

Jörg Bogumil/Stephan Grohs/Marc Seuberlich

**Die niedersächsischen Ämter für regionale Landesent-
wicklung - Ergebnisse der begleitenden
wissenschaftlichen Evaluation**

Wissenschaftliches Abschlussgutachten im Auftrag
der Staatskanzlei in Niedersachsen

vorgelegt zur Pressekonferenz am 17.01.2018

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
2	Regionale Landesentwicklung im Bundesländervergleich	7
2.1	Möglichkeiten regionaler Aufgabenwahrnehmung	7
2.2	Landesplanung und Regionalplanung	14
2.2.1	Aufgabenwahrnehmung in den Ländern	16
2.2.2	Regionalplanung in Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen	21
2.2.2.1	Baden-Württemberg: Interkommunale Regionalplanung in Regionalverbänden	23
2.2.2.2	Hessen und Nordrhein-Westfalen: Staatlich dominierte Regionalplanung bei den Bezirksregierungen.....	25
2.2.2.3	Vergleich der Regionalplanungsorganisation	28
2.2.3	Zwischenfazit für Niedersachsen	29
2.3	Koordination der EU-Struktur- und Kohäsionsfonds	31
2.3.1	Umsetzung in den Ländern	35
2.3.2	Besonderheiten Niedersachsens im Vergleich zu Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen.....	41
2.4	Flurneuordnung und andere Aufgabengebiete	46
2.4.1	Flurneuordnung.....	46
2.4.2	Genehmigung Flächennutzungspläne	48
3	Die Ämter für regionale Landesentwicklung	50
3.1	Problemhintergrund	50
3.2	Neuausrichtung der Regionalpolitik	56
3.3	Gründung der ÄrL	57
3.4	Aufbauprobleme in den ÄrL	61
4	Aufgabenwahrnehmung in den ÄrL	63
4.1	Allgemeine Aspekte	63
4.1.1	Die Rolle der Landesbeauftragten.....	63
4.1.2	Relevanz der ÄrL.....	68
4.1.3	Arbeitszufriedenheit der Beschäftigten	74
4.1.4	Arbeitssituation und Arbeitsorganisation	80
4.2	Regionalentwicklung	85
4.2.1	Bündelung regionaler Aufgaben	85
4.2.2	Regionale Handlungskonzepte.....	90
4.2.3	Städtebauförderung und Raumordnung.....	95
4.2.4	Interreg A und B	97
4.2.5	Südniedersachsenprogramm	98
4.3	Regionale Koordinierung der ESI-Fonds	100
4.4	Flurneuordnung	106

4.5	Domänen- und Moorverwaltung.....	108
4.6	Personalentwicklung.....	110
4.7	Zwischenfazit zur Aufgabenwahrnehmung der ÄrL.....	114
5	<i>Potentialanalyse: Aufgabenfelder mit regionalem Bezug</i>	117
5.1	Erweiterung der Kompetenzen im Bereich Genehmigung und Planung	117
5.2	Erweiterung der Kompetenzen im Bereich Förderung	122
5.3	Erweiterung der Kompetenzen im Bereich der Aufsicht.....	124
5.4	Sonstige Aufgabenanreicherung.....	127
5.5	Mögliche Zukunftsmodelle.....	128
	<i>Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen</i>	131
	<i>Literaturverzeichnis</i>	136
	<i>Abkürzungsverzeichnis</i>	140
	<i>Abbildungs- und Tabellenverzeichnis</i>	142

1 Einleitung

In Niedersachsen sind zum 1.1.2014 vier Ämter für regionale Landesentwicklung (Braunschweig, Leine-Weser, Lüneburg und Weser-Ems) gegründet worden, denen vier Landesbeauftragte für regionale Landesentwicklung vorstehen. In Zusammenarbeit mit der neuen Abteilung 4 „Regionale Landesentwicklung und EU-Förderung“ in der Staatskanzlei sollen die seit dem Wegfall der Bezirksregierungen über die verschiedenen Fachministerien verteilten Kompetenzen für die Landesentwicklung und die EU-Förderung gebündelt werden. Den Kern dieses organisatorischen Neuzuschnittes bildete die Verschmelzung der ehemaligen Regierungsvertretungen mit den Ämtern für Landentwicklung (einschließlich Domänen- und Moorverwaltung) des alten Landesamtes für Geoinformation und Landentwicklung Niedersachsen (LGLN).

Mit den vier Ämtern für regionale Landesentwicklung (ÄrL) will die Landesregierung in den Regionen handlungsfähige Verwaltungseinheiten schaffen. Die Landesbeauftragten sollen die regionale Landesentwicklung initiieren, koordinieren, bündeln und insbesondere ressortübergreifende, regionale Entwicklungskonzepte und Förderprojekte gemeinsam mit den Partnern vor Ort realisieren. Durch die ÄrL soll die Handlungsfähigkeit und Präsenz der Landesregierung in der Fläche gestärkt und der Informationsfluss zwischen der kommunalen, der regionalen und der zentralen Landesebene verstärkt werden. Die Bündelung staatlicher Aufgaben mit regionalentwicklungsbearbeitenden Bezügen soll dazu beitragen, die Kommunen bei der Aufgabenwahrnehmung gezielt zu unterstützen. Durch die vier ÄrL sollen einheitliche Ansprechpartner für Kommunen und Unternehmen entstehen, die zugleich für die operative Koordinierung der Förderung in der Fläche zuständig sind. Somit ergibt sich eine doppelte Zielstellung für die ÄrL: Sie sollen einerseits als Vertreter des Landes aus einer regionalen, planende Warte Bedarfe erkennen und im Dialog eine nachhaltige Raumentwicklung initiieren. Andererseits müssen sie leistungsfähige Koordinations- sowie Dienstleistungseinrichtungen für die kommunale Ebene sein, die Dialogprozesse organisieren und existierende Förderangebote und Bedarfe zusammenbringen. Für beide Aufgaben sind eine umfassende Bündelung von Know-how und Ressourcen sowie eine funktionierende Vernetzung mit allen weiteren Stakeholdern notwendig.

Ende 2014 wurden die Autoren dieser Studie durch die Staatskanzlei in Niedersachsen mit der begleitenden wissenschaftlichen Evaluation der ÄrL beauftragt. Die Evaluation zielt darauf einerseits ab, *erste Erkenntnisse über die Wirkungen der neuen Verwaltungseinrichtungen* zu erheben. Andererseits sollen im Sinne einer *begleitenden Evaluation* Optimierungsvorschläge im laufenden Prozess erarbeitet werden. Die Evaluation orientiert sich an den oben genannten Zielstellungen der Landesregierung und soll bis zum

Vier neue Ämter für regionale Landesentwicklung

Ziele der ÄrL

Begleitende Evaluation

Ende der Legislaturperiode zudem Perspektiven für eine mittel- bis langfristige strategische Entwicklung formulieren. Inhaltlich soll die Evaluation im Zeitrahmen von *Anfang 2015 bis Herbst 2017* überprüfen, ob der neue Verwaltungsaufbau und die geschaffenen Organisationsstrukturen der vier ÄrL geeignet sind, die genannten Ziele zu erreichen. Zentrale Fragestellungen waren:

- Wie war die Situation der Aufgabenwahrnehmung vor der Einrichtung der ÄrL?
- Gelingt es durch die Einrichtung der ÄrL die Handlungsfähigkeit der Landesregierung in der Fläche zu stärken?
- Kommt es (faktisch) zu einer Bündelung der Aufgaben im Bereich Landesentwicklung und EU-Förderung?
- Welche Erfahrungen gibt es in vergleichbaren Bundesländern (z.B. den westdeutschen Flächenländern NRW, Baden-Württemberg, Hessen) bei der Erledigung des hier zur Frage stehenden Aufgabenbestandes?
- Gibt es ggf. Optimierungsbedarf beim Aufgabenbestand oder der Ausgestaltung der Verwaltungsprozesse in den ÄrL?

Untersuchungsfragen

Nach der Auftragsvergabe im Dezember 2014 fanden im Frühjahr 2015 zunächst mehrere Gespräche mit der Staatssekretärin Birgit Honé sowie der Abteilung 4 der Staatskanzlei zur Präzisierung des Evaluationsauftrages statt. Auf dieser Grundlage wurde das Evaluationskonzept präzisiert und dann mit dem „Staatssekretärsausschuss für Regionale Landesentwicklung und EU-Förderung“ abgestimmt. Die Evaluation bestand aus verschiedenen Arbeitspaketen (Modulen), die mit unterschiedlichen wissenschaftlichen Methoden bearbeitet wurden. Einzelne Zwischenergebnisse der Evaluation wurden nach Fertigstellung jeweils veröffentlicht¹:

Methodische Vorgehensweise

- eine erste Bestandsaufnahme der Arbeit in den ÄrL im Frühjahr 2016,
- ein Bundesländervergleich des Aufgabenbestandes der ÄrL im Sommer 2016,
- die Ergebnisse einer Befragung der Hauptverwaltungsbeamten der niedersächsischen Kommunen im Dezember 2016 sowie
- die Ergebnisse einer Beschäftigtenbefragung in den ÄrL im August 2017.

Veröffentlichung von Zwischenergebnissen

Insgesamt sind in der Evaluation neben umfangreichen Literatur- und Dokumentenanalysen zahlreiche Experteninterviews durchgeführt worden

Methodisches Vorgehen

¹ Zu den Zielen und dem methodischen Vorgehen bei diesen empirischen Untersuchungen vgl. Bogumil/Seuberlich 2016a, 2016b, 17; Grohs 2016.

(z.T. als Gruppeninterviews und z.T. wiederholend) u.a. mit der Staatssekretärin, den Abteilungs- bzw. Referatsleitern in der Abteilung 4 der StK, den Landesbeauftragten, den Dezernentsleitern und Teildezernenten der Ämter, Mitgliedern der Personlräte, den kommunalen Spitzenverbänden und den Staatssekretären der beteiligten Ministerien. Zudem wurden Workshops und zwei standardisierte Befragungen durchgeführt, zum einen wurden die Hauptverwaltungsbeamten der kreisfreien Städte, der Landkreise, der kreisangehörigen Städte und Gemeinden und der Samtgemeinden befragt (Rücklaufquote 68%) zum anderen die Beschäftigten der ÄrL (Rücklaufquote 60%).²

Im Folgenden werden zunächst die Aufgaben im Bereich regionale Landesentwicklung näher betrachtet, indem ausgehend von der Aufgabenwahrnehmung in den anderen Bundesländern die besondere Situation in Niedersachsen in diesem Bereich skizziert wird (Kapitel 2). In Kapitel 3 werden die ÄrL vorgestellt und in Kapitel 4 ausführlichen die empirischen Erkenntnisse zur aktuellen Aufgabenwahrnehmung betrachtet. Vor diesem Hintergrund werden in Kapitel 5 in Rahmen einer Potentialanalyse verschiedene Aufgabenbereiche diskutiert, mit denen die Arbeit in den ÄrL angereichert werden könnte, und Vorschläge hierzu entwickelt. Eine Zusammenfassung mit Handlungsempfehlungen schließt die Ausführungen ab.

Aufbau des Gutachtens

² Methodisch sehr ähnlich mit Experteninterviews, Dokumenten-, Literaturanalysen und Workshops haben Hesse und Götz (2008: 17) ihre begleitende Evaluation der Arbeit und Wirkungsweise der niedersächsischen Regierungsvertretungen (2005-2008) im Auftrag des damaligen Niedersächsischen Ministeriums für Inneres, Sport und Integration durchgeführt, allerdings ohne eine quantitative Befragung der Mitarbeiter und Kommunen, dafür mit Bezug auf die Auswertung einer Datenbank zum Personaleinsatz in den Regierungsvertretungen.

2 Regionale Landesentwicklung im Bundesländervergleich

In diesem Kapitel werden ausgehend von der Darstellung der prinzipiellen Möglichkeiten regionaler Aufgabenwahrnehmung und ihren spezifischen Vor- und Nachteilen die wesentlichen Aufgabenblöcke der ÄrL im Bundesländervergleich betrachtet. Dabei sind die Entwicklungen in den Ländern Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen vertiefend betrachtet worden. Die Wahl fiel auf diese drei Länder, da hier in vielen Parametern mit Niedersachsen vergleichbare Rahmenbedingungen (große Flächenländer, alte Bundesländer), gleichzeitig aber auch große institutionelle Varianz hinsichtlich der regionalen Aufgabenwahrnehmung vorzufinden sind.

2.1 Möglichkeiten regionaler Aufgabenwahrnehmung

Wenn von Aufgaben mit Regionalbezug die Rede ist, muss zunächst geklärt werden was hierunter verstanden wird. Der Begriff der Region ist nicht eindeutig definiert. Jenseits der sehr allgemeinen Definition als territoriale Einheit mittlerer Größe oberhalb der Ebene der Städte- und Gemeinden, aber unterhalb der oberen staatlichen Ebenen³ (vgl. z. B. Prieb 2001: 134; Sinz 2005: 919; Mecking 1995; Schliesky 2007) werden unterschiedlichste Räume als „Region“ bezeichnet.⁴ Diese unterscheiden sich hinsichtlich ihrer konstitutiven Merkmale (topografische Merkmale, gemeinsame Identität, wirtschaftliche Verflechtungsstrukturen, Politik- und Verwaltungsstrukturen etc.) sowie ihrer Verfasstheit (von eher losen Kooperationsstrukturen bis hin zu verfassten Gebietskörperschaften).

Ein zentrales Kennzeichen einer Region ist die Abgrenzung ihres Territoriums (territorialer Regionsbegriff). Bei weitgehender Abwesenheit „natürlicher“ oder „objektiver“ Grenzen bleiben solche Grenzziehungen zwangsläufig wandelbar und Gegenstand problembezogener Definitions- und Abgrenzungsprozesse. Häufige Kriterien bei der Abgrenzung sind das Ähnlichkeitsprinzip, nachdem möglichst homogene Räume als Region betrachtet werden oder das Verflochtenheitsprinzip, bei dem funktionale Beziehungen wie Wirtschaftsbeziehungen oder Pendlerströme Grundlage

³ Darunter werden hier Oberste und Obere Landesbehörden sowie ausgegliederte Landesbehörden mit landesweitem territorialen Zuschnitt verstanden.

⁴ In der Europäischen Systematik der Gebietseinheiten (NUTS - Nomenclature des unités territoriales statistiques) wird die regionale Ebene in drei Klassen unterteilt: NUTS 1 (Größere Regionen/Landesteile) zwischen 7 und 3 Millionen Einwohnern umfasst für die Bundesrepublik die Landesebene, NUTS 2 (Mittlere Regionen/Landschaften) zwischen 3 Millionen und 800.000 Einwohnern die Ebene der Regierungspräsidien (für Niedersachsen die Gebiete der ehemaligen Bezirksregierungen) und schließlich die NUTS 3 (Kleinere Regionen/Großstädte) zwischen 800.000 und 150.000 Einwohnern die Ebene der Kreise und Kreisfreien Städte. Darunter liegen die seit 2003 als LAU (Local Administration Units) bezeichneten lokalen Gebietskörperschaften.

der Region bilden (vgl. Sinz 2005: 921). Bedeutsam wird der Zusammenhalt insbesondere dann, wenn innerregionale Disparitäten ausgeglichen werden sollen, was ein hinreichendes Maß innerregionaler Solidarität voraussetzt.

Die Ebene der Region erfährt in den letzten Jahren eine neue Aufmerksamkeit als Trägerin administrativer Funktionen. Diese „Neuentdeckung“ der regionalen Ebene hat eine Reihe von äußeren Gründen (vgl. ARL 1998: 1-9; Benz et al. 1999; Bogumil/Grohs 2010). Zunächst standen zwei Entwicklungen im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit:

Aktualität der Regionalisierungsdebatte

- Die Ebene der Region als eigenständiger Akteur wird vor dem Hintergrund von Europäisierung, Globalisierung und Standortwettbewerb wichtiger. Die Regionen müssen sich als attraktive Wirtschaftsstandorte mit Alleinstellungsmerkmalen darstellen und gleichzeitig Infrastrukturen bereitstellen, die häufig überörtlichen Charakter tragen. Die Sichtbarkeit der Region und „regionale Außenpolitik“ insbesondere im Europäischen Rahmen gewinnt so zunehmend an Bedeutung (z. B. im Wettbewerb um EU-Fördermittel, im Standortmarketing und der Wirtschaftsansiedlung).
- Die Entwicklung der regionalen Wirtschaftsstruktur macht nicht vor Gemeindegrenzen halt. Es entwickeln sich zunehmend regionale Wertschöpfungsketten und Unternehmenskooperationen, die einen einheitlichen Ansprechpartner suchen.

Während diese Faktoren schon in den 1990er Jahren angesichts von Standortdiskussion und der Suche nach neuen Innovationspfaden breit diskutiert wurden, wird die neuere Diskussion durch neue Herausforderungen an administrative Organisation vorangetrieben.

- Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und zurückgehender Bevölkerungszahlen werden die bisherigen territorialen Zuschnitte als nicht mehr angemessen zur sachgemäßen Erledigung von Aufgaben erachtet. Dies bezieht sich vor allem auf die Bereitstellung von Infrastruktur und Einrichtungen der Daseinsvorsorge.
- Für viele Aufgaben sind die bestehenden Städte- und Gemeindestrukturen zu kleinteilig: Neue funktionale Herausforderungen ökonomischer und ökologischer Natur können von der kommunalen Ebene nur unzureichend bearbeitet werden und erfordern größere Verwaltungszuschnitte zur überörtlichen Koordination. Beispiele sind Siedlungsentwicklung, Wirtschaft, Verkehr und öffentliche Daseinsvorsorge. Hinsichtlich etablierter Formen interkommunaler Zusammenarbeit zeigen sich deutliche Grenzen (vgl. Hesse/Götz 2006).

- Der Wegfall der Mittelinstanzen wie in Niedersachsen führt aus Sicht vieler Beobachter zu einer „Lücke“ auf der regionalen Ebene, die von den Regierungsvertretungen nur unzureichend gefüllt wurde (vgl. Bogumil/Kottmann 2005; Bogumil 2007).

Zusammenfassend bietet die regionale Ebene gegenüber den oberen staatlichen Ebenen den Vorteil mit einem konkreteren Raumbezug arbeiten zu können und ist gleichzeitig eher als die Kommunen in der Lage, regionalen Entwicklungsgefällen entgegenzuwirken und eine gewisse innerregionale Ausgleichsfunktion zu etablieren. Eine Aufwertung der regionalen Ebene verspricht so:

Vorteile der regionalen Ebene

- die Entwicklung von Synergieeffekten durch Bündelung von Aufgaben in einer territorialen Einheit. Hierdurch sollen Abstimmungsprobleme, isolierte Problemlösungen und Doppelbearbeitungen reduziert und eine Spezialisierung einzelner Einheiten im regionalen Maßstab ermöglicht werden.
- Einsparungen durch Skaleneffekte: Durch Größenvorteile können (insbesondere in ressourcenintensiven Aufgabenbereichen) durch die Bündelung technischer oder organisatorischer Potentiale Kostenvorteile erzielt werden.
- eine Erhöhung des Wirkungsgrads: Professionalisierung und Effektivitätssteigerung entstehen durch die Möglichkeit der Beschäftigung von Spezialisten in Aufgabenbereichen, bei der die einzelnen Kommunen keine Möglichkeit haben, spezialisierten Sachverständigen vorzuhalten (z. B. Archäologen im Denkmalschutz; spezialisierte Naturwissenschaftler im Umweltbereich).
- Transparenzgewinne durch die Überwindung von Aufgabenzersplitterung. Gegenwärtig finden sich fragmentierte Verantwortungsstrukturen zwischen Landesregierung, Landkreisen, Städten und Gemeinden, Zweckverbänden und anderen Verwaltungssatelliten wie der Bundesagentur für Arbeit. Dabei sind einige eng zusammenhängende Aufgabenbereiche (z. B. im Bereich der Planung oder der Umweltverwaltung) über mehrere Ebenen zersplittert, so dass sowohl Bündelungsvorteile als auch Transparenz nicht ausgeschöpft werden.

Der Katalog der Aufgaben mit Regionalbezug ist umfangreich. So ist auch der Aufgabenbestand in den vorhandenen regionalen Organisationsformen recht unterschiedlich. Zu unterscheiden sind zunächst Aufgaben mit genuin regionalem Fokus („geborene Großraumaufgaben“ (Wagener 1985: 76)) von eigentlich kommunalen Aufgaben, die mit dem Ziel von Skalen- oder Synergieeffekten auf die Regionsebene „hochgezont“ werden, sowie schließlich staatlichen Aufgaben der Landesverwaltung, die zur größeren Ortsnähe und Bündelung auf regionaler Ebene dezentralisiert

Vielfalt der Aufgaben mit Regionalbezug

werden. Die genuin regionalen Aufgaben wurzeln in regionalem Koordinationsbedarf und stellen klassische Ansätze zur Bearbeitung von regionalen oder Stadt- Umland-Problematiken dar. Beispiele für geborene regionale Aufgaben sind Regionalplanung, regionaler öffentlicher Personennahverkehr, regionale Struktur- und Wirtschaftsförderung (vgl. ARL 1998: 10-12).

Die Regionalisierung von Politik- und Verwaltungsstrukturen kann auf verschiedenen Wegen erfolgen. Dabei lassen sich die institutionellen Strukturen grob in staatliche, interkommunale und kommunale Formen einteilen (vgl. Benz/Fürst 2003; Sonderarbeitskreis 1973). An dieser Stelle sollen „weichere“ (Fürst 2010) Formen von Regional Governance ausgeblendet werden, da diese zwar wichtige Aufgabenfelder besetzen, aber im Kernbereich der hier behandelten Aufgaben nur eine ergänzende Rolle spielen können.⁵

Staatliche Aufgabenwahrnehmung: Zur staatlichen Wahrnehmung von Aufgaben mit Regionalbezug stehen grundsätzlich mehrere Optionen zur Verfügung:

- **Mittelinstanzen:** Die „klassische“ staatliche Organisationsform von Aufgaben mit Regionalbezug in den westdeutschen Flächenländern stellen die staatlichen Mittelinstanzen⁶ dar (vgl. Sonderarbeitskreis 1973). Bei abweichender Terminologie („Bezirksregierungen“ in NRW; „Regierungsbezirke“ in Hessen, „Regierungspräsidien“ in Baden-Württemberg, „Regierungen“ in Bayern) und unterschiedlichem territorialen Zuschnitt zeichnen sich Regierungspräsidien durch Aufgabenvielfalt aus. Sie sollen in ihrer Struktur nach die Landesressorts auf regionaler Ebene spiegeln und bündeln. D. h. sie stellen vertikal die wesentliche Schnittstelle zwischen den Obersten Landesbehörden und den Kommunen sowie den Unteren Landesbehörden dar.⁷ In dieser Funktion fungieren sie als Beratungs-, Widerspruchs-, Beschwerde- und Kontrollinstanz. Horizontal sollen sie die unterschiedlichen Ressorts „bündeln“, d. h. bei Koordinationsbedarfen auf regionaler Ebene

Alternative Organisationsformen von Aufgaben mit Regionalbezug

Staatliche Aufgabenwahrnehmung

Mittelinstanzen

⁵ Beispiele für solche informellen und „weichen“ Formen der Kooperation stellen regionale Netzwerke, Regionalkonferenzen oder Arbeitskreise zu Einzelthemen (sektoraler Zuschnitt) oder themenübergreifenden Belangen dar. Hier lassen sich Zusammenarbeitsformen mit organisatorischem Kern (also einer eigenen Geschäftsstelle wie bei Entwicklungsagenturen) und solche ohne organisatorischen Kern unterscheiden. Sie dienen in erster Linie als Beratungsorgane oder Dienstleister.

⁶ Hier wird der Mittelinstantzbegriff organisatorisch im Sinne einer einheitlichen Organisation zum Vollzug mittelinstantzlicher Aufgaben, nicht ein prozessbezogener Begriff verwendet, der sich nur auf den Aufgabenvollzug bezieht.

⁷ Beispielhaft seien als Untere Landesbehörden in Niedersachsen die zehn Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter genannt, die nach Wegfall der Bezirksregierungen ohne regionale Bündelung direkt der Obersten Landesverwaltung unterstellt sind.

ein zentrales Abstimmungsorgan darstellen und dem Grundsatz der „Einheit der Verwaltung“ Rechnung tragen.

- *Oberste Landesbehörden:* Die direkte Wahrnehmung von Aufgaben mit Regionalbezug durch die Ministerien oder die Staatskanzlei selbst ist eine oft in kleineren Flächenländern gewählte Option (z. B. bei der Regionalplanung in Schleswig-Holstein). In größeren Ländern stellen Informationslücken und fehlende regionale Bezüge einen wesentlichen Kritikpunkt dieser Form der Aufgabenwahrnehmung dar. Gleichzeitig wird so die Ressortlogik reproduziert, so dass Bündelungs- und Ausgleichseffekte ausbleiben (mit Ausnahme der Ansiedlung in der Staatskanzlei).
- *Landesämter und Obere Sonderbehörden:* Obere Sonderbehörden nehmen in der Regel spezialisierte Aufgaben mit Vollzugscharakter wahr. Die Spezialisierung erfordert häufig die Konzentration der Behörde an einem Ort. Im Kern gelten für diesen Organisationstyp die gleichen Bedenken wie bei einer Ansiedlung im Ministerium: Die Informationskosten sind hoch und eine Aufgabenbündelung findet kaum statt.
- *Regionalisierte (Mittlere und Untere) Sonderbehörden:* Dieser, nach den Vorbildern der Finanzverwaltung und anderer Sonderbehörden wie Oberschulämtern, Forstdirektionen oder Polizeipräsidien strukturierte Behördentyp bringt vertikal den Vorteil einer Verankerung in der Region (mithin geringere Informationskosten) mit. Defizitär bleibt weiterhin die fehlende Aufgabenbündelung.
- *Auftragsverwaltung:* Die Heranziehung anderer Verwaltungen, im Regelfall der Kommunen, zur Aufgabenwahrnehmung, bringt den Vorteil der Ortsnähe mit sich, bringt andererseits Kontrollprobleme und teilweise auch Skalenprobleme.

