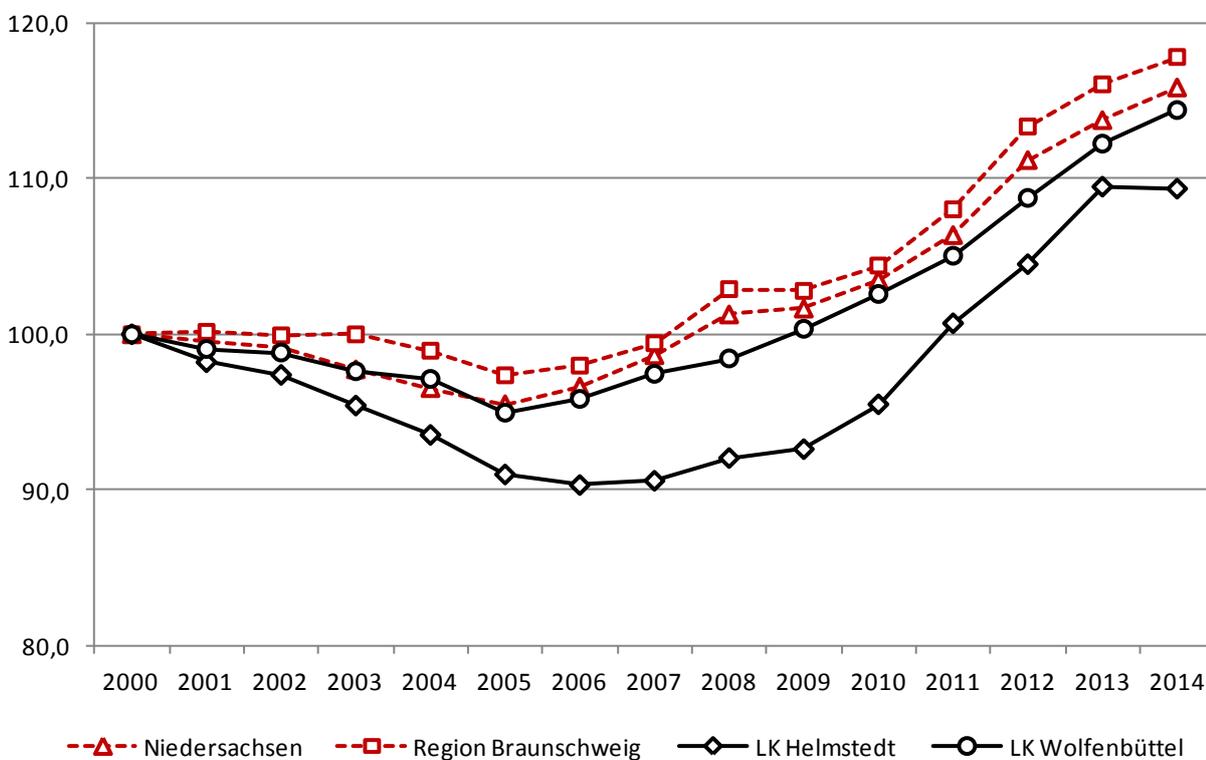
Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten der Bundesagentur für Arbeit und des LSN

Der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter hat in den letzten deutlich zugenommen (vgl. Abb. 10). Bis zum Jahr 2011 verlief die Entwicklung relativ zum jeweiligen Ausgangswert des Jahres 2000 im Landkreis Wolfenbüttel nahezu genauso wie in der Region Braunschweig und in Niedersachsen insgesamt. Dabei nahm der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter im Vergleich zum Wert des Jahres 2000 zunächst leicht ab, erfuhr dann ab dem Jahr 2005 aber eine deutliche Zunahme, die seitdem anhält. Seit dem Jahr 2011 ist im Landkreis Wolfenbüttel allerdings eine Verlangsamung des Anstiegs im Vergleich mit dem Land Niedersachsen und der Region Braunschweig zu beobachten – jeweils relativ gesehen zu den jeweiligen Anteilen im Jahr 2000. Die Entwicklung im Landkreis Helmstedt folgte zwar ebenfalls dem beschriebenen Trend, doch lag der Anteil relativ zum Jahr 2000 hier meist höher als in den anderen Regionen. So fiel der Rückgang bis zum Jahr 2005 in diesem Landkreis beispielsweise schwächer aus und setzte auch erst später ein. Im Jahr 2014 lag der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter im Landkreis Helmstedt um 19,2 % über dem des Jahres 2000, während der entsprechende Anteil im Landkreis Wolfenbüttel um 13,9 % gestiegen ist.

Ein Vergleich der Beschäftigungsquote verschiedener Gruppen am Arbeitsmarkt zeigt, dass die Beschäftigungsquote von Frauen in beiden Landkreisen nur leicht (0,3 Prozentpunkte) unter dem Landesdurchschnitt liegt (NIW 2014b). Eine besonders große Abweichung gibt es bei der Beschäftigungsquote von Ausländern. Sie liegt im Landkreis Wolfenbüttel lediglich bei 22,1 %, im Landkreis Helmstedt bei 22,7 %. Im Landesdurchschnitt werden jedoch 30,6 % erreicht (NIW 2014b).

Die Arbeitsplatzdichte, d. h. der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, liegt aufgrund der hohen Auspendlerzahlen in beiden Landkreisen im Jahr 2014 deutlich unter den Werten des Landes Niedersachsen (53,5 %) bzw. der Region Braunschweig (58,9 %). Im Landkreis Helmstedt beträgt die Arbeitsplatzdichte 35,2 %, im Landkreis Wolfenbüttel lediglich 29,9 %.

Abb. 11: Arbeitsplatzdichte³, Index 2000 = 100



Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten der Bundesagentur für Arbeit und des LSN

Anders als bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort fiel die Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort relativ zum Ausgangswert des Jahres 2000 im Landkreis Helmstedt deutlich schwächer aus als im Landkreis Wolfenbüttel, in Niedersachsen oder in der Region Braunschweig (vgl. Abb. 11). Bis zum Jahr 2006 sank die Arbeitsplatzdichte im Landkreis Helmstedt auf 90,3 % des 2000er-Wertes, während im Landkreis Wolfenbüttel, in der Region Braunschweig und im Land Niedersachsen die Tiefstwerte von respektive 95,0 %, 97,4 % und 95,5 % der

³ Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort in % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter

jeweiligen Arbeitsplatzdichte des Jahres 2000 bereits im Jahr 2005 erreicht wurden. Seit dem Jahr 2005 bzw. 2006 im Landkreis Helmstedt steigt die Arbeitsplatzdichte im Vergleich zum Jahr 2000 an. Im Jahr 2014 lag die Arbeitsplatzdichte im Landkreis Helmstedt um 9,4 %, im Landkreis Wolfenbüttel um 14,4 %, in Niedersachsen um 15,9 % und in der Region Braunschweig um 17,8 % über den jeweiligen 2000er-Werten. Aufgrund der Strukturprobleme im Bergbau und in der Energieerzeugung stagnierte die Entwicklung im Landkreis Helmstedt im letzten Jahr entgegen dem Trend in den Vergleichsregionen.

Auch Hesse (2012, S. 132/133) bescheinigt sowohl dem Landkreis Helmstedt als auch dem Landkreis Wolfenbüttel geringe bis sehr geringe Eigenversorgungsquoten bei den Arbeitsplätzen. Die Nähe zu den Arbeitsmarktzentren Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg schafft hier zwar einen Ausgleich, der jedoch in einer geringen verwaltungsgeographischen Kongruenz resultiert. Der Landkreis Wolfenbüttel lässt sich der Arbeitsmarktregion Braunschweig zuordnen, der Landkreis Helmstedt dagegen der Arbeitsmarktregion Wolfsburg (Hesse 2012, S. 135-137). Durch die Abweichung von Wohn- und Arbeitsort der Beschäftigten spricht Hesse (2012, S. 137/138) von einer „geringen arbeitsmarktbezogenen Kongruenz der Gebietsstruktur“.

2.1.6 BRANCHENSTRUKTUR

In Niedersachsen sind die herausragenden Wirtschaftszweige hinsichtlich der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten das Verarbeitende Gewerbe (21,8 %) sowie Handel, Instandhaltung, Reparatur von Kfz (14,5 %) (vgl. Tab. 4). Der größte Posten innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes ist die Metall- und Elektroindustrie sowie Stahlindustrie (13,2 % aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigter), in dem auch die Automobilindustrie enthalten ist. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort ist in den Bereichen Verarbeitendes Gewerbe und Handel, Instandhaltung, Reparatur von Kfz im Vergleich zum Vorjahr nahezu unverändert geblieben (vgl. Tab. 5). In der Metall- und Elektroindustrie sowie Stahlindustrie ergab sich ein leichter Zuwachs von 1,0 %. Das stärkste Wachstum erfuhr der weniger bedeutende Wirtschaftszweig Immobilien, freiberufliche wissenschaftliche und technische Dienstleistungen (+9,3 %). Insgesamt wuchs die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort in Niedersachsen um 2,1 % im Vergleich zum Vorjahr.

Im Landkreis Helmstedt ist das Verarbeitende Gewerbe mit 18,0 % ebenfalls der am stärksten vertretene Wirtschaftszweig (vgl. Tab. 4). Die Beschäftigungsanteile liegen allerdings unter dem Landesdurchschnitt. Eine Spezialisierung mit deutlich höheren Werten als im Landesdurchschnitt ist im Gesundheitswesen (12,1 %) und bei Heimen und Sozialwesen (11,4 %) gegeben. Innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes liegt der Schwerpunkt auf der Herstellung von Konsumgütern. Die Metall- und Elektroindustrie sowie Herstellung von Vorleistungsgütern ist unterrepräsentiert. Überdurchschnittlich ist immer noch der Bereich Bergbau und Energieversorgung vertreten. Hier hat es in den vergangenen Jahren allerdings durch den Rückgang des Braunkohletagebaus und die Probleme des Braunkohlekraftwerks Buschhaus einen deutlichen Beschäftigungsrückgang gegeben, der alleine im vergangenen Jahr fast 50 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten betraf (Tab. 5). Die Zahl der

sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort ist im Landkreis Helmstedt trotzdem unverändert geblieben, da deutliche Zuwächse bei sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen (+15,2 %), Immobilien, freiberufliche wissenschaftliche und technische Dienstleistungen (+12,2 %), Metall- und Elektroindustrie sowie Stahlindustrie (11,8 %) und Herstellung von Vorleistungsgütern (+10,2 %) erzielt werden konnten. Ein Teil der starken Verschiebung ist allerdings auf die Abspaltung von Braunkohletagebau und Braunkohlekraftwerk aus dem E.ON-Konzern zurückzuführen.

Tab. 4: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort, Stichtag: 30.06.2014

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort nach Wirtschaftszweigen, Stichtag: 30.06.2014	Helmstedt	Wolfenbüttel	Niedersachsen
Insgesamt	20.659	23.114	2.722.274
Land-, Forstwirtschaft und Fischerei	1,0	1,7	1,3
Bergbau, Energie- und Wasserversorgung, Energiewirtschaft	4,1	3,5	2,1
Verarbeitendes Gewerbe	18,0	13,8	21,8
Herstellung von überwiegend häuslich konsumierten Gütern (ohne Güter der Metall-, Elektro- und Chemieindustrie)	10,2	5,4	4,5
Metall- und Elektroindustrie sowie Stahlindustrie	6,3	6,9	13,2
Herstellung von Vorleistungsgütern, insbesondere von chemischen Erzeugnissen und Kunststoffwaren (ohne Güter der Metall- und Elektroindustrie)	1,5	1,4	4,1
Baugewerbe	6,8	8,7	6,4
Handel, Instandhaltung, Reparatur von Kfz	15,0	16,1	14,5
Verkehr und Lagerei	3,0	3,8	5,0
Gastgewerbe	3,4	1,8	2,9
Information und Kommunikation	*	*	1,9
Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	1,9	2,4	2,9
Immobilien, freiberufliche wissenschaftliche und technische Dienstleistungen	4,6	4,6	6,2
sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen (ohne Arbeitnehmerüberlassung)	3,8	2,9	3,7
Arbeitnehmerüberlassung	*	*	2,9
Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung, Ext. Organisationen	8,9	8,8	6,1
Erziehung und Unterricht	2,5	4,5	3,8
Gesundheitswesen	12,1	7,8	7,8
Heime und Sozialwesen	11,4	13,8	7,4
sonstige Dienstleistungen, Private Haushalte	2,7	4,6	3,4

Quelle: Berechnungen des NIW nach Daten der Bundesagentur für Arbeit

Im Landkreis Wolfenbüttel ist das Verarbeitende Gewerbe insgesamt noch schwächer vertreten als im Landkreis Helmstedt (vgl. Tab. 4). Eine besondere Dynamik ist allerdings bei der Herstellung von Konsumgütern zu erkennen (vgl. Tab. 5). Entgegen dem Trend im Landkreis Helmstedt oder im Land Niedersachsen nahm im Landkreis Wolfenbüttel auch die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort im Bereich Bergbau, Energie- und Wasserversorgung, Energiewirtschaft um

17,8 % zu. Im landesweiten Vergleich stark spezialisiert ist der Landkreis bei Heimen und Sozialwesen (13,8 %). Weitere Schwerpunkte sind Handel, Instandhaltung, Reparatur von Kfz (16,1 %) sowie das Baugewerbe (8,7 %). Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort wuchs im Landkreis Wolfenbüttel im Vergleich zum Vorjahreszeitpunkt um 2,0 %. (vgl. Tab. 5).

Tab. 5: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort, Veränderung 30.6.2013 – 30.6.2014

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort nach Wirtschaftszweigen, Veränderung zwischen 30.06.2013 und 30.06.2014	Helmstedt	Wolfenbüttel	Niedersachsen
Insgesamt	0,0	2,0	2,1
Land-, Forstwirtschaft und Fischerei	4,4	5,0	5,9
Bergbau, Energie- und Wasserversorgung, Energiewirtschaft	-47,7	17,8	-2,6
Verarbeitendes Gewerbe	7,9	5,3	0,3
Herstellung von überwiegend häuslich konsumierten Gütern (ohne Güter der Metall-, Elektro- und Chemieindustrie)	5,3	20,4	-1,3
Metall- und Elektroindustrie sowie Stahlindustrie	11,8	-0,9	1,0
Herstellung von Vorleistungsgütern, insbesondere von chemischen Erzeugnissen und Kunststoffwaren (ohne Güter der Metall- und Elektroindustrie)	10,2	-10,4	-0,1
Baugewerbe	1,0	2,9	2,0
Handel, Instandhaltung, Reparatur von Kfz	-0,1	-0,3	0,5
Verkehr und Lagerei	3,4	-0,3	3,9
Gastgewerbe	-0,6	4,7	3,0
Information und Kommunikation	*	*	2,8
Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	-2,3	-5,0	-0,3
Immobilien, freiberufliche wissenschaftliche und technische Dienstleistungen	12,2	-7,6	9,3
sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen (ohne Arbeitnehmerüberlassung)	15,2	-5,1	3,5
Arbeitnehmerüberlassung	*	*	-0,2
Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung, Ext. Organisationen	2,0	3,7	2,0
Erziehung und Unterricht	4,2	3,3	4,8
Gesundheitswesen	4,6	2,5	2,3
Heime und Sozialwesen	6,9	3,3	3,7
sonstige Dienstleistungen, Private Haushalte	1,1	-0,9	2,0

Quelle: Berechnungen des NIW nach Daten der Bundesagentur für Arbeit

Aufgrund der Branchenspezialisierung mit einem geringen Anteil an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe und einem relativ hohen Anteil im Bereich Heime und Sozialwesen (sowie im Gesundheitswesen im Landkreis Helmstedt) ergeben sich für die Landkreise Wolfenbüttel und Helmstedt im Durchschnitt eher niedrige Arbeitnehmerentgelte je Arbeitsstunde – sowohl im niedersächsischen als auch im bundesdeutschen Vergleich (NIW 2014b).

Die Branchenschwerpunkte in den beiden Landkreisen sind folgende:

- Teilbereiche des Verarbeitenden Gewerbes
 - Agrar- und Ernährungsindustrie
 - einzelne Unternehmen im Maschinenbau und der Metallverarbeitung
 - einzelne Unternehmen der Branchen Chemie, Kunststoff und Gummi
- Energie- und Recyclingwirtschaft
- Gesundheitswirtschaft
- Sozialwirtschaft

Die größten Betriebe nach Beschäftigtenzahlen im Landkreis Helmstedt sind⁴:

Unternehmensname	Standort	Branche
EEW Energy from Waste GmbH	Stadt Helmstedt	Energiegewinnung und Recycling
Helmstedter Revier GmbH	Stadt Helmstedt	Kohlenbergbau und Energiegewinnung
Faurecia Exteriors GmbH	Büddenstedt	Automobilzulieferer (Kunststoff)
Avacon AG	Stadt Helmstedt	Energieversorgung
FIBAV-Unternehmensgruppe	Königslutter	Grundstücks- und Wohnungswesen
Sport-Thieme GmbH	Grasleben	Versand und Vertrieb von Sportartikeln
Strube GmbH & Co. KG	Söllingen	Pflanzenzucht und Saatgutherstellung
Günther Till GmbH & Co. KG Präzisionsmechanik	Stadt Helmstedt	Maschinenbau
MEF – Melasse-Extraktion Frellstedt	Frellstedt	Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln
Arnold Andre GmbH & Co. KG	Königslutter	Tabakverarbeitung
esco – european salt company GmbH & Co. KG	Grasleben	Steinsalz(berg)werk
Meisterbäckerei Steinecke GmbH & Co. KG	Mariental	Herstellung von Nahrungsmitteln
SOLIDA Textil- und Netzwaren- manufaktur GmbH & Co. KG	Stadt Helmstedt	Textilverarbeitung

⁴ Quelle: IHK Braunschweig (2014). Kompakt-Informationen, Stand: August 2014.; IHK Nord (2014). Unternehmensdatenbank Norddeutschland.

Die größten Betriebe nach Beschäftigtenzahlen im Landkreis Wolfenbüttel sind⁵:

Unternehmensname	Standort	Branche
Mast-Jägermeister SE	Stadt Wolfenbüttel	Herstellung von Nahrungsmitteln
MKN Maschinenfabrik Kurt Neubauer GmbH & Co.	Stadt Wolfenbüttel	Maschinenbau
Welger Maschinenfabrik GmbH	Stadt Wolfenbüttel	Maschinenbau
Sattler Media Press GmbH	Hornburg	Herstellung von Druckerzeugnissen
Ficosa International GmbH	Stadt Wolfenbüttel	Automobilzulieferer (Nutzfahrzeuge)
Auerswald GmbH & Co. KG	Cremlingen	Herstellung von Kommunikationslösungen
EUROKERN Gießereitechnik GmbH	Baddeckenstedt	Herstellung von Metallerzeugnissen
Kümper + Schwarze Baubetriebe GmbH	Stadt Wolfenbüttel	Baugewerbe
Nordzucker AG Werk Schladen	Schladen	Herstellung von Nahrungsmitteln
Surfactor Germany GmbH	Schöppenstedt	Herstellung von Oberflächenbeschichtungen
Lehnkering GmbH	Stadt Wolfenbüttel	Logistiklösungen für die Stahl- und Chemieindustrie
Sandvik Mining and Construction Supply GmbH	Schöppenstedt	Maschinenbau
Weibler Confiserie Chocolaterie GmbH	Cremlingen	Herstellung von Nahrungsmitteln
Carl Schumacher GmbH	Stadt Wolfenbüttel	Baugewerbe
Grotjahn-Stiftung	Schladen	Alten- und Pflegeheime
Schulz Contact	Denkte	Unternehmens- und Anlageberatung
Brüggendick Lebensmittel EH	Stadt Wolfenbüttel	Lebensmitteleinzelhandel
Hechner Druck	Stadt Wolfenbüttel	Herstellung von Druckerzeugnissen
Plagemann und Sohn	Schöppenstedt	Heizungs-, Elektro- und Sanitärtechnik

Demgegenüber stehen allerdings Defizite bezüglich des wissens- und technologiebasierten Verarbeitenden Gewerbes und der unternehmensorientierten Dienstleistungen sowie eine geringe Gründungsdynamik und wenige Gästeübernachtungen. Die geringe Wissensbasierung wird auch durch eine im niedersächsischen Vergleich unterdurchschnittlich hohe FuE-Personalintensität belegt (NIW 2014a).