Oberste Landesbehörden

Obere Sonderbehörden

Mittlere und Untere Sonderbehörden

Auftragsverwaltung

Zusammenfassend weisen alle Alternativen der staatlichen Aufgabenwahrnehmung zu Regierungsbezirken als Mittelinstanzen den Nachteil auf, dass horizontale Koordinationsaspekte vernachlässigt werden.

Interkommunale Aufgabenwahrnehmung: Auch hier gibt es mehrere Optionen der Aufgabenwahrnehmung:

Interkommunale Aufgabenwahrnehmung

- *Höhere Kommunalverbände:* Im Gegensatz zu den staatlichen Behörden sind Höhere Kommunalverbände als nicht-staatliche, kommunale Verwaltungseinheiten konzipiert. Wenn auch meist durch Landesgesetz geschaffen, vereinigen sie die Gemeinden und Gemeindeverbände in ihrem Territorium, die den Verband aus Umlagen finanzieren. Die nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände und die bayerischen Bezirke stellen Beispiele für solche Verbände dar. Sie nehmen häufig regionale Aufgaben mit gewissem

Höhere Kommunalverbände

Umverteilungscharakter (z. B. Eingliederungshilfe) oder regionalem Bezug (Museen, Kliniken) wahr.

- *Regionalverbände und Regionalplanungsverbände*, die regelmäßig auf gesetzlicher Grundlage errichtet werden: Regionalverbände beziehen sich ebenfalls auf ein klares Territorium. Rechtsform können vereinbarte Zusammenschlüsse oder ein Zwangsverband auf gesetzlicher Grundlage sein. Mitglieder sind die angehörigen Kommunen. Oberstes Entscheidungsorgan bildet die Versammlung der Vertreter der Kommunen in einer Regionalversammlung (Beispiele bilden Planungsverbände wie der Planungsverband Ballungsraum Frankfurt Rhein-Main, der Regionalverband Großraum Braunschweig oder die Region München).
- *Zweckverbände*: Zweckverbände als öffentlich-rechtliche Körperschaften ohne eigene Gebietshoheit. Diese können wiederum unterschieden werden nach einfachen Ein-Zweck-Verbänden und mit mehreren Aufgaben betraute Zweckverbände.

Regionalverbände und Regionalplanungsverbände

Zweckverbände

Kommunal verfasste Aufgabenwahrnehmung

- *Regionale Gebietskörperschaften* (Großkreise und Regionalkreise) sind mit klaren Verwaltungsaufgaben betraut und stellen eine eigenständige Verwaltungsebene mit klaren territorialen Grenzen dar. Die Rechtsform der Gebietskörperschaft gibt ihr formale Durchsetzungsgewalt. Sie verfügen über eine eigene gewählte Vertretungskörperschaft wie ein Regionalparlament o. ä. In der Diskussion kursiert einerseits das Modell der „Regionalstadt“ – eine Gebietskörperschaft deren Untergliederungen („Bezirke“) politisch unselbständig mit geringen Kompetenzen ausgestattet sind. Nach einhelliger Meinung stellt dieses Modell kein überzeugendes Zukunftsmodell für die Organisation von Regionen dar (vgl. Prieb 1999: 624). Zweites Modell bildet der Regionalkreis, in dem die Glieder ihre kommunale Eigenständigkeit bewahren. Herausragende Beispiele sind die Region Hannover und Aachen sowie der Stadtverband Saarbrücken. Diese unterscheiden sich allerdings im Umfang der auf sie übertragenen Aufgaben deutlich.
- *Kommunalisierte Aufgabenwahrnehmung und interkommunale Zusammenarbeit*: Schließlich können einzelne Aufgaben vollständig kommunalisiert werden. Je nach Aufgabenzuschnitt kommen hier die Kreise oder auch die Städte und Gemeinden in Betracht. Grundsätzlich können Aufgaben als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung oder Auftragsangelegenheiten wahrgenommen werden. Kommunale Aufgabenwahrnehmung gerät an ihre Grenzen, da immer die Leistungsfähigkeit, die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung und das Spannungsverhältnis zwischen fachlichen und politischen

Regionale Gebietskörperschaften

Kommunale Aufgabenwahrnehmung

Zielsetzungen zu beachten sind (vgl. Ebinger/Bogumil 2008). Interkommunale Zusammenarbeit bezieht sich auf vertraglich geregelte Vereinbarungen, die sich in aller Regel auf Einzelaufgaben beschränken. Hierzu können öffentlich-rechtliche oder auch privatrechtlich begründete Kooperationsverträge, gemeinsame Gesellschaften oder aufgabenspezifische Ein-Themen Zweckverbände gezählt werden.

Die skizzierten Varianten der Wahrnehmung von Aufgaben mit Regionsbezug weisen spezifische Vor- und Nachteile auf, die aus drei wesentlichen Spannungsfeldern resultieren: Der zwischen sektoraler und territorialer Organisation, der zwischen zentraler und dezentraler Aufgabenwahrnehmung und der zwischen staatlicher und kommunaler Konstitution.

Sektorale versus territoriale Organisation (vgl. Benz 2002; Bogumil/Jann 2009: 85-87; Wagener 1976; Wollmann 2006): Die Entscheidung für einen *sektoralen*, aufgabenbezogenen Zuschnitt der Organisation bringt Vorteile der Spezialisierung und Professionalisierung mit sich und zielt auf eine optimale Erfüllung öffentlicher Teilfunktionen. Gleichzeitig bringt sektorale Organisation aber die potentiellen Nachteile einer fachlichen Einseitigkeit mit Überspezialisierung und der Entwicklung überzogener Eigenrationalitäten mit sich. Dies kann zu mangelnder Koordinierung mit anderen Aufgabenfeldern und Verwaltungsträgern führen. Insbesondere Sonderbehörden wird die Entwicklung einer eindimensionalen Fachlogik und der Abkoppelung von fachübergreifenden Gesichtspunkten nachgesagt (vgl. Wagener 1985: 45). Ein *territoriales Organisationsmodell*, das ein breiteres Spektrum an Verwaltungsaufgaben umfasst, entfaltet demgegenüber seine Stärke gerade in der Koordinierung, Bündelung und Harmonisierung unterschiedlicher – auch konfligierender – Aufgabenfelder. Dieser Gewinn an horizontaler Integration kann jedoch auf Kosten der fachlichen Spezialisierung gehen, so dass aus rein fachlicher Sicht die Gefahr einer teilweise suboptimalen Aufgabenerfüllung gegeben ist. Als wesentlicher Vorteil der Bündelung von Aufgaben in einer Verwaltungseinheit wird angenommen, dass über die Aufbauorganisation Voraussetzungen zur besseren Koordination von Fach- und Querschnittspolitiken geschaffen werden. Dies setzt voraus, dass die Hürden und Kosten einer (positiven) Koordination gesenkt werden und sich innerhalb der Verwaltungseinheiten regelmäßige Austauschbeziehungen stabilisieren.

Zentrale versus dezentrale Organisation (vgl. Grohs et al. 2012): Die zentrale Organisation von Aufgaben bringt Vorteile der Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung und ermöglicht die Realisierung von Skaleneffekten. Gleichzeitig entstehen aber hohe Informationskosten und örtliche und regionale Belange werden unzureichend berücksichtigt. Dezentrale Aufgabenwahrnehmung ermöglicht dagegen die Berücksichtigung lokaler Belange und Informationen, ist aber häufig nicht in der Lage notwendige

Spannungslinien

Sektorale versus territoriale Organisation

Zentrale versus dezentrale Organisation

Spezialisierungen vorzuhalten und Skaleneffekte auszuschöpfen. Zudem können externe Effekte schwer kontrolliert werden.

Staatliche oder Kommunale Verfasstheit: Die Frage nach staatlicher oder kommunaler Organisation stellt sich insbesondere im Gebiet sog. „hoheitlicher Aufgaben“. In den uns hier interessierenden Aufgabenfeldern geht es insbesondere um die Frage, inwiefern Aufsichts-, Genehmigungs- und Kontrollfunktionen auf kommunaler Ebene angesiedelt werden können, insbesondere wenn die Kommunen gleichzeitig Gegenstand dieser Funktionen sind (z.B. im Bereich der Haushaltsaufsicht und der Genehmigung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen).

Staatliche versus kommunale Organisation

2.2 Landesplanung und Regionalplanung

Landes- und Regionalplanung sind zentrale Instrumente zur Steuerung und Entwicklung des Raumes. Als Querschnittsaufgaben sollen sie die nachhaltige Raumentwicklung unterstützen und unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abstimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte ausgleichen (§1 Abs.1 ROG).

Ziele der Landes- und Regionalplanung

Die Raumordnung in der Bundesrepublik ist an die föderale, mehrstufige Verwaltungsstruktur angelehnt und umfasst vier wesentliche Ebenen. Auf Bundesebene kann die Ministerkonferenz für Raumordnung generelle Leitlinien für die räumliche Entwicklung beschließen, die in der Landesplanung der Länder beachtet werden müssen. Diese Ziele werden im Raumordnungsgesetz, den „Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ und anderen Leitsatzdokumenten formuliert. Dem Bund wurden in der Föderalismusreform 2006 im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung Kompetenzen im Rahmen der Raumordnung zugewiesen, die primär im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) wahrgenommen werden. Als Träger bestimmter Fachplanungen kann der Bund auch selbst raumordnerisch tätig werden.

Einbettung in das System der Raumordnung

Die *Landesplanung* wird in den Bundesländern administrativ unterschiedlich zugeordnet (s. u.). Ihre primäre Aufgabe ist die Konkretisierung der vom Bund gesetzten Grundsätze der Raumordnung für das Landesgebiet. Die Bundesländer übernehmen die vorgegebenen Raumordnungsziele in ihren Raumordnungsplänen, die in den Ländern unterschiedliche Bezeichnungen führen. In Niedersachsen ist dies das Landesraumordnungsprogramm. Sie konkretisieren sie und passen sie den spezifischen Eigenschaften und Bedürfnissen ihres Landes an. Die Raumordnungspläne der Länder enthalten räumliche Vorgaben und sind verbindlich für die Regionalplanung.

Landesplanung

Die Landesziele werden in den Regionalplänen (diese führen in den Bundesländern unterschiedliche Bezeichnungen wie z. B. *Regionale Raumordnungsprogramme* in Niedersachsen oder Regionale Raumordnungspläne in Rheinland-Pfalz) konkretisiert, passen die Landesplanung an ihre regionalen Erfordernisse an, die wiederum verbindlich für die kommunalen Planungen, also vor allem die Flächennutzungs- und Bebauungsplanung sind. Damit ist die Regionalplanung das Bindeglied zwischen der Landes- und kommunaler Planung.

Regionalplanung

Die Berücksichtigung der übergeordneten wie auch der nachgeordneten Planungsbedürfnisse ist im sog. Gegenstromprinzip des ROG rechtlich festgeschrieben.

Ablauf- und Aufbauorganisation

„Die Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume soll sich in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamtraums einfügen; die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamtraums soll die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Teilräume berücksichtigen (Gegenstromprinzip).“ (§1 Abs. 3)

Die rechtliche Basis für Regionalplanungsorganisationen legt das ROG in wie folgt fest: „In den Ländern sind Raumordnungspläne für die Teilräume der Länder (Regionalpläne) aufzustellen.“ (§8 Abs. 1) Die dafür notwendige Organisationsform gibt das ROG in zwei möglichen Modellen vor: (a) Selbständige Planungsgemeinschaften durch den Zusammenschluss von Gemeinden und Gemeindeverbänden, also eine kommunalverfasste Regionalplanung. (b) „Verstaatlichte“ Regionalplanung durch eine Institution des Landes, wobei die Gemeinden aber in einem förmlichen Verfahren beteiligt werden müssen. Beide Modelle werden durch die Bundesländer in unterschiedlichen Ausformungen und Charakteristiken praktiziert, die weiter unten in fünf Modellen zusammengefasst werden. Anzumerken ist, dass die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen sowie das Saarland wegen des zu kleinen Bezugsraumes rechtlich nicht zur Aufstellung eines Regionalplans verpflichtet sind und daher ihre Flächennutzungspläne bzw. ihr Landesentwicklungsplan die Regionalplanung ersetzt.

Tabelle 1: Aufbau der Raumordnung in Deutschland

	Bezeichnung	Aufgaben	Planinstrumente /Institutionen	Gesetzliche Grundlagen
Bund	Bundesraumordnung	Entwicklung von Leitlinien für das Bundesgebiet in Zusammenarbeit mit den Ländern; Koordination der Bundesfachplanung und der Länder	Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland; Raumordnungspläne für den Gesamttraum und für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone (§17 ROG)	Verfassung; Bundesraumordnungsgesetz (ROG)
Länder	Landesplanung	Aufstellung von Zielen und Grundsätzen für das Bundesland; Koordinierung von Raumnutzungsansprüchen; Vorgaben für die Regionen; Kontrolle der Region-	Raumordnungspläne der Länder	Bundesraumordnungsgesetz; Landesplanungsgesetze
Regionen	Regionalplanung	Aufstellung von Zielen für die Regionen; Vorgaben für die Gemeinden; Kontrolle der Gemeinden	Regionalpläne	Landesplanungsgesetze
Gemeinden und Gemeindeverbände	Gemeinde/ Stadtplanung		Gemeindeentwicklungspläne; Bauleitpläne (F- und B-Pläne)	Bundesbaugesetz

2.2.1 Aufgabenwahrnehmung in den Ländern

Die Landesplanung ressortiert in den Bundesländern unterschiedlich (vgl. Tab. 2). Dabei sind Länder zu unterscheiden, die Landesplanung in den Querschnittsressorts Staatskanzlei, Innenministerium oder Finanzministerium ansiedeln (Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen und Schleswig-Holstein) und solchen, die sie in Fachministerien ansiedeln (Wirtschaft, Verkehr und Infrastruktur: Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt). Eine mit Niedersachsen vergleichbare Ansiedlung im Bereich des Landwirtschaftsministeriums findet sich lediglich in Thüringen. Die besondere Bedeutung der Entwicklung des ländlichen Raumes für Niedersachsen wird hier deutlich, die Ansiedlung kann aber auch als Schwächung der Durchschlagkraft der Planung interpretiert werden. Generell wird angenommen, dass eine Ansiedlung in einem Querschnittsressort die Koordination der verschiedenen betroffenen Ressorts erleichtert. Die Ansiedlung in einem Fachressort birgt hingegen die Gefahr, dass die Planung der

Ressortzuordnung

Ressortkonkurrenz zum Opfer fällt (vgl. Fürst/Ritter 1993: 81). Andererseits müssen die landesspezifischen Planungstraditionen und -schwerpunkte selbstverständlich berücksichtigt werden.

Tabelle 2: Ressortzuteilung Landesplanung und Raumordnung

Bundesland	Oberste Landesplanungsbehörde
Baden-Württemberg	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau
Bayern	Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat
Brandenburg	Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung
Hessen	Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung
Mecklenburg-Vorpommern	Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung
Niedersachsen	Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Nordrhein-Westfalen	Staatskanzlei
Rheinland-Pfalz	Ministerium des Inneren und für Sport
Saarland	Ministerium für Inneres, Bauen und Sport
Sachsen	Innenministerium
Sachsen-Anhalt	Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
Schleswig-Holstein	Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration
Thüringen	Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft

Bei der Landes- und Regionalplanung werden die *planerischen* und die *behördlichen* Funktionen in den Ländern für gewöhnlich getrennt (Fürst/Ritter 1993: 85; Fürst 2010). Die behördlichen Funktionen (insbesondere die Genehmigung der Regionalpläne sowie die Durchführung von Raumordnungsverfahren und das Führen der Raumordnungskataster) liegt bei den Oberen Landesplanungsbehörden. Diese sind typischerweise bei den staatlichen Mittelinstanzen verankert (vgl. Tabelle 3). Wo diese wegfallen, wie in Niedersachsen der Fall, werden sie ansonsten von den Ministerien als Oberste Landesplanungsbehörden wahrgenommen. Die ÄrL, die diese Funktion in Niedersachsen übernommen haben, stellen somit einen Sonderfall im Behördenaufbau dar, da sie die *Aufgaben der Oberen Landesplanungsbehörde regionalisiert wahrnehmen, ohne in das breite Aufgabenspektrum einer klassischen Mittelinstanz eingebunden* zu sein. Dies muss kein Nachteil sein, da nicht das komplette Aufgabenportfolio einer Bezirksregierung aus Sicht der Raumordnung bündelungsrelevant ist. In Kapitel 6 werden aber Funktionen identifiziert, die unter Bündelungsaspekten mit dem Ziel einer regionalen Entwicklungssteuerung Synergien versprechen können.

Oberer Landesplanungsbehörden

Tabelle 3: Obere Landesplanungsbehörden

Bundesland	Obere Landesplanungsbehörde
Baden-Württemberg	Regierungspräsidien
Bayern	Regierungen
Brandenburg	wird vom Ministerium wahrgenommen
Hessen	Regierungspräsidien
Mecklenburg-Vorpommern	wird vom Ministerium übernommen
Niedersachsen	Ämter für regionale Landesentwicklung (Braunschweig, Leine-Weser, Lüneburg und Weser-Ems)
Nordrhein-Westfalen	Bezirksregierungen, Regionalverband Ruhr
Rheinland-Pfalz	Struktur- und Genehmigungsdirektionen
Saarland	wird vom Ministerium übernommen
Sachsen	Landesdirektionen
Sachsen-Anhalt	Landesverwaltungsamt
Schleswig-Holstein	wird vom Ministerium übernommen
Thüringen	Landesverwaltungsamt

Aufsichts- und Bündelungsfunktionen dominieren die Aufgabenwahrnehmung der oberen Landesplanungsbehörden. Die Bündelungsfunktion, also die Aufgabe, vertikal den Informationsfluss zwischen der Region und der Landesverwaltung zu verbessern und horizontal die Fachressorts mit den Querschnittsbelangen abzustimmen wird erleichtert, wenn wesentliche Aufgabenfelder mit Raumbezug (Verkehr, Umwelt etc.) auf einer Ebene angesiedelt sind. Insofern wird diese Funktion von einer allgemeinen Mittelinstanz, also den Regierungsbezirken, Regierungspräsidien und Bezirksdirektionen nach Mehrheitsmeinung besser wahrgenommen. Mittelinstanzen „neuen Typs“, also die Landesverwaltungsämter in Sachsen, Thüringen, Sachsen-Anhalt oder bzw. die Struktur- und Genehmigungsdirektionen in Rheinland-Pfalz, können diese Funktion schon nur noch bedingt für sich reklamieren. Die ÄrL sind von ihrem gegenwärtigen Aufgabenbestand her nur in sehr eingeschränktem Maße zu dieser horizontalen Koordinationsfunktion in der Lage, die insbesondere in Raumordnungsverfahren von Belang ist.

Die *materielle* Regionalplanung, also die Aufstellung und Entscheidung über die Regionalpläne, wird in den Bundesländern sehr unterschiedlich wahrgenommen. Die Vorgaben zur Verwaltungs- und Prozessorganisation sind im ROG nur lose vorgegeben. So muss es zu einer Beteiligung der kommunalen Ebene (Gemeinden und Kreise) in einem förmlichen Verfahren kommen oder die Kreise und Gemeinden können sich zu kommunalen Planungsverbänden zusammenschließen. Im Wesentlichen finden sich gegenwärtig in den Bundesländern fünf verschiedene Modelle der Regionalplanung:⁸

Organisation der Regionalplanung

⁸ Hesse 2006 unterscheidet demgegenüber drei Modelle: Das „Staatsmodell“, das „Kondominiale Modell“ und das „Kommunalmmodell“ (vgl. Hesse 2006: 8). Die Unterschiede innerhalb der beiden letzten Modelle sind aber so groß,

- eine *staatliche Regionalplanung* findet sich in Schleswig-Holstein, bei der die Regionalplanung staatlich in der Staatskanzlei angesiedelt ist und Gemeinden und Gemeindeverbände nur formal beteiligt werden. Die Regionalpläne für die fünf Planungsregionen werden so zentral erstellt.
- eine *staatsdominierte Form des sog. Kondominalmodells* („gemeinschaftliche Regionalplanung“). Die Planungskapazität wird hier von den Regierungspräsidien und Bezirksregierungen gestellt (Bezirksplanungsbehörden), die Gemeinden und Gemeindeverbände bilden hier eine beratende und beschließende Gremien (z. B. die Regionalräte in NRW) bei den Bezirksplanungsbehörden (so in Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz und NRW).
- ein *kommunaldominierte Form des sog. Kondominalmodells*: hier wird die technische Planungskapazität von einer staatlichen Behörde (Regionale Planungsstelle) gestellt, die Kommunen erhalten aber substantielle Mitentscheidungsrechte im Rahmen der Regionalen Planungsverbände (Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt), die selbständige Planungsgemeinschaften darstellen.
- eine *interkommunal organisierte* und im Kern kommunal getragene Regionalplanung (Baden-Württemberg).
- eine *kommunalisierte Regionalplanung* auf Landkreisebene in Niedersachsen: Regionalplanung als Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises.

In absteigender Reihenfolge können hier unterschiedliche Priorisierungen auf der landespolitischen Agenda angenommen werden (für die spärliche Empirie vgl. Benz/Frenzel 1999; Fürst/Ritter 1993; Hesse 2006; ARL 1995). Je staatlicher und staatsnäher die Planung ist, desto eher können landesplanerische Prioritäten gesetzt werden und räumliche Verteilungsprobleme und Ausgleichsmaßnahmen angegangen werden. Gleichzeitig ist aber ein größeres Konfliktpotential anzunehmen, das sich im offenen Unterlaufen von Planungsvorgaben oder Planungsverweigerung äußern kann. Je kommunalisierter das Regionalplanungsmodell ist, desto weniger kann ein Interesse der mit der Planung bestellten Akteure an überörtlichen Belangen angenommen werden. In Niedersachsen zeigte sich dies in einer starken Zurückhaltung in der Verabschiedung der Planungsdokumente, deren Erstellung sich teils über ein Jahrzehnt hinauszögerte (Fürst/Ritter 1993: 89; Hesse 2006: 40) oder deren Aktualisierung nicht rechtzeitig

Vor- und Nachteile der Planungsorganisation

dass eine weitere Ausdifferenzierung gerechtfertigt scheint. Ebenfalls drei Typen unterscheiden Fürst und Ritter 1993: Sie unterscheiden das Regionalverbandsmodell von Organisationen bei den Mittelinstanzen und schließlich das kommunalisierte niedersächsische Modell (Fürst/Ritter 1993: 87f.). Diese Kategorisierung erfasst weder das Schleswig-Holsteinische Modell noch unterscheidet es das interkommunal-kommunalisierte Modell vom kommunal dominierten Kondominalmodell.

nachgekommen wird.⁹ Mit Stand Mai 2017 waren drei niedersächsische Kreise ohne gültiges RROP: Aurich, Oldenburg und Vechta (vgl. Landtag Niedersachsen; Drucksache 17/7932). *Niedersachsen zeichnet sich also durch den hohen Kommunalisierungsgrad und die damit einhergehende Kleinräumigkeit der Regionalplanung aus.*

Auch die Regionsabgrenzungen und -größen unterscheiden sich erheblich zwischen den Ländern. Die Regionszuschnitte decken sich nur in wenigen Ländern mit den administrativen Grenzen (z. B. der Regierungspräsidien). In den meisten Ländern erfolgt der Regionszuschnitt nach materialen Verflechtungen. So beziehen sich z. B. die Regionen in Rheinland-Pfalz nach den Maßstäben eines „verflochtenen Lebens- und Wirtschaftsraumes (§14 Abs. 1 LPlG RP). Allerdings werden nirgends Kreisgrenzen geschnitten, so dass hier im Regelfall Kongruenz herrscht.¹⁰ Die Kleinräumigkeit der Regionalplanungsebene in Niedersachsen ist mit Ausnahme des Regionalverbands Großraum Braunschweig und der Region Hannover dabei bundesweit einmalig (vgl. Tabelle 4).

Im Regelfall umfassen die Planungsregionen in den anderen Bundesländern (bei z. T. wesentlich größeren Kreisen als in Niedersachsen) mindestens zwei Landkreise. Den größten Gegensatz zu Niedersachsen bildet Nordrhein-Westfalen, in dem die Planungsregionen (mit der allerdings gewichtigen Ausnahme des Ruhrgebiets) deckungsgleich mit den Territorien der Bezirksregierungen sind. Die kleinsten Planungseinheiten finden sich mit dem Landkreis Lüchow-Dannenberg (ca. 50.000 Einwohner) dementsprechend in Niedersachsen, die größte mit dem Regierungsbezirk Düsseldorf mit ca. 5 Mio. Einwohnern) in NRW. Bemerkenswert ist auch, dass die größten niedersächsischen Planungsregionen bis auf eine Ausnahme immer noch kleiner sind als die kleinsten aller anderen Bundesländer, sofern man die Region Hannover und den Regionalverband Großraum Braunschweig ausklammert.

Zuschnitt der Planungsregionen

⁹ Die Regionalen Raumordnungsprogramme sind stets aktuell zu halten. Sofern die Träger der Regionalplanung nicht innerhalb von zehn Jahren planerisch zur Aktualisierung ihres RROP aktiv werden, tritt dieses außer Kraft. So war es z. B. der Fall beim LK Aurich.

¹⁰ Ausnahmen bilden hier Landesgrenzen überschreitende Planungsregionen wie die Region Donau/Iller (Bayern und Baden-Württemberg).

Tabelle 4: Zahl und Größe der Regionalplanungsregionen in den Flächenländern

	Anzahl Planungsregionen	Fläche in km ²			Einwohner		
		Mittelwert	Min.	Max.	Mittelwert	Min	Max
Baden-Württemberg	12	2.979	2.137	4.764	885.936	434.800	2.668.434
Bayern	18	3.919	1.477	5.689	700.236	368.544	2.768.488
Brandenburg	5	5.930	4.556	7.219	489.838	295.080	752.348
Hessen	3	7.052	5.381	8.288	2.027.982	1.041.271	3.822.429
Mecklenburg-Vorpommern	4	5.802	3.603	7.136	399.126	262.412	461.294
Niedersachsen ¹	40	1.193	62	5.078	198.610	48.728	1.128.037
Nds (ohne RH und RGB) ²	38	1.062	62	2.070	149.856	48.728	3.15757
Nds (ohne RH und RGB und Kreisfreie Städte)	32	1241	608	2070	158.084	48.728	31.5757
Nordrhein-Westfalen	5	6.817	5.291	8.003	3.527.619	2.029.648	5.108.290
Rheinland-Pfalz	5	3.969	2.366	6.436	798.873	518.353	1.238.408
Sachsen	4	4.605	3.434	6.523	1.011.596	570.518	1.468.954
Sachsen-Anhalt	4	5.113	3.629	7.676	561.144	201.738	915.455
Schleswig-Holstein	5/3*	3.159	1.606	4.210	563.191	262.682	988.142
Thüringen	4	4.043	3.662	4.679	540.210	368.232	676.390

Quelle: Eigene Berechnungen unter Rückgriff auf Statistisches Bundesamt (2014): Raumordnungsregionen nach Fläche, Bevölkerung und Bevölkerungsdichte am 31.12.2013.

¹ Niedersachsen unter Berücksichtigung der Region Hannover und des RGB Braunschweig.

² In Niedersachsen wurden hier die Kreisfreien Städte (sowie Göttingen) mitberücksichtigt. Diese sind Untere Landesplanungsbehörden (§18 Abs. 1) und Träger der Regionalplanung (§20 NROG) können aber auf die Aufstellung von Raumordnungsprogrammen verzichten (§ 5 Abs. 2 NROG). Flächennutzungspläne sollen diese ersetzen.

* In Schleswig-Holstein wird es zukünftig nur noch drei Planungsregionen geben. Die Angaben beziehen sich auf die fünf Regionen mit bestehenden Regionalplänen

2.2.2 Regionalplanung in Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen

Wie gesehen stellt die Regionalplanung in Niedersachsen den weitestgehenden Kommunalisierungsfall dar, der auch die kleinräumigste Regionalplanung aufweist. Mit Ausnahme der Region Hannover und des Regionalverbands Region Braunschweig stellen die Landkreise ihre Regionalen Raumordnungsprogramme für ihr jeweiliges Gebiet auf. Die kreisfreien Städte sowie Göttingen sind ebenfalls Träger der Regionalplanung, können aber auf ein RROP verzichten und regionalplanerische Aspekte in ihrer Flächennutzungsplanung berücksichtigen. Den ÄrL, die sich hier in der Nachfolge der Regierungsvertretungen bewegen, kommt hier lediglich die Genehmigungsrolle zu, also einen Abgleich mit den Planungszielen der Landesplanung. Der Prüfraumen beschränkt sich „ausschließlich auf die

Regionalplanung in Niedersachsen am kleinräumigsten

Rolle und Kompetenzen der ÄrL in der Regionalplanung

Einhaltung der formellen und materiellen Vorschriften des Raumordnungsrechts und das ordnungsgemäße Zustandekommen des RROPs.“ (LT-Drucks. 17/3820). Eine proaktive planerische Rolle und eine Beteiligung in der Planerstellung jenseits von Beratungsleistungen sind ihnen momentan verwehrt.

Dabei darf die Beratungsfunktion allerdings nicht unterschätzt werden. Häufig werden die Entwürfe zu den RROPen im Genehmigungsverfahren durch die Beratung der Oberen Landesplanungsbehörden substantiell verändert. Dies ist auch eine Konsequenz der fehlenden professionellen Personalausstattung in den Landkreisen. Daneben sind die ÄrL verantwortlich für die (selten vorkommende) Durchführung von Raumordnungsverfahren von übergeordneter Bedeutung, also der Prüfung von Großvorhaben nach § 1 der Raumordnungsverordnung¹¹ auf ihre Raumverträglichkeit, also die Konformität mit Landes- und Regionalplanung. Dieses Verfahren ist häufig dem eigentlichen Planfeststellungsverfahren oder anderen Genehmigungsverfahren vorgelagert, die allerdings durch andere Behörden erfolgen. So werden Planfeststellungsverfahren momentan von der Niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr (Dezernat 33) als Planfeststellungsbehörde durchgeführt. Die Durchführung von Raumordnungsverfahren liegt sonst bei den Kreisen und kreisfreien Städten als Untere Landesplanungsbehörden (§19 NROG).

Als ergänzendes Defizit wird für Niedersachsen angeführt, dass hinsichtlich der Führung der Raumordnungskataster als Instrument der Raumbewachung Vollzugsdefizite bestehen. Diese von den ÄrL geführten Kataster sollen alle raumbeanspruchenden und raumbeeinflussenden Planungen und Maßnahmen erfassen. Die für die Meldung dieser Planungen und Maßnahmen verantwortlichen Unteren Planungsbehörden kommen dieser Aufgabe offensichtlich nur unzureichend nach.

Im Bundesvergleich ist dieser Dezentalisierungsgrad einmalig. Am nächsten kommt ihm noch das Verfahren in Baden-Württemberg, das die Regionalplanung allerdings durch die Zusammenfassung von zwei bis sechs Landkreisen/Stadtkreisen zu Planungsregionen territorial in größerem Maßstab ansiedelt. Demgegenüber stehen Hessen und Nordrhein-Westfalen mit den größten Planungsregionen und dem nach Schleswig-Holstein zentralisiertesten Verfahren. Diese sollen im Folgenden als Vergleichsmaßstab herangezogen werden.

Niedersachsen im Bundesländervergleich

¹¹ Darunter fallen u. a. der Bau von Bundesfernstraßen, kerntechnische Anlagen, Deponien, Errichtung von Feriendörfern und komplexen Hotelanlagen etc.

2.2.2.1 Baden-Württemberg: Interkommunale Regionalplanung in Regionalverbänden

Regionalplanung in Baden-Württemberg wird seit 1972 von den zwölf Regionalverbänden getragen. Diese werden interkommunal von den Mitgliedsgemeinden und -kreisen getragen und von einem gewählten Verbandsvorsitzenden geleitet. Die laufenden Geschäfte werden von einem Verbandsdirektor geführt. Die Regionalverbände sind Körperschaften Öffentlichen Rechts. Die gesetzliche Grundlage bildet das Landesplanungsgesetz in seiner derzeitigen Fassung vom 10. Juli 2003. Einhergehend mit der Kreisgebietsreform im selben Jahr wurden am 1. Januar 1973 die Regionalverbände als öffentlich-rechtliche Träger der Regionalplanung gebildet. Dies bedeutet, dass sie im Rahmen der bestehenden Gesetze agieren müssen, jedoch selbstverantwortlich über übertragene Aufgaben entscheiden können. Die Regionen haben damit eine formale und institutionelle Aufwertung erhalten. Mit Ausnahme der später eingeführten grenzüberschreitenden Zuständigkeit der RVe Donau-Iller und Rhein-Neckar ist deren Gebietsstruktur weitestgehend gleichgeblieben.

Ihr Hauptorgan sind die Verbandsversammlungen. Die Mitglieder der Verbandsversammlung werden von den einzelnen Kreistagen und Landräten der Landkreise bzw. von den Gemeinderäten und den Oberbürgermeistern der Stadtkreise gewählt (§ 35 LPlIG). In der Praxis sind die Mitglieder überwiegend Kreis- und Stadträte sowie (Ober)Bürgermeister der Kommunen. Da somit die Spitzen von Politik und Verwaltung der Kommunen im Hauptgremium der RVe sitzen, kann auch davon ausgegangen werden, dass die kommunalen Partikularinteressen eine große Rolle in den Entscheidungsprozessen spielen. Die Verbandsversammlung kann also als Sprachrohr der Kreise und Gemeinden verstanden werden. Die Verbandsversammlung wählt aus ihrer Mitte einen ehrenamtlichen Verbandsvorsitzenden.

In den Bereichen jedes der vier Regierungspräsidien existieren derzeit drei Regionalverbände, die sich im Durchschnitt aus vier Stadt- und/oder Landkreisen zusammensetzen (ausgenommen hiervon der RV Rhein-Neckar mit 15 Stadt- und Landkreisen). Ein Vorteil dieser eher geringen Anzahl an institutionell zusammengefassten Kreisen ist, dass die Planungsarbeit spezifischer auf die Region und die beteiligten Akteure angepasst werden kann, so dass die Motivation zur kooperativen Zusammenarbeit stärker ist. Konflikte zwischen Kommunen oder dem Verband und einzelnen Gemeinden lassen sich im Prozess der Regionalplanung relativ gut lösen, da vor allem vom Verband selbst viel Überzeugungsarbeit geleistet wird und die Ausrichtung von Verband und kommunalen Akteuren auf ein gemeinsames „Regionswohl“ eine für beide Seiten letztlich akzeptable Lösung vereinfacht (Interview). Nachteilig kann sich auswirken, dass die hohe Anzahl an Verbänden diese selbst dazu veranlassen, verstärkt ihre eigenen Interessen zu vertreten ohne auf andere Verbände oder den

Regionalverbände als Träger der Regionalplanung

Organe der Regionalverbände

Territorialer Zuschnitt

Regionale Identität

Gesamtraum Rücksicht zu nehmen. Dies umso mehr, wenn die Mittelinstanzen als eigentlich verantwortliche Regulatoren der regionale Ebene gegenüber den Regionen wenig Durchsetzungskraft haben (Benz et al. 1999).¹²

Nach §30 und §44 des LplG obliegt dem Wirtschaftsministerium (aktuell: Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau) als Oberster Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde die Fachaufsicht über die RVE, die Regierungsbezirke als Obere Raumordnungsbehörde haben demgegenüber die Rechtsaufsicht über die in ihrem Zuständigkeitsbereich tätigen Verbände. Die Bedeutung der Mittelinstanz ist somit gegenüber den Regionalverbänden schwach ausgeprägt. Sie erfüllt keine Bündelungsfunktion von Fachressorts, die für Planungsprozesse von Bedeutung wären, sondern beschränkt sich auf eine *gesetzliche Aufsichtsfunktion*. Nach Aussage der befragten Regionalverbände greift das RP nicht aktiv in die Planungsprozesse ein; die Regionalverbände bereiten nach vorherigen Grundsatzabsprachen Planungsfälle eigenständig vor. In der Praxis zeigt sich, dass die Verbände nicht nur Arbeitsbeziehungen mit den RPs und dem MVI unterhalten, sondern bei themenspezifischen Sachlagen auch mit Fachressorts des Ministeriums für Ländlichen Raum (MLR) und des Umweltministeriums (Interview).

Die Planungsvorgaben des Landes werden dagegen kritisch bewertet. Der für die Regionalpläne in Baden-Württemberg immer noch geltende Landesentwicklungsplan von 2002 wird mit seiner Datengrundlage von 1999 als nicht mehr zeitgerecht empfunden, denn damit hinkt auch das raumordnerische Grundgerüst den aktuellen und zukünftigen Entwicklungen hinterher. Wichtige Aspekte der Raumplanung wie Energiewende, demographischer Wandel etc. waren damals weit weniger gut aufgearbeitet als heute notwendig wäre (Interview). Dies lässt darauf schließen, dass die Landesplanungsbehörden hier gefordert sind, ihrem Auftrag als „Leitbildgeber“ für die regionalen Planungen stärker nachzukommen als dies anscheinend derzeit der Fall ist. Die dezentralen Strukturen der Regionalplanung lassen hier darauf schließen, dass mit Abgabe der Verantwortung von regionalen Planungsprozessen die staatlichen Behörden auch ihre Aufgabe als Impulsgeber aus den Augen verloren haben.

Nachteilig wirken sich das Fehlen der verwaltungsinternen Koordination zwischen den Fachressorts aus, und dass ihnen formal keine Durchsetzungsmacht gegenüber den Fachplanungen zusteht. Im Kern sind die Regionalverbände Single-Purpose-Administrationen, die durch ihre periphere Ansiedlung (z. B. in Waldshut-Tiengen, Ravensburg, Mössingen)

**Rolle der Landesverwaltung:
Reduzierter Einfluss der Mittelinstanz**

Zurückhaltende Rolle der Landesplanung

Fehlende horizontale Koordination

¹² Dies stellt einen zentralen Unterschied zum hier nicht näher betrachteten Bayern dar, wo die Regierungen die administrative Vorarbeit für die 18 Planungsregionen leisten und somit als Klammer für jeweils ca. drei Planungsregionen fungieren.

auch kaum lokale Kontakte zu anderen Verwaltungszweigen als den Gemeinde- und Kreisverwaltungen aufweisen. Darüber hinaus müssen sie mehr Ressourcen für die Koordination und Kommunikation in der vertikalen Richtung aufbringen, da sie zur Erlangung einer rechtlichen und fachlichen Entscheidungsgrundlage oftmals nicht auf eine zuarbeitende Behörde aus der Landesverwaltung zurückgreifen können. Somit steigen der Arbeitsaufwand und die damit verbundenen Effizienzeinbußen. Ansonsten „leidet“ eine dezentrale Planungsorganisation natürlich, aus Sicht der überregionalen Behörden, an der Dominanz von

„[...] lokalistische[n] Interessen über regionale Belange: Die Vertretungsorgane werden i.d.R. von kommunalen Delegierten besetzt, die kommunale Interessen repräsentieren, nicht aber primär die Belange des Kollektivs „Region““. (Fürst 1999: 360).

In der Folge kann es zu Entwicklungsdisparitäten zwischen Regionen kommen (Fürst et al. 1990; Kuhlmann et al. 2011).

2.2.2.2 Hessen und Nordrhein-Westfalen: Staatlich dominierte Regionalplanung bei den Bezirksregierungen

Hessen und Nordrhein-Westfalen weisen in der Regionalplanung ähnliche Strukturen auf. In beiden Ländern dominieren die Mittelinstanzen die Planungsprozesse. Die Gebietszuschnitte der Planungsregionen sind bundesweit die größten. Daher werden um Doppelungen zu vermeiden beide Länder in einem Abschnitt behandelt.

In Hessen änderte sich die Regionalplanung 1980, als die selbständigen sechs Planungsgemeinschaften in die staatliche Planung durch die drei Regierungsbezirke überführt wurden. Die drei Regierungsbezirke Darmstadt, Gießen und Kassel, die ebenfalls Anfang der 1980er Jahre neu gegliedert wurden, beinhalten seither die Planungsregionen Süd-, Mittel-, und Nordhessen, die aus 16 (Südhessen; der Kreis Bergstraße ist planerisch Teil der länderübergreifenden Planungsregion Rhein-Neckar), 5 (Mittelhessen) und 7 (Nordhessen) Stadt- und Landkreisen bestehen. Im Unterschied zu BW zeigt sich hier bereits der größere Bezugsrahmen von Regionalplanung mit größeren Gebietskörperschaften.

Auch in Nordrhein-Westfalen ist die Regionalplanung bei den fünf (staatlichen) Bezirksregierungen mit den ihnen zugeordneten Regionalräten (stimmberechtigte Mitglieder werden von den kreisfreien Städten und Kreisen entsandt) angesiedelt. Eine – allerdings gewichtige – Ausnahme stellt das Ruhrgebiet dar. Für dieses ist seit Oktober 2009 der Regionalverband Ruhr (RVR) für die Regionalplanung zuständig. Die Bereiche des Ruhrgebiets sind somit in den Regionalplänen der das Ruhrgebiet betreffenden Bezirksregierungen nicht mehr enthalten. Da dieses Spezifikum für einen Ländervergleich auf Grund der recht einmaligen Situation des Ruhrgebiets nicht zielführend ist, wird im Weiteren auf die klassische Konstellation der Regionalplanung bei den Bezirksregierungen abgestellt.

Hessen und Nordrhein-Westfalen als ähnliche Modelle

Regierungspräsidien als Träger der Regionalplanung: Hessen

Bezirksregierungen als Träger der Regionalplanung: Nordrhein-Westfalen

Mit der Leitrolle der Bezirksregierungen und Regierungsbezirke nehmen in beiden Ländern der Einfluss der Landesregierung und deren Planungsvorstellungen zu. Oberste Landesplanungsbehörde in Hessen ist das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung (HMWEVL), obere Landesplanungsbehörde die Regierungsbezirke der entsprechenden Planungsregionen. In NRW übernehmen die Staatskanzlei und die Bezirksregierungen die gleiche Rolle.

**Dominierende Stellung der
Regierungsbezirke**

Eingebettet in die Struktur der Regierungsbezirke sind in Hessen die Regionalversammlungen, die die Aufstellung von Regionalplänen verabschieden. In NRW erfüllen die Bezirksplanungsräte die gleiche Funktion. Die Planerstellung liegt hier bei den Bezirksplanungsbehörden, die bei den Regierungsbezirken angesiedelt sind. Den Regierungsbezirken obliegt auch die Geschäftsführung für die Regionalversammlung bzw. dient den Bezirksplanungsräten als deren Geschäftsstelle; damit hat sie den Charakter der zuarbeitenden Verwaltung für die Beschlüsse und Entscheidungen der Regionalversammlungen. Ebenso erfüllt sie Bündelungsfunktionen von Fachressorts in der Mittelinstanz (Fürst/Ritter 1993; Interview). Regionale Entwicklung wird von der staatlichen Seite als „gemeinsame Gestaltungsaufgabe“ verstanden, was eine enge Kooperation von Wirtschaft, Staat und Politik verlange. Aus diesem Anspruch lässt sich auch die starke staatliche Leitung von Planungsprozessen herauslesen (HMWEVL 2015). Dem HMWEVL obliegt nach §12 Abs. 1, HLPg die Rechts- und Fachaufsicht über die Regionalversammlungen; es muss von den Geschäftsstellen der Regionalversammlungen regelmäßig über Planungsprozesse unterrichtet werden. Ebenso obliegen ihm fast alle Rechte über abschließende Genehmigungsverfahren in Sachfragen des Regionalplans (HLpG). Den staatlichen Behörden kommt damit also eine große Bedeutung für die Planungsprozesse zu. Dies bedeutet auch Effizienzgewinne, wenn Genehmigung-, Entscheidungs- und Kontrollprozesse institutionell nah beieinanderliegen und Synergieeffekte zur verbesserten Koordination (Bündelung) genutzt werden können.

**Regionalversammlungen und
Bezirksplanungsräte als be-
schließende Organe**

Die in den Regionalversammlungen vertretenen Kreise und Städte verabschieden zwar die Planungsdokumente, die Informationsasymmetrien zugunsten der Bezirksplanungsbehörden sind aber groß und oft fehlt den kommunalen Vertretern die inhaltliche Kompetenz auf Augenhöhe zu argumentieren. Die Auswirkungen fasst Seifert (1986) kurz und prägnant zusammen: „Wer organisiert, bestimmt.“ (S. 33). Der Landesplanung soll damit mehr Durchgriff gegeben werden. Die Regionalversammlung als partizipatives Organ setzt sich (nach §15 HLG) aus gewählten Vertretern der kreisfreien Städte, Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden zusammen, die gleichzeitig Mitglied des jeweiligen kommunalen Parlamentes sind. Als parlamentarisch-demokratisches Gremium obliegt der Regionalversammlung das Beschlussrecht über die Aufstellung und den Entwurf des Regionalplans (§15 Abs. 2, HLG). Da den Regionalversammlungen

**Reduzierter Kommunalere
Einfluss**

anders als in BW keine eigene Verwaltung zur Verfügung steht, ist sie auf die Vor- und Zuarbeit der zuständigen Dezernate des Regierungsbezirks angewiesen (Interview). Koordinations- und Abstimmungsprozesse spielen außerhalb der formalen Teilnahmeprozesse anscheinend eine untergeordnete Rolle im Prozess der Regionalplanung, was die Informationsasymmetrien noch verstärkt.

Trotz einer vertrauensvollen Zusammenarbeit in der Regionalversammlung mangelt es den Planungsregionen, nach Ansicht der Beteiligten, an einem ausgeprägten „Regionsbewusstsein“ oder Identität, das eine gemeinsam ausgerichtete Planung positiv beeinflussen würde. Stattdessen wird die Region selbst als eher inhomogen hinsichtlich der Ausrichtung der Gemeinden/Landkreise und derer Planungsziele beschrieben. Beispielsweise orientiert sich in Hessen der Westteil der Region Gießen (LK Limburg-Weilburg) stärker in Richtung Wiesbaden (Maingebiet) und der Vogelbergkreis in Richtung Fulda (Nordhessen) (Interview).

Schwache regionale Identität

Die grundsätzliche Bedeutung der Mittelinstanz liegt in derer Koordinations- und Bündelungsfunktion in vertikaler und horizontaler Hinsicht.

Horizontale Bündelung

„Im vertikalen Bezug geht es darum, den Informationsfluss zwischen Region und Landesverwaltung zu verbessern, die Belange der Region auf Landesebene wirksamer abzubilden, aber auch staatliche Belange in der Region umzusetzen. Im horizontalen Bezug soll die funktionale Komponente des Verwaltungsaufbaus (Fachressorts) mit der territorialen Komponente (Gebietskörperschaften; Raumbezug) verknüpft werden.“ (Fürst/Ritter 1993: 86).

Durch die institutionelle Nähe zu den Fachressorts und Fachplanungen, ergeben sich Potentiale horizontaler Bündelung auf regionaler Ebene. Allerdings birgt die Dominanz der Regierungsbezirke auch Konfliktpotential:

Konfliktpotentiale

„Der Vorteil einer organisatorischen Integration (Planungsstelle als Teil der Mittelinstanz) kann allerdings aufgewogen werden durch die Nachteile eines erhöhten Konfliktpotentials im Verhältnis zu den Kommunen.“ (Benz/Frenzel 199: 343).

Dies kann sich ergeben, wenn Kommunen das Gefühl haben, durch staatliche Beschlüsse und Vorlagen übergangen zu werden oder dass in der administrativen Vorarbeit andere Schwerpunkte gelegt werden, als sie aus kommunaler Sicht eigentlich vonnöten wären. Dies muss nicht einmal bewusst geschehen, vielmehr ist es ein Ausdruck der unterschiedlichen Blickweisen zwischen gesamtregionalen- und teilregionalen Belangen. Im Konfliktfall ist es für die Bezirksregierung als obere Planungsbehörde praktikabler, die Zielvorstellungen der obersten/oberen Landesplanungsbehörde gegenüber der Regionalversammlung bzw. den Kommunen mittels ihrer formalen/gesetzlichen Einflussmöglichkeiten durchzusetzen (Interview). Dennoch bleibt der Ausgleich von Interessen in der Regionalplanung ein wichtiges Ziel der Verwaltung und Konflikte mit beiden Seiten

gehören zum Geschäft: „Wenn alle auf uns schimpfen, dann haben wir es vielleicht gut gemacht.“ (Interview).

Bei einer kommunalisierten Wahrnehmung der Regionalplanung wie in Niedersachsen und (in entschärfter Weise in Baden-Württemberg) stellt sich die Problematik hingegen umgekehrt. Die teilräumlichen Interessen verfügen gleichzeitig über einen Informationsvorsprung. Gleichzeitig ist mit der Planungszurückhaltung ein gängiges Instrument verfügbar, vermeintlich überzogene Regulierungs- und Planungsansprüche abzuwehren. Liegt die zeitliche Taktung der Planung in staatlicher Hand, können solche (in der Vergangenheit in Niedersachsen verbreiteten) leisen „Aufschubstrategien“¹³ vermieden werden und den Kommunen bleibt nur die offene, begründungspflichtige Blockade in den Planungsräten.

Dezentralisierte Organisationsformen wie in Regionalverbänden und selbständigen Planungsgemeinschaften haben gerade dort den Vorteil einer

„[...] Rolle eines Moderators in Koordinations- und Konfliktregelungsprozessen mit Fachverwaltungen [und] dies umso mehr, wenn die Verbände keine reine Interessenformierung der Kommunen gegen das Land betreiben. Ihr Vorteil liegt in der organisatorischen Unabhängigkeit und in der breiten Informationsbasis, die sie in Verhandlungs- und Überzeugungsprozessen fruchtbar machen können.“ (Benz/Frenzel 1999: 343).

2.2.2.3 Vergleich der Regionalplanungsorganisation

Im Vergleich zeigt sich, dass ein stärkerer organisatorischer Einbezug der Mittelinstanz, wie in Hessen oder Nordrhein-Westfalen, eine gesamtregionale Planung im Sinne eines übergeordneten „Regionswohls“ einfacher zu steuern macht. Die Entwicklungssteuerung des Gesamttraumes ist so aus staatlicher Sicht viel kontrollierter. Ungewollte Entwicklungstendenzen lassen sich so schneller ausgleichen, da der Durchgriff auf die Kreise und Gemeinden stärker ist. Aus rein fachlich-bürokratischer Sicht eignet sich dieses Modell besser, da Störfaktoren wie Partikularinteressen keinen großen Einfluss auf den Planungsprozess nehmen können. Die Verwaltung ist hier im Idealfall abgekoppelt von den politischen Entscheidungsträgern und ohne Eigeninteresse rein den überörtlichen Belangen verpflichtet. Regionalplanung ist dahingehend vielmehr ein fachlich-administrativer als politischer Prozess.