Ansatzpunkte für eine innovationsgetriebene Entwicklung und wissensbasierte Unternehmensgründungen bestehen bereits durch den Standort der Ostfalia Hochschule für Angewandte Wissenschaften in der Stadt Wolfenbüttel sowie durch die Nähe zu den Ostfalia-Standorten in Salzgitter und Wolfsburg, zur TU Braunschweig sowie zu weiteren Forschungseinrichtungen in der Region. Vielversprechende Einrichtungen für den Wissens- und Technologietransfer sowie für Unternehmensgrün-

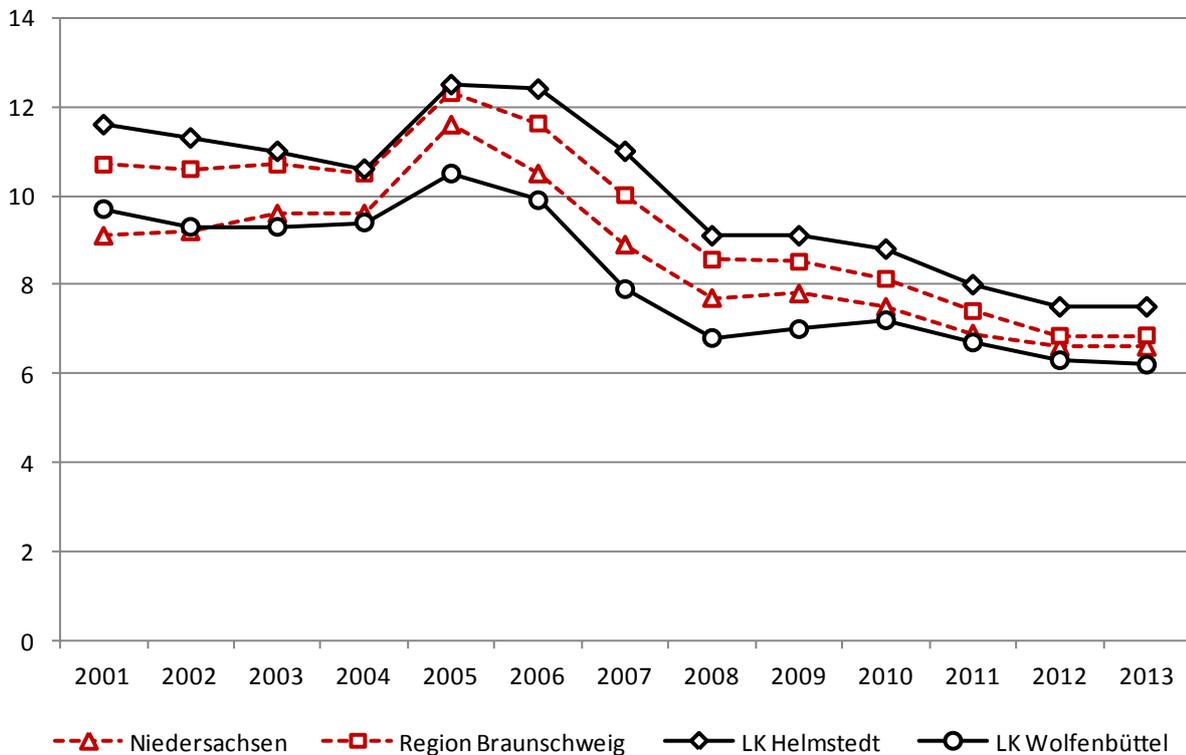
⁵ Quelle: s.o.

dungen sind in der Stadt Wolfenbüttel vorhanden. Zu nennen sind insbesondere das Entrepreneurship Center der Ostfalia sowie das Technische Innovationszentrum Wolfenbüttel e.V. (TIW). In Helmstedt existieren keine entsprechenden Einrichtungen. Hier macht sich auch das Fehlen eines Hochschulstandorts trotz der langen Hochschultradition bemerkbar.

2.1.7 ARBEITSLOSIGKEIT

Die Jahre seit 2006 waren von einem deutlichen Rückgang der Arbeitslosenquoten in den beiden Landkreisen gekennzeichnet. Die Werte liegen in jüngster Zeit zwischen 6 und 8 % (vgl. Abb. 12). Die Arbeitslosenquote im Landkreis Helmstedt lag dabei konstant über dem Landesdurchschnitt und den Werten der Region Braunschweig, während die Arbeitsmarktentwicklung im Landkreis Wolfenbüttel durchgängig etwas günstiger verlief. 2005 erreichte die Arbeitslosenquote einen Höchstwert von 12,5 % im Landkreis Helmstedt und 10,5 % im Landkreis Wolfenbüttel. In der Folge haben sich die Unterschiede zwischen den Arbeitslosenquoten in der Region deutlich verringert. Im Landkreis Helmstedt gelang bis 2013 eine Senkung um 5,0 Prozentpunkte auf 7,5 %. Im Landkreis Wolfenbüttel betrug der Rückgang 4,3 Prozentpunkte, wodurch die Arbeitslosenquote auf 6,2 % zurückging.

Abb. 12: Arbeitslosenquote im Jahresdurchschnitt



Quelle: Berechnungen des NIW nach Daten der Bundesagentur für Arbeit

Während die Arbeitslosenquote der 15- bis unter 25-jährigen im Jahr 2009 noch etwa auf dem Niveau der Arbeitslosenquote insgesamt lag – nur im Landkreis Helmstedt war sie mit 10,3 % gegen-

über 9,1 % deutlich höher – fiel sie bis zum Jahr 2013 teilweise recht klar darunter (vgl. Tab. 6). Aufgrund der vergleichsweise hohen Ausgangswerte bei den 15- bis unter 25-jährigen des Landkreises Helmstedt im Jahr 2009, hatte dieser Landkreis den größten Rückgang um 3,3 Prozentpunkten zu verzeichnen. In der Region Braunschweig sank die Arbeitslosenquote der besagten Altersgruppe um 2,6 Prozentpunkte auf 5,8 %, im Landkreis Wolfenbüttel um 1,1 Prozentpunkte auf 6,0 % und in Niedersachsen insgesamt um 1,5 Prozentpunkte auf ebenfalls 6,0 %.

Die Arbeitslosenquote der Ausländer fiel hingegen sowohl im Jahr 2009 als auch im Jahr 2013 mehr als doppelt so hoch aus wie die Arbeitslosenquote insgesamt (vgl. Tab. 6). Besonders hoch lag sie dabei mit 25,4 % im Jahr 2009 und 19,5 % im Jahr 2013 im Landkreis Helmstedt, trotz des relativ starken Rückgangs um 5,9 Prozentpunkte. Auch in der Region Braunschweig und in Niedersachsen sank die Arbeitslosenquote von Ausländern zwischen den Jahren 2009 und 2013 (respektive -3,6 und -3,0 Prozentpunkte). Im Landkreis Wolfenbüttel stieg die Arbeitslosenquote der Ausländer gegen den Trend von 18,3 % auf 19,1 % an. Sie ist nun fast ebenso hoch wie im Landkreis Helmstedt und deutlich höher als in den Vergleichsregionen.

Tab. 6: Arbeitslosenquoten ausgewählter Gruppen am Arbeitsmarkt

	Helmstedt		Wolfenbüttel		Region Braunschweig		Niedersachsen	
	2009	2013	2009	2013	2009	2013	2009	2013
Arbeitslosenquote insgesamt	9,1	7,5	7,0	6,2	8,5	6,9	7,8	6,6
Arbeitslosenquote der 15 bis unter 25-jährigen	10,3	7,0	7,1	6,0	8,4	5,8	7,6	6,0
Arbeitslosenquote der Ausländer	25,4	19,5	18,3	19,1	19,2	15,6	19,7	16,7
Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen	36,2	43,5	31,3	36,7	33,6	34,3	33,9	35,2
Anteil der SGB II-Empfänger an allen Arbeitslosen	72,6	78,0	61,6	67,8	68,4	69,7	65,5	67,0

Quelle: Berechnungen des NIW nach Daten der Bundesagentur für Arbeit

Beide Landkreise sind in zunehmendem Maße von der Verfestigung der Arbeitslosigkeit betroffen. Dies verringert die Möglichkeiten zu einer weiteren Senkung der Arbeitslosenquoten. Sichtbar wird dies an der Entwicklung der Anteile der Langzeitarbeitslosen und der SGB II-Empfänger an allen Arbeitslosen. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen hat im Zeitraum 2009 bis 2013 zugenommen (vgl. Tab. 6). Besonders stark fiel der Anstieg mit +7,3 Prozentpunkten im Landkreis Helmstedt aus, der bereits im Jahr 2009 ein relativ hohes Ausgangsniveau hatte. Der Landkreis Wolfenbüttel wies 2009 noch einen unterdurchschnittlich hohen Anteil Langzeitarbeitsloser an allen Arbeitslosen auf. Durch die Zunahme um 5,4 Prozentpunkte wuchs dieser hingegen auf einen überdurchschnittlich hohen Anteil an.

Auch der Anteil der SGB II-Empfänger an allen Arbeitslosen hat im Zeitraum 2009 bis 2013 zugenommen, wobei der Anstieg in Niedersachsen (+1,5 Prozentpunkte) und in der Region Braunschweig

(+1,3 Prozentpunkte) moderat ausfiel (vgl. Tab. 6). Im Landkreis Wolfenbüttel nahm der Anteil stark zu (+6,2 Prozentpunkte). Er liegt aufgrund des niedrigeren Ausgangswerts des Jahres 2009 aber nur leicht über dem niedersächsischen Durchschnitt. Im Landkreis Helmstedt fiel der Anteil der SGB II-Empfänger an allen Arbeitslosen dagegen deutlich höher aus und erreichte 2013 einen Wert von 78 % (+5,4 Prozentpunkte gegenüber 2009).

2.1.8 EINKOMMEN UND SOZIALE LAGE

Die Lage im Umland der momentan wirtschaftlich erfolgreichen Oberzentren und die Funktion als Wohnstandort resultieren trotz der geringen Wirtschaftskraft der Region und Problemen am Arbeitsmarkt in stabilen Einkommen und einer im Landesvergleich durchschnittlichen Belastung mit sozialen Problemlagen.

Tab. 7: Verfügbares Einkommen pro Kopf

	Helmstedt		Wolfen- büttel		Region Braunschweig		Nieder- sachsen	
	2008	2012	2008	2012	2008	2012	2008	2012
Verfügbares Einkommen pro Kopf	17.541	20.243	17.449	19.696	17.450	19.407	17.728	19.739
Jahresdurchschnittliche Wachstumsrate von 2008 - 2012	3,6		3,1		2,7		2,7	

Quelle: Berechnungen des NIW nach Daten der VGR der Länder

Im Hinblick auf das verfügbare Einkommen pro Kopf lagen die beiden Landkreise Wolfenbüttel und Helmstedt verglichen mit Niedersachsen und der Region Braunschweig im Durchschnitt (vgl. Tab. 7). Der Landkreis Helmstedt wies im Jahr 2012 mit rd. 20.200 Euro sogar ein höheres verfügbares Einkommen pro Kopf auf und hatte zudem mit +3,6 % eine hohe jahresdurchschnittliche Wachstumsrate im Zeitraum 2008 bis 2012. Auch im Landkreis Wolfenbüttel fiel die Wachstumsrate diesbezüglich überdurchschnittlich aus (+3,1 %). Im Jahr 2012 wurde hier ein verfügbares Einkommen von rd. 19.700 Euro pro Kopf erreicht.

Tab. 8: GfK-Kaufkraft, Index: Deutschland = 100

	Helmstedt		Wolfen- büttel		Region Braunschweig		Nieder- sachsen	
	2003	2012	2003	2012	2003	2012	2003	2012
GfK-Kaufkraft, D = 100								
je Einwohner	104	99	106	100	103	99	101	98
je Haushalt	104	100	107	103	100	94	102	98

Quelle: Berechnungen des NIW nach Daten der GfK

Im Vergleich zum Bundesdurchschnitt ergaben sich für den Landkreis Helmstedt bei der GfK-Kaufkraft nur geringfügige Unterschiede (vgl. Tab. 8). Im Jahr 2003 lag die GfK-Kaufkraft sowohl je

Einwohner als auch je Haushalt um 4 % über dem Bundesdurchschnitt und fiel auch leicht höher aus als die jeweiligen Werte in der Region Braunschweig und Niedersachsen. Bis zum Jahr 2012 verringerte sich die GfK-Kaufkraft je Einwohner im Landkreis Helmstedt jedoch auf 99 % des Bundesdurchschnitts; bei der GfK-Kaufkraft je Haushalt wurde der Bundesdurchschnitt erreicht. Der Landkreis Wolfenbüttel stand bei der GfK-Kaufkraft noch besser da als der Landkreis Helmstedt. Im Jahr 2003 lag die GfK-Kaufkraft je Einwohner um 6 %, je Haushalt um 7 % über dem Bundesdurchschnitt. Zum Jahr 2012 verringerte sich der Abstand aber ebenfalls, sodass die GfK-Kaufkraft je Haushalt „nur“ noch bei 103 % des Bundesdurchschnitts und je Einwohner noch genau im Durchschnitt lag.

Tab. 9: Mindestsicherungsquote

	Helmstedt		Wolfenbüttel		Region Braunschweig		Niedersachsen	
	2009	2013	2009	2013	2009	2013	2009	2013
Anteil der Empfänger von Mindestsicherungsleistungen an allen Einwohnern	9,8	8,9	9,0	8,5	10,0	9,0	9,5	8,8

Quelle: Berechnungen des NIW nach Daten der Bundesagentur für Arbeit

Der Anteil der Empfänger von Mindestsicherungsleistungen an allen Einwohnern ist von 2009 bis 2013 zurückgegangen; die Unterschiede zwischen den Regionen fielen nicht besonders groß aus (vgl. Tab. 9). In der Region Braunschweig lag der Anteil im Jahr 2013 bei 9,0 % – ein Rückgang um 1,0 Prozentpunkte im Vergleich zum Jahr 2009. Im Landkreis Helmstedt war der Anteil geringfügig kleiner und lag in den beiden Jahren jeweils nur leicht über den niedersächsischen Durchschnittswerten. Am niedrigsten fiel der Anteil der Empfänger von Mindestsicherungsleistungen an allen Einwohnern im Landkreis Wolfenbüttel aus, wo er von 2009 bis 2013 von 9,0 % auf 8,5 % sank. Hier ist allerdings anzumerken, dass die Mindestsicherungsquoten in der Regel in städtischen Räumen sehr hoch ausfallen, während sie in Umlandregionen und im ländlichen Raum niedriger sind. Im Landesvergleich durchschnittliche Werte sind daher für Landkreise wie Helmstedt und Wolfenbüttel mit entsprechender räumlicher Prägung bei weitem noch kein zufriedenstellendes Ergebnis.

2.1.9 BILDUNG UND QUALIFIKATION

Die Beschäftigungsstruktur in den Landkreisen Helmstedt und Wolfenbüttel ist von einem hohen Anteil mittlerer Qualifikationsniveaus geprägt, d. h. Personen mit einem anerkannten Berufsabschluss. Etwa drei Viertel aller Beschäftigten verfügen über diesen Bildungsabschluss (vgl. Tab. 10). Gegenüber 2003 hat ihr Anteil bis zum Jahr 2014 sogar leicht zugenommen. Der Landkreis Helmstedt verfügt über einen sehr hohen Anteil von Beschäftigten mit anerkanntem Berufsabschluss. Im Landkreis Wolfenbüttel ist der Anteil dieser Gruppe etwas geringer aber vor allem am Arbeitsort bezogen auf Niedersachsen und die Region Braunschweig noch überdurchschnittlich hoch. Wesentlich kleiner und teilweise im einstelligen Prozentbereich fällt hingegen der Anteil der Beschäftigten mit akademischem Abschluss aus, trotz der größtenteils recht starken Zuwächse im Zeitraum 2003 bis 2014 (vgl. Tab. 10).

Die Qualifikationsstruktur der Beschäftigten, die in den beiden Landkreisen ihren Arbeitsplatz haben, liegt unter der Qualifikationsstruktur der Beschäftigten, die in den beiden Landkreisen wohnen. Dies deutet wie bereits bei der Betrachtung der Wirtschaftsstruktur darauf hin, dass wissensbasierte Branchen und Tätigkeiten unterrepräsentiert sind.

Positiv zu vermerken ist das hohe Facharbeiterpotenzial in beiden Landkreisen und der Rückgang der Zahl der Personen ohne Berufsabschluss unter die Werte, die im Landesdurchschnitt und in der Region Braunschweig erreicht werden.

Tab. 10: Qualifikation der Beschäftigten am Wohn- und am Arbeitsort

	Helmstedt		Wolfenbüttel		Region Braunschweig		Niedersachsen	
	2003	2014	2003	2014	2003	2014	2003	2014
Beschäftigte nach Bildungsabschluss am Wohnort								
ohne berufl. Ausbildungsabschluss	17,6	10,1	15,0	10,0	18,1	11,3	18,4	12,5
mit anerkanntem Berufsabschluss	76,3	79,4	75,0	75,1	72,2	72,9	73,2	74,8
mit akademischem Abschluss	6,1	10,5	10,1	14,9	9,6	15,9	8,4	12,8
am Arbeitsort								
ohne berufl. Ausbildungsabschluss	16,4	11,4	17,9	10,7	18,3	10,8	19,1	12,7
mit anerkanntem Berufsabschluss	77,4	79,7	75,7	77,2	72,4	72,9	72,9	74,9
mit akademischem Abschluss	6,2	8,9	6,3	12,1	9,3	16,3	7,9	12,5

Quelle: Berechnungen des NIW nach Daten des Statistischen Bundesamtes

2.1.10 TOURISMUS UND FREIZEITWERT

Der Tourismus in den Landkreisen Helmstedt und Wolfenbüttel ist vor allem durch Tagestouristen und Kurzurlauber geprägt, sodass man hier (noch) nicht von einer touristischen Schwerpunktregion sprechen kann (ILEK 2009, S. 41). Dies erklärt die im Vergleich zum Land Niedersachsen und der Region Braunschweig niedrige Anzahl an Gästeübernachtungen je Einwohner in den beiden Landkreisen (vgl. Tab. 11). Im Zeitraum 2003 bis 2012 nahm die Zahl der Gästeübernachtungen je Einwohner zwar leicht zu; jedoch fiel dieser Anstieg im Landkreis Helmstedt unterdurchschnittlich groß aus, wobei die Anzahl immer noch über der im Landkreis Wolfenbüttel liegt. Im nördlichen Harzvorland gab es allerdings in den letzten Jahren einen stärkeren Zuwachs in diesem Bereich.

Tab. 11: Gästeübernachtungen je Einwohner

	Helmstedt		Wolfenbüttel		Region Braunschweig		Niedersachsen	
	2003	2012	2003	2012	2003	2012	2003	2012
Gästeübernachtungen je Einwohner	1,7	1,8	0,7	1,2	3,7	4,0	4,1	5,1

Quelle: Berechnungen des NIW nach Daten des Statistischen Bundesamtes

Insgesamt ist die Region von einer hohen landschaftlichen und kulturellen Vielfalt geprägt, die einen Ausgangspunkt für eine bessere Inwertsetzung der Potenziale im Bereich Tourismus und Freizeitwert für die Wohnbevölkerung ermöglicht. Als landschaftliche Touristenattraktion befindet sich der Naturpark Elm-Lappwald mit einer Fläche von 470 km² in den Landkreisen Wolfenbüttel und Helmstedt (ILEK 2009, S. 59/60). Die Tourismusgemeinschaft Elm-Lappwald umfasst konsequenterweise ebenfalls Teile der Kreisgebiete Helmstedts und Wolfenbüttels sowie Teile Sachsen-Anhalts.

Der Landkreis Helmstedt setzt u. a. auf die Entwicklung touristischer Highlights im Schöninger Revier, die Entwicklung der Ausgrabungsstätte Hünenburg, den Ausbau des Grünen Bands als Grenzland-Erlebnisroute sowie auf die Weiterentwicklung des Pferdesport- und Reittourismus' im Elm-Lappwald (ILEK 2009, S. 9). Zudem weist der Landkreis Helmstedt zahlreiche kulturelle Besonderheiten und Sehenswürdigkeiten auf wie die Lübbensteine (zwei Großsteingräber), die Hünenburg bei Watenstedt, das Paläon mit den Schöninger Speeren, das Großsteingrab am Waldrand des Dormes bei Groß Steinum, die Kattensteine (mittelalterliche Steinkreuze) bei Velpke (ILEK 2009, S. 42) sowie das historische Gebäude der ehemaligen Universität Helmstedt oder den Kaiserdom in Königslutter.

Der Landkreis Wolfenbüttel verfügt neben landschaftlichen Höhepunkten wie z. B. dem Reitlingstal im Elm (REK 2014a, S. 32) über eine Vielzahl kultureller Sehenswürdigkeiten wie beispielsweise das Schloss Wolfenbüttel, das Lessinghaus und die Herzog August Bibliothek, an der im 18. Jahrhundert sowohl Gottfried W. Leibniz als auch Gotthold E. Lessing arbeiteten. Hinzu kommen u. a. der Archäologie- und Landschaftspark Kaiserpfalz Werla und die Hornburg in Schladen-Werla, das Rittergut Dorstadt, das Dorf Ohrum als ältestes Dorf Niedersachsens und das Klostergut Heiningen in Oderwald, der Bismarckturm, die Asseberg Ruine und das Till Eulenspiegel-Museum in Schöppenstedt sowie das Schloss Oelber am weißen Wege in Baddeckenstedt (ILEK 2014, S. 58-60). Da die Region durch eine lange historische Siedlungskultur (u. a. mit teils noch gut erhaltenen, restaurierten Fachwerkhäusern) geprägt ist, sind im Denkmalverzeichnis außerdem weit mehr als 1.000 Baudenkmäler im Landkreis Wolfenbüttel aufgeführt (ILEK 2014, S. 58).

Durch die Rückholung radioaktiver Abfälle und die Stilllegung der Schachanlage Asse II ergeben sich für den Landkreis Wolfenbüttel Chancen und Risiken. Als negative Auswirkung ist vor allem ein Imageschaden für den Tourismus und den Wohnstandort zu befürchten. Chancen ergeben sich aber durch Beschäftigungs- und Investitionseffekte, technische Innovationspotenziale in der Erprobung neuer Methoden der Rückholung, zusätzliche Potenziale bei technikaffinen Touristen und den Einsatz von Mitteln des Asse-Fonds für die Regionalentwicklung.

2.2 DASEINSVORSORGE

Dieses Kapitel gibt einen Überblick zu vier ausgewählten Teilbereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge, die für die Entwicklungsperspektiven der Landkreise Wolfenbüttel und Helmstedt als Wohn- und Wirtschaftsstandort von besonderer Bedeutung sind: Mobilität und digitale Infrastruktur, Bildungseinrichtungen, Gesundheit sowie Energie/Ver- und Entsorgung. Darüber hinaus gibt es weitere bedeutsame pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben der Landkreise, z. B. im Bereich der sozialen Siche-

rung und der Kinder- und Jugendhilfe aber auch im Bereich der allgemeinen Verwaltungstätigkeit, die im Rahmen dieses Gutachtens allerdings nicht betrachtet werden, die aber bei Überlegungen zu Konsolidierungspotenzialen aufgrund der Höhe der Kostenbelastung an prominenter Stelle berücksichtigt werden müssten. Auch Angebote der wohnortnahen Grundversorgung, die privatwirtschaftlich bereitgestellt werden, z. B. im Bereich des Einzelhandels, wurden in dieser Untersuchung zunächst nicht betrachtet, sind aber für ein gemeinsames, auch regionalplanerisches Vorgehen von zentraler Bedeutung.