Es hat sich gezeigt, dass dieses Bild jedoch nicht immer der Praxis entspricht. Der Einbezug der Regionalversammlung als Forum der kommunalen Interessen erzeugt Spannungslinien, die einen größeren Interessensaustausch- und Kommunikationsbedarf zur Erlangung von Akzeptanz verlangen. An diesem Punkt schwächeln das hessische und nordrhein-

Vergleich zu Baden-Württemberg und Niedersachsen

Konflikteindämmung

Steuerungsfähigkeit

Konfliktpotentiale

¹³ In gänzlich anderem Kontext vergleichbar sind die britischen Erfahrungen mit der (interkommunalen) Aufstellung von Regional Spatial Strategies. In Erwartung der Abschaffung dieser Regionalpläne durch eine konservativ dominierte Regierung wurden diese weit hinausgezögert und tatsächlich 2010 abgeschafft (vgl. Grohs 2012).

westfälische Modell. Die Mittelinstanzen sehen es als schwierig an, neben ihrer fachlichen Arbeit auch noch eine Moderatorenrolle einzunehmen. Das kommunalverbandliche Modell Baden-Württembergs hat den Vorteil der größeren Problem- und Adressatennähe. Die Regionalplanung wird nicht als staatlich dominiert erachtet, sondern basiert auf der interkommunalen Zusammenarbeit auf der Regionalebene. In dieser Rolle kommt den Verbänden große Bedeutung für die vertikale und horizontale Koordination und Kommunikation zwischen Kommunen und staatlichen Behörden zu. Im Sinne einer kooperativen Verwaltung begründet sich die Legitimität der Verbände auf ihrer unabhängigen Moderatorenrolle gegenüber den kommunalen, öffentlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren von Regionalplanung (Benz 1994). Dem aktuellen Anspruch einer bürgernahen Verwaltung kommt also das kommunalverbandliche Modell eher nach. Nachteilig wirkt sich die Distanz zu staatlichen Fachbehörden aus, die Regionalverbände verfügen über keine Bündelungsfunktionen einer Mittelinstanz. Daher ist auch die interregionale Kooperation und Abstimmung schwierig, sie wird nur eher lose durch die Aufsichtsfunktion der RPs erfüllt. Eine ganzheitliche Regionsentwicklung wird so erschwert, insbesondere wenn durch die oberste Landesplanungsbehörde keine Leitbilder in Form aktueller Planungsziele vorgegeben werden.

2.2.3 Zwischenfazit für Niedersachsen

Eine Übertragung des Ländervergleichs auf Niedersachsen und speziell die Situation der ÄrL fällt schwer. Will man die eigentlichen Ziele der Regionalplanung, also eine querschnittsbezogene Ausgleichs- und Steuerungsfunktion auf überörtlicher Ebene, ernstnehmen, muss die niedersächsische Situation als defizitär erscheinen:

- Die äußerst kleinteilige Regionalplanung auf der wiederum im Bundesvergleich sehr kleinteiligen Kreisebene hat kaum das Potential, überörtliche Ausgleichsfunktionen zu erfüllen und die Belange des Gesamttraumes hinreichend zu berücksichtigen, da naturgemäß die lokalen Interessen dominieren. Umgekehrt ist Niedersachsen als großes Flächenland zu weitläufig, um über die Landesplanung diese Defizite ausgleichen zu können.
- Die mit der Kommunalisierung verbundene *Ortsnähe* kann hier einerseits unter dem Gesichtspunkt der Anpassung an die örtlichen Verhältnisse als vorteilhaft angesehen werden, andererseits geht durch die Kleinräumigkeit die Berücksichtigung überörtlicher Belange und Koordinationsbedarfe verloren. Gleichzeitig erweist sich die Kreisebene häufig nicht in der Lage, professionelle Qualität in der Planaufstellung und -durchführung vorzuhalten. Dies als „Entfeinerung“ und „Flexibilisierung“ (Hesse 2006: 39) gutzuhießen, bedeutet im Gegenzug einen Verzicht auf einen regionalplanerischen Anspruch.

Defizitäre Situation der Regionalplanung

Kleinteiligkeit

Verzicht auf regionalplanerischen Anspruch

- Die ÄrL verfügen nur über unzureichende Instrumente, um diese Problematik anzugehen. Die regionalen Handlungskonzepte sind für die Regionalplanung weder rechtlich bindend noch auf die Anforderungen an die RROP abgestimmt. Die Genehmigungsfunktion der RROP bezieht sich primär auf einen formalen Abgleich mit den Zielen der Landesplanung. Eine eigenständige pro-aktive Regionalplanung findet nicht statt. Als Möglichkeit im bestehenden Rahmen stärker aktiv zu werden wäre die verstärkte „raumordnerische Zusammenarbeit“ nach §13 ROG. Hier könnten (informelle) planerische Konzepte (z.B. regionale Siedlungs-, Einzelhandels- oder Gewerbekonzepten) auf Basis raumordnerischer Verträge Verbindlichkeit erlangen. Dies setzt aber entsprechende personelle Kapazitäten voraus.

Fehlendes Instrumentarium der ÄrL

- Horizontale Koordinationsmöglichkeiten in den ÄrL sind äußerst beschränkt. Für die Regionalplanung relevante Aufgabenbereiche wie Verkehr und Umwelt sind momentan nicht integriert. Auch wenn bislang kaum Erfahrungen mit Raumordnungsverfahren von übergeordneter Bedeutung vorliegen, schwächt dies die Stellung der ÄrL. Dies wird deutlich im Vergleich mit den Ländern, in denen die staatlichen Mittelinstanzen substantiellen Einfluss auf die Regionalplanung nehmen können. Um diese Synergien entfalten zu können, wären Aufgaben im Bereich der Verkehrsplanung, der Gewerbeaufsicht des Naturschutzes und der Wirtschaftsförderung sinnvoll.

Fehlende Bündelungsmöglichkeiten

- Der Bundesländervergleich mit den divergierenden Modellen Baden-Württembergs einerseits, Hessens und Nordrhein-Westfalens andererseits zeigt, dass die Planungsorganisation substantielle Bedeutung für den Einfluss der Landes- bzw. Kommunalinteressen hat. Im Moment dominieren die Kommunalinteressen in Niedersachsen deutlich. Hinsichtlich der politischen Durchsetzbarkeit von alternativen Modellen sind hier deutliche Schranken zu sehen. Auch wenn man aus landespolitischen Erwägungen das kommunalisierte niedersächsische Modell kritisch sehen mag, muss klar sein, dass die Kommunen einmal erworbene Kompetenzen nicht einfach wieder abgeben werden, zumal diese im Fall der Regionalplanung als bürgernah, unbürokratisch und „modern“ betrachtet werden. Eine stärkere „Verstaatlichung“ ist also politisch unrealistisch.

Dominanz kommunaler Interessen

- Eine Stärkung der Regionalplanung, entweder durch die verpflichtende Schaffung von Planungsverbänden, die Kreisgrenzen überschreiten, oder durch die Hochzonung von Kompetenzen auf die ÄrL, ist daher politisch schwer durchsetzbar. Am Beispiel des Regionalverbandes Großraum Braunschweig wäre erstere Lösung

Stärkung der Regionalplanung

leichter kommunizier- und durchsetzbar. Dabei darf nicht vergessen werden, dass gerade der RGB stark in der Kritik steht, so dass von einer „Vorbildfunktion“ kaum die Rede sein kann. Den ÄrL fiele neben den bestehenden Funktionen aber allenfalls eine beratende Funktion zu, wie die Erfahrung aus Baden-Württemberg zeigt. Daher wäre landespolitisch die zweite Option sinnvoller, also eine Übertragung der Geschäftsführung und technischen Planaufstellung durch die ÄrL unter Beteiligung eines kommunalen Organs.

- Als weichere und realpolitisch machbarere Option könnte eine Stärkung der als erfolgreich und notwendig erachtete Beratungsfunktion erfolgen, indem den kommunalen Planungsbehörden staatliche Beratungskapazitäten zur Verfügung gestellt werden.

2.3 Koordination der EU-Struktur- und Kohäsionsfonds

Die Förderpolitik der Europäischen Union im Rahmen ihrer Regionalpolitik beruht aus Sicht der deutschen Bundesländer in erster Linie auf drei Fonds: den zwei Strukturfonds *EFRE* (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung) und *ESF* (Europäischer Sozialfonds), sowie dem Kohäsionsfonds *ELER* (Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des Ländlichen Raums). Diese drei Fonds werden durch von der Kommission bewilligte Arbeitsprogramme („*Operationelle Programme*“, im Weiteren OP) von den Ländern für die aktuelle Förderperiode 2014-2020 selbstständig verwaltet, bescheinigt und geprüft. Den Operationellen Programmen liegt die Partnerschaftsvereinbarung zu Grunde, die jeder Mitgliedsstaat mit der Europäischen Kommission für alle EU-Fonds trifft und in denen der jeweilige nationale Gesamtbeitrag zu den thematischen Zielen festgelegt wird.

EU- Struktur- und Kohäsionsfonds

Federführend wurde in Deutschland für die Förderperiode 2014-2020 die Partnerschaftsvereinbarung durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) koordiniert. Zusammen mit dem Kohäsionsfonds *EMFF* (Europäischer Meeres- und Fischereifonds), der über ein OP auf Bundesebene umgesetzt wird (s. u.), werden diese Fonds unter dem Begriff *ESI-Fonds* (Europäische Struktur- und Investitionsfonds) zusammengefasst.¹⁴ Verankert in den Verträgen über die Arbeitsweise der EU haben diese Instrumente der europäischen Förderpolitik das Ziel, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in der EU nachhaltig zu stärken.

Koordinierung auf Bundesebene

¹⁴ Neben den beiden Kohäsionsfinanzinstrumenten ELER und EMFF gibt es noch den *Kohäsionsfonds (KF)*, der in erster Linie schwächeren EU-Mitgliedsstaaten helfen soll, wirtschaftliche und soziale Rückstände aufzuholen. Deutschland ist nicht antragsberechtigt, da das nationale Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Einwohner nicht über 90 % des EU-Durchschnitts liegen darf, um an dem KF partizipieren zu können.

Der *EFRE* soll vorrangig die wichtigsten regionalen Ungleichheiten innerhalb der Europäischen Union abbauen sowie auf die wirtschaftlichen Stärken und Potenziale von Regionen aufbauen. Geprägt werden die Umsetzungsprogramme zum EFRE dabei von den „Europa 2020“-Zielen. Diese Kernziele sind die Förderung von Beschäftigung, Innovation, Klimaschutz und Energie, Bildung sowie die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung durch intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Unterstützt werden vor allem private und öffentliche Investitionen sowie die Innovations-, Gründungs- und Technologieförderung. Finanziert werden durch EFRE auch die *INTERREG*-Programme, die im Rahmen von grenzüberschreitenden Projekten die Zusammenarbeit von Regionen in benachbarten EU-Mitgliedsstaaten ganzheitlich fördern sollen. In Niedersachsen betrifft dies vor allem die Zusammenarbeit mit den Niederlanden. Die den einzelnen Regionen zustehenden EFRE-Fördermittel richten sich prinzipiell nach der Wirtschaftskraft (Pro-Kopf-BIP).¹⁵ Die Mittel aus dem EFRE-Fonds werden in Deutschland durch 15 länderspezifische EFRE-OPs und in Niedersachsen durch ein Multifonds-Programm (EFRE und ESF) eingesetzt.¹⁶ Insgesamt beträgt das zugewiesene EFRE-Budget während der aktuellen Förderperiode für Deutschland 19,234 Mrd. Euro.¹⁷ Für das Land Niedersachsen sind hier 690,79 Mio. Euro vorgesehen.

EFRE

Der Europäische Sozialfonds *ESF* dient grundsätzlich der Förderung von Beschäftigung und Strategien, die die Beschäftigungsmöglichkeiten und Arbeitsplatzqualität verbessern sollen. Demzufolge gehören zu den drei inhaltlichen Hauptzielen des ESF, auf nachhaltige Weise Menschen in Arbeit zu bringen, die soziale Eingliederung sowie die Bekämpfung von Armut und (Geschlechter-)Diskriminierung zu fördern und eine bessere Bildung durch erhöhte Investitionen in diesem Bereich zu erreichen. Ebenso wie dem EFRE-Fonds liegen auch hier die zentralen Prioritäten der „Europa 2020“-Strategie der EU-Kommission der Ausrichtung der ESF-Finanzinstrumente zugrunde. Analog zu den Förderkategorien, die beim EFRE angewendet werden, werden auch hier die Regionen in den Mitgliedsstaaten nach stärker, bzw. schwächer entwickelten und Übergangsregionen eingeteilt mit Konsequenzen auf den zu erbringenden Kofinan-

ESF

¹⁵ Generell wird zwischen „stärker entwickelten Regionen“ (Pro-Kopf-BIP über 90 % des EU-Durchschnitts), „Übergangsregionen“ (Pro-Kopf-BIP zwischen 75 und 90%) und „weniger entwickelten Regionen“ (Pro-Kopf-BIP unter 75%) unterschieden. Diese Kategorisierung betrifft bspw. auch den Anteil der Kofinanzierung, die eine Region bei Verwendung von EU-Fördermitteln aus eigenen Mitteln beisteuern muss (zwischen 50 und 85% der zuschussfähigen Ausgaben).

¹⁶ Bis zur letzten Förderperiode 2007-2013 gab es in Niedersachsen bei EFRE und ESF je zwei getrennte OPs – je eines für die Übergangsregion Lüneburg und je eines für das restliche Niedersachsen (als „stärker entwickelte Region“).

¹⁷ Die Mittel sind aufgeteilt nach Übergangsregionen (9,771 Mrd. Euro), entwickelten Regionen (8,498 Mrd. Euro) sowie 965 Mio. Euro für *Europäische Territoriale Zusammenarbeit*.

zierungsanteil. Insgesamt erhält Deutschland für die aktuelle Förderperiode 2014-2020 7,5 Mrd. Euro aus den Mitteln des ESF, dessen Gesamtbudget von 80,3 Mrd. Euro sich auf alle Mitgliedsstaaten der EU verteilt. Für das Land Niedersachsen sind hier 287,52 Mio. EUR vorgesehen.

Der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des Ländlichen Raums *ELER* hat schließlich die Förderung landwirtschaftlicher und ländlicher Räume im Fokus. Dabei soll die Landwirtschaft durch diesen vor allem ökologisch ausgewogener, klimafreundlicher und -resistenter werden. Um dies zu erreichen, knüpft die Europäische Kommission die Vergabe von Fördermitteln an Umweltmaßnahmen. Auf Grundlage der „Europa 2020“-Ziele wurden die inhaltlichen Schwerpunkte für die aktuelle *ELER*-Förderperiode 2014-2020 auf Maßnahmen gerichtet, die z. B. die Förderung von Innovation in der Land- und Forstwirtschaft, die Förderung des Tierschutzes, die Wiederherstellung und die Erhaltung der mit der Landwirtschaft verbundenen Ökosysteme zum Ziel haben. Auch werden durch den *ELER*-Fonds so genannte LEADER-Förderregionen unterstützt – also ländliche Regionen, in denen durch lokale Akteure Projekte zur Regionalentwicklung selbstbestimmt umgesetzt werden. Aus dem EU-weiten Gesamtbudget von 84,936 Mrd. Euro werden während der aktuellen Förderperiode 9,8 Mrd. Euro durch 14 OPs in Deutschland umgesetzt. Insgesamt stehen für das Programm für Niedersachsen und Bremen 1,1 Mrd. € an Plafond- und Umschichtungsmitteln zur Verfügung.

Die Architektur der Vergabe und Durchführung von Fördermitteln aus den drei auf Landesebene relevanten Europäischen Strukturfonds ist *hochkomplex* und durchlief für die laufende Förderperiode (2014-2020) zahlreiche Änderungen, die auch zu Anpassungen in den anderen Bundesländern führten. In der neuen Förderperiode soll die *strategische* Seite der Kohäsionspolitik gestärkt werden. Es soll sichergestellt werden, dass EU-Investitionen Europas langfristige Wachstums- und Beschäftigungsziele („Europa 2020-Strategie“) fördern. Die Mitgliedstaaten sollen sich durch Partnerschaftsvereinbarungen mit der Kommission auf wenige Investitionsprioritäten konzentrieren. Die Verordnungen harmonisieren außerdem die Regelungen zu den verschiedenen Fonds, um die Kohärenz von EU-Maßnahmen zu steigern. Für Niedersachsen stellt sich hier die zusätzliche Herausforderung, dass die ESI-Mittel in der laufenden Förderperiode erstmals *rückläufig* sind, was eine zusätzliche Priorisierung erforderlich macht.

Mit der zunehmenden Regionalisierung der Strukturpolitik seit den 1990er Jahren nahm die regionale Koordination an Bedeutung zu, auch wenn die regionale Ebene nirgendwo alleiniger Träger der Verwaltung der Strukturfonds ist.¹⁸ Ziel der Regionalisierung war eine strategischere Verteilung nach regionalen Prioritäten. Die Niedersächsische Landesregierung hat

ELER

Veränderte Ziele, hochkomplexe Vergabe, weniger Mittel

Bedeutung der regionalen Ebene

¹⁸ Unter „regionaler Ebene“ wird ein Territorium unterhalb der Landesebene verstanden. In der EU-Terminologie werden auch die deutschen Länder als Ganze als „Regionen“ bezeichnet.

diesen Regionalisierungsgedanken für die neue Förderperiode verstärkt aufgegriffen und sieht eine inhaltliche und strategische Fokussierung, regionale Schwerpunktsetzungen, die Koordination zwischen Fördertöpfen und die Bildung von regionalen fondsübergreifenden Maßnahmen zur lokalen Entwicklung als wesentliche Ziele seiner Regionalpolitik an (vgl. u.a. LT-Drucks 17/4261). Konkret ist es das Ziel, die rückläufigen Mittel zielgerichtet dort einzusetzen, wo sie am dringendsten gebraucht werden und die bestmögliche Wirkung entfalten können. Den ÄrL kommt hier die Rolle zu, bei regionalbedeutsamen Förderprojekten (in Zusammenarbeit mit der NBank) regionale Gesichtspunkte in die Vergabe einfließen zu lassen und Förderentscheidungen mit den regionalen Handlungsstrategien zu verknüpfen (vgl. hierzu ausführlicher Kapitel 4.1).

Die Verwaltungs-, Kontroll- und begleitenden Überwachungs- und Evaluierungsstrukturen der ESI-Fonds sind durch rechtliche Vorgaben der EU festgelegt und werden grundsätzlich (mit länderspezifischen Abweichungen bei der konkreten Ausgestaltung) in allen Bundesländern nach diesen Vorgaben eingerichtet (vgl. Holzwart 2003). Die administrativen Strukturen bei Abwicklung der ESI-Fonds sind dergestalt, dass vonseiten des Bundeslandes für jeweils einen der ESI-Fonds (teilweise auch für mehrere Fonds gleichzeitig) eine *Verwaltungsbehörde*, eine *Bescheinigungsbehörde* und eine *Prüfbehörde* zu benennen ist. Die Verwaltungsbehörde plant, koordiniert und überwacht den Mitteleinsatz der ESI-Fonds und beschreibt die strategischen Rahmenbedingungen für die Verwendung der Fördermittel in den jeweiligen Operationellen Programmen (OPs). Die Bescheinigungsbehörde (bei ELER: „*EU-Zahlstelle / accredited paying agency*“) eines ESI-Fonds erstellt die Zahlungsanträge, die der EU-Kommission vorzulegen sind. Diese Behörde ist zwingend organisational von den übrigen Fonds-Behörden unabhängig einzurichten. Schließlich führt die benannte Prüfbehörde („*bescheinigende Behörde / certification body*“) verwaltungsinterne Kontrollen und Rechnungsprüfungen bezüglich der Durchführung der geförderten Projekte im EU- und im nationalen Recht vorgeschriebenen Bestimmungen aus.

Ferner werden nach EU-Bestimmungen in den OPs festgelegt, welche „*zwischen geschalteten Stellen*“ (ZGS) als *Bewilligungsbehörden* die Bewilligung, Auszahlung und Abwicklung der Förderbescheide vor Ort beim Antragsteller tätigt. Diese können je nach länderspezifischen Vorgaben der OPs neben den Bescheinigungsbehörden oder EU-Zahlstellen als Teil der Ministerialbürokratie auch Behörden und Einrichtungen außerhalb der Landesregierung sein wie bspw. Bezirksregierungen (in NRW) bzw. Regierungspräsidien (in BW und Hessen) und Landesbehörden, Behörden der Landkreise, Landratsämter und landeseigene Förderbanken (wie z. B. die NBank in Niedersachsen). Dementsprechend variiert die Zahl der jeweiligen Bewilligungsstellen zwischen Land und Fonds teils erheblich.

Verwaltungsstrukturen

Zwischengeschaltete Stellen

Als Teil der Programmüberwachung und -begleitung wird i.d.R. pro Fonds jeweils ein *Begleitausschuss* eingerichtet. Dieser tagt mindestens einmal jährlich und dient der Sicherstellung einer effektiven und ordnungsgemäßen Durchführung der Vergabe der EU-Fondsmittel. Die Hauptaufgabe des Begleitausschusses besteht darin, einen jährlichen Durchführungsbericht zu billigen, anhand dessen sich die EU-Kommission ein Bild über den Stand der Durchführung der EU-Fonds in den jeweiligen Zielgebieten machen kann. Darüber hinaus verabschiedet der Begleitausschuss die Vergabekriterien, nach den die beantragten Projekte bewertet werden (in Niedersachsen das sog. Scoring-Verfahren). In der Regel führt ein Vertreter der jeweiligen Verwaltungsbehörde den Vorsitz über den Ausschuss. Mitglieder (stimmberechtigte sowie beratende) dieser Ausschüsse sind für gewöhnlich Vertreter der anderen Fonds-Behörden des Landes, Vertreter der relevanten Landesministerien sowie des zuständigen Bundesministeriums, der EU-Kommission sowie anderer an der Umsetzung beteiligten Landesbehörden und der Mittelinstanzen soweit vorhanden. Ferner wohnen in der Regel auch Vertreter kommunaler Spitzenverbände (z. B. Städte- oder Landkreistag), Vertreter von Kirchen und Gewerkschaften sowie von relevanten Wirtschafts-, Sozial- und Umweltverbänden als beratendes oder Vollmitglied den Sitzungen bei.

Begleitausschüsse

Extern begleitet und vorbereitet werden die Programme zur Umsetzung der ESI-Fonds durch Evaluationsberichte, die im Auftrag der Landesregierungen erfolgen. Im Vorlauf zur aktuellen Förderperiode 2014-2020 wurden für die ESI-Fonds sog. *Ex-ante-Bewertungen* durchgeführt. Ziel solcher Ex-ante-Bewertungen war eine Verbesserung der Qualität des zu erstellenden OPs noch vor seinem Inkrafttreten. Auftragnehmer waren zumeist private oder öffentliche Forschungsinstitute und Beratungsfirmen.

Evaluierung

2.3.1 Umsetzung in den Ländern

In der Regel existieren pro Land und Fonds jeweils eigene Fonds-Behörden – bspw. in Form eines entsprechenden Fachreferats in einem thematisch zuständigen Landesministerium. Jedoch wird in manchen Ländern (z. B. in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt, sowie in Niedersachsen im Rahmen des Multifonds-Modells) jeweils eine Verwaltungsbehörde für zwei oder alle drei Fonds gebildet bzw. beauftragt. Parallel dazu können ähnliche administrative „Straffungen“ auch bei den Begleitausschüssen beobachtet werden (z. B. in Brandenburg).

Varianz zwischen den Ländern

Die *Verwaltungsbehörden* sind in den Flächenländern (vgl. Tabelle 5) im Regelfall bei den Fachministerien für Wirtschaft (EFRE), Arbeit und Soziales (ESF) und Landwirtschaft (ELER) angesiedelt. Nur in Niedersachsen und Mecklenburg gibt es mit der Staatskanzlei eine gemeinsame Verwaltungsbehörde, in Sachsen-Anhalt übernimmt eine interministerielle Geschäftsstelle beim Finanzministerium diese Funktion. In allen drei Ländern mit

Verwaltungsbehörden

„konzentrierten“ Verwaltungsbehörden existieren aber weiterhin Spiegelstrukturen in den Fachressorts. So werden in Niedersachsen die einzelnen in EFRE und EFS geförderten Förderbereiche entlang der Prioritätsachsen des OPs in den Fachministerien durch Programmverantwortliche betreut (vgl. Liste Programmverantwortliche Multifondsprogramm). In Mecklenburg-Vorpommern sind die Fachressorts sogar als „zwischenengeschaltete Stellen“ maßgeblich mit der operativen Abwicklung der Fonds betraut und firmieren hier als EFRE-Fondsverwaltung/-steuerung im Wirtschaftsministerium und ESF-Fondsverwaltung/-steuerung im Sozialministerium. Es bleibt also auch bei den „konzentrierten“ Verwaltungsbehörden ein maßgeblicher Ressorteinfluss bestehen, der sich gerade in Mecklenburg-Vorpommern bei den konkreten Förderentscheidungen der zwischengeschalteten Stellen zum Tragen kommt.

Hinsichtlich der *Bescheinigungsbehörden* finden sich zwei wesentliche Varianten in den Ländern (vgl. Tabelle 6): Eine Ansiedlung in den jeweiligen Fachministerien oder bei den Förderbanken (Hessen, Nordrhein-Westfalen (EFRE), Rheinland-Pfalz (EFRE)). In Ausnahmefällen übernehmen auch nachgeordnete Behörden diese Rolle. Die gebotene organisatorische Trennung von Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörden wird in den Fällen, in denen das gleiche Ministerium beide Funktionen wahrnimmt, durch die Ansiedlung in unterschiedlichen Referaten realisiert.

Bescheinigungsbehörden

Hinsichtlich der *Prüfbehörden* zeigen sich wiederum zwei dominante Modelle (vgl. Tabelle 7): Entweder ist diese im Fachministerium oder beim Finanzministerium angesiedelt. Nur in Ausnahmefällen (ELER in Bayern) werden private Wirtschaftsprüfer oder die Landesbanken (ESF in Hessen) mit der Aufgabe der Prüfung betraut.

Prüfbehörden

Tabelle 5: Verwaltungsbehörden

Bundesland	Verwaltungsbehörden		
	EFRE	ESF	ELER
Baden-Württemberg	Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz	Ministerium für Soziales und Integration	Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz
Bayern	Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie, Ref.51	Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration	Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Ref. G & Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz, Ref.
Brandenburg	Ministerium für Wirtschaft und Energie	Ministerium für Arbeit und Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie, Ref.34	Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft, Abt. 6
Hessen	Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung	Ministerium für Soziales und Integration	Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Mecklenburg-Vorpommern	Staatskanzlei	Staatskanzlei	Staatskanzlei
Niedersachsen	Multifonds Staatskanzlei, Ref.403		Staatskanzlei und Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Nordrhein-Westfalen	Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales	Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz
Rheinland-Pfalz	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau	Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau
Saarland	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr	Ministerium für Umwelt und Verbraucherschutz
Sachsen	Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Ref. 55	Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, REF.23	Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
Sachsen-Anhalt	Ministerium der Finanzen, interministerielle Geschäftsstelle zur Steuerung der EU-Strukturfonds	Ministerium der Finanzen, interministerielle Geschäftsstelle zur Steuerung der EU-Strukturfonds	Ministerium der Finanzen, VB ELER
Schleswig-Holstein	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie und Tourismus	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie und Tourismus	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume
Thüringen	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr	Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft

Tabelle 6: Bescheinigungsbehörden

Bundesland	Bescheinigungsbehörden		
	EFRE	ESF	ELER
Baden-Württemberg	Ministerium für Finanzen und Wirtschaft	Ministerium für Soziales und Integration	Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz
Bayern	Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie, Abt. Z	Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration, Ref. A6	Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Abt. P
Brandenburg	Ministerium für Wirtschaft und Energie	Ministerium für Arbeit und Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie, Ref.34	Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft, Abt. 6
Hessen	Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen	Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen	Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen
Mecklenburg-Vorpommern	Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus	Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales	Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz
Niedersachsen	Multifonds Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr		Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Nordrhein-Westfalen	NRW-Bank	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales	Landwirtschaftskammer NRW
Rheinland-Pfalz	Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz	Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau
Saarland	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr	Ministerium für Umwelt und Verbraucherschutz
Sachsen	Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Ref. 51	Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Ref. 51	Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
Sachsen-Anhalt	Ministerium der Finanzen, interministerielle Geschäftsstelle zur Steuerung der EU-Strukturfonds	Ministerium der Finanzen, interministerielle Geschäftsstelle zur Steuerung der EU-Strukturfonds	Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt
Schleswig-Holstein	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie und Tourismus	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie und Tourismus	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume
Thüringen	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr	Thüringer Landesverwaltungsamt

Tabelle 7: Prüfbehörden

Bundesland	Prüfbehörden		
	EFRE	ESF	ELER
Baden-Württemberg	Ministerium für Finanzen	Ministerium für Finanzen	Ministerium für Finanzen
Bayern	Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie	Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration	Deloitte & Touch GmbH
Brandenburg	Ministerium für Finanzen	Ministerium für Finanzen	Ministerium für Finanzen
Hessen	Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung	Hessische Landesbank	Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Mecklenburg-Vorpommern	Finanzministerium	Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales	Finanzministerium
Niedersachsen	Multifonds Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr		Finanzministerium
Nordrhein-Westfalen	Ministerium der Finanzen	Ministerium der Finanzen	Ministerium der Finanzen
Rheinland-Pfalz	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau	Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie	Oberfinanzdirektion Koblenz
Saarland	Ministerium für Finanzen und Europa	Ministerium für Finanzen und Europa	Ministerium für Umwelt und Verbraucherschutz
Sachsen	Staatsministerium der Finanzen	Staatsministerium der Finanzen	Staatsministerium der Finanzen
Sachsen-Anhalt	Ministerium der Finanzen	Ministerium der Finanzen	Investitionsbank Sachsen-Anhalt
Schleswig-Holstein	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie und Tourismus	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie und Tourismus	Finanzministerium
Thüringen	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr	Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft

Die drei wesentlichen Verwaltungs- und Kontrollaufgaben werden also zentral auf Landesebene wahrgenommen; die Länder unterscheiden sich hier nur in der Ressortierung und dem Grade, in dem es zu einer Integration der unterschiedlichen Fonds kommt. Hinsichtlich der regionalen Aufgabenwahrnehmung werden die sog. „Zwischengeschalteten Stellen“ interessanter. Hier werden konkrete Förderanträge angenommen, nach vorgegebenen Kriterien bewertet und bewilligt. Die „Zwischengeschalteten Stellen“ sind als Bewilligungsbehörden recht unterschiedlich angesiedelt (vgl. Tab. 8). Das Spektrum reicht hier von einzelnen Ministerien über die Investitions- und Förderbanken bis hin zu Kreisverwaltungen, die insbesondere in Teilen des ELER eingesetzt werden.

Zwischengeschaltete Stellen

Tabelle 8: Zwischengeschaltete Stellen

Bundesland	Zwischengeschaltete Stellen		
	EFRE	ESF	ELER
Baden-Württemberg	L-Bank	L-Bank und regionale ESF-Arbeitskreise	Abhängig von Maßnahmenart: Regierungspräsidien, Landkreise, L-Bank
Bayern	Konzentration bei den Regierungen	Regierungen, Zentrum Bayern Familie Soziales	Abhängig von Maßnahmenart
Brandenburg	Investitionsbank des Landes BB	Investitionsbank des Landes BB	Abhängig von Maßnahmenart: Ministerien, Landkreise, Investitionsbank des Landes BB
Hessen	Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen	Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen	Abhängig von Maßnahmenart: EI-Bank, Regierungspräsidien, Landkreise
Mecklenburg-Vorpommern	Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus, Landesförderinstitut	Landesamt für Soziales und Gesundheit; Gesellschaft für Struktur- und Arbeitsmarktentwicklung mbH	Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz
Niedersachsen	NBank unter Konsultation der ArL		ArL (ELER Mittel zur Regionalentwicklung und Verbesserung der Infrastruktur) NLWKN
Nordrhein-Westfalen	Bezirksregierungen	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales sowie Bezirksregierungen	Landwirtschaftskammer NRW Bezirksregierungen
Rheinland-Pfalz	Investitions- und Strukturbank, Förderreferate in den Ministerien	Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung	Dienstleistungszentrum ländlicher Raum, Kreisverwaltungen, Zentralstelle der Forstverwaltung
Saarland	Versch. Ministerien und Staatskanzlei	Ministerium für Finanzen und Europa	Ministerium für Umwelt und Verbraucherschutz
Sachsen	Sächsische Aufbau-bank	Sächsische Aufbau-bank	Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie; Staatsbetrieb Sachsenforst
Sachsen-Anhalt	Landesverwaltungsamt, Investitionsbank u.a.	Investitionsbank, Landesverwaltungsamt	Landesverwaltungsamt, Ämter für Landwirtschaft, Flurneuordnung und Forsten
Schleswig-Holstein	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie und Tourismus, Investitionsbank Schleswig-Holstein	Investitionsbank Schleswig-Holstein	Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume u.a.
Thüringen	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr u.a. Ministerien	Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft

Zwischengestalteten Stellen sind die zentralen Anlaufpunkte von Antragstellern und Fördermittelempfängern für Beratung sowie die zügige und qualitätsvolle Bearbeitung aller Vorgänge. Die Angaben in Tabelle 8 lassen sich noch weiter ausdifferenzieren, da es häufig zu einer Dezentralisierung über Außenstellen (Dekonzentration) oder administrative Dezentralisierung (auf die Mittelinstanzen) kommt. Die ÄrL sind hier in der gegenwärtigen Situation in zwei Rollen vertreten. In Teilbereichen des ELER, den Mitteln zur Regionalentwicklung und Verbesserung der Infrastruktur sind sie selbst zwischengeschaltete Stellen; im Multifondsprogramm aus EFRE und ESF können sie sich bei regional bedeutsamen Projekten einschalten und werden hier insbesondere im Scoring-Verfahren beteiligt. Bei regionalbedeutsamen Projekten ab gewissen Schwellenwerten werden zudem die aus kommunalen Vertretern bestehende Steuerungsausschüsse beteiligt, die 30 von 100 Punkten vergeben können und sich dabei an den regionalen Handlungsstrategien orientieren sollen.

2.3.2 Besonderheiten Niedersachsens im Vergleich zu Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen

Die Verwaltungs- und Kontrollstruktur der ESI-Fonds in Niedersachsen in der laufenden Förderperiode zeichnet sich im Vergleich mit der in den anderen deutschen Ländern durch Besonderheiten aus. Durch die administrative und inhaltliche Zusammenlegung der Operationellen Programme (OPs) von EFRE und ESF zu einem einzigen Multifondsprogramm wurde für die Periode 2014-2020 ein Schritt vollzogen, der in anderen Ländern in dieser Konsequenz noch nicht anzutreffen ist. In vielen anderen Ländern sind die Zuständigkeiten für den EFRE- und ESF-Fonds im selben Ministerium und teilweise in denselben Fonds-Behörden angesiedelt (z. B. in Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen in der laufenden Periode oder Niedersachsen in der Periode 2007-2013). Darüber hinaus wurde in Niedersachsen nicht nur eine administrative, sondern auch eine inhaltliche Bündelung – also eine *Konzentrierung der Fondsverwaltungen in den Verwaltungsbehörden, den Bescheinigungsbehörden und den Prüfbehörden* – vorgenommen. Der dritte für Niedersachsen relevante ESI-Fonds, ELER, wird mit dem Land Bremen im Rahmen eines PFEIL genannten OPs durchgeführt und wurde folglich nicht in das Multifondsprogramm integriert.

Die administrative und inhaltliche, vertikale Neuorganisation von zwei der drei relevanten ESI-Fonds hatte auch eine Konzentrierung der politischen Verantwortlichkeiten zur Folge. Auch wenn bei Bescheinigungs- und Prüfbelangen das Wirtschaftsministerium (beim Multifonds) und das Landwirtschafts- und Finanzministerium (bei ELER/PFEIL) die verantwortlichen Stellen sind, leitet jeweils die niedersächsische Staatskanzlei die Verwaltungsbehörde des Multifonds alleine bzw. bei ELER/PFEIL in doppelter Zuständigkeit mit dem Landwirtschaftsministerium. So plant, koordiniert und überwacht die Verwaltungsbehörde den Mitteleinsatz der

Besonderheiten Niedersachsens: Multifondsprogramm...

...und Bündelung in der Staatskanzlei

ESI-Fonds und gestaltet die strategischen Rahmenbestimmungen für die Verwendung der Mittel im OP aktiv aus. Dies soll zu einer dominierenden Stellung der Staatskanzlei in der allgemeinen Koordinierung der EU-Förderung im Land führen. Wie bereits erwähnt behalten die Fachressorts aber die Verantwortung für einzelne Programmlinien.

Ferner zeigt sich die starke zentrale Stellung der Staatskanzlei darin, dass Vertreter des zuständigen Referats 403 den Vorsitz über die Begleitausschüsse führen – dies sind Gremien, in denen neben Vertretern von Landesregierung und EU-Kommission auch Verbände und Gewerkschaften vertreten sind und die ESI-Fonds im Rahmen einer Programmbegleitung auf Wirksamkeit und Ordnungsmäßigkeit überwachen sowie die Bewertungskriterien verabschieden. In der Regel führen in anderen Ländern Vertreter der Verwaltungsbehörden, die in den fachlich und thematisch zuständigen Ressorts angesiedelt sind, den Vorsitz. Ähnliche Konzentrierungen von zentralen Zuständigkeiten in der Staatskanzlei eines Landes findet man neben Niedersachsen so nur noch in Mecklenburg-Vorpommern vor, das zwar für jeden der drei ESI-Fonds ein eigenes OP umsetzt. Jedoch sind hier anders als Niedersachsen gleich alle drei Fonds (EFRE, ESF, ELER) in einer Verwaltungsbehörde in der Staatskanzlei ansiedelt und dementsprechend führt die Staatskanzlei den Vorsitz über den (einzigsten) ESI-Begleitausschuss des Landes.¹⁹ Relativierend muss hinzugefügt werden, dass die klassischen für EFRE, ESF und ELER zuständigen Ressorts Spiegelreferate vorhalten, die für die operative Verwaltungstätigkeit noch immer maßgebliche Impulse setzen können und in Mecklenburg-Vorpommern gleichzeitig als Zwischengeschaltete Stellen fungieren.

Vor allem im Vergleich zu den übrigen großen Flächenländern, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Baden-Württemberg (und auch Bayern), zeigt sich, dass Niedersachsen bei der Organisation der ESI-Fonds im Vorgehen eher den „kleinen Bundesländern“ (z. B. Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein oder dem Saarland) ähnelt. Durch administrative (und inhaltliche) Zusammenlegung von Verwaltung und Kontrolle von ESF und EFRE einerseits, sowie durch eine herausragende koordinierende Stellung der Staatskanzlei andererseits geht sie damit einen Sonderweg. In den übrigen, „großen Ländern“ werden die Zuständigkeiten der ESI-Fondsverwaltung in der Regel auf die entsprechenden Fachressorts (meistens: EFRE im Wirtschaftsministerium; ESF im Arbeits- und Sozialministerium; ELER im Landwirtschaftsministerium) verteilt, ohne dass der Staatskanzlei oder einem anderen Querschnittsressort wie dem Finanzministerium des jeweiligen Landes formell eine zentrale Stellung in der Durchführung der Fondsmittel eingeräumt

Leitung der Begleitausschüsse durch die Staatskanzlei

Ähnlichkeit mit „kleinen“ Ländern

¹⁹ Eine ähnlich anmutende Konzentrierung der Verwaltung und Koordinierung der EU-Förderinstrumente ist in den Ländern neben NI und MV nur noch in Sachsen-Anhalt (ST) vorzufinden. Dort ist jedoch nicht die StK des Landes die zentrale Koordinierungsstelle, sondern das Finanzministerium (MFST).

wird. Damit ist in den anderen Flächenländern schon auf Ebene der Landesverwaltung eine Bündelung der Programme ebenso unwahrscheinlich wie die Integration in eine umfassende regionalpolitische Strategie.

Im Hinblick auf die Einbeziehung von Behörden und Verwaltungsstellen, die nicht der Kernzone der Landesregierung und ihrer ministeriellen Verwaltung zuzuordnen sind, unterscheidet sich Niedersachsen jedoch von kleineren Bundesländern. Hier findet sich ein höherer Dezentralisierungsgrad, der gerade auch in Teilen bei den ÄrL angesiedelt ist. Während in den kleineren Länder - meist aufgrund der Größe ihrer Verwaltungen - die Zuständigkeiten für die Bewilligung und Finanzierung von ESI-Projekten vor Ort durch sog. *zwichengeschaltete Stellen* (ZGS) zumeist direkt durch die Landesregierung oder durch landeseigene Förderbanken geschieht (so z. B. Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein), werden in Niedersachsen und anderen großen Bundesländern regionale Akteure stärker miteinbezogen.

Dezentralisierung und Regionalisierung

In den Ländern mit Mittelinstanzen sind dies häufig die Regierungspräsidien und Bezirksregierungen. Allerdings erfolgt dies in unterschiedlicher Intensität. Während in Baden-Württemberg und Hessen die jeweiligen landeseigenen Förderbanken als zwischengeschaltete Stellen die Bewilligungsbehörde für EFRE und ESF darstellen, sind die Mittelinstanzen – neben anderen Landessonderbehörden und Behörden der Kreise sowie Landratsämter und Förderbanken – nur bei Teilen der Durchführung der ELER-Projekte beteiligt.

Rolle der Mittelinstanzen

In Nordrhein-Westfalen sind die Bezirksregierungen darüber hinaus neben anderen zwischengeschalteten Stellen auch bei der Bewilligung von EFRE- und ESF-Projekten involviert. Dies zeigt sich in NRW auch an einer stärkeren Aktivität der Bezirksregierungen in der Beratung und regionalen Schwerpunktsetzungen. Am Beispiel der Bezirksregierung Arnsberg lässt sich zeigen, dass eine Ansiedlung bei einer Behörde mit breitem Aufgabenportfolio Vorteile für die Beratungsqualität haben kann. Hier werden projektbezogenen Beratungsteams aus EFRE/ESF-Spezialisten und hauseigene Experten aus den Fachdezernaten der jeweiligen Politikfelder gebildet, die Politikfeld- mit Antragsstellungsexpertise verbinden können – eine Kombination, die Organisationen mit weniger fachlichen Aufgaben kaum erbringen können. Nach ersten „Testläufen“ werden die Teams seit Februar 2015 großflächig eingesetzt. Zu den beteiligten Fachdezernaten gehören beispielsweise auch die Dezernate für Verkehr, Kunst und Kulturpflege oder Energiewirtschaft (vgl. Bezirksregierung Arnsberg 2016).

In Niedersachsen wiederum sind die ÄrL als zwischengeschaltete Stelle und Bewilligungsbehörde bei ELER-Mitteln zur Regionalentwicklung und Verbesserung der Infrastruktur benannt worden. Der Multifonds wird hingegen von der niedersächsischen Förderbank (NBank) betreut, die mit Beratungsstellen auch in der Fläche vertreten ist. Jedoch werden die ÄrL

Ämter für regionale Landesentwicklung

bei Bewilligungs- und Prüfverfahren ggf. konsultiert, wenn Aspekte der regionalen Landesentwicklung tangiert werden. Schlussendlich bleibt für Niedersachsen festzuhalten, dass die Verteilung der Zuständigkeiten der zwischengeschalteten Stellen klarer und auf wenige Stellen (NBank und ÄrL) konzentriert wurde und dass ferner die ÄrL in Niedersachsen zumindest im Hinblick auf ELER recht weitreichende und exklusive Bewilligungskompetenzen genießen und auch im Multifondsprogramm Mitsprache bei Vorhaben mit regionalem Bezug haben.

Das Potential, eine strategische Regionalpolitik durch die Einbindung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds in breitere regionale Entwicklungsstrategien bleibt in allen betrachteten Ausgestaltungen noch unterentwickelt. Nordrhein-Westfalen bildet mit einer konsequenten Ansiedlung der zwischengeschalteten Stellen bei den Bezirksregierungen sicher das Modell mit dem höchsten Potential, zumal die Bezirksregierung die breiteste Bündelungsmöglichkeit mit anderen Politikfeldern bietet und wie gesehen auch die hier angesiedelte Regionalplanung eine Grundlage für strategische Zielbildung darstellen könnte. Andererseits ist hier die ministerielle Verantwortung als Verwaltungsbehörde fragmentiert. Zwar existiert eine Staatssekretärskonferenz der beteiligten Ministerien, die einen abgestimmten Einsatz der ESI-Fonds (EFRE, ELER, ESF) steuern soll. Ihr werden regelmäßig über den Einsatz der Fonds und ihre Verzahnung berichtet, allerdings wird sie insgesamt als wenig einflussreich eingestuft (Interview). So findet Bündelung primär auf Ebene der Bezirksregierungen statt, spezielle regionale Bedarfe sind hier jedoch nicht adressiert. Eine gewisse weitergehende Bündelung erfolgt durch die gegenseitige Mitgliedschaft der Verwaltungsbehörden in den jeweiligen Begleitausschüssen. Auf Grund der gerade erst angelaufenen Förderperiode bleibt offen, inwieweit die Chancen für eine bessere regionale Fokussierung durch die Beteiligung der Bezirksregierungen tatsächlich erfolgversprechend sein werden.

In Hessen und Baden-Württemberg spielen weder auf ministerieller noch auf regionaler Ebene eine Bündelung oder Zielsetzungen mit regionalem Bezug eine größere Rolle. Die Fonds bleiben im Kern unverbunden. In Baden-Württemberg scheint eine Kopplung an (ex ante definierte) regionale Ziele im Kern der EFRE-Förderung unterentwickelt. Hier ist die Förderlogik eher an die inhaltliche Passlogik an das Operationale Programm (z. B. EFRE „Innovation und Energiewende“) als an Regionalisierung gekoppelt. Eine Besonderheit ist hier auch die Anbindung des EFRE an das Landwirtschaftsministerium. Eine Verbindung zur Regionalplanung findet nicht statt. Die Regierungspräsidien sind nur bei Teilen der ELER-Programme beteiligt. In Hessen wird die Umsetzung der Fonds weitgehend von den Förderbanken dominiert, die wenig regionale Aspekte berücksichtigen. Die Regierungsbezirke sind hier ebenfalls nur in Teilen der ELER-Programme involviert.

Potentiale für strategische Regionaleentwicklung

Nordrhein-Westfalen

Hessen und Baden-Württemberg

Jedoch findet in Baden-Württemberg in einem Punkt eine Innovation hinsichtlich der regionalen Förderung statt: neben dem Kern des EFRE findet mit dem Wettbewerb RegioWin erstmalig eine Nutzung des Instruments der „Integrierten Territorialen Investition“ (ITI) statt, für das rund 30% der EFRE-Mittel aufgewendet werden. Integrierte Territoriale Investitionen (kurz: ITIs) sind ein neuartiges Instrument der EU zur gezielten Umsetzung integrierter räumlicher Strategien und Konzepte. Sie ermöglichen eine ortsbezogene Bündelung von Fördermitteln – meist aus verschiedenen ESI-Fonds. Neben Baden-Württemberg nutzt in der laufenden Förderperiode von den deutschen Ländern nur Schleswig-Holstein dieses von der EU-Kommission empfohlene Instrument. Das Programm RegioWin stellt einen Wettbewerb unter sich selbst als Region konstituierenden „Regionen dar, die mit innovativen Förderkonzepten um die Förderung konkurrieren. Dafür ist die Aufstellung eines regionalen Strategiekonzeptes notwendig (vgl. MFW 2013). Die Förderkriterien orientieren sich aber wiederum am OP mit den Zielen „Innovation und Energiewende und nicht an regionalpolitischen (Ausgleichs-) Gesichtspunkten. Dem entspricht die „bottom-up“, durch die Akteure selbst gewählte Form der Region, die keinen raumplanerischen Kategorien oder anderen vorab definierten Räumen entsprechen müssen. Demgegenüber wurde in Schleswig-Holstein eine Region mit besonderem Entwicklungsbedarf gezielt ausgewählt um das Instrument der Integrierten Territorialen Investition auszufüllen. Für Niedersachsen könnte eine Anknüpfung an dieses Instrument ein Ansatzpunkt zur Verknüpfung mit den regionalen Handlungsstrategien sein.

Eine vergleichende Analyse der Förderziele und Bewertungskriterien in den Vergleichsländern zeigt, dass die Zielstellungen in den meisten Ländern inhaltlicher, nicht regionaler Natur sind und der regionale Ausgleichsbelang mit der Ausnahme Niedersachsens zumindest formal nicht berücksichtigt wird. Niedersachsen bringt demgegenüber für regionalbedeutsam eingestufte Projekte in den durch die kommunalen Steuerungsausschüsse bewerteten Fällen die in sich nochmals ausdifferenzierten Kriterien „Regionale Entwicklung“ und „Besonderer Unterstützungsbedarf“ ein (vgl. die Anlage 2 „Kriterien zur Bewertung der regionalfachlichen Komponente im EFRE/ESF“ zur (Muster-) Geschäftsordnung des Kommunalen Steuerungsausschusses).

RegioWin in Baden-Württemberg: Integrierte Territoriale Investitionen

Berücksichtigung regionaler Belange in Bewertungskriterien

2.4 Flurneuordnung und andere Aufgabengebiete

Während die beiden für die Gutachter aus Sicht der ÄrL strategisch wichtigsten Aufgabengebiete ausführlicher betrachtet wurden, werden die anderen Aufgabengebiete etwas kürzer betrachtet.

2.4.1 Flurneuordnung

Flurneuordnung – früher Flurbereinigung genannt – ist ein gesetzliches Instrument der Landentwicklung. Im Mittelpunkt stehen dabei sowohl die Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft als auch die Lösung von Landnutzungskonflikten und die Erhaltung der ökologischen Vielfalt und der landwirtschaftlichen Schönheit der Kulturlandschaft. Flurneuordnung gehört traditionell zum Bereich der Agrarstrukturverwaltung, dabei ging es vor allem an die Anpassung der ländlichen Infrastruktur an neue Bedingungen und die Zusammenlegung von landwirtschaftlichen Nutzflächen. In jüngerer Zeit spielt die Flurbereinigung bei der Vorbereitung und Durchführung flächenbeanspruchender Großverfahren und den damit verbundenen Nutzungskonflikten (z.B. bei Straßenprojekten) eine bedeutende Rolle.

Für die Flurbereinigung ist die Flurbereinigungsbehörde örtlich zuständig, in deren Bezirk das Flurbereinigungsgebiet liegt. Tab. 9 gibt die gegenwärtige Verantwortlichkeit in den Bundesländern wider und prüft die Kongruenz mit der Verantwortung für Regionalplanung und ELER. In den meisten Bundesländern ist die Flurneuordnung in Sonderbehörden organisiert. Für die Organisation in Sonderbehörden (oft zusammen mit Vermessungs- und Katasterwesen) spricht die projektformige Arbeitsweise der Flurneuordnung und der hohe Spezialisierungsgrad.

Ausnahmen von dieser Regel bilden Baden-Württemberg, das im Zuge der Verwaltungsstrukturreform 2005 die Flurneuordnung auf die Landkreise übertragen hat und Sachsen, das die Aufgabe ebenfalls 2008 kommunalisiert hat. In Baden-Württemberg wurden die kommunalisierten „Grundteams“ je nach Anfall von Neuordnungsprojekten durch sog. „Poolteams“, die bei den Regierungspräsidien angesiedelt sind unterstützt. Die Erfahrungen mit diesen Reformen sind eher schlecht, da die Kreise das spezialisierte Personal oft nicht vorhalten können (vgl. Bogumil/Ebinger 2012: 51). Durch den Projektcharakter von Vorhaben der Flurneuordnung konnten die kleinen Verwaltungseinheiten auch das vorhandene Personal nur zeitweise auslasten. Mittlerweile wird umgesteuert, so dass sich Baden-Württemberg zwei oder mehrere Landkreise zusammenschließen und eine gemeinsame Dienststelle für Flurneuordnung schaffen. Insgesamt sollen landesweit 18 Ämter für Flurneuordnung gebildet werden (und nicht mehr 44 wie nach der Kommunalisierung 2005). In Hessen wurde die Kommunalisierung der Flurbereinigungs- und Katasterverwaltung zurückgenommen und wieder eine Sonderverwaltung mit 7 Ämtern

Weitere Aufgabengebiete der ÄrL

Flurneuordnung

Kommunalisierung

(und 5 Außenstellen) für Bodenmanagement und Geoinformation gebildet. Diese Bündelung mit den staatlichen Vermessungsämtern und Geoinformation ist in manchen Bundesländern anzutreffen.