2.2.1 MOBILITÄT UND DIGITALE INFRASTRUKTUR

Die Erreichbarkeit einer Region ist eine wichtige Voraussetzung für die Attraktivität als Wirtschafts- und Wohnstandort. Im Zuge der weiteren räumlichen Konzentration von Angeboten der öffentlichen Daseinsvorsorge wird es entscheidend sein, auch in stärker ländlich geprägten Regionen durch attraktive Verkehrsangebote einen Zugang zu diesen Einrichtungen zu ermöglichen.

Die beiden Landkreise sind infrastrukturell in weiten Bereichen gut bis sehr gut erschlossen. Im Landkreis Helmstedt ist die Situation besonders in den Gebieten günstig, die über einen direkten Anschluss an die BAB 2 und die BAB 39 sowie an den Schienenverkehr auf der Strecke zwischen Magdeburg und Braunschweig verfügen. Der Landkreis Wolfenbüttel profitiert von der Erschließung durch die BAB 395 und die BAB 39 sowie in der Exklave Baddeckenstedt durch die Anbindung an die BAB 7. Schienenverkehr besteht auf der Strecke von Braunschweig nach Schöppenstedt sowie von Braunschweig nach Goslar über Schladen. Eine schlechtere verkehrliche Erschließung ergibt sich lagebedingt im südwestlichen Kreisgebiet des Landkreises Wolfenbüttel sowie im südlichen Kreisgebiet des Landkreises Helmstedt.

Die Strecken des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) orientieren sich vor allem an den Siedlungsachsen Braunschweig – Lehre (Landkreis Helmstedt) – Wolfsburg, Braunschweig – Wolfenbüttel sowie Wolfsburg – Danndorf (Landkreis Helmstedt) – Velpke (Landkreis Helmstedt) (ZGB 2008, S. 36). Somit bestehen starke Verkehrsbeziehungen vor allem zwischen Braunschweig und der Stadt Wolfenbüttel aber auch zwischen Braunschweig und den Gemeinden Cremlingen und Sickinge im Landkreis Wolfenbüttel. Bedeutend sind auch die Verbindungen zwischen Braunschweig und der Gemeinde Lehre im Landkreis Helmstedt sowie zwischen den Städten Braunschweig, Gifhorn, Königslutter und Peine. Auch von Salzgitter nach Wolfenbüttel gibt es ausgeprägte Verkehrsbeziehungen; aber auch die Verbindung nach Baddeckenstedt ist bedeutend. Zudem existieren ausgedehnte Verbindungen zwischen der Stadt Wolfsburg und den umliegenden Einheits- und Samtgemeinden, während die Verkehrsbeziehung nach Königslutter hingegen weniger bedeutend ist (ZGB 2008, S. 37). Beachtlich sind auch die Verkehrsströme zwischen Helmstedt Grasleben, Schöningen und Nord-Elm sowie zwischen Wolfenbüttel und den Samtgemeinden Asse, Sickinge und Oderwald (ZGB 2008, S. 38).

Sehr großer Nachfrage erfreuen sich die Bahnstrecken zwischen Braunschweig, Helmstedt und Magdeburg sowie zwischen Braunschweig, Wolfenbüttel, Vienenburg und Goslar/Bad Harzburg. Dass eine hohe Nachfrage nicht unbedingt mit einem hohen Angebot einhergeht, zeigt sich im Fall des niedri-

gen Verkehrsangebots auf der Strecke Braunschweig – Wolfenbüttel – Schöppenstedt (ZGB 2008, S. 55). Auf Strecken mit zu geringem Angebot werden zu Stoßzeiten zum Teil zusätzlich Kleinbusse oder Anruf-Sammeltaxis eingesetzt wie z. B. auf den Abschnitten Helmstedt – Süpplingen oder Süpplingen – Königslutter. Besonders an Wochenenden wird aufgrund des noch geringeren Verkehrsaufkommens oft auf diese alternativen, bedarfsorientierten Transportformen zurückgegriffen (ZGB 2008, S. 66, 91, 92).

Im Großraum Braunschweig fallen die Anteilswerte der Sammel-Schülerzeitkarte an den gängigen Fahrausweisen bei Landbussen (68 %), beim RegioBus (30 %) und im Stadtverkehr der Mittelzentren (26 %) im Vergleich zu den anderen Fahrausweisen am höchsten aus (ZGB 2013, S. 21). An Werktagen (montags bis freitags) ist der Anteil des Fahrtzwecks Schule/Ausbildung an allen Fahrtzwecken beim Stadtverkehr der Mittelzentren (35 %), beim RegioBus (43 %) und beim Landbus (80 %) am größten (ZGB 2013, S. 25). Insgesamt wird der öffentliche Verkehr von allen Verkehrsmitteln am wenigsten häufig genutzt – an Werktagen ist die Nutzung jedoch wesentlich höher als an Wochenenden. So liegt der Anteil des ÖPNV an allen Fahrten und Wegen in den Landkreisen Helmstedt und Wolfenbüttel im Mittel bei 8 % (ZGB 2013, S. 14). An Wochenenden übersteigt das Fahrtenangebot im ÖPNV die Nachfrage, während sich an Werktagen Angebot und Nachfrage die Waage halten (ZGB 2013, S. 24).

Das Verkehrsangebot muss dabei laufend den Veränderungen der Mobilitätsnachfrage angepasst werden. Bis zum Jahr 2020 kann davon ausgegangen werden, dass ohne Anpassungsmaßnahmen zum einen der öffentliche Verkehr durch eine zunehmende Pkw-Verfügbarkeit insbesondere seitens der Frauen und der älteren Bevölkerung hohe Rückgänge der Fahrgastzahlen erleben wird. Zum anderen ist zu erwarten, dass der Busverkehr aufgrund der sinkenden Schülerzahlen in der Fläche stark zurückgehen wird (ZGB 2013).

Gemeinsame Ansätze für Mobilitätslösungen insbesondere im ländlichen Raum bestehen durch das Programm „Mobil im Landkreis“, das von beiden Landkreisen gemeinsam getragen wird. Darüber hinaus liegt die Trägerschaft des ÖPNV in der Region beim Zweckverband Großraum Braunschweig.

Zukünftig wird neben der verkehrlichen auch die digitale Erreichbarkeit weiter an Bedeutung gewinnen. Der Landkreis Wolfenbüttel hat bereits flächendeckend eine Versorgung mit 25 MBit/s erreicht und ist eine Vorreiterregion in Niedersachsen. Innerhalb des Landkreises Helmstedt bestehen hingegen noch große regionale Unterschiede, die teilweise zu einer geringen Versorgung führen (NIW 2014a). Daraus ergibt sich für Teile dieses Landkreises großer Handlungsbedarf bezüglich des weiteren Ausbaus der Breitbandinfrastruktur.

2.2.2 BILDUNGSEINRICHTUNGEN

Qualitativ hochwertige und gut erreichbare Bildungseinrichtungen zeichnen nicht nur einen attraktiven Wohnstandort aus. Sie sind auch eine wichtige Voraussetzung, um eine hinreichende Versorgung der Wirtschaft mit Fachkräften sicherzustellen. Dies gilt sowohl im Bereich der Hochqualifizierten als

auch im Bereich der beruflichen Bildung. Besondere Problemlagen ergeben sich durch den demographischen Wandel in Bezug auf Unternehmensnachfolge und Unternehmensgründungen.

Im Landkreis Helmstedt sind folgende weiterführende Schulformen und -standorte in Kreisträgerschaft vorhanden:

- zwei Hauptschulen in den Städten Helmstedt und Schöningen
- eine Haupt- und Realschule in der Stadt Königslutter am Elm
- zwei Realschulen in den Städten Helmstedt und Schöningen
- eine Gesamtschule in der Stadt Helmstedt
- zwei Oberschulen in den Städten Lehre und Velpke
- drei Gymnasien, davon zwei in der Stadt Helmstedt und eins in der Stadt Schöningen
- zwei Förderschulen in den Städten Königslutter am Elm und Helmstedt

Im Landkreis Wolfenbüttel gibt es folgende weiterführende Schulformen und -standorte in Kreisträgerschaft:

- fünf Haupt- und Realschulen in den Städten Baddeckenstedt, Remlingen, Schladen, Schöppenstedt und Sickinge
- zwei Gesamtschulen in der Stadt Wolfenbüttel
- zwei Förderschulen in der Stadt Wolfenbüttel

Hinzu kommen weiterführende Schulen in Trägerschaft der Stadt Wolfenbüttel:

- zwei Hauptschulen in der Stadt Wolfenbüttel (davon läuft eine in 2017 aus)
- zwei Realschulen in der Stadt Wolfenbüttel (davon läuft eine in 2017 aus)
- drei Gymnasien in der Stadt Wolfenbüttel

In beiden Landkreisen ist zurzeit noch eine vielfältige Schulstruktur vorhanden, die allerdings bereits heute im Bereich der Gymnasien und der Gesamtschulen stark auf die Kreisstädte konzentriert ist. Einzige Ausnahme bildet in diesem Bereich das Gymnasium in Schöningen. Einige Schließungen von Schulen, z. B. einer Hauptschule in Helmstedt, sind bereits beschlossen. Weitere Standorte, auch im Bereich der Gymnasien, sind aufgrund der absehbaren Entwicklung bei den Schülerzahlen und der Abwanderung von Schülern in die Oberzentren gefährdet.

In der beruflichen Bildung gibt es in der Stadt Wolfenbüttel die Carl-Gotthard-Langhans-Schule mit ca. 1.500 Schülerinnen und Schülern. Das Angebot umfasst schulische Ausbildung im dualen System, Fach- und Fachoberschulen sowie ein berufliches Gymnasium im Bereich Wirtschaft. In der Stadt Helmstedt werden durch die Berufsschule ca. 1.200 Schülerinnen und Schüler unterrichtet. Hier umfasst das Angebot Fach- und Fachoberschulen und schulische Angebote im Bereich der dualen Ausbildung. Ein spezialisiertes Angebot im Bereich der Naturwerksteinverarbeitung und Steintechnik für den norddeutschen Raum bietet zusätzlich die Steinmetzschule in Königslutter am Elm.

Ein besonderes Potenzial besteht in der Stadt Wolfenbüttel durch den Standort der Zentrale der Ostfalia Hochschule für Angewandte Wissenschaften. An diesem Standort sind mehr als 4.000 Studierende eingeschrieben. Die Stadt Wolfenbüttel ist damit gemessen an der Studierendenzahl der achtgrößte Hochschulstandort in Niedersachsen. Der Standort in Wolfenbüttel ist insbesondere in den Bereichen Elektromobilität (CEMO), Elektrotechnik, Informatik, Maschinenbau, Versorgungstechnik, Recht und soziale Arbeit spezialisiert. Das Angebot der Ostfalia wird am Standort Wolfsburg durch die Bereiche Verkehrstechnik, Wirtschaft und Gesundheitswesen ergänzt sowie am Standort Salzgitter durch den Bereich Verkehr-Sport-Tourismus-Medien. Dazu kommt ein kleinerer Standort in Suderburg, Landkreis Uelzen. Die Hochschule bietet für die Region ein besonderes Potenzial im Bereich Wissenstransfer, Fachkräfteversorgung und Unternehmensgründungen.

2.2.3 GESUNDHEIT

Der Landkreis Helmstedt verfügt über zwei Krankenhäuser: die HELIOS St. Marienberg Klinik in der Stadt Helmstedt und das AWO Psychiatriezentrum in der Stadt Königslutter am Elm. Der Versorgungsgrad mit Krankenhausbetten ist überdurchschnittlich hoch, muss aber durch den Charakter des Psychiatriezentrums als Spezialklinik etwas relativiert werden. Im Landkreis Wolfenbüttel befindet sich das Städtische Klinikum Wolfenbüttel in Trägerschaft der Stadt. Die Versorgung mit Krankenhausbetten je Einwohner fällt hier unterdurchschnittlich hoch aus, was durch die Nähe zu den versorgungsstarken Zentren aber relativiert wird (NIW 2014a).

Der Versorgungsgrad mit Hausärzten lag im Jahr 2013 im Landkreis Wolfenbüttel und im Norden des Landkreises Helmstedt jeweils mit Werten von 90 bis 100 % bereits unter der angestrebten Versorgung. Im Süden des Landkreises Helmstedt fiel der Versorgungsgrad mit 108 % höher aus (NIW 2014a).

Im Zuge des demographischen Wandels wird auch die Pflege immer wichtiger. Der Landkreis Helmstedt verfügt über einen Pflegestützpunkt, der Landkreis Wolfenbüttel hingegen nicht. Zudem gibt es 19 Pflegeeinrichtungen im Landkreis Helmstedt und 15 Einrichtungen im Landkreis Wolfenbüttel. Hinzu kommen 9 Alten- und Pflegeheime sowie 8 ambulante Pflegedienste (REK 2014a, S. 33). Auch altersgerechtes Wohnen mit Anschluss an ein medizinisches und Nahversorgungssystem, z. B. das Wohnquartier Centro Kö in Königslutter am Elm im Landkreis Helmstedt (ZGB 2014, S. 52) sowie Mehrgenerationenhäuser (ILEK 2009, S. 28/29) gewinnen an Bedeutung. Die Spezialisierung der beiden Landkreise im Bereich Gesundheit, Pflege und Sozialwirtschaft wird auch durch die Beschäftigungsstatistik belegt.

Innovative Ansätze im Gesundheitsbereich bestehen mit Projekten zu einer rollenden Arztpraxis im Rahmen der Initiative „Zukunftsregion Gesundheit“ im Landkreis Wolfenbüttel. In diesem Projekt arbeiten Partner aus Wirtschaft, Wissenschaft, Sozialversicherungswesen und öffentlicher Verwaltung zusammen.

2.2.4 ENERGIE / VER- UND ENTSORGUNG

Die beiden Landkreise sind in vielfältiger Weise von der Energieerzeugung geprägt. Den größten Einfluss im wirtschaftlichen und im landschaftlichen Bereich hatten der Braunkohletagebau und das Braunkohlekraftwerk im Helmstedter Revier. Hier sind allerdings seit vielen Jahren rückläufige Tendenzen zu beobachten. In jüngerer Zeit gewinnt das Thema Windenergie aufgrund des günstigen Reliefs und der damit einhergehenden Windhöffigkeit an Bedeutung. Von den negativen Folgen der Nutzung der Atomenergie ist der Landkreis Wolfenbüttel durch die Probleme im ehemaligen Salzbergwerk Asse betroffen.

Im Landkreis Helmstedt wurde über lange Zeit Braunkohle schwerpunktmäßig im südlichen Kreisgebiet abgebaut. Inzwischen ist die Förderung jedoch mit Ausnahme des Südfelds in Schöningen eingestellt. Bis zum Jahr 2017 ist das endgültige Ende des Abbaus geplant. Im Landkreis Helmstedt wird darüber hinaus das Braunkohlekraftwerk Buschhaus betrieben. Im Jahr 2014 wurden sowohl der Braunkohleabbau als auch das Kraftwerk von E.ON an die Mitteldeutsche Braunkohlengesellschaft (MIBRAG), eine Tochter der tschechischen Energieholding EPH, verkauft. Der Kraftwerksstandort soll auch nach 2017 mit Braunkohle aus dem Mitteldeutschen Revier weiterbetrieben werden. Am Standort Buschhaus existiert außerdem eine Müllverbrennungsanlage, die seit 1998 von E.ON – in diesem Fall von der E.ON Energy from Waste AG (EEW) – betrieben wird.

Auch das Nördliche Harzvorland, zu dem weite Teile des Landkreises Wolfenbüttel gehören, bezieht seine Gasversorgung größtenteils durch den Netzbetreiber E.ON Avacon, während die Stadt Wolfenbüttel über die Stadtwerke Wolfenbüttel versorgt wird. Im Landkreis Wolfenbüttel werden die Stromnetze von E.ON Avacon und LSW sowie in einigen Gebieten des Landkreises durch beide Unternehmen zusammen betrieben. Auch die Wasserversorgung wird im Nördlichen Harzvorland zum größten Teil durch E.ON Avacon bereitgestellt. Teilbereiche werden allerdings als eigener Netzbetreiber bzw. in der Betriebsführung bzw. als Dienstleistung durch die Purena GmbH betrieben (ILEK 2014, S. 41). In der Samtgemeinde Baddeckenstedt erfolgt die Ver- und Entsorgung im Bereich Wasser durch den Wasserverband Peine. Zudem gibt es ebenfalls kommunale Eigenbetriebe wie z. B. in der Samtgemeinde Oderwald (ILEK 2014, S. 41).

Der Landkreis Helmstedt ist im Vergleich des Großraums Braunschweig die Region mit der höchsten Nutzung von Windenergie (ILEK 2009, S. 56). Mit Ausnahme der Stadt Schöningen gibt es in allen Kommunen Windenergieanlagen. Besonders hoch ist der Anteil erzeugter Windenergie dabei in den Samtgemeinden Velpke und Heeseberg (REK 2014b, S. 29). Auch im Landkreis Wolfenbüttel befinden sich bereits größere Windparks mit zahlreichen Windenergieanlagen, wie z. B. in Schöppenstedt, Asse, Oderwald und Baddeckenstedt. Zudem besteht „besonders im Landkreis Wolfenbüttel weiteres Potenzial für die Errichtung neuer Windkraftanlagen“ (ILEK 2014, S. 56).

Solarstrom wird in allen Kommunen des Landkreises Helmstedt erzeugt (REK 2014b, S. 29). Im Großraum Braunschweig existieren Solarstromanlagen mit einer installierten Leistung von 19,9 MW. Davon beträgt der Anteil des Landkreises Helmstedt 1,2 MW bzw. 6 % (ILEK 2009, S. 57). Hinsichtlich der Pro-Kopf-Leistungswerte der Stromerzeugung aus Photovoltaikanlagen stehen insbesondere die

Samtgemeinden Oderwald, Elm-Asse und Baddeckenstedt des Landkreises Wolfenbüttel im Zweckverband Großraum Braunschweig hervor (ILEK 2014, S. 57).

Im Landkreis Helmstedt existieren zwei große Betreiber von Biogasanlagen: die Grasleben Verwaltungs- und Beteiligungsgesellschaft mbH, die seit 2006 das esco-Steinsalzwerk versorgt, sowie die Heeseberg Biogas GmbH & Co KG, die seit 2005 mit drei Anlagen an den Standorten Jerxheim, Twieflingen und Beierstedt im Landkreis vertreten ist (ILEK 2009, S. 56). Seit 2013 gibt es auch eine Biogasanlage in der Samtgemeinde Velpke (REK 2014b, S. 29).

2.3 FINANZSITUATION DER KOMMUNEN

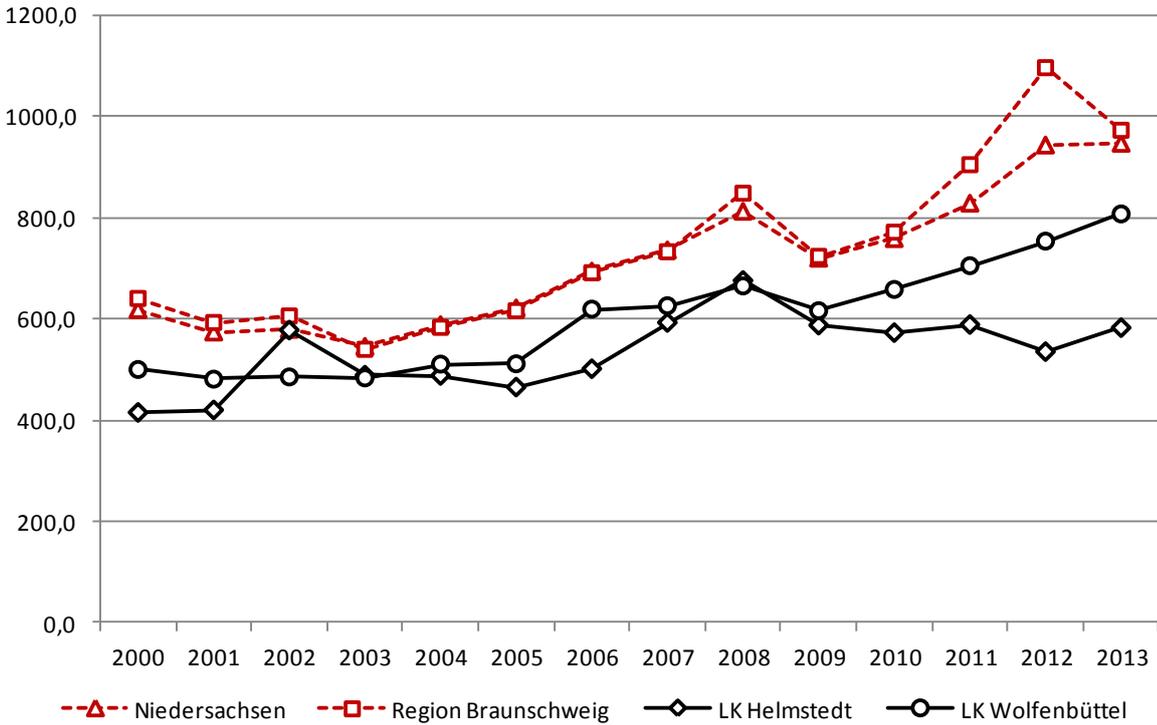
In diesem Kapitel wird ein erster Überblick über die Situation der kommunalen Finanzen in den beiden Landkreisen Wolfenbüttel und Helmstedt gegeben. Dabei handelt es sich entsprechend dem Gutachtenauftrag allerdings nicht um eine umfassende Analyse von Konsolidierungspotenzialen. Es wird lediglich gezeigt, welche Chancen und Risiken sich aus dem Vergleich der Entwicklungen in den beiden Landkreisen im Falle einer Fusion ergeben könnten. Im Rahmen konkreter Fusionsverhandlungen müssten in diesem Punkt weitere Analysen durchgeführt werden.