Tabelle 9: Organisation der Flurneuordnung

Bundesland	Oberste Flurbereinigungsbehörde:	Obere Flurbereinigungsbehörde	Untere Flurbereinigungsbehörde
Baden-Württemberg	Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz	Landesamt für Geoinformation und Landesentwicklung	In den Landkreisen die Landratsämter als untere Verwaltungsbehörden, in den Stadtkreisen das Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung
Bayern	Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	Ämter für Ländliche Entwicklungen	
Brandenburg	Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft	Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung	
Hessen	Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung	Hessisches Landesamt für Bodenmanagement und Geoinformation	Ämter für Bodenmanagement
Mecklenburg-Vorpommern	Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz	Staatliche Ämter für Landwirtschaft und Umwelt	
Niedersachsen	Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	Ämter für regionale Landesentwicklung	
Nordrhein-Westfalen	Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz	Bezirksregierungen	
Rheinland-Pfalz	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten	Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Rheinland-Pfalz	Dienstleistungszentren Ländlicher Raum
Sachsen	Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft		Landkreise und Kreisfreie Städte
Sachsen-Anhalt	Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt	Landesverwaltungsamt	Ämter für Landwirtschaft, Flurneuordnung und Forsten
Schleswig-Holstein	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume	Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume	
Thüringen	Ministerium für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz		Ämter für Landesentwicklung und Flurneuordnung

Eine Eingliederung in eine allgemeine Verwaltungsbehörde findet neben den ÄrL in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt statt, wo staatliche Mittelbehörden Flurbereinigungsbehörden sind.

Eingliederung in allgemeine Verwaltung

2.4.2 Genehmigung Flächennutzungspläne

Gegenwärtig obliegt den ÄrL die Genehmigung von Flächennutzungsplänen der großen selbständigen und der kreisfreien Städte. Der Flächennutzungsplan dient als Grundlage für die verbindlichen Bauleitpläne (Bebauungspläne) und wird für das gesamte Gemeindegebiet erstellt. Im Flächennutzungsplan ist die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen in den Grundzügen darzustellen. Beispielsweise können dargestellt werden: Bauflächen, Flächen für Versorgungsanlagen, die Ausstattung mit Anlagen und Einrichtungen des Gemeinbedarfs, Flächen für den überörtlichen Verkehr und für die örtlichen Hauptverkehrszüge, Waldflächen und Flächen für die Landwirtschaft (vgl. § 5 BauGB). Der Flächennutzungsplan bedarf der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde. Die Bezeichnungen der Behörden variieren zwischen Bundesländern, es ist von Baurechts- oder Bauaufsichtsbehörden die Rede.

Die Ansiedlung der Genehmigungsfunktion für kreisangehörige Gemeinden bei den Kreisen, der für kreisfreie Städte und großen selbständigen Städten in den Mittelinstanzen ist eine in mehreren, insbesondere süddeutschen, Ländern, gängigen Praxis. Generell kann zwischen einem dezentra-

Genehmigung der Flächennutzungspläne

Dezentrales und zentrales Modell

Tabelle 10: Genehmigung der Flächennutzungspläne

Bundesland	Genehmigung für kreisangehörige Gemeinden	Genehmigung für kreisfreie Städte
Baden-Württemberg	Landkreise	Regierungspräsidien
Bayern	Landratsämter	Regierungen
Brandenburg	Landkreise	Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr
Hessen	Regierungspräsidien	Regierungspräsidien
Mecklenburg-Vorpommern	Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung	Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung
Niedersachsen	Landkreise	Ämter für regionale Landesentwicklung
Nordrhein-Westfalen	Bezirksregierungen	Bezirksregierungen
Rheinland-Pfalz	Struktur- und Genehmigungsdirektionen Nord/Süd	Struktur- und Genehmigungsdirektionen Nord/Süd
Sachsen	Landesverwaltungsamt	Landesverwaltungsamt
Sachsen-Anhalt	Landesverwaltungsamt	Landesverwaltungsamt
Schleswig-Holstein	Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten	Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten
Thüringen	Landesverwaltungsamt	Landesverwaltungsamt

lisierten Modell gesprochen werden, das die Genehmigung für die kreisangehörigen Gemeinden an die Landkreise delegiert und einem zentralisierten Modell, welches die Genehmigung aller Flächennutzungspläne zentralisiert. In den Ländern mit staatlichen Mittelinstanzen sind in der Regel diese zuständig, ansonsten übernimmt das Ministerium diese Funktion (vgl. Tabelle 10).

3 Die Ämter für regionale Landesentwicklung

3.1 Problemhintergrund

Die seit 10 Jahren sich intensivierende inhaltliche Debatte um Verwaltungsstrukturereformen in den Ländern greift alte verwaltungspolitische Diskussionen wieder auf: Sollen Fachaufgaben in Sonderbehörden oder in der Allgemeinen Verwaltung vollzogen werden, benötigt man staatliche Mittelinstanzen oder wie weit kann die Kommunalisierung von Aufgaben gehen (vgl. Wagener 1969, Ellwein 1993)? In Deutschland existiert ein Mischsystem zwischen dem Gebiets- und Aufgabenorganisationsmodell, ursprünglich mit dem Vorrang der Gebietsorganisation, in dem Sinne, dass „nach Möglichkeit der größere Teil der öffentlichen Aufgaben vor Ort und auch noch auf der mittleren Ebene gebündelt (wird d.V.), es aber für bestimmte Aufgaben eine spezielle Organisation (gibt)“ (Ellwein 1993, S. 166, vgl. auch Bogumil/Jann 2009, S. 85f.). Zweistufiger Verwaltungsaufbau stärkt eher die Fachverwaltung, der dreistufige eher die allgemeine Verwaltung.

Prinzipiell gibt es zwar immer mehrere Möglichkeiten der Organisation von Verwaltungsstrukturen. Nach den bisher vorliegenden Erfahrungen gab es in Wissenschaft und Praxis eine große Übereinstimmung, dass sich für die großen Flächenländer das Prinzip der konzentrierten Dreistufigkeit als die angemessene Organisationsform bewährt habe. Im Rahmen der konzentrierten Dreistufigkeit wird mehr Wert auf Bündelung von Fachsträngen und Zuständigkeiten sowie auf die Einräumigkeit und Einheit der Verwaltung gelegt (horizontale Konzentration). Die ebenfalls notwendige Verringerung von Instanzen und Verflechtungen (vertikale Konzentration) steht etwas hinter diesen Zielen zurück. Oder in den Worten des Mittelinstanzenberichtes von 1973:

„Innerhalb der Länder bergen die fachliche Spezialisierung der obersten Landesbehörden und der hohe Grad technischer und nichttechnischer Spezialisierung in einer Vielzahl von Fachgebieten des Verwaltungsvollzuges die Gefahr eines Auseinanderfallens der staatlichen Verwaltungsorganisation in untereinander beziehungslose Systeme differenzierter Zuständigkeiten in sich. Dies führt zu einer den Bürger verwirrenden Vielfalt staatlicher Behörden und Einrichtungen, läßt Fachinteressen unkoordiniert bis in die örtliche Verwaltungsebene durchschlagen und macht die Wahrnehmung eines „allgemeinen Verwaltungsauftrages“ in der Ebene unterhalb der Landesregierung unmöglich“ (Ständige Konferenz der Innenminister 1973: III).

Für nicht kommunalisierbare staatliche Querschnittsaufgaben bedarf es daher Bündelungsbehörden, um Bürgern, Wirtschaft und Kommunen notwendige Dienstleistungen aus einer Hand zu bieten. Durch die fachpolitikübergreifende Gesamtverantwortung soll der Tendenz von übertrieben fachspezifischen Sichtweisen entgegengewirkt werden (vgl. auch Bezirksregierung Weser-Ems 2004: 9).

Mischsystem zwischen dem Gebiets- und Aufgabenorganisationsmodell

In großen Flächenländern hat sich konzentrierte Dreistufigkeit bewährt

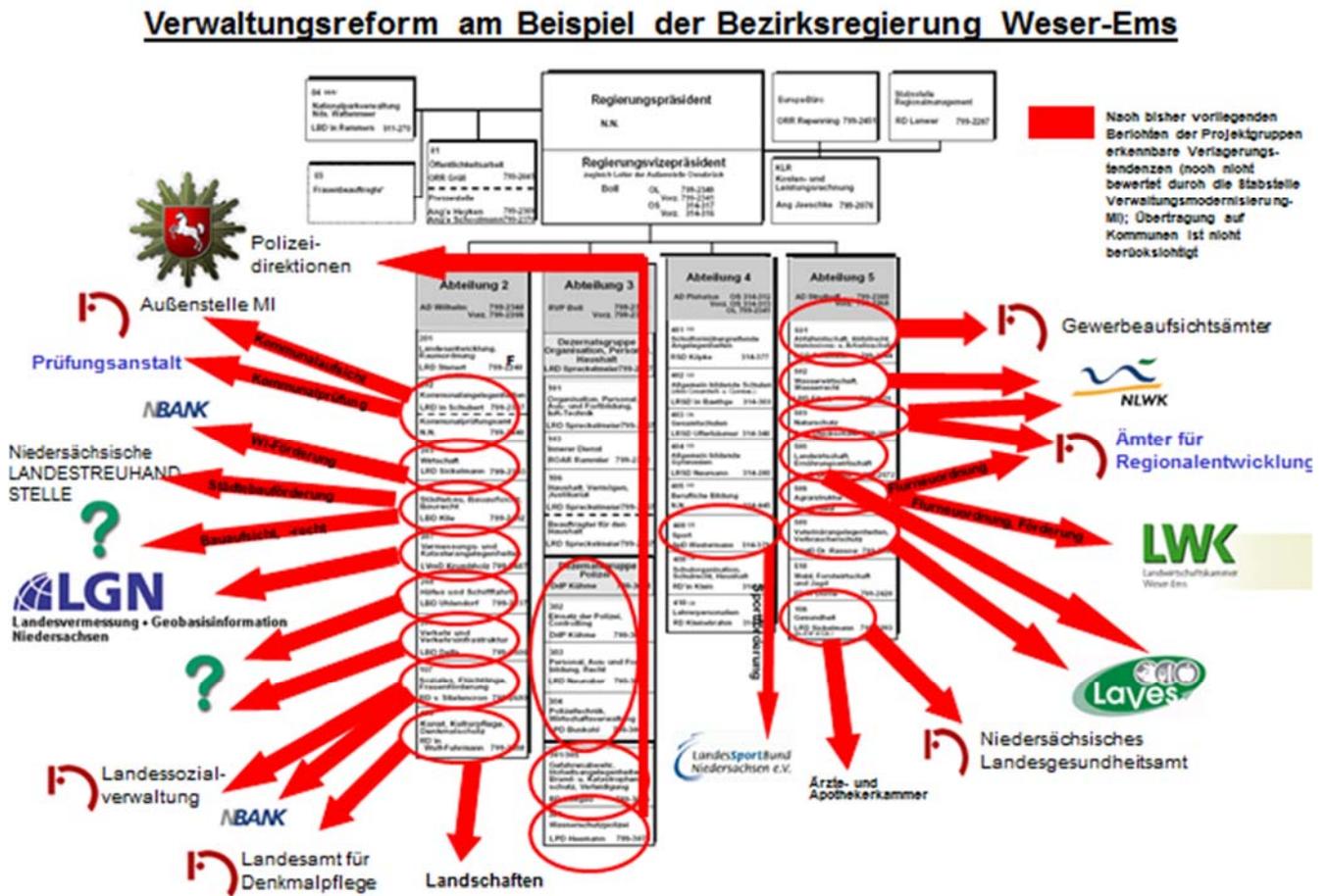
Nicht kommunalisierbare staatliche Querschnittsaufgaben bedürfen der Bündelung

Niedersachsen war und ist bis jetzt das einzige große Flächenland, das trotz der dargestellten Erkenntnisse 2005 den „Systemwechsel“ von der drei- zur zweistufigen Gliederung vorgenommen hat (vgl. Bogumil/Ebinger 2008).²⁰ Im Bereich der Polizei und der Finanzverwaltung ist die Dreistufigkeit allerdings erhalten geblieben (Polizeidirektionen und Oberfinanzdirektion). In den anderen Bereichen sind durch die Verlagerung von Aufgaben auf die kommunale Ebene zwar durchaus einige Verfahrensabläufe durch eine Zusammenfassung ähnlicher Aufgaben optimiert werden, gleichzeitig entstanden jedoch wiederum neue Schnittstellen und Koordinierungsbedarfe zwischen Kommunen und der nun ungebündelten Landesverwaltung.

Deutlich wird dies, wenn man sich die beträchtlichen Zuständigkeitsveränderungen in der Landesverwaltung durch die Auflösung der Bezirksregierungen vor Augen führt. Die folgende Abbildung dokumentiert ausgehend vom Aufgabenbestand der Bezirksregierung Weser Ems, wie die Aufgaben auf verschiedenste anderer Verwaltungseinheiten verteilt werden sollten bzw. wurden.

²⁰ Die niedersächsischen Bezirksregierungen waren im Bundesländervergleich mit umfassenden Aufgabenbereichen betraut und verfügten über 4.115 Stellen. Rechnet man jedoch die Vorortaufgaben (296) und die Bereiche, die in den anderen Bundesländern nicht zwingend zur Bezirksregierung gehören (Polizei, Vermessungs- und Katasterverwaltung, Schulverwaltung) ab, blieben nur 2.407 Stellen über. Der Vorschlag der Bezirksregierung Weser-Ems hier zu einer Einsparung von 25% zu kommen und den restlichen Aufgabenbestand in vier Regionalbehörden (kleine Bezirksregierungen) weiterzuführen mit dann ca. 1.600 Stellen wurde nicht aufgegriffen (Bezirksregierung Weser-Ems 2003: 10).

Abbildung 1: Zuständigkeitsänderungen durch die Abschaffung der Bezirksregierung



Durch die fehlende Bündelungs- und Koordinationsfunktion der Mittelbehörden, so die Vermutung der Kritiker der Abschaffung der Regierungsbezirke (vgl. Bezirksregierung Weser Ems 2003, Bogumil/Kottmann 2006), wird es zu einer deutlichen Fragmentierung des Verwaltungshandelns kommen aufgrund des Bedeutungszuwachses staatlicher Sonderverwaltungen. Zudem wurde die Gefahr thematisiert, dass in einzelnen Aufsichtsbereichen (Kommunalaufsicht, Denkmalschutz, Umweltschutz) negative Auswirkungen zu befürchten sind, da der nun auf ministerieller Ebene angesiedelten Aufsicht Ortsnähe und Ausstattung fehlen (vgl. Bogumil/Kottmann 2006).

Folgeprobleme

In der Folge der Abschaffung der Bezirksregierungen haben Vertreter der Städte und Gemeinden immer wieder von beträchtlichem Mehraufwand, Abgrenzungsproblemen und Koordinationsschwierigkeiten berichtet, z.B. zwischen den Kommunen wie auch zwischen den Kreisen, dem Gewerbeaufsichtsamt und dem Landesbetrieb NLWKN (vgl. Bogumil/Ebinger/Grohs 2008, Ebinger/Bogumil 2008). So seien bei Großverfahren Absprachen zu Verfahren nach BImSchG und Bauungs- und Flächennutzungsplänen sehr aufwändig geworden, da eine bündelnde Behörde

fehle. Investoren müsse nun teilweise sogar ein Verwaltungsmitarbeiter zur Seite gestellt werden, um einen reibungslosen Ablauf des Verfahrens im Behördenschwungel zu ermöglichen. Auch kreisübergreifender Gewässerschutz und die Ausweisung von Überschwemmungsgebieten sei sehr kompliziert. Ferner wird geklagt, dass die nun in vielen Bereichen als vollziehende Behörde tätigen Landesministerien weder über lokale Ortskenntnisse verfügen, noch für Gemeinden und Mittelzentren zur Einbringung ihrer Interessen erreichbar seien.

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

In Niedersachsen selbst hat man versucht, durch die Gründung der Regierungsvertretungen und durch die Einrichtung eines interministeriellen Arbeitskreises „Landesentwicklung und ländliche Räume“ den oben genannten Problemen zu entgegen. So wurden mit der Auflösung der Bezirksregierungen Regierungsvertretungen eingerichtet, um weiterhin eine angemessene dezentrale Vertretung der Landesregierung sicherzustellen. Diese sollten vor allem kommunikative und koordinierende Aufgaben zur Unterstützung regionaler Entwicklungen zwischen Fachressorts, Kommunen, Verbänden und regionalen Kooperationen wahrnehmen. Die Regierungsvertretungen wurden 2008 evaluiert (Hesse/Götze 2008). Das Ergebnis ist alles andere als positiv. So formulieren die Gutachter, dass

„für die Regierungsvertretungen in ihrer heutigen Form erheblicher Veränderungsbedarf (besteht). Dies gilt umso mehr, als die Entwicklung und Bewertung von Reformszenarien ergab, dass ein Verzicht die Landesadministration nicht wesentlich schlechter, ggf. sogar, zumindest in Teilen, besserstellen würde (Hesse/Götz 2008: 139).

Kritisiert wird vor allem die

„mangelnde funktionale Anbindung an Ressortpolitiken und die unzureichende Bereitschaft, die dezentralen Einrichtungen bei komplexen Verfahren und Entwicklungsvorhaben regelmäßig und materiell bedeutsam zu beteiligen“ (Hesse/Götz 2008: 64).

Durch ihre mangelnde institutionelle Einbindung und die schwachen effektiven Funktionen und Kompetenzen wurde die Gefahr einer add-on-Einrichtung bzw. die Regierungsvertretung als Fremdkörper genannt, die nur aufgrund der Geschicke ihrer Leitungskräfte überleben und tragfähige Aufgaben erfüllen. Dennoch werden Vorschläge vorgelegt, die Regierungsvertretungen weiterzuentwickeln. In der Folge wurde die Regierungsvertretung Hannover (gegen den Vorschlag der Gutachter) 2010 aufgelöst und die anderen Regierungsvertretungen zur „inhaltlichen Profil-

Gründung der Regierungsvertretungen

schärfung“ von hoheitlichen Aufgaben entlastet. Gerade diese Ausgestaltung der Regierungsvertretungen überwiegend durch „weiche“ und kaum harte, hoheitliche Kompetenzen war jedoch vielfach kritisiert worden und nach Ansicht der Kritiker der Regierungsvertretungen der Grund für ihre relative Wirkungslosigkeit (Bogumil/Kottmann 2006).

Der interministerielle Arbeitskreis „Landesentwicklung und ländliche Räume“ wurde mit Kabinettsbeschluss vom 15.07.2003 eingerichtet und stellte 2007 seine Arbeit wieder ein. Der interministerielle Arbeitskreis sah sich der langfristigen Koordinierung und Abstimmung der Maßnahmen verpflichtet, die zur Stärkung des ländlichen Raumes beitragen. Auf Grundlage des Aktionsplans, den die Mitglieder des interministeriellen Arbeitskreises im Juli 2004 verabschiedet hatten, wurden konkrete Abstimmungsprozesse in drei themenorientierten Projektgruppen vorgenommen. Die Abschlussberichte der Projektgruppen „Bildung und Qualifizierung“ sowie „Mittelstandspolitik für den ländlichen Raum“ wurden mit dem Jahresbericht 2005 vorgelegt. Die Arbeit der Projektgruppe „Fördermitteldatenbank“ wurde eingestellt. Eine konkrete Umsetzung und Fortführung der Ergebnisse der Projektgruppe „Bildung und Qualifizierung“ erfolgt in der – in neuer Zusammensetzung fortgeführten – thematischen Projektgruppe mit einer schwerpunktmäßigen Ausrichtung auf die Modellregionen Nordost-Niedersachsen und Südniedersachsen. Die Idee des interministeriellen AK war es, über Projektgruppenarbeit zu einer stärkeren Vernetzung vor allem in Modellregionen zu kommen und die Zusammenarbeit zwischen den Ressorts zu fördern. Die schleichende Einstellung der Arbeit spricht dafür, dass dies kaum gelungen ist.

Aktuelle Problemlagen im Bereich regionaler Infrastrukturvorhaben in Niedersachsen verdeutlichen zudem sehr anschaulich, welche Lücke die Bezirksregierungen hinterlassen haben und was passiert, wenn es zu einer unzureichenden Abstimmung z.B. zwischen der Straßenbauverwaltung, der Bauaufsicht und der Umweltverwaltung kommt.

In Ritterhude (LK Osterholz) kam es 2014 in einem Tanklager zu einer Explosion mit erheblichen Personenschäden aufgrund nicht sachgerecht gelagerter Gefahrenstoffe. In Verdacht stehen auch die behördlichen Strukturen, da Tanklager unterschiedlichen rechtlichen Anforderungen unterliegen. Dem Landkreis Osterholz obliegt die Zuständigkeit als untere Bauaufsichtsbehörde. Er unterliegt der Fachaufsicht durch das Sozialministerium als oberste Bauaufsichtsbehörde. Bis Ende 2004 bestand eine weitere Ebene der Fachaufsicht bei der Bezirksregierung Lüneburg als obere Bauaufsichtsbehörde. Dem Landkreis obliegt darüber hinaus als allgemeine Überwachungsaufgabe die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften des öffentlichen Baurechts, insbesondere des Bauordnungsrechts und des Bauplanungsrechts. Der Landkreis Osterholz war bis 31.12.2004 auch für die wasserrechtliche Überwachung der Anlage zustän-

interministerieller Arbeitskreis „Landesentwicklung und ländliche Räume“

Problemlagen im Bereich regionaler Infrastrukturvorhaben

Ritterhude

dig. Zum 01.01.2005 ist die Zuständigkeit für die wasserrechtliche Überwachung auf das Staatliche Gewerbeaufsichtsamt Cuxhaven übergegangen. Fachaufsichtsbehörde ist das Umweltministerium. Der Landkreis Osterholz war bis 31.12.2002 Erlaubnisbehörde nach der Verordnung über brennbare Flüssigkeiten, ab 01.01.2003 nach der Betriebssicherheitsverordnung. Er unterlag bis 31.12.2004 der Fachaufsicht der Bezirksregierung Lüneburg und unterliegt seitdem der des Sozialministeriums. Das Staatliche Gewerbeaufsichtsamt Cuxhaven ist verantwortlich für die Genehmigungen nach Bundesimmissionsschutzgesetz und die diesbezüglichen Überwachungen. Es unterliegt der Fachaufsicht des Umweltministeriums. Daneben oblag und obliegt dem Staatlichen Gewerbeaufsichtsamt Cuxhaven auch die Überwachung des Arbeitsschutzes, einschließlich der Lagerung brennbarer Flüssigkeiten. Insofern besteht eine Fachaufsicht des Sozialministeriums. Deutlich wird ein kaum durchschaubares „Zuständigkeitswirrwarr“ auf der horizontalen Ebene. Es besteht der hinreichende Verdacht, dass es bei der früheren Zuständigkeit durch die Bezirksregierung nicht zu dieser Katastrophe gekommen wäre.

Im Ortsteil Bengersiel (Stadt Esens, LK Oldenburg) muss möglicherweise eine vor wenigen Jahren gebaute Umgehungsstraße abgerissen werden, weil diese ein (faktisches) Vogelschutzgebiet durchschneidet. Die EU verbietet Planungs- und Bauvorhaben in Vogelschutzgebieten. Im Jahr 2000 beginnt ein Planfeststellungs- und Flurbereinigungsverfahren. 2004 wird von der Stadt Esens der geänderte FNP verabschiedet, obwohl bereits zuvor von einem teilenteigneten Eigentümer geklagt und von Naturschutzverbänden auf die Unvereinbarkeit mit EU-Vorgaben verwiesen wurde. Das niedersächsische Umweltministerium meldet der EU nur wenige schützenswerte Vogelarten, weswegen die EU dieses nicht als ein schützenswertes Gebiet anerkennt. Naturschutzverbände halten mit eigenem Gutachten dagegen, welches weitere Vogelarten in dem Gebiet auflistet. Der damalige Umweltminister der F.D.P meldet daraufhin der EU ein Vogelschutzgebiet, erwähnt aber nicht die geplante Trasse der Umgehungsstraße. Nach weiteren Klagen urteilt das BVerwG, dass eine „unzulässige Straßenplanung in einem faktischen Vogelschutzgebiet nicht durch eine nachträgliche Gebietsmeldung geheilt werden kann“. 2015 entscheidet das OVG, dass die Flurbereinigung aufgehoben werden müsse, so dass der sein Grundstück zurückerhalten und die Straße abgerissen werden müsste.

Insgesamt, so das Fazit nach acht Jahren Abschaffung der Bezirksregierungen, bremst die immer stärker gewordene Ressortorientierung die regionalen Koordinationsbedarfe zwischen den niedersächsischen Ministerien weitgehend aus und führt zu keiner zielgerichteten Verbesserung strukturschwächerer Regionen. Mit dem Wegfall der Bezirksregierungen sind die Regionalentwicklungsaufgaben auf eine kaum überschaubare Vielzahl von Fach- und Sonderbehörden verteilt worden. Dieser „einzig-

Bengersiel

artige“ niedersächsische Sonderweg führt zu wenig koordiniertem und koordinierbaren Verwaltungshandeln. Insbesondere komplexere, mehrere Ressorts berührende Aufgabenstellungen werden in Niedersachsen zu schwerfällig und zu wenig abgestimmt bearbeitet.

3.2 Neuausrichtung der Regionalpolitik

Einerseits als Reaktion auf die mit der Abschaffung der Bezirksregierungen im Jahr 2005 geschilderten Problemlagen und andererseits vor dem Hintergrund einer veränderten EU-Förderung²¹ hat die rot-grüne Landesregierung in Niedersachsen sich im Jahr 2013 für eine Neuausrichtung im Bereich der Regionalpolitik entschieden. Diese soll eine stärkere Verschränkung zwischen der Regionalplanung, den Aufgaben der Regionalentwicklung (regionale Strukturpolitik) und der EU-Förderung beinhalten.