Zunächst wird die Entwicklung der Steuereinnahmen von 2000 bis 2013 dargestellt. Im Anschluss daran wird anhand der Ergebnisse der Jahresrechnungsstatistik für 2011 und 2012 ein Vergleich der allgemeinen Deckungsmittel und der aufgabenbezogenen Zuschussbedarfe in beiden Kreisgebieten mit dem niedersächsischen Durchschnitt vorgenommen. Dabei werden sowohl die Kreishaushalte als auch die Gemeindehaushalte betrachtet. Abschließend wird eine Berechnung der beiden Kreisverwaltungen wiedergegeben und bewertet, die auf den prognostizierten Haushaltsansätzen bis zum Jahr 2021 beruht und die Entwicklung eines fiktiven gemeinsamen Kreishaushalts darstellt.

2.3.1 STEUEREINNAHMEN

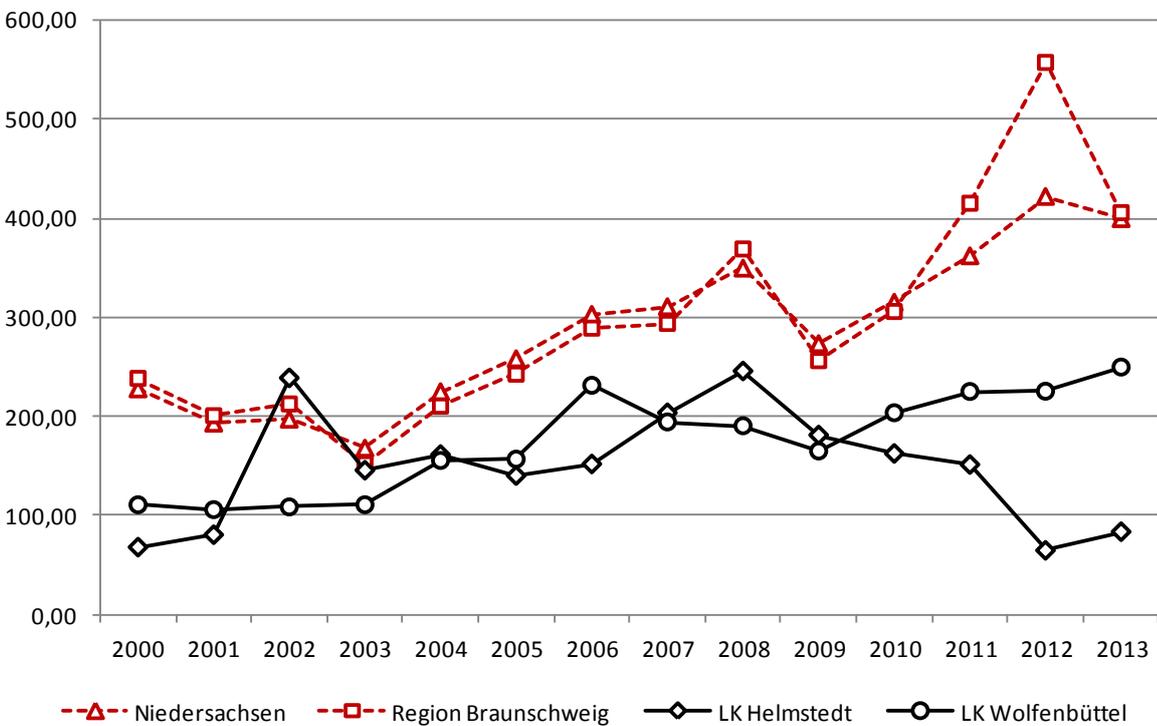
Die Steuereinnahmen insgesamt in Euro je Einwohner lagen in den Landkreisen Helmstedt und Wolfenbüttel im Zeitraum 2000 bis 2013 unterhalb des Durchschnitts der Region Braunschweig und des Landes Niedersachsen (vgl. Abb. 13). Insgesamt lässt sich aber zumindest für den Landkreis Wolfenbüttel ein steigender Trend feststellen, durch den sich der Rückstand zum Landesdurchschnitt zumindest nicht vergrößert. Die Steuereinnahmen im Landkreis Helmstedt unterlagen in der Vergangenheit deutlich stärkeren Schwankungen. Dennoch waren sie bis zum Jahr 2009 mit denen des Landkreises Wolfenbüttel vergleichbar. Seit dem Jahr 2008 stagniert die Entwicklung im Landkreis Helmstedt jedoch. Dadurch hat sich der Rückstand zum Landkreis Wolfenbüttel und zum Landesdurchschnitt deutlich vergrößert.

Abb. 13: Steuereinnahmen insgesamt in Euro je Einwohner



Quelle: Berechnungen des NIW nach Daten des Statistischen Bundesamtes

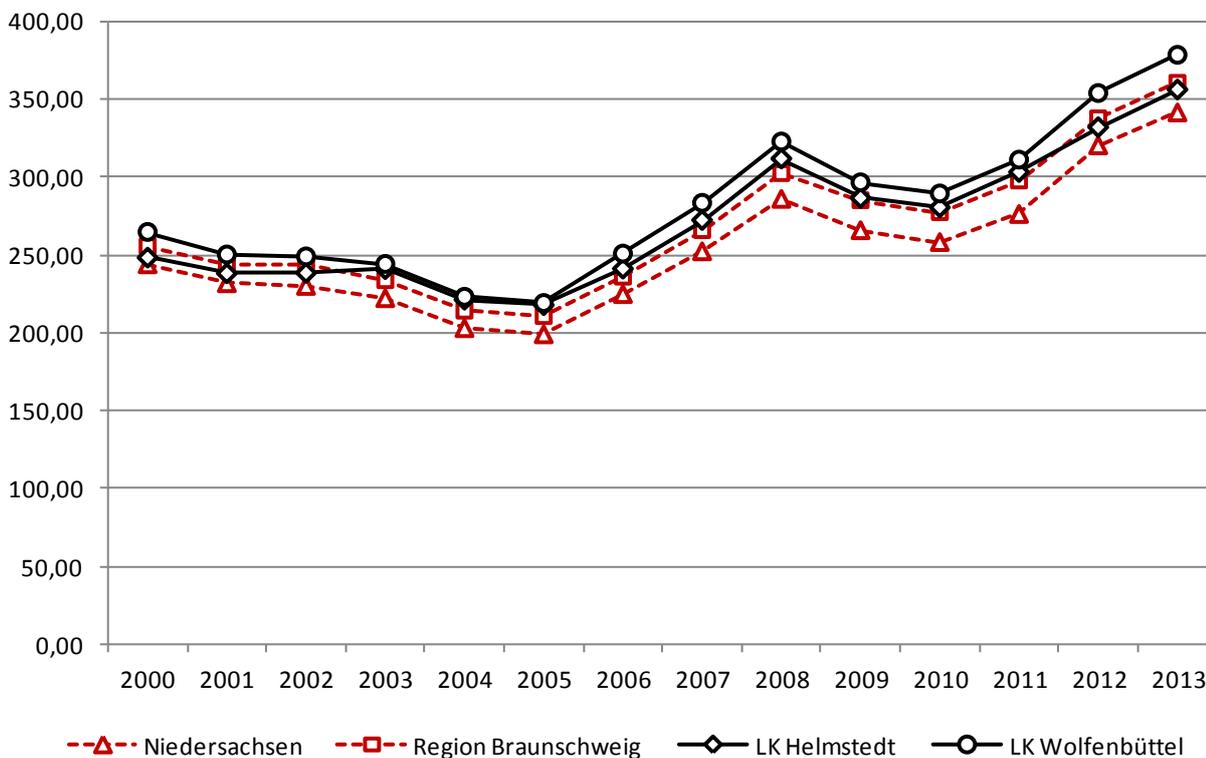
Abb. 14: Gewerbesteuererinnahmen in Euro je Einwohner



Quelle: Berechnungen des NIW nach Daten des Statistischen Bundesamtes

Die Schwankungen in den Gesamtsteuereinnahmen werden vor allem durch die Entwicklung der Gewerbesteuer hervorgerufen. Diese lagen im Zeitraum 2000 bis 2013 in den Landkreisen Wolfenbüttel und Helmstedt durchgehend und zum Teil deutlich unter den Werten in der Region Braunschweig und im Land Niedersachsen (vgl. Abb. 14). Eine Ausnahme bildet das Jahr 2002, in dem im Landkreis Helmstedt einmalig überdurchschnittlich hohe Gewerbesteuereinnahmen erzielt wurden. Während der Wirtschaftskrise sanken die Gewerbesteuereinnahmen in allen dargestellten Regionen. Der Einbruch im Landkreis Wolfenbüttel war jedoch deutlich geringer als in anderen Landesteilen und seit dem Jahr 2010 ist wieder ein kontinuierliches Wachstum verzeichnet worden. Im Landkreis Helmstedt ist es in den letzten Jahren aufgrund der Probleme im Braunkohletagebau und in der Energiewirtschaft zu dauerhaft sinkenden Gewerbesteuereinnahmen gekommen. In Einzelfällen wurden sogar sehr hohe Rückerstattungen fällig. Im Jahr 2013 betrug der Unterschied zwischen den Landkreisen Wolfenbüttel und Helmstedt fast 170 Euro je Einwohner.

Abb. 15: Einkommensteuereinnahmen in Euro je Einwohner



Quelle: Berechnungen des NIW nach Daten des Statistischen Bundesamtes

Bei den Einkommensteuereinnahmen bestehen zwischen den dargestellten Regionen keine großen Unterschiede (vgl. Abb. 15). Die Landkreise Helmstedt und Wolfenbüttel konnten hier im Vergleich mit dem Land Niedersachsen zwar regelmäßig leicht überdurchschnittliche Einnahmen erzielen. Diese Unterschiede sind aber zu gering, um den Rückstand bei den Gewerbesteuereinnahmen auch nur annähernd auszugleichen.

2.3.2 ALLGEMEINE DECKUNGSMITTEL

Vor dem Hintergrund der gezeigten Steuerschwäche in beiden Landkreisen stellt sich die Frage nach der Verwendung der vorhandenen allgemeinen Deckungsmittel und nach den Möglichkeiten, die aufgabenbezogenen Zuschussbedarfe decken zu können. Insbesondere der Landkreis Helmstedt steht hier alleine aufgrund der Stagnation der Steuereinnahmen seit 2008 vor besonderen Herausforderungen. Aber auch im Landkreis Wolfenbüttel müssen die Kommunen mit geringeren Steuereinnahmen haushalten als im Landesdurchschnitt. Für die folgende Untersuchung wurden die Daten aus der kommunalen Rechnungsstatistik des Landesamtes für Statistik Niedersachsen (LSN) der Jahre 2011 und 2012 genutzt. Es werden sowohl die Kreishaushalte, die Gemeindehaushalte in der Summe und alle kommunalen Haushalte in den Kreisgebieten Wolfenbüttel und Helmstedt mit dem jeweiligen niedersächsischen Durchschnitt verglichen.

Tab. 12 zeigt die Entstehung der allgemeinen Deckungsmittel. Insgesamt verfügen die Kommunen in den Kreisgebieten Helmstedt und Wolfenbüttel über geringere allgemeine Deckungsmittel je Einwohner als der kreisangehörige Raum in Niedersachsen insgesamt. Der Rückstand der Kommunen im Kreisgebiet Helmstedt ist dabei mit mehr als 200 Euro je Einwohner sehr groß. Die Ursachen dafür liegen, wie bereits angedeutet, in der Steuerschwäche der Gemeinden. Trotz der Mittel aus dem kommunalen Finanzausgleich verringert sich der Rückstand im Kreisgebiet Helmstedt nur von ca. 270 auf ca. 230 Euro je Einwohner und im Kreisgebiet Wolfenbüttel von ca. 100 auf ca. 45 Euro je Einwohner. Zu den geringen Steuereinnahmen kommen im Kreisgebiet Helmstedt noch vergleichsweise geringe Einnahmen aus den Versorgungsbetrieben.

Überdurchschnittlich hohe Zinsausgaben der kommunalen Haushalte verringern die Handlungsspielräume insbesondere im Kreisgebiet Helmstedt zusätzlich. Dabei liegen die Zinsausgaben für fundierte Schulden sogar noch im Landesdurchschnitt. Für Kassenkredite werden jedoch pro Jahr nochmals annähernd genauso hohe Zinsen fällig. Hier liegen die Werte in Helmstedt mit 35 Euro je Einwohner deutlich über dem Landesdurchschnitt. Die kommunalen Haushalte im Kreisgebiet Wolfenbüttel stehen günstiger da. Die Zinsen für fundierte Schulden liegen sogar etwas unter dem Landesdurchschnitt, die Zinsen für Kassenkredite liegen im Durchschnitt.

Eine differenzierte Betrachtung nach Kreis- und Gemeindehaushalten zeigt nochmals deutliche Unterschiede in der Ausstattung mit allgemeinen Deckungsmitteln innerhalb der beiden Kreisgebiete. Trotz der geringen Steuereinnahmen verfügt der Landkreis Helmstedt über höhere allgemeine Deckungsmittel netto je Einwohner als der Durchschnitt der niedersächsischen Landkreise. Dies liegt u.a. an den höheren Schlüsselzuweisungen vom Land und dem höheren Kreisumlagesatz von 54,3 % im Jahr 2012 (Landesdurchschnitt: 51,2 %). Der Landkreis Wolfenbüttel verfügt ebenfalls über höhere allgemeine Deckungsmittel als im Landesdurchschnitt. Hier war der Kreisumlagesatz mit 50,0 % im Jahr 2012 allerdings unterdurchschnittlich hoch. Die Ursachen liegen hier vor allem in hohen Überschüssen der Versorgungsbetriebe und geringen Zinsausgaben.

Tab. 12: Allgemeine Deckungsmittel in Euro je Einwohner, 2011-2012

Allgemeine Deckungsmittel in Euro je Einwohner, 2011-2012	Landkreis Helmstedt	Landkreis Wolfenbüttel	Landkreise in Niedersachsen insgesamt	Gemeinden im Landkreis Helmstedt	Gemeinden im Landkreis Wolfenbüttel	Gemeinden in Niedersachsen insgesamt	Kreisgebiet Helmstedt	Kreisgebiet Wolfenbüttel	kreis- angehöriger Raum in Niedersachsen
Grundsteuer A	0,00	0,00	0,00	10,16	12,13	9,59	10,16	12,13	9,59
Grundsteuer B	0,00	0,00	0,00	101,22	136,19	145,17	101,22	136,19	145,17
Gewerbesteuer netto	0,00	0,00	0,00	103,86	223,75	343,43	103,86	223,75	343,43
Anteil Einkommensteuer	0,00	0,00	0,00	321,34	335,48	298,36	321,34	335,48	298,36
Anteil Umsatzsteuer	0,00	0,00	0,00	26,39	24,38	36,12	26,39	24,38	36,12
Sonstige Steuereinnahmen	0,17	0,35	0,47	14,77	8,47	12,00	14,94	8,83	12,47
Steuereinnahmen gesamt	0,17	0,35	0,47	577,74	740,40	844,67	577,91	740,76	845,14
Schlüsselaufwendungen vom Land	234,63	190,29	182,49	205,71	196,39	172,28	440,34	386,68	354,76
Bedarfsaufwendungen	0,00	0,00	0,73	21,79	1,74	5,52	21,79	1,74	6,25
Zuweisungen für übertragene Wirkungskreis	31,26	29,55	26,44	19,28	20,57	23,40	50,54	50,11	49,84
Leistungen für moderne DL am Arbeitsmarkt	13,06	17,39	14,93	0,00	0,00	0,00	13,06	17,39	14,93
(-) Zuweisungen an das Land	1,12	1,06	1,11	3,02	0,97	5,39	4,14	2,04	6,50
Zuweisungen vom Land	277,83	236,16	223,48	243,76	217,73	195,80	521,59	453,88	419,28
Kreis-, Regions- und SG-Umlage (Einnahme)	394,11	398,97	420,49	0,00	0,00	0,00	394,11	398,97	420,49
Kreis-, Regions- und SG-Umlage (Ausgabe)	0,00	0,00	0,00	394,11	398,97	420,49	394,11	398,97	420,49
Zuweisungen von Gemeinden/Gv. (Einnahme)	0,00	0,00	0,86	20,38	7,62	10,46	20,38	7,62	11,32
Zuweisungen an Gemeinden/Gv. (Ausgabe)	0,00	0,08	6,94	20,38	7,53	4,26	20,38	7,62	11,21
Zuweisungen/Umlagen von bzw. an Gem./Gv.	394,11	398,89	414,41	-394,11	-398,89	-414,30	0,00	0,00	0,11
Allg. Deckungsmittel brutto i. e. S.	672,12	635,40	638,36	427,39	559,24	626,17	1.099,50	1.194,64	1.264,53
531 Elektrizitätsversorgung	0,00	19,17	6,73	22,36	14,89	22,89	22,36	34,06	29,62
535 Kombinierte Versorgung	0,00	19,55	1,94	8,81	21,09	32,84	8,81	40,64	34,77
übrige Produkte 5b	0,28	0,26	0,19	7,06	14,25	9,54	7,34	14,51	9,73
(522, 530, 532, 533, 534, 546, 548, 588, 589)	0,28	38,98	8,86	38,22	50,22	65,27	38,50	89,21	74,13
Überschuss der Produkte 5b									
Allg. Deckungsmittel brutto i. w. S.	672,40	674,38	647,22	465,61	609,46	691,44	1.138,01	1.283,85	1.338,66
Zinsausgaben (netto)	12,86	5,68	13,67	28,09	24,39	26,48	40,95	30,07	40,16
Zinsausgaben	12,86	6,17	14,93	28,69	28,60	31,92	41,55	34,77	46,85
(-) Zinsentnahmen	0,00	0,49	1,25	0,60	4,21	5,44	0,60	4,70	6,69
Zinsausgaben für Kassenkredite	17,20	3,69	4,30	18,08	7,49	6,29	35,28	11,18	10,59
Zinsen aus Steuernachforderungen (Einnahme)	0,00	0,00	0,00	4,99	3,01	6,93	4,99	3,01	6,93
Verzinsung von Steuererstattungen (Ausgabe)	0,00	0,00	0,00	6,52	1,69	4,51	6,52	1,69	4,51
Allg. Deckungsmittel netto	642,34	665,02	629,25	417,92	578,90	661,08	1.060,25	1.243,92	1.290,33
<i>nachrichtlich:</i>									
Nettokreditaufnahme	13,62	-6,57	13,29	-24,67	-24,87	11,53	-11,04	-31,44	24,81
Kredit-Einnahmen	38,53	25,72	52,59	38,06	68,85	73,52	76,58	94,57	126,11
Kredit-Tilgung	24,90	32,29	39,30	62,72	93,72	61,99	87,63	126,01	101,29

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LSN

Die vergleichsweise gute Ausstattung mit allgemeinen Deckungsmitteln in beiden steuerschwachen Landkreisen führt jedoch zu einer deutlich schlechteren Finanzausstattung ihrer Gemeinden. Im Landkreis Helmstedt verfügten die Gemeinden über weniger als zwei Drittel der allgemeinen Deckungsmittel aller Gemeinden in Niedersachsen. Im Landkreis Wolfenbüttel erreichten die Gemeinden immerhin fast 90 % des Landesdurchschnitts. Eine Bewertung der kreisinternen Finanzverteilung wird allerdings erst möglich, wenn die aufgabenbezogenen Zuschussbedarfe und die daraus resultierenden Deckungsquote betrachtet werden.

2.3.3 DECKUNGSQUOTEN

Die Deckungsquote der kommunalen Haushalte (Tab. 13) ergibt sich aus dem Verhältnis der allgemeinen Deckungsmittel netto (Tab. 12) zur Summe der Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit (Tab. 14) und Investitionstätigkeit (Tab. 15). Insgesamt reichen im Kreisgebiet des Landkreises Wolfenbüttel die allgemeinen Deckungsmittel aus, um die Zuschussbedarfe zu decken. Die Deckungsquote ist nur leicht schlechter als im Landesdurchschnitt. In den kommunalen Haushalten des Landkreises Helmstedt werden jedoch große Probleme deutlich. Die allgemeinen Deckungsmittel betragen nur 82 % der Zuschussbedarfe. Die Haushalte sind also insgesamt stark defizitär. Die Deckungslücke wird vor allem durch die Aufnahme von Kassenkrediten ausgeglichen. Der Vergleich zwischen dem Kreishaushalt und den Gemeindehaushalten im Landkreis Helmstedt zeigt, dass die Deckungsquote beider kommunaler Gruppen ähnlich schlecht ist. Im Landkreis Wolfenbüttel stellt sich die Haushaltslage der Gemeinden mit einer Deckungsquote von 105 % hingegen deutlich besser dar als die des Kreishaushalts mit einer Deckungsquote von 97 %.

Tab. 13: Deckungsquoten der kommunalen Haushalte, 2011-2012

	Land- kreis HE	Land- kreis WF	Land- kreise ins- gesamt	Ge- mein- den HE	Ge- mein- den WF	Ge- mein- den gesamt	Kreis- gebiet HE	Kreis- Gebiet WF	kreis- ange- höriger Raum
Allgemeine Deckungsmittel netto	642,34	665,02	629,25	417,92	578,90	661,08	1.060,25	1.243,92	1.290,33
Zuschussbedarf insgesamt	770,29	687,17	618,04	514,90	549,83	636,02	1.285,19	1.237,00	1.254,06
davon für laufende Verwaltungstätigkeit	739,20	622,21	563,31	518,22	493,20	539,09	1.257,42	1.115,41	1.102,40
davon für Investitionstätigkeit	31,09	64,96	54,72	-3,32	56,63	96,93	27,77	121,59	151,65
Deckungsquote	83%	97%	102%	81%	105%	104%	82%	101%	103%

Quelle: Berechnungen des NIW nach Daten des Statistischen Bundesamtes

In der Summe liegen die Zuschussbedarfe in beiden Kreisgebieten in etwa im Landesdurchschnitt. Die Unterschiede in den Deckungsquoten sind daher vor allem in den geringen Steuereinnahmen begründet. Im Kreisgebiet Helmstedt fällt allerdings zusätzlich auf, dass die Investitionen in den betrachteten Jahren sehr gering waren, während die Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit um mehr als 10 % über dem Landesdurchschnitt lagen.

Im Haushalt des Landkreises Helmstedt sind die Ursachen für die geringen Deckungsquoten vor allem ausgabeseitig begründet. Die Zuschussbedarfe liegen mit 770 Euro je Einwohner deutlich über dem Landesdurchschnitt von 618 Euro je Einwohner. Die Zuschussbedarfe der Gemeinden im Landkreis Helmstedt liegen zwar deutlich unter dem Landesdurchschnitt. Hier gelingt es aufgrund der sehr geringen allgemeinen Deckungsmittel aber trotzdem nicht, den Haushaltsausgleich zu erreichen.

Im Kreishaushalt des Landkreises Wolfenbüttel liegen die Zuschussbedarfe ebenfalls über dem Landesdurchschnitt. Dies ist auch hier der Grund dafür, dass trotz überdurchschnittlich hoher allgemeiner Deckungsmittel nur eine Deckungsquote von knapp unter 100 % erreicht wird. Da die Gemeinden im Landkreis Wolfenbüttel zwar über unterdurchschnittliche allgemeine Deckungsmittel verfügen, aber auch nur unterdurchschnittlich hohe Zuschussbedarfe decken müssen, liegt die Deckungsquote deutlich über 100 %.

Aus diesen Beobachtungen lassen sich jedoch keine abschließenden Schlüsse über die Sparsamkeit im Umgang mit den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln ableiten. Dafür müsste genauer untersucht werden, wie die Arbeitsteilung konkret zwischen Landkreisen und Gemeinden im Detail ausgestaltet ist. Insgesamt ist das Verhältnis der Zuschussbedarfe in beiden Kreisgebieten deutlich in Richtung der Landkreishaushalte verschoben. Diese übernehmen offenbar mehr Aufgaben als die Landkreise in Niedersachsen insgesamt. Einschränkend muss hier allerdings erwähnt werden, dass der Landesdurchschnitt auch durch die besonderen Regelungen in der Region Hannover und im Landkreis Göttingen bedingt ist.

2.3.4 AUFGABENBEZOGENE ZUSCHUSSBEDARFE

Die Zuschussbedarfe können anhand der Daten noch weiter nach Aufgabenbereichen differenziert betrachtet werden. Dabei wurden zur Erhöhung der Übersichtlichkeit viele Produkte zu Obergruppen zusammengefasst. Die Betrachtung erfolgt getrennt nach laufender Verwaltungstätigkeit (Tab. 14) und Investitionstätigkeit (Tab. 15).

Die Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit liegen in den Kreishaushalten der Landkreise Wolfenbüttel und Helmstedt über dem Landesdurchschnitt. In Helmstedt ist der Unterschied besonders deutlich. In beiden Landkreisen sind die Zuschussbedarfe insbesondere für Verwaltungsaufgaben (innere Verwaltung und Sozialverwaltung) überdurchschnittlich hoch. Im Landkreis Helmstedt liegen sie um fast 80 % über dem Landesdurchschnitt, im Landkreis Wolfenbüttel um 45 %. Hier wären durch eine Fusion möglicherweise Einsparungen realisierbar. Diese Zahlen sind allerdings insofern zu relativieren, als dass z. B. im Landkreis Wolfenbüttel in der inneren Verwaltung in den Jahren 2011 und 2012 auch die Gebäudewirtschaft und damit die Unterhalts- und Energiekosten für alle Gebäude des Landkreises verbucht worden sind. Dadurch erscheinen umgekehrt die Zuschussbedarfe z. B. für Schulen oder öffentliche Sicherheit und Ordnung zu niedrig.

Ebenfalls überdurchschnittlich hohe Zuschussbedarfe haben in beiden Landkreisen die Bereiche weiterführende Schulen, Schülerbeförderung, Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II so-

wie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Im Landkreis Helmstedt gibt es außerdem sehr hohe Zuschussbedarfe bei den Krankenhäusern und in der Natur- und Landschaftspflege. Im Landkreis Wolfenbüttel stechen zusätzlich die Zuschussbedarfe für Kreisstraßen heraus. Hier sind in der laufenden Verwaltungstätigkeit auch im landesweiten Vergleich hohe Zuschussbedarfe für Investitionen in Höhe von ca. 14,48 Euro je Einwohner enthalten. Diese Investitionen tauchen aufgrund der Organisation der Aufgabe in einem kommunalen Eigenbetrieb nicht als solche in der Rechnungsstatistik auf. Vergleichsweise günstig ist hingegen in beiden Landkreisen die Erfüllung der Aufgaben in den Bereichen Grundversorgung und Hilfen nach dem SGB XII sowie im Landkreis Wolfenbüttel die Ordnungsangelegenheiten, die Berufsschulen sowie der Bereich Kultur und Wissenschaft.

Bei gemeinsamer Betrachtung der Kreis- und Gemeindehaushalte zeigt sich, dass die Zuschussbedarfe im Kreisgebiet Wolfenbüttel annähernd im Landesdurchschnitt liegen. Die höheren Zuschussbedarfe des Landkreises erklären sich möglicherweise dadurch, dass dieser vergleichsweise viele Aufgaben übernimmt, die anderswo von den Gemeinden getragen werden. Im Kreisgebiet insgesamt gibt es deutlich höhere Zuschussbedarfe vor allem bei den Straßenlasten (Kreis- und Gemeindestraßen) sowie den Tageseinrichtungen für Kinder. Im Kreisgebiet Helmstedt finden sich erhöhte Zuschussbedarfe besonders in den Verwaltungsaufgaben, bei den Krankenhäusern, in der Natur- und Landschaftspflege, bei den Gemeindestraßen, den Hilfen nach dem SGB II sowie der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe.

Die Zuschussbedarfe für Investitionen sind im Landkreis Helmstedt auch ohne Berücksichtigung von Einmaleffekten im Bereich der Krankenhäuser und der Ver- und Entsorgung in fast allen Aufgabenbereichen geringer als im Landesdurchschnitt. Hier schienen sowohl die Einnahmeschwäche als auch die hohen laufenden Kosten Zukunftsinvestitionen zu verdrängen. Im Landkreis Wolfenbüttel liegt die Investitionstätigkeit in etwa im Landesdurchschnitt.

Tab. 14: Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit in Euro je Einwohner, 2011-2012

Zuschussbedarfe für laufende Verwaltungstätigkeit in Euro je Einwohner, 2011-2012	Landkreis Helmstedt	Landkreis Wolfenbüttel	Landkreise in Niedersachsen	Gemeinden im Landkreis Helmstedt	Gemeinden im Landkreis Wolfenbüttel	Gemeinden in Niedersachsen	Kreisgebiet Helmstedt	Kreisgebiet Wolfenbüttel	kreis-angehöriger Raum in Niedersachsen
Produkte 1 - 5a insgesamt	739,20	622,21	563,51	518,22	493,20	539,16	1.257,42	1.115,41	1.102,67
Innere Verwaltung	103,67	88,05	59,93	166,05	125,71	153,76	269,73	213,76	213,70
Sicherheit und Ordnung	5,94	-4,46	4,60	39,12	36,11	38,04	45,05	31,65	42,65
Schulträgeraufgaben	122,52	116,75	105,73	37,26	47,21	53,68	159,78	163,96	159,41
Grundschulen	0,00	0,00	0,00	36,41	37,10	34,06	36,41	37,10	34,06
Weiterführende Schulen	45,63	50,66	38,06	0,00	8,78	14,68	45,63	59,44	52,74
Förderschulen	10,55	4,53	6,77	0,00	0,00	0,93	10,55	4,53	7,70
Berufliche Schulen	13,85	6,60	15,26	0,00	0,00	0,00	13,85	6,60	15,26
Schülerbeförderung	42,23	43,23	38,37	0,00	0,00	0,06	42,23	43,23	38,43
übrige Schulträgeraufgaben	10,26	11,72	7,23	0,85	1,16	3,73	11,11	12,88	10,97
Kultur und Wissenschaft	6,12	0,70	7,03	9,71	18,55	22,06	15,83	19,25	29,09
Soziale Hilfen	221,85	205,39	199,73	4,83	5,76	13,59	226,67	211,15	213,32
Verwaltung der sozialen Hilfen	34,90	23,72	17,38	1,69	2,23	6,98	36,59	25,95	24,36
Grundversorgung und Hilfen nach dem SGB XII	59,48	60,54	67,82	0,00	0,00	1,48	59,48	60,54	69,30
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II	118,10	113,34	104,83	0,31	0,00	-0,54	118,41	113,34	104,29
übrige soziale Hilfen	9,37	7,80	9,70	2,83	3,52	5,67	12,20	11,32	15,37
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	161,40	145,16	128,40	95,89	114,20	120,64	257,29	259,36	249,03
Tageseinrichtungen für Kinder und deren Förderung	25,81	31,05	19,40	82,75	97,97	97,19	108,55	129,01	116,59
übrige Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	135,59	114,12	109,00	13,14	16,23	23,45	148,73	130,35	132,45
Gesundheitsdienst	53,89	10,62	12,06	0,00	0,21	1,61	53,89	10,83	13,67
Sportförderung	0,33	0,98	1,45	27,97	26,31	19,49	28,30	27,28	20,93
Räumliche Planung und Entwicklung	1,30	2,42	1,59	12,86	14,56	14,40	14,16	16,98	15,99
Bauen und Wohnen	6,42	3,89	0,66	4,74	3,63	4,40	11,16	7,52	5,06
Ver- und Entsorgung	0,48	-0,60	-0,35	-5,42	-6,02	-16,09	-4,94	-6,62	-16,44
Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	34,96	42,70	31,99	71,77	74,58	50,56	106,73	117,27	82,55
Straßenlasten ¹	19,83	36,53	18,83	67,23	74,00	49,44	87,06	110,52	68,27
ÖPNV	15,13	6,17	13,17	4,54	0,58	1,11	19,67	6,75	14,28
Natur- und Landschaftspflege	15,69	4,15	3,85	25,25	18,07	16,74	40,94	22,22	20,60
Umweltschutz	1,48	6,15	3,04	0,46	0,54	1,73	1,93	6,69	4,77
Wirtschaft und Tourismus	3,15	0,32	3,79	27,75	13,79	44,56	30,89	14,11	48,35

¹In den Zuschussbedarfen für Straßenlasten des Landkreises Wolfenbüttel ist eine Zuweisung an einen Eigenbetrieb enthalten, die vollständig als laufende Verwaltungstätigkeit verbucht ist. Diese umfasst allerdings auch Investitionen in Höhe von ca. 14,48 Euro je Einwohner und Jahr.

Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LSN

Tab. 15: Zuschussbedarfe für Investitionstätigkeit in Euro je Einwohner, 2011-2012

Zuschussbedarfe für Investitionstätigkeit in Euro je Einwohner, 2011-2012	Landkreis Helmstedt	Landkreis Wolfenbüttel	Landkreise in Niedersachsen	Gemeinden im Landkreis Helmstedt	Gemeinden im Landkreis Wolfenbüttel	Gemeinden in Niedersachsen	Kreisgebiet Helmstedt	Kreisgebiet Wolfenbüttel	kreis-angehöriger Raum in Nieders.
Produkte 1 - 5a insgesamt	31,09	64,96	54,72	-3,32	56,63	96,93	27,77	121,59	151,65
Innere Verwaltung	2,09	9,15	5,20	-6,32	-28,03	0,56	-4,23	-18,89	5,76
Sicherheit und Ordnung	5,55	0,17	2,44	7,97	4,16	8,71	13,52	4,33	11,15
Schulträgeraufgaben	22,73	33,22	22,35	1,42	9,19	22,42	24,15	42,41	44,77
Grundschulen	0,00	0,00	0,01	1,42	4,75	9,60	1,42	4,75	9,60
Weiterführende Schulen	20,95	30,84	11,36	0,00	4,04	10,17	20,95	34,88	21,54
Förderschulen	5,70	0,42	1,62	0,00	0,00	0,13	5,70	0,42	1,75
Berufliche Schulen	0,94	1,06	5,65	0,00	0,00	0,00	0,94	1,06	5,65
Schülerbeförderung	0,00	0,02	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,01
übrige Schulträgeraufgaben	-4,86	0,87	3,65	0,00	0,40	2,52	-4,86	1,28	6,16
Kultur und Wissenschaft	0,05	7,60	0,72	-3,22	27,09	3,61	-3,17	34,69	4,33
Soziale Hilfen	0,00	0,00	0,07	0,05	0,01	0,45	0,05	0,00	0,52
Verwaltung der sozialen Hilfen	0,00	0,00	0,07	0,00	0,00	0,08	0,00	0,00	0,15
Grundversorgung und Hilfen nach dem SGB XII	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
übrige soziale Hilfen	0,00	0,00	0,04	0,05	0,01	0,38	0,05	0,01	0,42
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	0,51	1,19	1,69	1,90	9,67	10,65	2,42	10,85	12,34
Tageseinrichtungen für Kinder und deren Förderung	0,00	1,09	1,57	1,37	6,41	8,98	1,37	7,50	10,55
übrige Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	0,51	0,09	0,12	0,54	3,26	1,67	1,05	3,35	1,79
Gesundheitsdienst	-9,59	9,79	11,05	0,00	0,00	0,26	-9,59	9,79	11,31
Sportförderung	0,23	1,18	0,66	2,88	9,71	8,67	3,11	10,89	9,33
Räumliche Planung und Entwicklung	0,00	0,02	0,12	7,02	1,55	4,67	7,02	1,56	4,79
Bauen und Wohnen	0,00	-0,02	0,14	-0,66	0,58	-0,11	-0,66	0,56	0,03
Ver- und Entsorgung	-0,02	0,00	0,33	-38,27	2,65	6,76	-38,29	2,65	7,08
Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	5,34	0,00	7,86	20,13	15,52	19,82	25,47	15,52	27,68
Straßenlasten ¹	5,34	0,00	7,84	20,01	15,51	19,34	25,34	15,51	27,18
ÖPNV	0,00	0,00	0,02	0,12	0,01	0,48	0,12	0,01	0,50
Natur- und Landschaftspflege	1,74	0,10	-0,10	0,64	1,77	4,30	2,38	1,87	4,21
Umweltschutz	0,00	0,03	-0,08	-0,18	0,06	0,02	-0,18	0,09	-0,06
Wirtschaft und Tourismus	2,47	2,55	2,23	3,33	2,71	6,15	5,80	5,26	8,37

¹ Im Landkreis Wolfenbüttel wurden für Kreisstraßen ca. 14,48 Euro je Einwohner investiert, die als Zuweisung an den Eigenbetrieb im laufenden Verwaltungsaufwand enthalten sind.
Quelle: eigene Berechnungen des NIW nach Daten des LSN

2.3.5 PROGNOTIZIERTE ENTWICKLUNG DER KREISHAUSHALTE

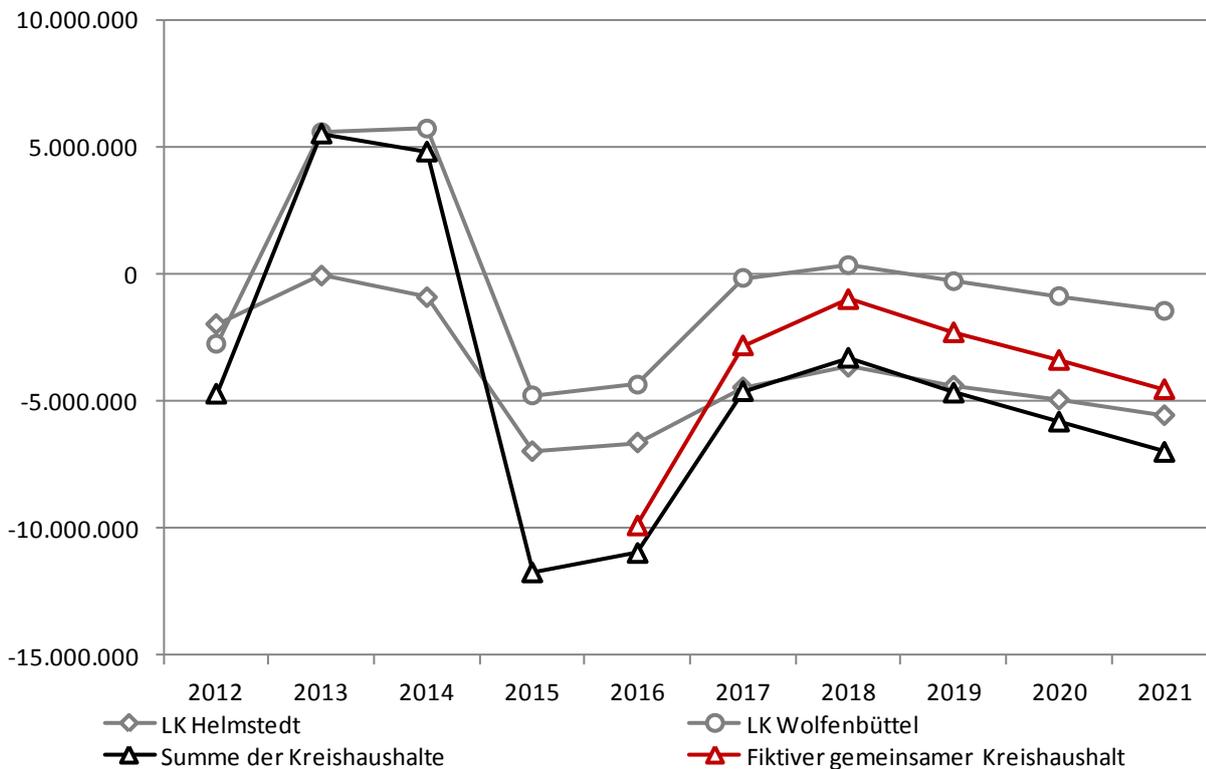
Abschließend wird in Abb. 16 eine Berechnung dargestellt, die von den Kreisverwaltungen Wolfenbüttel und Helmstedt auf Basis der Haushaltspläne, Haushaltsansätze und der mittelfristigen Finanzplanung bis zum Jahr 2021 erstellt wurde. Die Abbildung zeigt eine Prognose der Jahresergebnisse getrennt für die beiden Kreishaushalte sowie für einen fiktiven gemeinsamen Kreishaushalt. Da es sich bei den Daten um die Finanzplanung der Kreise handelt, sind in den Berechnungen bereits vielfältige Risiken für die zukünftige Entwicklung berücksichtigt. Gleichzeitig wurden für den fiktiven gemeinsamen Kreishaushalt drei wichtige Annahmen getroffen:

- Jährliche Verringerung der Zinszahlungen in einem gemeinsamen Landkreis ab 2016 um Werte zwischen 1,1 und 1,9 Mio. Euro aufgrund der Zahlung einer Entschuldungshilfe durch das Land in Höhe von 99 Mio. Euro
- Personalkosteneinsparungen von 5 % (ca. 3 Mio. Euro jährlich) ab 2017 durch die Zusammenlegung von Verwaltungsaufgaben
- Verminderte Erträge aus der Kreisumlage von ca. 2,5 Mio. Euro jährlich durch die Anpassung der Kreisumlagesätze im Kreisgebiet Helmstedt an die niedrigeren Sätze im Kreisgebiet Wolfenbüttel ab 2017.

Nicht berücksichtigt sind dabei weitere schwer zu kalkulierende und erst langfristig wirksam werden- de Chancen und Risiken für den Haushalt aufgrund einer Fusion. Hierzu zählen z. B. zusätzliche Einnahmepotenziale aufgrund der Stimulierung der regionalwirtschaftlichen Entwicklung durch gemeinsames Handeln, zusätzliche Konsolidierungspotenziale neben der Einsparung von Personalkosten durch eine gemeinsame Verwaltung, geringere Remanenzkosten sowie ggf. eine höhere demographische Dividende durch gemeinsame Anpassungsmaßnahmen an den demographischen Wandel.

Die prognostizierte Entwicklung der Kreishaushalte zeigt, dass in den einnahmestarken Jahren 2013 und 2014 im Landkreis Wolfenbüttel ein positives Jahresergebnis von jeweils mehr als 5 Mio. Euro erwirtschaftet wurde, während im Landkreis Helmstedt in beiden Jahren der Haushaltsausgleich zumindest annähernd erreicht wurde (Abb. 16). Es wird jedoch auch deutlich, dass insbesondere für die Jahre 2015 und 2016 mit erheblichen Risiken gerechnet wird (z. B. durch die Unterbringung von Asylbewerbern, Maßnahmen im Bereich der Inklusion, hohe Tarifabschlüsse und Pensionsrückstellungen). Dadurch erwarten beide Kreise in ihren Haushaltsansätzen hohe Fehlbeträge im Bereich zwischen 5 und 7 Mio. Euro. Ab 2017 geht man im Landkreis Wolfenbüttel von einem annähernd ausgeglichenen Haushalt aus, während im Landkreis Helmstedt nach wie vor Haushaltsdefizite im Bereich von 5 Mio. Euro pro Jahr erwartet werden.