Die Regionalplanung ist das Bindeglied zwischen der Landes- und der kommunalen Bauleitplanung. Sie übernimmt als staatliche Aufgabe die Konkretisierung und Feinabstimmung der Landesplanung auf der regionalen Ebene. Auch wenn die Organisation der Regionalplanung z.T. kommunal oder in gemeinsamer staatlich-kommunaler Trägerschaft stattfindet, kann sie durch das Genehmigungserfordernis als staatliche Aufgabe betrachtet werden (vgl. Hesse 2006, S. 7; ARL 1998). Wichtiges Instrument der Regionalplanung ist die Aufstellung und Fortführung eines *Regionales Raumordnungsprogrammes* (=Regionalplan). Dieses stellt das zentrale Gestaltungs- und Koordinierungsinstrument der Raumordnung dar, in welchem sämtliche ökologischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und sonstigen infrastrukturellen Erfordernisse miteinfließen. Eine weitere Aufgabe der Regionalplanung besteht darin, sämtliche raumbedeutsamen Planungen aufeinander abzustimmen. Besondere Relevanz erhält die Regionalplanung in der regionalverträglichen Rahmensetzung für Ansiedlungen und Erweiterungen des großflächigen Einzelhandels. Dabei muss das Regionale Raumordnungsprogramm allen Kommunen Entwicklungspotentiale zugestehen, aber die interkommunale Konkurrenz zügeln, um zu vermeiden, dass sich keine Kommune zu Lasten ihrer Nachbarn entwickeln kann. Zudem müssen die Bedürfnisse der Landesplanung berücksichtigt werden.

Regionalplanung

Staatliche Regionalplanung wurde in Niedersachsen seit 1978 weitgehend als Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung wahrgenommen und die entsprechenden Kompetenzen den Kreisen und kreisfreien Städten zugeordnet (vgl. Kapitel 2.1). Diese sind als Träger der Regionalplanung für die

²¹ Bei der Förderung regionalpolitischer Maßnahmen wird schon seit Jahren die EU-Förderung immer wichtiger, vor allem in finanzieller Hinsicht. Mit der EU-Förderperiode (2014-2020) gibt es inhaltliche Verschiebungen bei den EU-Förderschwerpunkten und starke Mittelrückgänge bei den EU-Strukturfonds. Deshalb wird durch die Einrichtung der ArL versucht, die EU-Mittel künftig schwerpunktmäßig dort einzusetzen, wo sie am dringendsten benötigt werden und wo sie zugleich die größtmögliche Wirkung entfalten.

Aufstellung und Fortführung des Regionalen Raumordnungsprogramms sowie als Untere Landesplanungsbehörde für die raumordnerische Prüfung und Abstimmung von raumbedeutsamen Planungen und Einzelvorhaben zuständig. Für die Genehmigung der Regionalen Raumordnungspläne waren nach Abschaffung der Bezirksregierungen die Regierungsvertretungen in Braunschweig, Hannover²², Lüneburg und Oldenburg zuständig in ihrer Funktion als Geschäftsstelle des ML. Bereits vor zehn Jahren wurde ein „regional unterschiedlicher Geschäftsanfall“ (Hesse 2006) konstatiert.

Die Genehmigung der Flächennutzungspläne von kreisangehörigen Gemeinden werden in Niedersachsen von den Landkreisen bzw. der Region Hannover für regionsangehörige Gemeinden durchgeführt, für die Flächennutzungspläne der kreisfreien und großen selbständigen Städte war bis zum 1.1.2014 das MS in Form der Regierungsvertretungen Genehmigungsbehörde.

Zudem gibt es in Niedersachsen von der kommunalen Ebene (freiwillig) erstellte regionale Entwicklungskonzepte, allerdings nicht überall. Diese sind je nach Region mehr oder weniger konkretisiert und in sehr unterschiedlichen Erarbeitungs- und Beteiligungsprozessen entstanden. Im Gegensatz zu den Regionalen Raumordnungsprogrammen sind sie an keine formalen Beteiligungsprozesse gebunden und in vielen Fällen war die staatliche Ebene bislang nicht oder nur beratend in die Erarbeitung der regionalen Konzepte eingebunden. Eine Abstimmung mit den Fachpolitikfeldern des Landes findet in der Regel ebenfalls nicht statt.

Die neuausgerichtete Regionalpolitik der rotgrünen Landesregierung will nun zukünftig allen Teilräumen des Landes gleichwertige Chancen der eigenständigen und nachhaltigen Entwicklung ermöglichen. Ziel der neuen regionalen Landesentwicklungspolitik ist es, strukturelle Benachteiligungen einzelner Landesteile zu erkennen, diese durch eine integrierte Entwicklungspolitik abzumildern und die Zukunftsfähigkeit dieser Regionen nachhaltig zu stärken.

3.3 Gründung der ÄrL

Die Landesregierung hat zum 01.01.2014 vier Ämter für regionale Landesentwicklung (Braunschweig, Leine-Weser, Lüneburg und Weser-Ems) gegründet, denen vier Landesbeauftragte für regionale Landesentwicklung vorstehen. In Zusammenarbeit mit der neuen Abteilung 4 „Regionale Landesentwicklung und EU-Förderung“ in der Staatskanzlei sollen die (seit dem Wegfall der Bezirksregierungen) über die verschiedenen Fachministerien verteilten Kompetenzen für die Landesentwicklung und die

Landesbeauftragten sollen die regionale Landesentwicklung initiieren, koordinieren, bündeln

²² Die Regierungsvertretung Hannover wurde 2010/11 aufgelöst.

EU-Förderung gebündelt werden.²³ Mit den vier neuen Ämtern für regionale Landesentwicklung will die Landesregierung wie oben dargestellt in den Regionen handlungsfähige Verwaltungseinheiten schaffen. Die Landesbeauftragten sollen die regionale Landesentwicklung initiieren, koordinieren, bündeln und insbesondere *ressortübergreifende, regionale Entwicklungskonzepte und Förderprojekte* gemeinsam mit den Partnern vor Ort realisieren.²⁴

Geplant war - vor der geschilderten Ausgangslage - die Aufgaben der regionalen Landesentwicklung und der EU-Förderung mit anderen für die Regionalentwicklung bedeutsamen Aufgaben in einer Behörde zusammenzuführen. Bei der Installierung der ÄrL mussten jedoch aus verschiedensten Gründen politische Kompromisse geschlossen werden, damit die ÄrL überhaupt ihre Arbeit aufnehmen konnten. Dies hat zu suboptimalen Rahmenbedingungen für das Ziel einer neuen regionalen Landesentwicklungspolitik geführt.

Durch die neugegründeten ÄrL sollten in Niedersachsen in Zusammenarbeit mit der neuen Abteilung 4 „Regionale Landesentwicklung und EU-Förderung“ in der Staatskanzlei die über die verschiedenen Fachministerien verteilten Kompetenzen für die Landesentwicklung und die EU-Förderung gebündelt werden. Den Kern dieses organisatorischen Neuzuschnittes bildete jedoch (lediglich) die Verschmelzung der Aufgaben der ehemaligen Regierungsvertretungen mit den Ämtern für Landentwicklung (einschließlich Domänen- und Moorverwaltung) des LGLN²⁵. Insgesamt sind den ÄrL 590,33 VZ-Äquivalente zugeordnet, davon ca. 85% aus dem ehemaligen LGLN. Angesichts des oben erwähnten *geringen Aufgabenbestan-*

Suboptimale Rahmenbedingungen

Unzureichende Bündelung der Kompetenzen für die Landesentwicklung und die EU-Förderung

²³ Im südlichen Niedersachsen, zugehörig zum ÄrL Braunschweig, gibt es mit dem sogenannten Südniedersachsenbüro eine einmalige Institution, die in diesem Bereich zusätzlich unterstützend eingreift. Diese vom Land Niedersachsen getragene Institution ist aufgrund der besonderen Strukturschwäche der Region eingerichtet worden.

²⁴ Mit der Einsetzung von Landesbeauftragten wird im Übrigen implizit ein Vorschlag von Hesse aus dem Jahr 2004 umgesetzt. Dieser hatte die bis dahin vorgesehene Organisationslösung für eine Repräsentanz des Staates in der Fläche einer kritischen Würdigung unterzogen und u.a. vorgeschlagen, „einen *regionalen Koordinationsauftrag*, Evaluations- und Controllingaufgaben für die Überprüfung der dezentralen Wirkung von Regierungspolitiken sowie eine Bündelung und Koordination von Aufgaben im Rahmen komplexer Plan- und Genehmigungsverfahren, die nicht in die Zuständigkeit der kommunalen Träger fallen“, vorzunehmen und „die neuen *Einrichtungen in Gestalt ihrer Leitungen protokollarisch aufzuwerten*, um ihnen die Wahrnehmung regionaler Kooperations- und Kommunikationsformen zu ermöglichen“ und zwar in Form der der Einsetzung sog. Landesbeauftragter (Hesse/Götz 2008: 13).

²⁵ Das LGLN war erst zum 01. Januar 2011 gebildet wurden. Es übernahm die Aufgaben der GLL (Behörden für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften), die an 14 Standorten tätig waren, und des Landesbetriebes für Landesvermessung und Geobasisinformation Niedersachsen (LGN). Die 14 Standorte der GLL, die eigenständig waren, wurden zu 14 Regionaldirektionen des LGLN umgebildet. Beim LGLN wie auch bei den GLL und dem LGN lag die Dienst- und Fachaufsicht beim Innen- und Landwirtschaftsministerium.

des der ehemaligen Regierungsvertretungen entspricht der Aufgabenbestand insbesondere in der Regionalpolitik mit knapp 90 VZE bei weitem nicht den Kompetenzen der früheren Bezirksregierungen in diesem Bereich.

Zu den wichtigsten neuen Kompetenzen gehört die regionale Koordination und Mitwirkung bei der Umsetzung von EFRE, ESF und ELER).²⁶ Die regionale Koordination dieser Mittel ist ein neuer Aufgabenbereich, der vorher von keiner Landesinstitution übernommen wurde. Insgesamt geht es um EU-Fördermittel in Höhe von 722 Mio. Euro für die Jahre 2015-2020. Da diese Mittel mit 50 Prozent bezuschusst sind, geht es um ein Gesamtvolumen von 1,4 Mrd. Euro. Der ELER Bereich umfasst 403,7 Mio. Euro, Bewilligungsstelle sind hier die ÄrL, Dez. 3 (vormals Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Niedersachsen, LGLN). Der EFRE und ESF Bereich umfassen insgesamt 318, 7 Mio. Euro, Bewilligungsstelle ist die N-Bank. Bei regional bedeutsamen Maßnahmen gehen jetzt jedoch Bewertungen der ÄrL in die Förderentscheidungen mit ein (30 von 100 Punkten). Zuständig ist hier das Dez. 2 der ÄrL und bei den größeren Projekten der kommunale Steuerungsausschuss. Tabelle 11 gibt die Aufgaben im Einzelnen wieder:

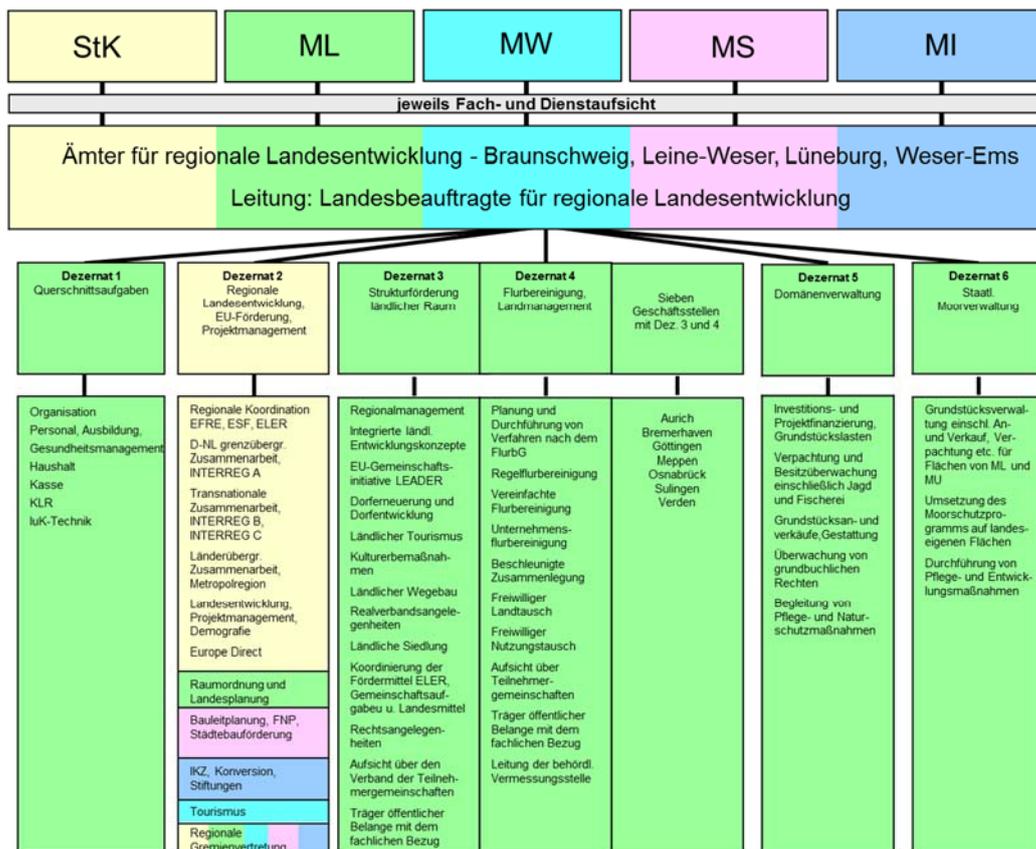
Regionale Koordination der EU Förderung als neue Aufgabe

²⁶ Ein hier nicht zu bearbeitendes grundsätzliches Problem der EU-Förderung in den meisten Bundesländern ist, dass diese hauptsächlich für die Wahrnehmung von originären Landesaufgaben genutzt werden, der Idee nach ist jedoch die Nutzung der Mittel für innovative Zwecke vorgesehen. Letzteres ist wohl nur in Bayern und Baden-Württemberg noch der Fall. Zudem erfolgt die Verteilung von EU-Mitteln in der Regel sehr kleinteilig, damit jedes Ressort und möglichst jedes Referat über EU-Mittel verfügt.

Tabelle 11: Aufgabenwahrnehmung in den ÄrL

Aufgabe	Aufgabenträger vor ÄrL	Jetziger Aufgabenträger
Regionale Koordinierung und Mitwirkung bei der Umsetzung Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), Europäischer Sozialfonds (ESF), Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).	neue Aufgabe	Dez. 2/ Dez. 3
Demografie	neue Aufgabe	Dez. 2
Moderation und Begleitung infrastruktureller Großprojekte mit regionalem oder überregionalem Bezug im Auftrag der Fachressorts	neue Aufgabe	Dez. 2
Regionale deutsch-niederländische grenzübergreifende Zusammenarbeit	Regierungsvertretungen	Dez. 2
INTERREG A (nur Oldenburg);	Regierungsvertretungen	Dez. 2
Transnationale Zusammenarbeit im Rahmen von INTERREG B und C;	Regierungsvertretungen	Dez. 2
Metropolregionen, länderübergreifende Zusammenarbeit	Regierungsvertretungen	Dez. 2
Landesentwicklung, Raumordnung	Regierungsvertretungen, ML	Dez. 2
Europe Direct und Europabüro	Regierungsvertretungen	Dez. 2
Bauleitplanung: Genehmigung von Flächennutzungsplänen der großen selbständigen und der kreisfreien Städte	Regierungsvertretungen, MS	Dez. 2
Interkommunale Zusammenarbeit, Konversion, Stiftungswesen	Regierungsvertretungen	Dez. 2
Tourismus	Regierungsvertretungen	Dez. 2
Strukturförderung ländlicher Raum	LGLN	Dez. 3
Flurbereinigung, Landmanagement	LGLN	Dez. 4
Domänenverwaltung	LGLN	Dez. 5
Moorverwaltung (nur Weser-Ems)	LGLN	Dez. 6

Abbildung 2: Organigramm der ÄrL



Stand 01.07.2014

3.4 Aufbau Probleme in den ÄrL

Bei der Einrichtung der ÄrL haben sich einige Aufbau Probleme ergeben, die in ihrer Gesamtheit zu einem gewissen Verdross in Teilen der Belegschaft geführt haben. Zudem stieß die Reform auf Unverständnis insbesondere bei den Mitarbeitern aus dem ehemaligen LGNL, da diese in den letzten Jahren zahlreiche Organisationsreformen mitgemacht hatten und die damit immer verbundenen Aufbau Probleme zum wiederholten Male miterlebten.

- So haben die für die klassischen administrativen Querschnittsaufgaben zuständigen Dezernate 1, die wichtig für das Funktionieren der ÄrL sind, erst am 1.7.2014 ihre Arbeit aufgenommen. Dies war durch das vom Landtag aufgrund des Protestes aus der Agrarstrukturverwaltung vorgesehene Anhörungsverfahren nicht zu verhindern. In diesen Dezernaten sind die entsprechenden Mitarbeiter der Vorgängerinstitutionen zentralisiert worden, was aufgrund unklarer Zuständigkeiten und Stellenvakanzen z.T. für erhebliche Transaktionskosten gesorgt hat. Über mehrere Monate hinweg mussten einzelne Mitarbeiter aufgrund von Vakanzen doppelte Funktionen erfüllen und konnten damit ihren eigentlichen Aufgaben nur eingeschränkt nachkommen. Dieses Problem

war selbst im Sommer 2015 noch nicht durchgehend gelöst. Die Probleme und der Arbeitsstau haben sich größtenteils erst nach etwa einem Jahr gelegt. Zudem wurden nicht, wie anfangs geplant, alle Stellen zentralisiert, so dass es in den Außenstellen noch vereinzelt Mitarbeiter mit speziellen Funktionen gibt, was die Akzeptanz der Maßnahmen erhöht hat. Durch diese Mitarbeiter der Querschnittseinheit in den Außenstellen können Dienstwege verkürzt werden durch direkte Ansprechpartner vor Ort.

- In Leine-Weser gab es durch den neuen Standort Hildesheim zudem einen Ortswechsel für einige Mitarbeiter. Zudem war die „Regierungsvertretung Hannover“ schon 2010 geschlossen worden, so dass es nicht, wie in den anderen ÄrL, eine Vorgängerstruktur gab. Dies hat zu erheblichen Verzögerungen beim Aufbau des Dez. 2 in Leine-Weser geführt.
- Die Entwicklung und Verabschiedung der Geschäftsverteilungspläne erfolgte überall erst deutlich nach Einrichtung der ÄrL. Zudem mussten zahlreiche neue Dienstvereinbarungen mit den Personalräten geschlossen werden, was angesichts unterschiedlicher Regelungen aus den Vorgängerinstitutionen nicht ganz einfach war.
- Es gab längere Zeit Unklarheiten bezüglich der Softwarenutzung aus den Katasterämtern. Mittlerweile gibt es hier eine Lösung.
- Durch die neue Organisationsstruktur in den ÄrL hat sich die Bezeichnung der Führungspositionen verändert. Es gibt nunmehr nur Dezernatsleiter und Teildezernatsleiter, der Begriff des Dezernten wird nicht mehr verwendet, was bei manchen Personen zu Frustrationen führt.
- In der StK musste die entsprechende Abteilung 4 – Regionale Landesentwicklung und EU-Förderung neu aufgebaut werden, so dass es auch hier zu Aufbauproblemen gekommen ist.
- Die Mitarbeiter aus unterschiedlichen Vorgängerinstitutionen mussten sich erst kennenlernen und gegenseitig Kenntnis über die Arbeit der anderen Dezernate gewinnen.

Insgesamt sind die Aufbauprobleme mittlerweile in allen ÄrL überwunden.

4 Aufgabenwahrnehmung in den ÄrL

Bevor die Aufgabenwahrnehmung in den ÄrL anhand der wesentlichen Aufgabenbereiche (Regionalentwicklung, EU-Förderung, Flurneuordnung, Moor- und Domänenverwaltung) diskutiert wird, sollen zunächst einige allgemeine querschnittsbezogene Aspekte betrachtet werden. Dies sind die Sicht der Kommunen auf die neue Rolle der Landesbeauftragten, die Relevanz und Akzeptanz der ÄrL, sowie die Sichtweise der Mitarbeiter auf Arbeitszufriedenheit und ihre konkrete Arbeitssituation.

4.1 Allgemeine Aspekte

4.1.1 Die Rolle der Landesbeauftragten

Mit der Einrichtung der ÄrL wurde die Position der Landesbeauftragten geschaffen. Diese sollen als Bindeglied zwischen der Landesregierung und den Regionen dienen, indem sie die Interessen der Landesregierung in den Regionen durchsetzen und gleichzeitig die Interessen der Kommunen gegenüber dem Land vertreten. Die Landesbeauftragten befinden sich damit in keiner einfachen Situation, zumal diese Rollenwahrnehmung für alle Akteure neu war und in Abhängigkeit von den Personen auch mitunter unterschiedlich interpretiert wird. Insofern ist es von großem Interesse, wie die Kommunen zweieinhalb Jahre nach der Gründung die Rolle des Landesbeauftragten einschätzen (vgl. Bogumil/Seuberlich 2016b). Die folgenden Befunde stammen aus einer Befragung der Hauptverwaltungsbeamten der kreisfreien Städte, der Landkreise, der kreisangehörigen Städte und Gemeinden und der Samtgemeinden (Rücklaufquote 68%).

Die Frage, ob die Landesbeauftragten als Kümmerer für regionale Interessen wahrgenommen werden, wird von einer Mehrheit der Kommunen (62,6% „ja“ und „eher ja“) bestätigt. Jeder vierte Befragte sieht dies ausdrücklich so („ja“, 24,5%). Offenbar erfüllen die Landesbeauftragten diese Funktion.

Landesbeauftragte als Kümmerer für regionale Interessen

Tabelle 12: Wahrnehmung des Landesbeauftragten als Kümmerer für regionale Interessen

	n	ja	Eher ja	Eher nein	nein
Insgesamt	294	24,5	38,1	24,8	12,6
Braunschweig	53	41,5	32,1	18,9	7,5
Leine-Weser	65	27,7	38,5	30,8	3,1
Lüneburg	76	13,2	28,9	34,2	23,7
Weser-Ems	85	23,5	47,3	16,5	9,4
Süd-niedersachsen	32	53,1	34,4	9,4	3,1
Kreisebene	32	40,6	31,3	21,9	6,3
Gemeindeebene	247	23,1	39,3	25,5	12,1

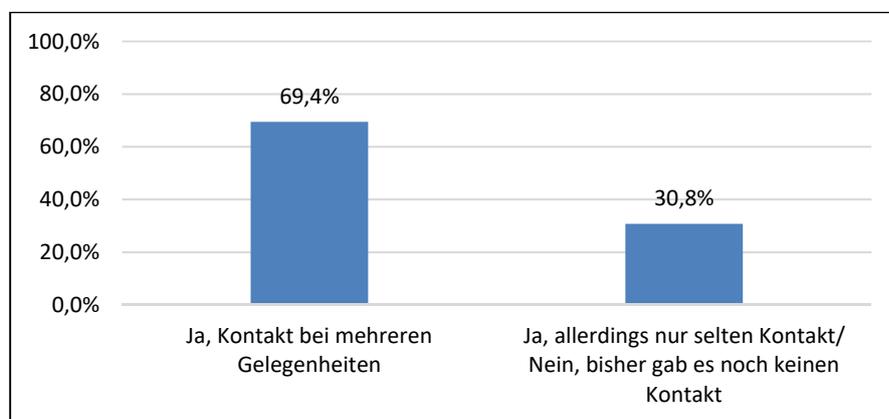
Quelle: Eigene Darstellung; Prozentangabe; Werte sind gerundet

Insgesamt zeigt sich eine gewisse Varianz im Antwortverhalten bei dieser Frage zwischen den ÄrL-Bezirken. Als Kümmerer regionaler Interessen werden die Landesbeauftragten besonders von den Kommunen in den

Bezirken Braunschweig (73,6%) und Weser-Ems (70,8%) eingeschätzt. Niedriger liegt die Zustimmung bei den Kommunen aus Leine-Weser (66,2), wo allerdings die entschiedene Ablehnung der Aussage am geringsten ausfällt („nein“, 3,1%). Dagegen wird in Lüneburg der Landesbeauftragte mehrheitlich nicht als Kümmerer regionaler Interessen wahrgenommen (42,1%). In Südniedersachsen wird mit klarer Überzeugung der Landesbeauftragte als Kümmerer regionaler Interessen wahrgenommen (87,5%). Unter den Kommumentypen erfahren die Landesbeauftragten von der Kreisebene die größte Zustimmung (71,9%).

Die Wahrnehmung des Landesbeauftragten hängt aber nicht nur mit dem ArL-Bezirk und dem Kommumentyp zusammen. In Verbindung mit anderen Fragen zeigt sich ein statistisch signifikanter Zusammenhang von der Wahrnehmung der Landesbeauftragten mit der Einschätzung der bisherigen Zusammenarbeit. Die Landesbeauftragten werden eher als Kümmerer wahrgenommen, wenn die Zusammenarbeit in der Vergangenheit positiv bewertet werden. Außerdem geben die Befragten die Landesbeauftragten eher als Kümmerer an, wenn sie Veränderungen seit Gründung der ÄrL ausmachen („es gibt jetzt regionale Ansprechpartner“, „regionale Interessenbündelung ist besser geworden“). Zudem ist ein Zusammenhang zur Kontakthäufigkeit erkennbar. Diejenigen Kommunen, die bisher häufiger Kontakt zu den ÄrL hatten, nehmen den Landesbeauftragten eher als Kümmerer wahr (Abb. 3).

Abbildung 3: Wahrnehmung des Landesbeauftragten als Kümmerer



Quelle: Eigene Darstellung, angegeben ist der summierte Anteil derjenigen Befragten, die der Aussage mit (eher) ja zugestimmt haben, dass der LB ein Kümmerer für regionale Interessen darstellt.

Fragt man die Kommunen nach ihren Erwartungen an die Funktion des Landesbeauftragten, so sehen diese als deren primäre Aufgabe die Vermittlung zwischen kommunaler Ebene und Landesseite (Tab. 13). Mehr als 90% der Befragten schreiben ihm diese Rolle zu (Summe der Angaben „Stimme völlig zu“ und „stimme eher zu“). Kaum eine Kommune erkennt diese Funktion des Landesbeauftragten nicht an.