Die rote Linie in Abb. 16 zeigt die Entwicklung eines fiktiven gemeinsamen Kreishaushalts ab dem Jahr 2016. Das Jahresergebnis eines solchen Kreishaushalts wäre auf Basis der Planzahlen und der oben genannten Annahmen in jedem Jahr negativ. Die Fehlbeträge lägen zwischen knapp 10 Mio. Euro im Jahr 2016 und knapp 1 Mio. Euro im Jahr 2018.

Abb. 16: Prognostizierte Entwicklung der Jahresergebnisse der Kreishaushalte


Quelle: eigene Darstellung des NIW nach Berechnungen der Landkreise Wolfenbüttel und Helmstedt

Dieses Ergebnis macht einerseits deutlich, wie schwer kalkulierbar die zukünftige Haushaltsentwicklung ist und wie entscheidend die jeweilige Bewertung von Risiken für die Haushalte das Ergebnis beeinflusst. An dieser Stelle wäre zu empfehlen, in einer vertiefenden Untersuchung mit Szenarien zu arbeiten und dabei vor allem die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Kreishaushalte in dynamischer Perspektive zu modellieren.

Andererseits zeigen die Ergebnisse, dass ein ausgeglichener Haushalt kurzfristig durch eine Fusion nicht möglich ist. Einsparungen aufgrund geringerer Zinszahlungen für Kassenkredite und Personalkosteneinsparungen in Höhe von 5 % alleine sind aber auch mittelfristig nicht ausreichend, um in einem fusionierten Landkreis den Haushaltsausgleich nachhaltig zu sichern.

Insgesamt sind durch die Finanzschwäche, die nach wie vor überdurchschnittlich hohen kommunalen Ausgaben und durch die Verschuldungsproblematik im Haushalt des Landkreises Helmstedt auch zukünftig hohe jährliche Fehlbeträge zu erwarten. Die mittelfristig erwarteten Fehlbeträge im Landkreis Helmstedt übersteigen dabei die derzeit erwartete Leistungsfähigkeit des Landkreises Wolfenbüttel. Für die nachhaltige Sicherung der kommunalen Finanzsituation würden auch nach einer Fusion erhebliche Risiken bestehen bleiben.

Eine abschließende Beurteilung der Haushaltslage in beiden Kreishaushalten und der fiskalischen Effekte einer Fusion ist aber auf Basis der gezeigten Analysen und im Rahmen der Bearbeitungszeit nicht möglich gewesen. Sie war auch nicht Bestandteil des Gutachtauftrags. Es wird daher empfoh-

len, die gezeigten überblicksartigen Analysen durch vertiefende Untersuchungen zu den Chancen und Risiken für die nachhaltige Leistungsfähigkeit der Kreisfinanzen zu ergänzen. Dabei könnten verschiedene einnahme- und ausgabeseitige Szenarien entwickelt und miteinander verglichen werden. Eine solche Untersuchung erscheint vor dem Hintergrund der defizitären Haushaltsansätze beider Landkreise auch unabhängig von einer Fusion sinnvoll.

Die aufgabenbezogene Analyse hat gezeigt, dass in vielen Aufgabenbereichen in beiden Landkreisen sehr hohe Pro-Kopf-Zuschussbedarfe bestehen. Insbesondere im Landkreis Helmstedt führen sehr geringe Einnahmen und nach wie vor sehr hohe Zuschussbedarfe zu einer sehr niedrigen Deckungsquote. Im Landkreis Wolfenbüttel sind in Teilbereichen ähnliche Tendenzen zu erkennen. Hier wird aber zumindest in der Summe der Kommunen eine Deckungsquote von knapp über 100 % erreicht. Die Kreisfinanzen sind im Landkreis Wolfenbüttel allerdings etwas angespannter als die Gemeindefinanzen in der Summe. Hier bestehen aber erhebliche Disparitäten zwischen den Gemeinden. Auch diese könnten in einer vertiefenden Untersuchung genauer betrachtet werden.

3 ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG ANHAND EINER SWOT-ANALYSE

3.1 STÄRKEN DER LANDKREISE WOLFENBÜTTEL UND HELMSTEDT

<u>LK Wolfenbüttel</u>	<u>LK Helmstedt</u>
Hohe Kaufkraft , geringe Armutgefährdung	Hohe Kaufkraft
Gestiegene Zuwanderung	Aktuell starke Zuwanderung
Stabiler Arbeitsmarkt	Entspannung der Situation am Arbeitsmarkt
Vielfältige Branchenschwerpunkte	Vielfältige Branchenschwerpunkte
Lage in der „Automobilregion“	Lage in der „Automobilregion“
Teilweise günstige Miet- und Kaufpreise	Günstige Miet- und Kaufpreise
Landschaftliche und kulturelle Attraktivität	Landschaftliche und kulturelle Attraktivität
Hochwertige Ackerböden	Hochwertige Ackerböden
Günstige Voraussetzungen für Windenergie	Günstige Voraussetzungen für Windenergie
Fachhochschulstandort im Landkreis	
Vielfältige (Berufs-) Schulstruktur	Vielfältige (Berufs-) Schulstruktur
	Gute Ausstattung im Gesundheitsbereich

Beide Landkreise profitieren besonders in ihren nördlichen Bereichen von der Lage im unmittelbaren Umland der dynamischen Oberzentren und von den Wachstumsimpulsen in einer der global führenden „Automobilregionen“. Dadurch präsentiert sich der Arbeitsmarkt im Landkreis Wolfenbüttel vergleichsweise stabil. Auch im Landkreis Helmstedt hat sich die Situation am Arbeitsmarkt in den letzten Jahren deutlich entspannt.

Aufgrund der Nähe zu den Oberzentren sind beide Landkreise wichtige Wohnstandorte für in den Oberzentren tätige Personen. Dies führt in der derzeitigen konjunkturellen Situation zu einer hohen Beschäftigungsquote. Im Zusammenspiel mit vergleichsweise hohen Löhnen in den Branchenschwerpunkten der Oberzentren resultiert daraus eine im niedersächsischen Vergleich überdurchschnittliche Kaufkraft. Im Landkreis Wolfenbüttel geht diese hohe Kaufkraft zudem mit einer geringen Armutgefährdung der Bevölkerung einher.

Günstige Miet- und Kaufpreise im Landkreis Helmstedt und in Teilbereichen auch im Landkreis Wolfenbüttel erhöhen neben landschaftlichen und kulturellen Reizen überdies die Attraktivität der beiden Landkreise als Wohnstandort im Umland der Oberzentren. Diese hohe Attraktivität spiegelt sich in der zumindest am aktuellen Rand gestiegenen Zuwanderung wider. Durch die landschaftliche und kulturelle Attraktivität ergeben sich auch Potenziale im Tourismus. Zusätzlich dürfte die vielfältige (Berufs-)Schulstruktur in beiden Landkreisen sowie die Ostfalia Hochschule für Angewandte Wissenschaften im Landkreis Wolfenbüttel das Interesse insbesondere jüngerer Zuzügler an den Wohn-

standorten Helmstedt und Wolfenbüttel erhöhen. Aber auch ältere Menschen können besonders im Landkreis Helmstedt von einer guten Ausstattung des Gesundheitsbereichs profitieren.

Die Arbeitsplatzversorgung in beiden Landkreisen ist zwar aufgrund der starken Verflechtungsbeziehungen mit den Oberzentren vergleichsweise gering. Im Gegensatz zu den stark spezialisierten Oberzentren Wolfsburg und Salzgitter verfügen beide Landkreise aber über eine vielfältige und eher mittelständisch geprägte Branchenstruktur. Der Ostfalia-Standort bietet bereits heute vielfältige Möglichkeiten für die Wirtschaftsentwicklung durch Wissens- und Technologietransfer sowie Unternehmensgründungen. Günstige Voraussetzungen bestehen in den Landkreisen auch für die Windenergie.

3.2 SCHWÄCHEN DER LANDKREISE WOLFENBÜTTEL UND HELMSTEDT

LK Wolfenbüttel	LK Helmstedt
Zukünftig starke Alterung und Schrumpfung , trotz günstiger Lage in der Automobilregion	Bereits starke Alterung und Schrumpfung , trotz günstiger Lage in der Automobilregion
Große Disparitäten im Landkreis	Fehlende Dynamik im südlichen Landkreis
Geringe Arbeitsmarktintegration von Problemgruppen (Ausländer)	Geringe Arbeitsmarktintegration von Frauen, Problemgruppen (Ausländer, Langzeit-ALO)
Fehlen dynamischer Schwerpunktbranchen	Fehlen dynamischer Schwerpunktbranchen
Fehlen wissensbasierter Branchen	Fehlen wissensbasierter Branchen
	Stellenabbau in Bergbau/Energiewirtschaft
Geringe Gründungsdynamik	Geringe Gründungsdynamik
Niedrige Gästeübernachtungszahlen	Niedrige Gästeübernachtungszahlen
Geringe Gewerbesteuereinnahmen	Große Probleme der öffentlichen Haushalte

Der demographische Wandel wird sich durch eine zukünftig starke Alterung und erhebliche Reduzierung der Bevölkerungszahl besonders stark in den beiden Landkreisen Helmstedt und Wolfenbüttel äußern. Im Landkreis Helmstedt ist dieser Prozess schon weit fortgeschritten. Im Landkreis Wolfenbüttel wird er in den kommenden Jahren fast in gleicher Form spürbar werden. Diese Entwicklung ist vor allem vor dem Hintergrund der günstigen Lage im Umland dynamischer Oberzentren überraschend. Offenbar reichen die daraus entstehenden Wachstumsimpulse alleine nicht aus, um in den zu einem Großteil stärker ländlich geprägten Kreisgebieten eine ausreichende Entwicklungsdynamik zu entfalten. Beide Landkreise weisen daher ein großes Nord-Süd-Gefälle auf. Im Landkreis Helmstedt ist die geringe Dynamik im südlichen Teilgebiet auch auf den Stellenabbau im Bergbau und in der Energiewirtschaft zurückzuführen. Zukünftig werden verstärkte Anstrengungen aller Akteure notwendig sein, um nachhaltig leistungsfähige Strukturen zu sichern.

Mangelnde Dynamik besteht außerdem bei der Integration besonderer Problemgruppen am Arbeitsmarkt. So sind insbesondere Ausländer in beiden Landkreisen unzureichend in den Arbeitsmarkt integriert. Im Landkreis Helmstedt kommen diesbezüglich noch besondere Schwierigkeiten bei der

Integration von Langzeitarbeitslosen und Frauen am Arbeitsmarkt hinzu. In beiden Landkreisen ist eine deutliche Tendenz zur Verfestigung von Arbeitslosigkeit durch steigende Anteile Langzeitarbeitsloser und SGB II-Empfänger unter den Arbeitslosen zu erkennen.

Die Attraktivität des Wohnstandorts wird momentan vor allem durch Defizite beim Ausbau des ÖPNV negativ beeinflusst. Durch die schlechte Erreichbarkeit von Angeboten in den Bereichen Bildung, Gesundheit oder Kultur sinken die Chancen vieler Gemeinden, sich als attraktiver Wohnstandort in der Region zu positionieren. Außerdem besteht in Teilgebieten des Landkreises Helmstedt eine geringe Versorgung mit Breitbandanschlüssen.

In der Branchenstruktur mangelt es in beiden Landkreisen an wissensbasierten Branchen und dynamischen Schwerpunktbranchen. Die Gründungsdynamik ist ebenfalls niedrig. Im Landkreis Helmstedt kommt erschwerend der Stellenabbau im Bergbau und in der Energiewirtschaft hinzu. Auch der Tourismus steht in beiden Landkreisen angesichts niedriger Gästeübernachtungszahlen von der Wertschöpfung her noch schwach da.

Die kommunalen Haushalte im Landkreis Wolfenbüttel sind vor allem von einer schwachen Einnahmesituation gekennzeichnet. Der Mangel an ortsansässigen Unternehmen bedingt geringe Gewerbesteuererinnahmen. Der Landkreis Helmstedt ist mit großen Problemen in den öffentlichen Haushalten konfrontiert, die sowohl durch äußerst niedrige Einnahmen als auch durch in Teilbereichen vergleichsweise hohe Ausgaben hervorgerufen werden.

3.3 CHANCEN UND RISIKEN FÜR DIE GEMEINSAME ENTWICKLUNG DER BEIDEN LANDKREISE

In diesem Kapitel werden Chancen und Risiken zusammengetragen, die sich für die gemeinsame Entwicklung der beiden Landkreise ergeben. Daraus wird deutlich, dass sich in vielen Bereichen aufgrund der ähnlichen Strukturen Chancen ergeben, die gemeinsam besser genutzt werden können als alleine. Ein zentrales Argument dabei ist, dass ein gemeinsames Vorgehen eine höhere kritische Masse an Expertise, Ressourcen und Sichtbarkeit erzeugen kann. Außerdem können ähnliche Interessen gemeinsam besser innerhalb der Region und gegenüber übergeordneten Ebenen vertreten werden.

Es bestehen aber auch vielfältige Risiken bei der gemeinsamen Umsetzung von Strategien, die sich ebenfalls aus sehr ähnlichen Problemlagen und der dadurch geringeren Möglichkeit zum Ausgleich sowie einer möglichen Konkurrenzsituation ergeben. Weitere Grenzen für eine Zusammenarbeit ergeben sich durch die räumliche Struktur der beiden Landkreise. Die unmittelbaren Umlandbereiche sind auch infrastrukturell bereits eng an die Oberzentren angebunden, so dass viele Leistungen dort genutzt werden. Die größten Potenziale bieten sich hier für eine Entwicklung gemeinsamer wirtschaftlicher Potenziale, z. B. entlang der BAB 39. Im ländlichen Raum stellt der Elm zwar ein gemeinsames Potenzial im Bereich Tourismus dar, wirkt aber auch für gemeinsame Angebote in der Daseinsvorsorge als Barriere. Ansatzpunkte könnten hier vor allem im Bereich südlich des Elms zwischen Schöppenstedt und Schöningen bestehen.

Die Betrachtung der Chancen und Risiken bezieht sich auf die Stimulierung der wirtschaftlichen Dynamik, Verbesserungen am Arbeitsmarkt und bei der sozialen Lage, Stabilisierung der Bevölkerungsentwicklung, Sicherung der Daseinsvorsorge und Konsolidierung der Kommunalfinanzen.

Stimulierung der wirtschaftlichen Dynamik

Die wirtschaftliche Dynamik in beiden Landkreisen ist bislang vergleichsweise gering. Dadurch besteht eine große Abhängigkeit von der Wirtschaftsentwicklung in den Oberzentren und ein geringes Einnahmepotenzial bei der Gewerbesteuer. Auch wenn die Arbeitsteilung zwischen den Oberzentren als Arbeitsplatzzentren und dem Umland als Wohnstandort im Wesentlichen unveränderbar ist, gibt es Chancen für die beiden Landkreise, ihre Lage und ihre strukturellen Voraussetzungen zur Stimulierung der wirtschaftlichen Dynamik zukünftig noch besser zu nutzen. Diese bestehen darin, ...

- die Impulse aus der Automobilregion, z. B. im Bereich Zulieferindustrie, Mobilitätswirtschaft und Logistik noch stärker zu nutzen als bisher,
- die vorhandenen eigenen Branchenschwerpunkte punktuell weiter auszubauen,
- die Potenziale der Ostfalia-Standorte hinsichtlich Gründungen und Wissenstransfer sowie zur Fachkräftesicherung in Wert zu setzen und aktiv zu fördern,
- im Bereich Gewerbeflächenentwicklung und Ansiedlung gemeinsam vorzugehen und
- die vorhandenen Möglichkeiten durch den Tourismus strategisch weiterzuentwickeln.

Neben diesen Chancen gibt es auf der anderen Seite aber auch Risiken, die bei der weiteren Entwicklung der Region zu bedenken sind. Diese bestehen darin, dass...

- die konjunkturelle Anfälligkeit der Automobilregion vergleichsweise hoch ist,
- die vorhandenen Branchen in beiden Landkreise von eher geringer Dynamik geprägt sind,
- durch den demographischen Wandel ein zunehmender Fachkräftemangel droht,
- die innovativen Impulse und Gründungspotenziale durch die Ostfalia bisher noch nicht vollständig zur Entfaltung gekommen sind,
- die touristischen Potenziale in den Landkreisen für sich genommen nicht einzigartig genug sind und
- es an kritischer Masse in den Wirtschaftsförderungen der beiden Landkreise mangelt.

Im Vergleich zur jetzigen Situation könnten die Chancen besser genutzt werden, wenn sich beide Landkreise auf ein gemeinsames Vorgehen in der Wirtschafts- und Tourismusförderung verständigen. Bereiche mit besonderem Potenzial sind die gemeinsame Entwicklung von Branchenschwerpunkten für das südliche Umland, die Stimulierung des Wissenstrfers, die Intensivierung der Gründungsförderung, die gemeinsame Entwicklung von Gewerbeflächen, die Fachkräfteentwicklung und -gewinnung sowie der Ausbau der touristischen Potenziale und des Freizeitwerts der Region.

Ein Risiko besteht, wenn es nicht gelingt, Einigkeit darüber zu erzielen, dass die wirtschaftliche Dynamik in beiden Landkreise für sich genommen zu gering ist und dass gemeinsame Bemühungen der

Akteure im südlichen Umland der Oberzentren erfolversprechender sind als ein Konkurrenzdenken bezüglich der (bisher ohnehin seltenen) Ansiedlung von Unternehmen.

Verbesserung von Beschäftigungssituation und sozialer Lage

Die Entwicklung am Arbeitsmarkt in der Region und die soziale Lage der Bevölkerung hängen in den beiden Landkreisen in starkem Maße von der wirtschaftlichen Entwicklung in den Oberzentren ab. Allerdings lassen sich aufgrund der strukturellen Voraussetzungen auch gemeinsame Chancen in diesem Bereich ableiten. Auch wenn der Fachkräftemangel sowie der Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials zukünftig stärker spürbar werden, lassen sich derzeit noch vielfältige Chancen nutzen, um die Beschäftigungssituation und die soziale Lage zu verbessern. Dies ist möglich, wenn...

- die Stärke im mittleren Qualifikationssegment durch Maßnahmen der Weiterqualifizierung erhalten bleibt,
- der Hochschulstandort noch zielgerichteter für eine Erhöhung des Anteils Hochqualifizierter in der Region genutzt wird,
- gemeinsame Strategien entwickelt werden, mit denen Problemgruppen am Arbeitsmarkt noch besser integriert werden können und damit das Arbeitskräftepotenzial insgesamt besser ausgeschöpft wird,
- Angebote im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe verbessert werden und
- eine erfolgreiche Integration von Zuwanderern in den Arbeitsmarkt gelingt und diese dadurch in der Region verbleiben.

Der geringe Arbeitsplatzbesatz in den Landkreisen Helmstedt und Wolfenbüttel führt zu einer stark negativen Pendlerbilanz und einer geringen arbeitsmarktbezogenen verwaltungsgeographischen Kongruenz. Die niedrigen Werte beim Bruttoinlandsprodukt pro Kopf werden allerdings durch moderate Arbeitslosenquoten und hohe Beschäftigungsquoten in beiden Landkreisen kompensiert. Dies drückt sich u.a. in den hohen Kaufkraftwerten aus. Dennoch bestehen Risiken in diesem Bereich. Diese liegen in...

- den geringen Arbeitsmarktverflechtungen zwischen den beiden Landkreisen, die gemeinsame Maßnahmen im Bereich Qualifizierung erschweren,
- dem teilweise sehr spezifischen und wohnortnah vorzuhaltenden Angebot in der Kinder- und Jugendhilfe,
- der starken Abhängigkeit von der Arbeitsmarktentwicklung in den einzelnen Oberzentren,
- einem weiteren Stellenabbau in Bergbau und Energiewirtschaft im Landkreis Helmstedt,
- einer weiteren Abkopplung von „Problemgruppen“ am Arbeitsmarkt und
- einem Scheitern der Integration von Zuwanderern in den Arbeitsmarkt.

Durch die spezifischen Anforderungen der jeweiligen Personengruppen kann durch gemeinsame Maßnahmen allerdings in vielen Bereichen schneller eine kritische Masse für zielgerichtete Angebote

erreicht werden. Auch die Einrichtungen der beruflichen Bildung und der Weiterbildung können so besser ausgelastet werden und sind in der Lage, eine noch stärkere Profilbildung vorzunehmen.

Stabilisierung der Bevölkerungsentwicklung

Die Bevölkerungszahl wird sowohl im Landkreis Helmstedt als auch im Landkreis Wolfenbüttel zukünftig weiter sinken. Das genaue Ausmaß des Bevölkerungsrückgangs wird sich dabei regional unterscheiden. Die peripheren ländlichen Gebiete bekommen den demographischen Wandel wesentlich stärker zu spüren als die Regionen im unmittelbaren Umland der Großstädte. Chancen, dieser Entwicklung zumindest in Teilen entgegenzuwirken, ergeben sich, wenn es gelingt,...

- weiterhin eine hohe Zuwanderung aus anderen Regionen zu erreichen,
- die Attraktivität der beiden Landkreise als Wohnstandort für junge Menschen und Familien zu steigern und
- eine stärkere Bindung der derzeitigen Einwohner an ihren Wohnstandort herzustellen.

Dies wird aber vor allem dann gelingen, wenn aufgrund hoher wirtschaftlicher Dynamik hinreichend Arbeitsplätze in der Region vorhanden sind und die Lebensqualität durch Angebote der Daseinsvorsorge und die Verbesserung des Freizeitwerts hoch bleibt. Risiken bestehen darin, dass...

- die Alterung der Bevölkerung schon weit fortgeschritten ist und der Rückgang der Bevölkerungszahl sich nur verlangsamen, aber nicht aufhalten lässt,
- die gestiegene Zuwanderung nur ein kurzfristiger Effekt ist und eine Bindung der entsprechenden Personen an die Region nicht gelingt,
- der Attraktivität des ländlichen Raums und ihres unmittelbaren Umlands im Vergleich zu den Zentren weiter abnehmen wird und
- durch die Lagerung der radioaktiven Abfälle in der Asse das Image der Region leidet.

Ein gemeinsames Vorgehen kann dazu genutzt werden, die Wahrnehmung der Region als Wohnstandort im Großraum Braunschweig zu verbessern und Einrichtungen der Daseinsvorsorge durch gemeinsames Handeln besser auf die vorhandene Nachfrage und die Anforderungen des demographischen Wandels hin auszurichten.

Sicherstellung der Daseinsvorsorge

Der unabwendbare Rückgang der Bevölkerungszahlen in beiden Landkreisen macht Anpassungsmaßnahmen bei Einrichtungen der Daseinsvorsorge unvermeidlich. Ohne ein langfristiges Konzept zur Veränderung der Strukturen droht ein ungesteuerter Anstieg von Leerständen und ein weiterer Verlust der Attraktivität der Gemeinden im ländlichen Raum. Weniger mobile Bevölkerungsgruppen und die südlichen Kreisgebiete werden noch stärker abgehängt und die Potenziale durch die Zuwanderung können nicht langfristig genutzt werden.

Durch gemeinsames Handeln in einem größeren Rahmen als den jeweils einzelnen Landkreisen bestehen aber Chancen, insbesondere für den ländlichen Raum eine attraktivere Versorgungsstruktur zu entwickeln. Es kann gemeinsam gelingen, die Attraktivität der Region als Wohnstandort langfristig zu steigern bzw. eine angemessene und erreichbare Daseinsvorsorge sicherzustellen, wenn...

- eine sehr gute Erreichbarkeit der Mittel- und Oberzentren im Großraum Braunschweig aus allen Teilen des Kreisgebietes gewährleistet ist,
- in zentralen Bereichen der Daseinsvorsorge wie z. B. Bildung, Gesundheit und Mobilität gemeinsame Planungen zu Verbesserungen der Versorgung in den Grenzbereichen zwischen beiden Landkreisen führen,
- innovative Lösungen z. B. im Gesundheitsbereich und bei der Mobilität im Verbund besser entwickelt werden können, da die Zahl der potenziellen Nutzer sich vergrößert und
- es durch gemeinsames Handeln gelingt, eine finanzielle Förderung für Projekte im ländlichen und vom demographischen Wandel besonders betroffenen Raum zu erhalten.

Gemeinsame Maßnahmen könnten sich z. B. auf die Schulentwicklungsplanung, die Verbesserung der Ärzteversorgung, den Rettungsdienst oder eine Verbesserung von ÖPNV-Angeboten zwischen den beiden Landkreisen beziehen.

Für gemeinsame Maßnahmen in diesem Bereich bestehen aber auch Risiken. Diese umfassen...

- die bisher geringen Verflechtungen zwischen beiden Landkreisen,
- die geringe Überschneidung von Einzugsbereichen für Angebote der öffentlichen Daseinsvorsorge,
- das Fehlen einer kritischen Masse im ländlichen Raum für den effizienten Betrieb von Einrichtungen.

Konsolidierung der Kreisfinanzen

Die Analyse der kommunalen Finanzen hat gezeigt, dass beide Landkreise über unterdurchschnittliche Einnahmepotenziale aufgrund eines geringen Gewerbesteueraufkommens verfügen. Die Situation ist im Landkreis Helmstedt schlechter als im Landkreis Wolfenbüttel. Zusätzlich sind im Landkreis Helmstedt auch überdurchschnittliche aufgabenbezogene Zuschussbedarfe zu decken, so dass die Deckungsquote deutlich unter 100 % liegt.

Kreisfusionen bieten potenziell Chancen zu Einsparungen durch eine effizientere und/oder effektivere Aufgabenerfüllung. Einsparpotenziale ergeben sich z. B. durch die Zusammenlegung von Verwaltungseinheiten. Eine höhere Effektivität der Aufgabenerfüllung kann sich durch Vorteile der Spezialisierung in größeren Einheiten ergeben. Auf Basis der Analyse der Kreishaushalte ergeben sich durch die Zusammenlegung der beiden Kreishaushalte Chancen dadurch, dass...

- die in beiden Landkreisen überdurchschnittlich hohen Verwaltungskosten gesenkt und auch in weiteren Bereichen Synergien gehoben werden könnten,

- ein Haushaltsausgleich in den letzten zwei Jahren auch in Helmstedt annähernd erreicht wurde,
- der demographische Wandel aufgrund rückläufiger Bevölkerungszahlen unter Umständen in einzelnen Aufgabenbereichen (z. B. Bildung, Kinder- und Jugendhilfe, soziale Sicherung) auch zu einer geringeren finanziellen Belastung für die Kreishaushalte führt und
- stabile Einnahmen aus der Einkommensteuer erzielt werden,
- durch die Nutzung gemeinsamer Entwicklungspotenziale mittelfristig höhere Einnahmen erzielt werden könnten.

Hesse (2012) hat die beiden Landkreise als „deutlich zu kleinräumig, um effizient und wirtschaftlich zu arbeiten“ eingestuft. Laut seiner Analyse eigneten sich die derzeitigen kreislichen Gebietsstrukturen im Hinblick auf Bevölkerungsbesatz und Raumkapazität nur wenig. Er stuft vor allem im Landkreis Helmstedt die Ausgleichsfähigkeit und die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse als bedroht ein. Für den Landkreis Wolfenbüttel fällt diese Bewertung etwas günstiger aus.

Dennoch würden gerade auch in finanzieller Hinsicht große Risiken bei einer Fusion der beiden Landkreise bestehen. Diese ergeben sich dadurch, dass...

- Einsparpotenziale eher mittel- bis langfristig realisiert werden können und von aktiven gemeinsamen Anstrengungen aller Akteure abhängig sind,
- die Einnahmesituation in beiden Landkreisen vergleichsweise gering ist,
- der Landkreis Wolfenbüttel in vielen Jahren nur knapp den Haushaltsausgleich erreicht und zumindest auf Basis der derzeit vorliegenden Prognosen nicht finanzkräftig genug ist, die bestehenden hohen Defizite und großen Risiken im Landkreis Helmstedt auszugleichen,
- aufgrund des demographischen Wandels in beiden Landkreisen in naher Zukunft hohe Anpassungskosten und Remanenzkosten anfallen könnten,
- ein konjunktureller Einbruch und weitere finanzielle Belastungen auch im Landkreis Wolfenbüttel unmittelbar zu Haushaltsdefiziten führen würden und
- die notwendigen Konsolidierungsbemühungen bei günstiger Einnahmesituation möglicherweise nachlassen, sodass in Zeiten geringerer Einnahmen auch nicht auf finanzielle Rücklagen zurückgegriffen werden kann.

Aus finanzieller Sicht sind zum jetzigen Zeitpunkt die Risiken durch eine Fusion als deutlich größer und kurzfristiger wirksam einzuschätzen als die Chancen. Zur Abschätzung von Einsparpotenzialen wären außerdem weiterführende Machbarkeitsuntersuchungen auch vor dem Hintergrund der Sicherstellung der Daseinsvorsorge nötig, die im Rahmen dieses Gutachtens alleine schon aus Zeitgründen nicht durchgeführt werden konnten. Im Falle einer Fusion wäre kurzfristig zu befürchten, dass der gemeinsame Kreishaushalt defizitär würde und ungeplante Sparmaßnahmen ergriffen werden müssen. Dies würde die Akzeptanz für gemeinsames Handeln bei den betroffenen Akteuren weiter senken.

4 HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Eine engere Zusammenarbeit zwischen zwei Gebietskörperschaften kann sich in vielfacher Hinsicht positiv auswirken. Zum einen sind eine höhere Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns möglich. Dies wird beispielsweise durch eine Entlastung des Kreishaushalts aufgrund geringerer Kosten für gemeinsam durchgeführte Aufgaben und durch eine höhere Handlungsfähigkeit der Kreisverwaltungen erreicht. Für größere Einheiten werden dabei positive Größeneffekte aufgrund einer besseren Auslastung oder besseren Möglichkeiten zur Spezialisierung erwartet. Zum anderen können durch gemeinsames Handeln die regionalen Entwicklungsperspektiven verbessert werden, indem aufgrund gemeinsamer Anstrengungen die Stärkung der regionalwirtschaftlichen Entwicklung und die Sicherung einer attraktiven Daseinsvorsorge besser gelingt als alleine. Im Idealfall sind die so erzielten Synergieeffekte so groß, dass durch sie in einer gemeinsamen Gebietskörperschaft die Sicherung der nachhaltigen Leistungsfähigkeit gelingt.

Der Auftrag zu diesem Gutachten umfasste die Prüfung von Entwicklungsperspektiven in den Landkreisen Wolfenbüttel und Helmstedt in den Bereichen regionalwirtschaftliche Entwicklung, Daseinsvorsorge und Verflechtungsbeziehungen. Zusätzlich wurde auch ein erster Überblick über die kommunalen Finanzen gegeben. An dieser Stelle war es aber nicht Aufgabe der Gutachter, eine umfassende und abschließende Analyse der Potenziale für Effizienz- und Effektivitätsgewinne durchzuführen. Daher wird auch keine abschließende Bewertung zur Frage der nachhaltigen fiskalischen Leistungsfähigkeit durch eine Fusion im Vergleich zur jetzigen Situation vorgenommen. Die genutzten Daten aus den Haushaltsansätzen der beiden Landkreise und der kommunalen Rechnungsstatistik geben lediglich erste Hinweise auf Chancen und Risiken in den kommunalen Haushalten in den Kreisgebieten Wolfenbüttel und Helmstedt.

Die SWOT-Analyse der beiden Landkreise Helmstedt und Wolfenbüttel hat erneut gezeigt, dass Handlungsbedarf bezüglich der Kommunalstrukturen besteht. Der Erhalt der nachhaltigen Leistungsfähigkeit ist in beiden Landkreisen in der jetzigen Form fraglich. Diesbezügliche Probleme wurden bereits von Hesse (2012) umfassend dokumentiert. Im Landkreis Helmstedt bestehen bereits in kurzer Frist große Probleme. Aber auch für den Landkreis Wolfenbüttel steigen mittelfristig die Risiken durch den demographischen Wandel, die großen kreisinternen Disparitäten und den ungünstigen Zuschnitt des Kreisgebiets.

Es ist allerdings auch deutlich geworden, dass die Region über ein großes, momentan noch nicht hinreichend genutztes Entwicklungspotenzial verfügt. Dies kann an drei Eigenschaften der Region verdeutlicht werden:

- Sehr gute Erreichbarkeit und Straßenverkehrsinfrastruktur
- Lage in einer der global führenden „Automobilregionen“
- Attraktive Kulturlandschaft und hochwertige Ackerböden

Besonders interessant ist in diesem Zusammenhang ein Vergleich mit dem nördlich an die Oberzentren Braunschweig und Wolfsburg angrenzenden Landkreis Gifhorn. Er ist sowohl von der Lage als

auch von der Fläche und Einwohnerzahl her mit der Summe der beiden Landkreise Helmstedt und Wolfenbüttel vergleichbar. Allerdings ist die Entwicklung in den letzten Jahren im Landkreis Gifhorn sowohl demographisch als auch wirtschaftlich deutlich günstiger verlaufen. Dies hat sich auch positiv auf die Kommunal Finanzen ausgewirkt. Langfristig sollte es das Ziel aller Akteure in den Landkreisen Wolfenbüttel und Helmstedt sein, im südlichen Umland von Braunschweig und Wolfsburg eine mindestens vergleichbare Dynamik zu erreichen.

4.1 EMPFEHLUNGEN ZUM WEITEREN VORGEHEN

Im Rahmen der Bearbeitung des Gutachtens ist deutlich geworden, dass eine Fusion der beiden Landkreise Helmstedt und Wolfenbüttel kurzfristig nicht realisierbar und nicht zielführend erscheint. Die wesentlichen Gründe dafür sind folgende:

- Die untersuchten Daten zu den kommunalen Finanzen haben gezeigt, dass erhebliche Risiken bezüglich der nachhaltigen Leistungsfähigkeit eines fusionierten Landkreises in finanzieller Hinsicht bestehen. Zur Quantifizierung von Konsolidierungspotenzialen in einer gemeinsamen Gebietskörperschaft wären allerdings noch weiterführende Untersuchungen notwendig. Synergieeffekte würden aber in den meisten Fällen ohnehin nur mittel- bis langfristig realisierbar sein und könnten je nach Verlauf konkreter Verhandlungen auch ganz ausbleiben. Die kurzfristig bestehenden Probleme bei der Haushaltsdeckung im Landkreis Helmstedt wären dadurch nicht zu lösen.
- Es mangelt bisher trotz großer struktureller Ähnlichkeiten zwischen beiden Landkreisen an konkreten Formen der Zusammenarbeit, gemeinsamen Projekten und Verflechtungsbeziehungen, die als Ausgangspunkt für eine Fusion dienen könnten. Das Gutachten hat jedoch gezeigt, dass in vielen Bereichen eine deutlich engere Zusammenarbeit entlang gemeinsamer Interessen und Potenziale möglich wäre. Bestehende Entwicklungsperspektiven werden im folgenden Kapitel im Einzelnen erläutert.
- Die räumliche Struktur beider Landkreise erschwert gemeinsame Angebote in der wohnortnahen Versorgung. Das unmittelbare Umland der Oberzentren wird weiterhin stärker auf diese ausgerichtet sein. Vor allem im ländlichen Raum, z. B. südlich des Elms, wäre eine engere Zusammenarbeit zwischen den Landkreisen Helmstedt und Wolfenbüttel möglich. Darüber hinaus bieten sich für den ländlichen Raum in beiden Landkreisen aber auch Bezugspunkte für eine Zusammenarbeit mit anderen angrenzenden Gebietskörperschaften an.
- Bei den lokalen Akteuren aus Politik und Verwaltung in beiden Landkreisen bestehen teilweise erhebliche Vorbehalte gegen eine Fusion. Dies wurde auf einem gemeinsamen Workshop mit Vertretern aus beiden Landkreisen sowie in verschiedenen öffentlichen Äußerungen der Beteiligten deutlich. Gemeinsamer Wille und Vertrauen sind aber wichtige Grundlagen, ohne die ein Fusionsprozess wenig erfolgversprechend erscheint.

- Zum jetzigen Zeitpunkt sind die Überlegungen zur zukünftigen Gebietsstruktur im Großraum Braunschweig noch in vollem Gange. Ohne Kenntnis des Ergebnisses dieses Prozesses scheint es wenig ratsam, durch eine Teilfusion bereits Fakten zu schaffen. Je nach Ergebnis der Diskussion um die zukünftige Gebietsstruktur im Großraum Braunschweig sind die Überlegungen zu einer Fusion der beiden Landkreise allerdings zukünftig möglicherweise nochmals neu zu bewerten.

Unabhängig von dieser zurückhaltenden Einschätzung gegenüber einer Fusion zum jetzigen Zeitpunkt existieren in den beiden Landkreisen eine Vielzahl an Gemeinsamkeiten in den Stärken und Schwächen der regionalwirtschaftlichen Lage und Entwicklung. Bezugspunkte ergeben sich alleine schon aufgrund von lagebezogenen Ähnlichkeiten:

- Funktion als Wohnstandort im südlichen Umland der Oberzentren
- Zunehmend ländliche Prägung in den südlichen Kreisgebieten
- Vielfältige landschaftliche und historische Bezüge zwischen weiten Teilen der Kreisgebiete

Aus diesen Ansatzpunkten erwachsen einerseits ähnliche Chancen und Risiken für die zukünftige Entwicklung. Andererseits lassen sich daraus gemeinsame Interessen und Entwicklungsperspektiven in einer Vielzahl von Themen ableiten. Diese werden im folgenden Kapitel näher erläutert. Sie können auch ohne eine Fusion im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit gemeinsam bearbeitet werden.

Aus Sicht der Gutachter besteht großes Potenzial, durch ein gemeinsames Auftreten und gemeinsame Projekte schlagkräftiger und innerhalb des Großraums Braunschweig und gegenüber den Oberzentren sichtbarer zu werden. Für die Zukunft ist es unabhängig von der Diskussion um die Gebietsstrukturen innerhalb des Großraums Braunschweig von entscheidender Bedeutung, dass sich die Teilräume entlang ihrer komparativen Vorteile innerhalb des Großraums gemeinsam aufstellen, um damit sowohl zur Lösung ihrer jeweils spezifischen Strukturprobleme als auch zur Stärkung der gesamten Region beizutragen.

Um in ausgewählten Themenfeldern kurzfristig gemeinsame Projekte anstoßen zu können, sollte aus gutachterlicher Sicht wie folgt vorgegangen werden:

- In einem ersten Schritt sollte eingehend geprüft werden, in welchen Bereichen eine intensivere Kooperation zwischen beiden Landkreisen im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit umgesetzt werden kann. Dazu sollte eine gemeinsame Arbeitsgruppe eingesetzt werden. Ziel der Arbeitsgruppe sollte es sein, ausgehend von den im Gutachten genannten Themenfeldern eine Konzeption für die zukünftige Zusammenarbeit und konkrete gemeinsame Maßnahmen zu entwickeln. Dabei sollten bestehende Projekte, Entwicklungskonzepte und Initiativen in den beiden Landkreisen und im Großraum Braunschweig als Ausgangspunkt genutzt werden. Der Prozess könnte wissenschaftlich begleitet und moderiert werden.
- Die gemeinsame Konzeption und erste konkrete gemeinsame Maßnahmen könnten den Ausgangspunkt für Verhandlungen mit dem Land Niedersachsen im Rahmen des Zukunftsver-

trags und anderer Formen der Unterstützung für die Region sowie bei der gemeinsamen Einwerbung von Fördermitteln der EU, des Bundes und des Landes in verschiedenen Bereichen bilden.

- Konsolidierungspotenziale sollten anhand einer aufgabenspezifischen Prüfung der Kreis- und Gemeindehaushalte tiefergehend untersucht werden. Diese Prüfung sollte den demographischen Wandel mit seinen Chancen (demographische Dividende) und Risiken (Rückbau öffentlicher Angebote, Remanenzkosten) für die kommunalen Haushalte und die Arbeitsteilung zwischen den beiden Landkreisen, den zugehörigen Gemeinden, den Oberzentren und dem Zweckverband Großraum Braunschweig einbeziehen. Eine solche Prüfung ist aufgrund der sehr schwierigen Haushaltslagen im Landkreis Helmstedt und der ebenfalls nicht unerheblichen Risiken für die zukünftige Entwicklung im Landkreis Wolfenbüttel auch unabhängig von einer Fusion von Nutzen.
- Die endgültige Entscheidung über die Aufnahme formaler Fusionsverhandlungen sollte auf einen späteren Zeitpunkt verschoben werden. Voraussetzung für eine an sachlichen Kriterien orientierte Entscheidung über diese Frage wären 1) das Ergebnis der genannten eingehenden Prüfung der Chancen und Risiken für die nachhaltige Leistungsfähigkeit eines gemeinsamen Kreishaushalts, 2) erste Ergebnisse aus Kooperationen in konkreten Themenfeldern im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit und 3) erste Vorentscheidungen bezüglich der zukünftigen Gesamtstruktur im Großraum Braunschweig.

4.2 GEMEINSAME HANDLUNGSFELDER

Auf Basis der SWOT-Analyse und eines gemeinsamen Workshops mit Vertretern aus Politik und Verwaltung der beiden Landkreise Wolfenbüttel und Helmstedt wurden neun Handlungsfelder identifiziert, in denen ein gemeinsames Vorgehen besonders vielversprechend erscheint. Es handelt sich dabei um Diskussionsanstöße für die Inwertsetzung gemeinsamer Entwicklungsperspektiven, die auch ohne eine Fusion im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit umgesetzt werden können. Durch Maßnahmen in den Handlungsfeldern kann einerseits ein Beitrag zur Stimulierung der regionalwirtschaftlichen Entwicklung, andererseits zur Sicherung der Daseinsvorsorge geleistet werden. Da beide Landkreise in weiten Teilen ländlich geprägt sind, ergeben sich vielfältige Ansatzpunkte bei gemeinsamen Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung. Allerdings sollten bei den Maßnahmen auch die Lage im Umland der Oberzentren und die bestehenden engen Verflechtungen mit diesen sowie die Arbeitsteilung mit dem Zweckverband Großraum Braunschweig und die Aktivitäten der Allianz für die Region berücksichtigt werden. Insgesamt sollte bei allen Maßnahmen auf Bestehendes und Bewährtes aufgebaut werden und keine Doppelstrukturen geschaffen werden.

Im Einzelnen wurden folgende neun Handlungsfelder identifiziert:

- Positionierung einer gemeinsamen Marke innerhalb des Großraums Braunschweig
- Weiterer Ausbau der Verbindung zwischen Fachhochschulstandorten und Region
- Stärkung des Wirtschaftsstandorts
- Attraktivität als Wohnstandort
- Erlebnisregion
- Bildungsregion
- Gesundheitsregion
- Mobilitätsregion
- Energieregion

Positionierung einer gemeinsamen Marke innerhalb des Großraums Braunschweig

Aufgrund der vielfältigen gemeinsamen historischen, kulturellen und landschaftlichen Bezüge besteht das Potenzial, gemeinsam eine Marke im südlichen Umland der Oberzentren Braunschweig und Wolfsburg zu entwickeln. Das Ziel einer solchen Strategie wäre es dabei nicht, in einen Wettbewerb mit den Oberzentren zu treten, sondern die spezifischen Merkmale und komparativen Vorteile des Umlands und des ländlichen Raums in der Region besser sichtbar zu machen. Diese Marke könnte von der Lage innerhalb des Großraums Braunschweig ausgehen, der deutschlandweit als Automobil- und Industrieregion wahrgenommen wird. Vor allem sollten jedoch die besonderen landschaftlichen (z. B. Bördelandschaft) und historischen Bezüge (z. B. Fürstentum Braunschweig-Wolfenbüttel) aufgegriffen werden.

Momentan stehen beide Landkreise vor der Herausforderung, dass sie von außen betrachtet in ihren besonderen Qualitäten aufgrund der größeren Bekanntheit der größeren Städte nicht hinreichend wahrgenommen werden. Dies gilt sowohl für den Wirtschaftsstandort und den Wohnstandort als auch für die touristischen Potenziale. Innerhalb des Großraums Braunschweig werden Debatten ebenfalls häufig von den Zentren aus gedacht. Durch ein gemeinsames Vorgehen könnte gemeinsam die Stimme des ländlichen Raums in der Region gestärkt werden, zu dem ein Großteil der beiden Landkreise zählt. Dadurch könnte auch eine bessere Vertretung der gemeinsamen Interessen gegenüber den Oberzentren und innerhalb des Zweckverbands Großraum Braunschweig gelingen. Schließlich würden eine gemeinsame Marke und eine gemeinsame Entwicklungsstrategie bei der Einwerbung von Fördermitteln hilfreich sein. Die kreisübergreifende Zusammenarbeit würde in vielen Förderprogrammen als innovatives Element bewertet werden.

Weiterer Ausbau der regionalen Verankerung von Hochschulstandorten und Forschungseinrichtungen

Der Großraum Braunschweig ist bundesweit einer der führenden Forschungsstandorte, der nicht nur durch innovative Unternehmen, sondern auch durch Hochschulen und öffentliche Forschungseinrichtungen geprägt ist. Der Landkreis Wolfenbüttel verfügt über den größten Standort der Ostfalia Hochschule für Angewandte Wissenschaften. In der näheren Umgebung gibt es mit Wolfsburg und Salzgitter zwei weitere Standorte der Ostfalia. Fachhochschulen haben aufgrund ihrer anwendungsorientierten Forschung häufig ein besonderes Potenzial für den Wissenstransfer mit kleinen und mittelgroßen Unternehmen, für die Stimulierung des regionalen Gründungsgeschehens und für die zielgerichtete Aus- und Weiterbildung regional benötigter Fachkräfte. Ausgehend vom Fachhochschulstandort in Wolfenbüttel ergeben sich zwei Entwicklungsperspektiven, mit denen der Schwäche der beiden Landkreise in wissensbasierten Wirtschaftszweigen entgegengewirkt werden könnte:

- Im Landkreis Wolfenbüttel könnten bestehende Einrichtungen wie das Technische Innovationszentrum und das Entrepreneurship Center ausgebaut und weiterentwickelt werden, um den Wissenstransfer und die Gründungspotenziale weiter zu stärken. Dazu sollte eine Bestandsaufnahme der bisherigen Aktivitäten erfolgen und geprüft werden, in welchen Fachbereichen der Ostfalia zusätzliche Kooperations- und Gründungspotenziale bzw. in welchen Branchen der Region Kooperationsbedarfe bestehen.
- Der Landkreis Helmstedt verfügt über eine lange Tradition als Hochschulstandort (1576-1810). Noch heute ist das alte Universitätsgebäude ein Zentrum für Bildung und Kultur in der Stadt. Es könnte geprüft werden, ob an diese Tradition durch einen zusätzlichen Standort der Ostfalia angeknüpft werden kann. Es ist allerdings genau zu prüfen, in welchen Fachbereichen und in welcher Form ein zusätzlicher Standort einen Mehrwert sowohl für die Entwicklung der Ostfalia als auch für den Landkreis Helmstedt leisten kann. Dies könnte in einem durch das Ministerium für Wissenschaft und Kultur moderierten und wissenschaftlich begleiteten Prozess durch die Beteiligten vor Ort erfolgen.

Stärkung des Wirtschaftsstandorts

Die Entwicklung der Unternehmen in den Landkreisen Wolfenbüttel und Helmstedt ist in den vergangenen Jahren nicht besonders dynamisch verlaufen. Insbesondere im Landkreis Helmstedt gab es große Beschäftigungsverluste im Bergbau und in der Energiewirtschaft. In beiden Landkreisen lässt die Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens insgesamt trotz einzelner stärkerer Wirtschaftsstandorte zu wünschen übrig. Die Wirtschaft in den beiden Landkreisen profitiert bisher nur in geringem Maße von der Stärke der Mobilitätswirtschaft in der Region.

Entwicklungsperspektiven bestehen in den Branchen, die in beiden Landkreisen bereits in Ansätzen vertreten sind:

- Mobilitätswirtschaft (z. B. Automobilzulieferer, Mobilitätsdienstleistungen, Logistik)
- Agrar- und Ernährungswirtschaft
- Energie- und Recyclingwirtschaft
- Gesundheitswirtschaft
- Sozialwirtschaft

Darüber hinaus sollte versucht werden, bislang in beiden Landkreisen schwächer vertretene wissens- und technologiebasierte Branchen zu stärken und bestehende Standorte in den Bereichen Maschinenbau und Metallverarbeitung sowie Chemie, Kunststoff- und Gummiverarbeitung zu sichern. Dies könnte durch folgende Maßnahmen erreicht werden:

- Bessere Nutzung der Innovations- und Gründungspotenziale, die sich durch den Standort der Ostfalia in Wolfenbüttel und die anderen Hochschulstandorte und Forschungseinrichtungen im Großraum Braunschweig ergeben.
- Verbesserung der Attraktivität der beiden Landkreise für Unternehmensgründer durch ein Business Angel-Netzwerk aus erfolgreichen Unternehmern aus der Region.
- Initiativen zur Fachkräftesicherung durch Steigerung der Attraktivität der Region für Fachkräfte und zielgerichtete Maßnahmen im Bereich der Bildung (s. unten)
- Gemeinsame Entwicklung von Gewerbeflächen auch in Kooperation mit den Oberzentren Braunschweig und Wolfsburg. Das in Kooperation zwischen dem Landkreis Gifhorn und der Stadt Braunschweig entwickelte Gewerbegebiet „Waller See“ zeigt das Potenzial eines solchen Ansatzes
- Bessere strategische und in Teilbereichen auch gemeinsame Aufstellung der Wirtschaftsförderung in beiden Landkreisen

Attraktivität als Wohnstandort

Der unbestrittene komparative Vorteil der Landkreise Wolfenbüttel und Helmstedt innerhalb des Großraums Braunschweig ist die Funktion als Wohnstandort im Umland der Oberzentren. Daraus ergeben sich eine vergleichsweise hohe Kaufkraft, eine in weiten Teilen günstige Sozialstruktur und stabile kommunale Einnahmen aus der Einkommensteuer. Die Attraktivität des Wohnstandorts nimmt allerdings mit zunehmender Entfernung zu den Zentren und zunehmender ländlicher Prägung in den südlichen Kreisgebieten ab. Diese sind daher besonders stark von Bevölkerungsrückgang und Alterung der Bevölkerung geprägt. Daraus ergeben sich große Disparitäten innerhalb der Kreisgebiete und Herausforderungen für die Sicherung der Daseinsvorsorge.

Die nachhaltige Sicherung der Leistungsfähigkeit hängt vor diesem Hintergrund im Landkreis Helmstedt kurzfristig, im Landkreis Wolfenbüttel mittelfristig davon ab, als Wohnstandort im Großraum Braunschweig auch in der Fläche attraktiv zu bleiben. Gerade weil die Wanderungsbilanz in beiden Landkreisen momentan positiv ist, sollten jetzt weitere Maßnahmen ergriffen werden, um die Attraktivität langfristig zu sichern und die Integration von Zuwanderern aus dem Ausland zu erhöhen. Um dies zu erreichen, bieten sich folgende Maßnahmen an, die aufgrund der ähnlichen Strukturen in den ländlich geprägten südlichen Kreisgebieten einerseits und in den unmittelbaren Stadt-Umlandbereichen andererseits Potenziale für gemeinsames Handeln bieten.

- Sicherung eines attraktiven Wohnungsangebots. Ein Argument für die beiden Landkreise sind die günstigeren Miet- und Kaufpreise im Vergleich zu den Oberzentren, die mit größerer Entfernung zu diesen stark abnehmen. Es ist allerdings auch eine zeitgemäße und der Nachfrage entsprechende Ausstattung notwendig. Hier bestehen besondere Potenziale im Bereich des generationengerechten Wohnens.
- Steigerung der Attraktivität des Wohnumfeldes. Insbesondere in den ländlich geprägten Gemeinden der Landkreise unterscheidet sich die Qualität des Erscheinungsbildes der Dörfer stark. Hier können in Problembereichen gemeinsame Strategien entwickelt werden, um das Wohnumfeld zu verbessern, z. B. durch Dorferneuerungsprogramme, Leerstandskataster, die Umgestaltung von zentralen Plätzen in den Dörfern sowie die Einrichtung von Hofläden und anderen Angeboten der wohnortnahen Versorgung.
- Weiterer Ausbau der Breitbandversorgung insbesondere in den ländlichen Gebieten des Landkreises Helmstedt.
- Erhalt und Steigerung der Attraktivität der Daseinsvorsorge in den Bereichen Freizeit, Bildung, Gesundheit und Mobilität. Diese vier Handlungsfelder werden im Folgenden getrennt voneinander diskutiert, auch wenn vielfältige Wechselwirkungen zwischen ihnen bestehen.

Erlebnisregion

Die beiden Landkreise verfügen über eine Vielzahl von Orten, die in kultureller, landschaftlicher und geschichtlicher Hinsicht interessant sind. Diese können sowohl für eine Vermarktung als Tourismusregion als auch zur Steigerung des Freizeitwerts der Region für die Wohnbevölkerung genutzt werden. Allerdings sind beide Landkreise für sich alleine genommen in vielen Bereichen zu klein, um im Wettbewerb mit den großen Tourismusdestinationen in Niedersachsen hinreichend wahrgenommen zu werden. Ein gemeinsames Auftreten in diesem Bereich und die Entwicklung einer gemeinsamen Marke (s. oben) kann dies verbessern.

Auf dem Weg zu einer gemeinsamen Erlebnisregion in der südlichen Bördelandschaft können bestehende Projekte und Initiativen als Ausgangspunkt dienen, die stärker entlang sich überschneidender Themen zusammengeführt werden können. Wichtige Ausgangspunkte sind die bereits aktiven Leader-Gruppen in der Region. In der Leader-Gruppe Elm-Schunter und in der Tourismusgemeinschaft Elm-Lappwald wird bereits kreisübergreifend kooperiert. Darüber hinaus bestehen mit den ZeitOrten und dem Geopark Initiativen, an denen beide Landkreise partizipieren. Auch die Allianz für die Region hat es sich mit der Erlebnisregion 2020 zum Ziel gesetzt, eine Referenzregion für Lebensqualität, Freizeit und Arbeit zu werden.

Potenziale für die Entwicklung einer gemeinsamen Erlebnisregion bestehen im Bereich Kultur (z. B. Schloss und Bibliothek in Wolfenbüttel, alte Universität in Helmstedt, Kaiserdom in Königslutter), berühmte Persönlichkeiten (z. B. Lessing, Gauß, Eulenspiegel), Landschaftserlebnis (z. B. Elm, Lappwald, Hügellandschaft sowie eine Vielzahl an Schutzgebieten) sowie die Geschichte als Grenzregion und Bergbauregion. Weitere Potenziale bestehen aufgrund der hochwertigen Böden und der Ansätze in der Agrar- und Ernährungswirtschaft auch in der Erzeugung und Vermarktung regionaler Produkte. Im Landkreis Helmstedt bietet der Braunkohletagebau Nachnutzungspotenzial, das bereits heute teilweise genutzt wird.

Vor dem Hintergrund der Positionierung der Landkreise als Wohnstandort sollten die Wirkungen von Landschaftsqualität und Freizeitwert auf die Lebensqualität und die Identität der Wohnbevölkerung in den Mittelpunkt der Bemühungen gestellt werden. Darüber hinaus ergeben sich zusätzliche regionalwirtschaftliche Potenziale durch eine Zunahme der Besucherzahlen und der Übernachtungsgäste in der Region sowie durch die Vermarktung regionaler Produkte.

Bildungsregion

Das Land Niedersachsen fördert regionale Konzepte von Bildungsregionen mit dem Ziel, durch ein abgestimmtes Bildungsangebot möglichst viele Menschen bestmöglich bei der Entwicklung einer erfolgreichen Bildungsbiographie zu unterstützen. Im Zentrum steht dabei eine stärkere Vernetzung der Bildungsakteure in der jeweiligen Bildungsregion. Die Landkreise Wolfenbüttel und Helmstedt verfügen beide über eine ausdifferenzierte Struktur im Bereich der weiterführenden Schulen und in der beruflichen Bildung. Dazu kommt der bereits angesprochene Ostfalia-Standort in Wolfenbüttel und verschiedene Einrichtungen für das lebenslange Lernen.

Eine Entwicklungsperspektive besteht in der stärkeren Zusammenarbeit im Bildungsbereich und in der gemeinsamen Positionierung als Bildungsregion in Niedersachsen. Die Aktivitäten sollten mit bereits bestehenden Ansätzen der Allianz für die Region in diesem Bereich abgestimmt werden. Insbesondere folgende Maßnahmen könnten gemeinsam diskutiert werden:

- Entwicklung einer gemeinsamen Strategie zur Fachkräftesicherung unter Nutzung der besonderen Potenziale der Ostfalia und der Berufsschulen und enger Einbindung der weiterführenden Schulen
- Maßnahmen zur Steigerung der Chancen von Problemgruppen am Arbeitsmarkt und zur Integration von Zuwanderern aus dem Ausland
- Prüfung von Möglichkeiten einer engeren Zusammenarbeit bei der Schulentwicklungsplanung zum Erhalt einer attraktiven Schulstruktur im ländlichen Raum

Gesundheitsregion

Die Themen Gesundheit und Pflege gewinnen bei einer alternden Bevölkerung zunehmend an Bedeutung. Gerade in ländlichen Regionen gestaltet sich eine angemessene Versorgung der Bevölkerung zunehmend schwierig. Auch bei den Ärzten ist in den kommenden Jahren mit hohem Ersatzbedarf zu rechnen, der auch die heute noch gut versorgten Gebiete der beiden Landkreise treffen kann. In beiden Landkreisen gibt es Ansatzpunkte für gemeinsame Konzepte aufgrund des hohen Beschäftigtenanteils in der Gesundheits- und Sozialwirtschaft. Dadurch bieten sich neben der Verbesserung der Versorgung älterer und kranker Menschen auch regionalwirtschaftliche Potenziale.

Eine besondere Entwicklungsperspektive liegt in der gemeinsamen Entwicklung von innovativen Versorgungskonzepten. Erste Ansätze existieren bereits im Landkreis Wolfenbüttel mit dem Projekt „Zukunftsregion Gesundheit“. Durch eine Zusammenarbeit mit dem Landkreis Helmstedt und seinen umfassenden Angeboten in der stationären Versorgung und der Pflege (z. B. AWO-Psychiatrie-Zentrum) könnte sich die Region noch schlagkräftiger aufstellen. Im Idealfall lassen sich gemeinsam Konzepte mit Modellcharakter entwickeln, die in Förderprogrammen bessere Chancen haben und auf andere Regionen übertragen werden können.

Mobilitätsregion

Mobilität ist insbesondere im ländlichen Raum der beiden Landkreise der Schlüssel zum Erhalt der Attraktivität als Wohnstandort. Auch in den unmittelbaren Umlandbereichen der Städte wird eine attraktive Anbindung an die Oberzentren über die Entwicklung von Wohngebieten mitentscheiden. In Zukunft wird es aufgrund der weiteren Konzentration von Angeboten der Daseinsvorsorge noch wichtiger werden, durch ÖPNV-Angebote oder innovative Mobilitätslösungen eine gute Erreichbarkeit der bereits diskutierten Angebote im Bereich Bildung, Gesundheit, Freizeit und Nahversorgung zu gewährleisten.

Durch das gemeinsame Projekt „Mobil im Landkreis“ gibt es bereits erste Ansätze für gemeinsame Maßnahmen in diesem Bereich, die zukünftig noch weiter ausgebaut werden könnten. Aufgrund der Zuständigkeit des Zweckverbands Großraum Braunschweig für den ÖPNV ist hier ebenfalls eine enge Zusammenarbeit in der Region sinnvoll. Die Belange des ländlichen Raums lassen sich auch in diesem Bereich ggf. besser gemeinsam als getrennt vertreten. Sofern in Zukunft in den genannten Handlungsfeldern verstärkt zusammengearbeitet wird, sollte auch über eine Verbesserung von ÖPNV-Verbindungen zwischen beiden Landkreisen nachgedacht werden (z. B. zwischen Schöppenstedt und Schöningen). Auf der Strecke von Braunschweig nach Schöppenstedt über Wolfenbüttel gibt es seit dem Fahrplanwechsel 2014/15 an Werktagen ein deutlich verbessertes Angebot.

Besondere Potenziale für innovative Mobilitätslösungen ergeben sich aufgrund der Lage in einer Schwerpunktregion der Mobilitätswirtschaft. Unternehmen dieser Branche könnten zukünftig noch stärker dafür gewonnen werden, innovative Konzepte in den beiden Landkreisen zu entwickeln und umzusetzen. Die Erfahrungen könnten dann auf andere Regionen übertragen werden. Im Bereich Mobilitätslösungen für den ländlichen Raum bestehen gemeinsam ebenfalls bessere Chancen bei der Einwerbung von Fördermitteln.

Energieresion

Die beiden Landkreise Wolfenbüttel und Helmstedt sind auf verschiedene Art und Weise vom Thema Energie geprägt. In der Vergangenheit haben der Braunkohletagebau und das Kraftwerk Buschhaus das südliche Kreisgebiet des Landkreises Helmstedt stark geprägt. Im ehemaligen Salzbergwerk Asse im Landkreis Wolfenbüttel wurde außerdem in den 60er und 70er Jahren schwach- und mittelradioaktiver Abfall eingelagert.

Heute stehen beide Landkreise aufgrund dieser Vergangenheit vor großen Herausforderungen. Durch das Auslaufen der Braunkohleförderung und die Energiewende kam es im Landkreis Helmstedt zur Entlassung von Beschäftigten und Ausfällen bei der Gewerbesteuer. Durch die notwendige Rückholung der radioaktiven Abfälle aus der Asse ergeben sich auch für den Landkreis Wolfenbüttel negative Imageeffekte und weitere zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschließend beurteilbare Risiken.

Gleichzeitig besitzen beide Landkreise große Potenziale für die Windenergie aufgrund der hügeligen Landschaft. Die Tradition als Energieresion könnte sich also zukünftig im Bereich der erneuerbaren Energien fortsetzen lassen. Entwicklungschancen bestehen ebenfalls in der Recyclingwirtschaft. Durch energetische Sanierung könnte zusätzlich ein Beitrag zur Steigerung der Attraktivität des Wohnstandorts geleistet werden.

Aus der Tradition als Energieresion lassen sich möglicherweise auch Potenziale im Sinne der Erlebnisregion ableiten. Die Veränderungen der Energiesysteme der letzten Jahrzehnte könnten in ihrer gesellschaftlichen, technischen und landschaftlichen Dimension in der Region erlebbar gemacht werden.

Literatur

- Hesse, J.J. (2012). Kommunalstrukturen in Niedersachsen: Zweite Fortschreibung des im Juli 2010 vorgelegten „Grundgutachtens“, zugleich: Abschlussbericht. Im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Sport des Landes Niedersachsen. Internationales Institut für Staats- und Europa-Wissenschaften.
- IHK Braunschweig (2014). Kompakt-Informationen, Stand: August 2014.
- IHK Nord (2014). Unternehmensdatenbank Norddeutschland. Entnommen am 09.02.2015 aus <http://fitnord.ihk.de/sites/fitnd/welcome.aspx>
- Integriertes Ländliches Entwicklungskonzept (ILEK) (2009). Landkreis Helmstedt. Bearbeitung durch agroplan.
- Integriertes Ländliches Entwicklungskonzept (ILEK) (2014). Nördliches HarzVorland 2014-2020: Landschaft mit Perspektive. Bearbeitung durch Grontmij GmbH im Auftrag der Gemeinde Schladen-Werla.
- NIW (2014a). Basisanalyse zur Identifizierung spezifischer Handlungsbedarfe für fünf Regionen in Niedersachsen – Teil B: Region Braunschweig. Gutachten im Auftrag der Niedersächsischen Staatskanzlei.
- NIW (2014b). Stärken-Schwächen-Analyse (SWOT) für das Land Niedersachsen und seine Regionen – Teil 1: Sozio-ökonomische Analyse. Gutachten im Auftrag der Niedersächsischen Staatskanzlei.
- Regionales Entwicklungskonzept (REK) (2014a). Elm-Schunter. Bearbeitung durch Amtshof Eicklingen Planungsgesellschaft mbH & Co KG. Hrsg. Lokale Aktionsgruppe „Elm-Schunter“.
- Regionales Entwicklungskonzept (REK) (2014b). Grünes Band im Landkreis Helmstedt. Bearbeitung durch Amtshof Eicklingen Planungsgesellschaft mbH & Co KG. Hrsg. Lokale Aktionsgruppe „Grünes Band im Landkreis Helmstedt“.
- Zweckverband Großraum Braunschweig (ZGB) (2008). Nahverkehrsplan 2008 Großraum Braunschweig.
- Zweckverband Großraum Braunschweig (ZGB) (2013). Mobilitätsuntersuchung für den Großraum Braunschweig 2010 – Abschlussbericht: Zusammenfassung der Ergebnisse zu Haushaltsbefragung, Fahrgasterhebung und Verkehrsmodellierung für Analyse und Prognose. Bearbeitung durch Prof. Dr. Wermuth Verkehrsforschung Infrastrukturplanung GmbH.
- Zweckverband Großraum Braunschweig (ZGB) (2014). Masterplan demographischer Wandel für den Großraum Braunschweig.