Landesbeauftragte sollen als Vermittler zwischen kommunaler und Landesebene agieren

Tabelle 13: Ein Landesbeauftragter soll als Vermittler zwischen der kommunalen und der Landesebene agieren

	N	Stimme völlig zu	Stimme eher zu	Stimme eher nicht zu	Stimme nicht zu
Insgesamt	297	59,9	34,3	3,7	2,0
Braunschweig	55	69,1	23,6	7,3	0,0
Leine-Weser	65	56,9	38,5	1,5	3,1
Lüneburg	79	51,9	40,5	3,8	3,8
Weser-Ems	83	65,1	31,3	3,6	0,0
Kreisebene	32	75,0	18,8	6,3	0,0
Gemeindeebene	250	58,4	36,0	3,6	2,0

Quelle: Eigene Darstellung, Prozentangabe; Werte sind gerundet

Die deutlichste Zustimmung kommt von den Kommunen aus dem ArL Braunschweig (92,6%), wo mehr als Zweidrittel der Kommunen dieser Funktion nachdrücklich zustimmen („Stimme völlig zu“, 69,1%). Im Bezirk Lüneburg ist die nachdrückliche Zustimmung zu dieser Aussage dagegen am geringsten (51,9%). Auch die kreisfreien Städte und Landkreise betonen diese Funktion am nachdrücklichsten.

Der Landesbeauftragte wird aber nicht nur mit deutlicher Mehrheit als Vermittler zwischen kommunaler und Landesebene gesehen. Er soll nach Ansicht der Kommunen auch die Interessen der Kommunen gegenüber dem Land vertreten (Tab. 14). Etwa 85% der Befragten schreiben ihm diese Rolle zu. Die Zustimmung ist besonders bei den Kommunen im ArL Weser-Ems sehr groß (96,4%). Die Zustimmung ist etwas weniger deutlich im ArL Lüneburg (80,5%). Zwischen den kommunalen Ebenen sind die Unterschiede nur gering und bedürfen keiner näheren Interpretation.

Landesbeauftragte als kommunale Interessenvertreter gegenüber Land

Tabelle 14: Ein Landesbeauftragter soll die Interessen der Kommunen gegenüber dem Land vertreten

	N	Stimme völlig zu	Stimme eher zu	Stimme eher nicht zu	Stimme nicht zu
Insgesamt	294	59,5	28,6	7,5	4,4
Braunschweig	54	63,0	20,4	16,7	0,0
Leine-Weser	65	50,8	40,0	6,2	3,1
Lüneburg	77	57,1	23,4	7,8	11,7
Weser-Ems	83	68,7	27,7	2,4	1,2
Kreisebene	32	62,5	21,9	3,1	12,5
Gemeindeebene	257	59,9	28,7	8,1	3,2

Quelle: Eigene Darstellung, Prozentangabe; Werte sind gerundet

Mit ebenso deutlicher Mehrheit erwarten die Kommunen von den Landesbeauftragten, dass diese für die EU-Förderung werben sollen (82,9%, Tab. 15). Gerade einmal 17 % sehen dies nicht so. Besonders große Zustimmung erfährt diese Funktion bei den Kommunen in Braunschweig („stimme völlig zu“, 54,5%), aber insgesamt bewegen sich die Erwartungen zwischen den Ämtern auf einem ähnlichen Niveau. Unter den Kommumentypen wird besonders von den Gemeinden ein Landesbeauftragter gewünscht, der in den Kommunen für die EU-Förderung wirbt.

Werben für EU-Förderung durch Landesbeauftragte

Tabelle 15: Ein Landesbeauftragter soll in den Kommunen für die EU-Förderung werben

	n	Stimme völlig zu	Stimme eher zu	Stimme eher nicht zu	Stimme nicht zu
Insgesamt	293	39,9	43,0	12,3	4,8
Braunschweig	55	54,5	30,9	10,9	3,6
Leine-Weser	63	42,9	42,9	12,79	1,6
Lüneburg	78	35,9	47,4	7,7	9,0
Weser-Ems	82	30,5	50,0	18,3	1,2
Kreisebene	32	25,0	50,0	21,9	3,1
Gemeindeebene	246	41,5	43,1	11,4	4,1

Quelle: Eigene Darstellung, Prozentangabe; Werte sind gerundet

Im Rahmen der oben genannten Rollenerwartungen an die Landesbeauftragten sollen diese Öffentlichkeitsarbeit betreiben, um die Ämter und deren Arbeit in der Region bekannt zu machen. Hierzu gehören vielfältigste Aktivitäten, wie die Übergabe von Förderbescheiden, die Teilnahmen an Feierlichkeiten wie z.B. dem „Tag der Niedersachsen“, die Kontaktpflege mit den Kommunen und anderes. Auch die Kommunen sind der Auffassung, dass dies eine wichtige Aufgabe sei. Auf die Frage, ob ein Landesbeauftragter Präsenz in der Öffentlichkeit zeigen soll (Tab. 16) stimmt die Mehrheit der Befragten zu (62,9%). Die Zustimmung zu dieser Frage liegt also gegenüber den zuvor aufgeführten allerdings etwas niedriger. Zwischen den Amtsbezirken und den Kommumentypen gibt es kaum nennenswerte Differenzen. Allenfalls im Bezirk Lüneburg liegt die Ablehnung dieser Aufgabe etwas höher.

Landesbeauftragter Präsenz in der Öffentlichkeit

Tabelle 16: Ein Landesbeauftragter soll in der Öffentlichkeit Präsenz zeigen

	n	Stimme völlig zu	Stimme eher zu	Stimme eher nicht zu	Stimme nicht zu
Insgesamt	283	23,7	39,2	29,3	7,8
Braunschweig	53	20,8	39,6	34,0	5,7
Leine-Weser	62	30,6	35,5	30,6	3,2
Lüneburg	73	24,7	35,6	24,7	15,1
Weser-Ems	80	20,0	45,0	30,0	5,0
Kreisebene	30	6,7	50,0	33,3	10,0
Gemeindeebene	238	26,1	37,8	29,0	7,1

Quelle: Eigene Darstellung, Prozentangabe; Werte sind gerundet

Zusammenfassend kann zu den Landesbeauftragten gesagt werden, dass diese im Wesentlichen positiv gesehen werden und dass die Kommunen ihre vom Land zugedachte Funktion unterstützen (Vermittler zwischen Kommune und Land, Interessenvertreter der Kommune). *Die Akzeptanz für ein solches Amt ist somit ohne jeden Zweifel gegeben.* Allerdings gibt es durchaus Unterschiede in der Bewertung zwischen den Bezirken der ÄRL, zwischen den kommunalen Ebenen (besonders positiv vor allem auf der Kreisebene) und nach Kontakthäufigkeit.

Zusammenfassung

Betrachtet man nun die Rolle des Landesbeauftragten nach innen als Verwaltungschef so ist zunächst verwunderlich, dass im Organisationsaufbau der ÄrL kein spezieller personeller Unterbau zur Unterstützung des Landesbeauftragten jenseits eines Sekretariats vorgesehen ist. Dies war offenbar die Folge eines politisch angekündigten kostenneutralen Aufbaus der ÄrL. Die bestehende Vorzimmerkraft als einzige direkte Unterstützungsstruktur ist mit E-6 besoldet und entsprechend können daher nur Büroaufgaben übernommen werden. Es gibt keinen persönlichen Referenten, keinen Pressesprecher oder ähnliche Mitarbeiter, was vielfach innerhalb der Ämter und von den Landesbeauftragten selbst kritisiert wird. Dies ist deswegen besonders problematisch, weil der Landesbeauftragte in seiner täglichen Arbeit viele Außentermine wahrnehmen muss und gemäß seiner ihm zugedachten Funktion auch soll. Für die Beschäftigten vor Ort bedeutet dies, dass der Landesbeauftragte als direkter Ansprechpartner nicht immer greifbar ist.

In der Praxis führt dies zu unterschiedlichen „Lösungen“ in den ÄrL, wie die Expertengespräche zeigen. Überall sollen die Mitarbeiter der Dezernate dem LB zuarbeiten. Allerdings wird dabei in manchen ÄrL vor allem auf das Dez. 2 zurückgegriffen, was die Mitarbeiter dort jedoch vor Belastungen stellt. Sie sehen sich mitunter Zugriffen seitens des LB, ihres Dezernatsleiters und der Ministerien „ausgesetzt“ und dadurch „überfordert“. Sie sind dadurch zur schnellen Einarbeitung in neue Themengebiete oder zur Erledigung fachfremder oder nicht qualifikationsgerechter Aufträge veranlasst. Dies sorgt für Verstimmung unter den Mitarbeitern und behindert das tägliche Arbeitsgeschäft. In anderen Ämtern ist eine Person faktisch für den Landesbeauftragten freigestellt, obwohl dies im Stellenplan eigentlich nicht vorgesehen ist. Zudem wird die Aufgabe des Landesbeauftragten unterschiedlich ausgefüllt, was zu unterschiedlichen Unterstützungsnotwendigkeiten führt.

Insgesamt ist diese Situation (auch vor dem Hintergrund der dargestellten hohen Erwartungen an die Landesbeauftragten sowohl seitens der Landesregierung als auch von Seiten der Kommunen) unbefriedigend. Aus der Sicht der Gutachter gibt es die Notwendigkeit den Landesbeauftragten in seiner Arbeit stärker zu unterstützen. Hier sind zwei Ansätze denkbar.

Zum einen sollten die Landesbeauftragten durch die Einrichtung von persönlichen Referenten entlastet werden, die die bisherige Unterstützungsstruktur durch eine Sekretariatsstelle ergänzen. Hierdurch wäre es möglich, dass die Landesbeauftragten bestimmten Aufgaben besser delegieren und eine qualifizierte Zuarbeit erwarten können (inhaltlichen Vorbereitung von Terminen, Vertretung bei Gesprächen). Zum anderen ist zu überlegen, ob durch die Schaffung einer ständigen Stellvertretung des LB (statt der jetzigen Abwesenheitsvertretung durch einen Dezernatsleiter) in Form einer Art „Verwaltungschef“ der Landesbeauftragte und die Verwaltung entlastet werden könnte. Diese Position könnte im Sinne des

früheren Vize-RP unterhalb der Ebene der politischen Beamten installiert werden. Dabei geht es vor allem auch um die innerorganisatorische Konfliktregelung zwischen den Dezernaten. Dies ist in vielen Behörden, die durch politische Beamte geleitet werden, ähnlich geregelt. Der Vorteil wäre, dass im Falle der Abwesenheit des LB jemand in der Verwaltung ist, der über Dinge auch entscheiden kann. Mitunter wurde die Erfahrung gemacht, dass im Falle der Abwesenheit (z.B. Urlaub) nicht einmal über organisatorische Alltagsangelegenheiten entschieden wurde. Zudem wäre die Planungssicherheit in den ÄrL höher, wenn die Verwaltung von einer Person geleitet würde, die nicht politisch eingesetzt wird und daher nicht von Ergebnissen von Landtagswahlen abhängig ist. Insofern wünschen sich einige Mitarbeiter eine Verwaltungsführung, die unabhängiger von politischen Machtwechseln wäre.

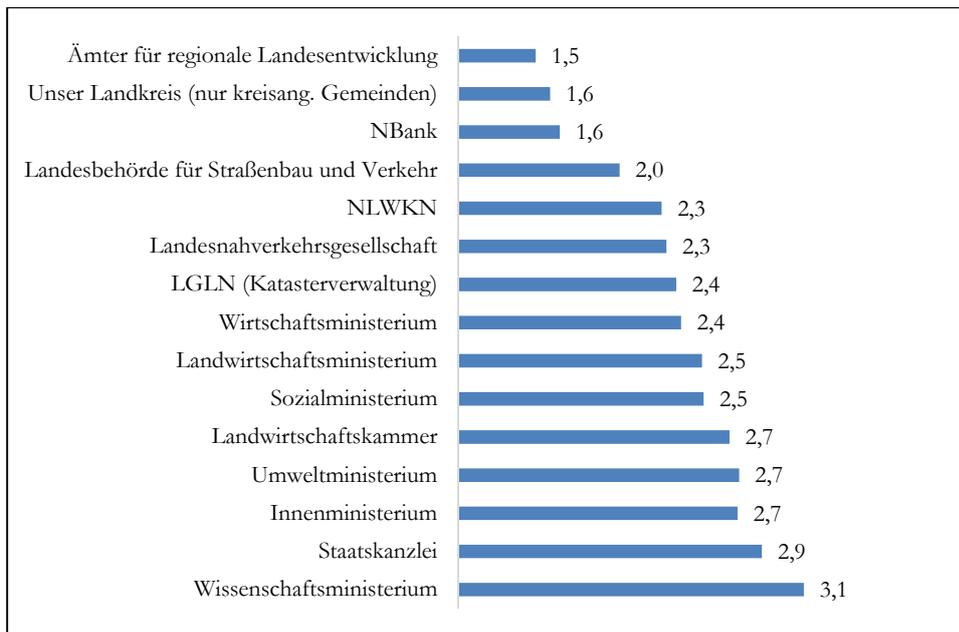
4.1.2 Relevanz der ÄrL

Die Relevanz der ÄrL kann vor allem durch die Kommunen eingeschätzt werden. Hierbei kann auf verschiedene Aspekte zurückgegriffen werden. Wer sind die zentralen Ansprech- und Kooperationspartner der Kommunen in der Regionalpolitik, wie hoch ist die Kontakthäufigkeit, welches sind die wichtigsten Aufgaben und wie wird die Zusammenarbeit bewertet?

In der Befragung der kommunalen Hauptverwaltungsbeamten ist nach den zentralen Ansprech- und Kooperationspartnern in der Regionalpolitik gefragt worden. Für die Kommunen rangieren die ÄrL hier ganz vorne (Abb. 4). Sie werden als wichtigste Ansprech- und Kooperationspartner gesehen (Mittelwert von 1,5, je niedriger der Mittelwert, desto wichtiger der Akteur) und haben sich damit kurz nach ihrer Einrichtung etablieren können. In Prozentzahlen ausgedrückt: *91% der Befragten schätzen die Ämter als „sehr wichtig“ (63%) oder „eher wichtig“ (28%) ein.* Den Ämtern folgen hinsichtlich ihrer Wichtigkeit für die Regionalpolitik die Landkreise (nur gültig für kreisangehörige Gemeinden) und die NBank. Dies ist inhaltlich plausibel. Andere potenziell relevante Akteure sind weniger bedeutsam. Am ehesten trifft dies noch auf Landesbehörden wie die Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr und das NLWKN sowie auf die Landesnahverkehrsgesellschaft zu. Die Ministerien, die Staatskanzlei und die Landwirtschaftskammer werden als weniger wichtig eingeschätzt.

ÄrL sind wichtigste Ansprech- und Kooperationspartnern in der Regionalpolitik

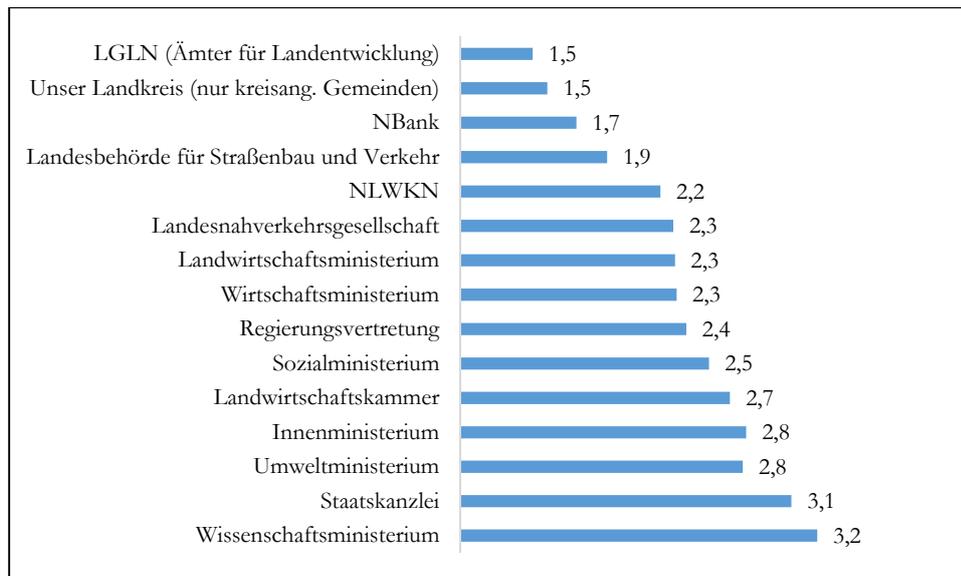
Abbildung 4: Die zentralen Ansprech- und Kooperationspartner in der Regionalpolitik seit 2014



Quelle: Eigene Darstellung, Mittelwerte, Werte sind gerundet, vierstufige Skala; je niedriger der Mittelwert, desto wichtiger der Akteur; Fragewortlaut: "Wer sind seit 2014 ihre zentralen Ansprech- bzw. Kooperationspartner bei Sachverhalten mit regionalpolitischen Bezügen?"

Die gleiche Frage wurde den Kommunen zusätzlich für die Zeit vor Einrichtung der ÄrL im Jahr 2014 gestellt (Abb. 5). Die zentralen Ansprech- und Kooperationspartner waren vor Einrichtung der Ämter im Wesentlichen dieselben, allerdings gab es punktuelle Unterschiede. Anstelle der noch nicht existierenden Ämter war das LGLN der wichtigste Ansprech- und Kooperationspartner für die Kommunen. In der Wichtigkeit wurde das LGLN gefolgt von den Landkreisen und der NBank. Auch das Niveau, ausgedrückt durch den Mittelwert, rangiert im ähnlichen Bereich wie heute. Die Regierungsvertretungen, welche in den ÄrL aufgegangen sind, waren allerdings nur von nachrangiger Bedeutung.

Abbildung 5: Die zentralen Ansprech- und Kooperationspartner in der Regionalpolitik vor 2014



Quelle: Eigene Darstellung, Mittelwerte, Werte sind gerundet, je niedriger der Mittelwert, desto wichtiger der Akteur

In den zwei Jahren seit der Gründung der ÄrL stand die deutliche Mehrheit der Kommunen bereits mehrmals mit den ÄrL in Kontakt. Nur eine sehr kleine Zahl an Kommunen hatte in dieser Zeit gar keinen Kontakt (Tab. 17). In Weser-Ems und Leine-Weser liegt der Anteil an Kommunen mit Kontakt zu ihren ÄrL am höchsten und in Braunschweig am niedrigsten. Die kreisfreien Städte und Landkreise hatten als einzige Kommunitypen immer schon zu mehreren Gelegenheiten mit den ÄrL Kontakt. Bei den Gemeinden gibt es insgesamt nur zwölf Kommunen, die bisher noch keinen Kontakt gehabt haben.

Hohe Kontakthäufigkeit zwischen Kommunen und ÄrL

Tabelle 17: Kontakthäufigkeit zwischen Kommunen den ÄrL

	n	Ja, bei mehreren Gelegenheiten	Ja, allerdings nur selten	Nein, bisher gab es noch keinen Kontakt
Insgesamt	309	80,9	14,6	4,5
Braunschweig	55	72,7	21,8	5,5
Leine-Weser	67	85,1	9,0	6,0
Lüneburg	82	80,5	14,6	4,9
Weser-Ems	89	86,5	11,2	2,2
Südniedersachsen	34	76,5	17,6	5,9
Kreisebene	34	97,1	0,0	2,9
Gemeindeebene	259	79,9	15,4	4,6

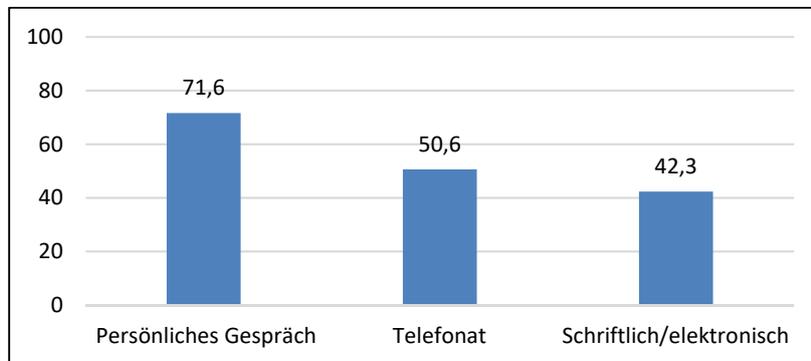
Quelle: Eigene Darstellung, Prozentangabe, Werte sind gerundet

Betrachtet man die Kontakthäufigkeit kann es von Interesse sein, welcher Art der Kontakt war (Abb. 6). Man geht allgemein davon aus, dass die Art des Kontakts gleichzeitig auf die Kontaktqualität Auswirkungen hat. So werden z. B. bei persönlich geführten Gesprächen eine höhere Qualität erwartet, weil die Verbindlichkeit und die Bekanntheit steigen. Speziell um Netzwerke und Kooperationen aufzubauen, gelten persönliche Kontakte

Art des Kontakts

als eine sehr förderliche Bedingung. Bei den Kommunen zeigt sich, dass diese zu fast Dreiviertel häufiger persönlich mit ihren ÄrL in Kontakt standen. Es handelt sich hierbei bei den Hauptverwaltungsbeamten um die häufigste Kontaktform.

Abbildung 6: Welche Art des Kontakts zu den ÄrL?

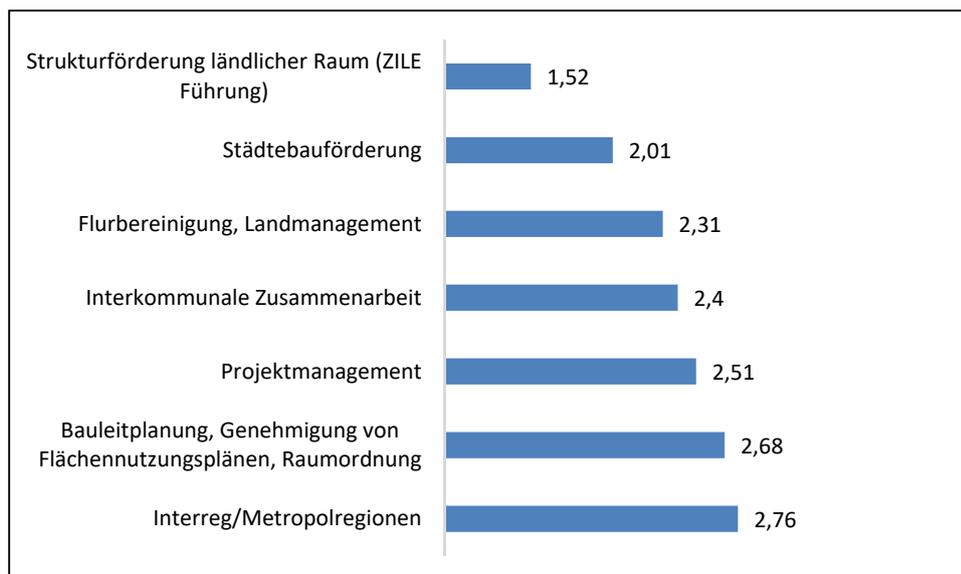


Quelle: Eigene Darstellung, Prozentangabe, Werte sind gerundet

Gefragt nach den für ihre Kommune wichtigsten Aufgaben der ÄrL, kommt es zu einem eindeutigen Ergebnis (Abb. 7). Die Strukturförderung der ländlichen Räume wird mit Abstand als wichtigste Aufgabe der ÄrL wahrgenommen. Ebenfalls als mehrheitlich wichtig wird die Städtebauförderung gesehen. Beides entspricht dem aktuellen Aufgabenbestand der ÄrL. Die übrigen Aufgaben sind für die Kommunen von tendenziell weniger großer Bedeutung.

Strukturförderung der ländlichen Räume ist zurzeit die wichtigste Aufgabe der ÄrL

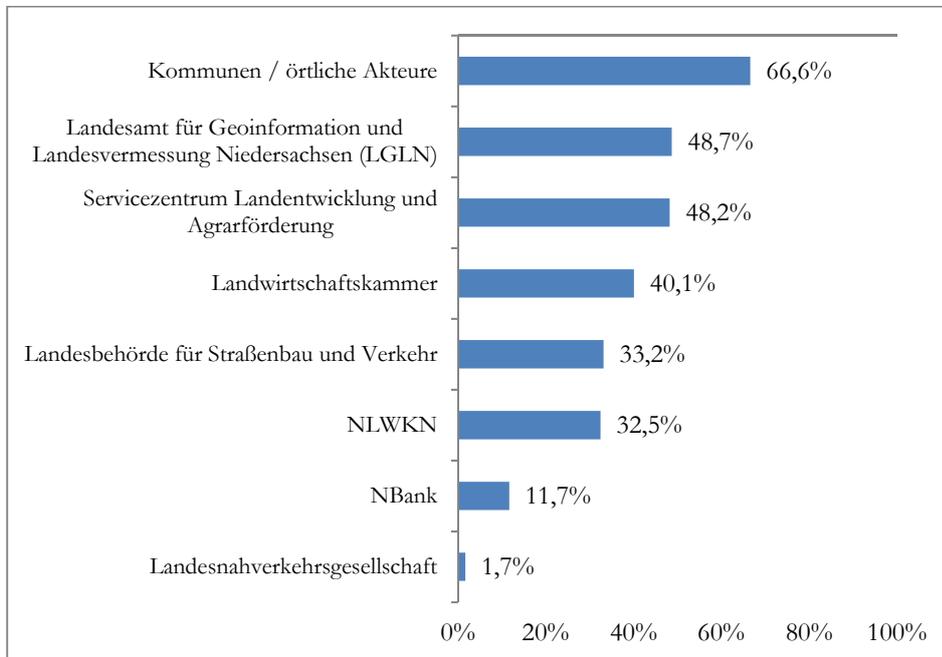
Abbildung 7: Welche Aufgaben der ÄrL sind für Ihre Kommune aktuell wichtig?



Quelle: Eigene Darstellung, Mittelwerte, je niedriger der Wert, desto wichtiger die Aufgabe

Fragt man umgekehrt die Mitarbeiter der ÄrL nach den wichtigsten Kooperationspartnern außerhalb der ÄrL, so werden hier ebenfalls die Kommunen genannt.

Abbildung 8: Wichtigste externe Kooperationspartner der Beschäftigten



Quelle: Mitarbeiterbefragung, eigene Darstellung, Prozentangabe, Werte sind gerundet; Fragewortlaut: „Welche der folgenden Landesbehörden und regionalen Akteure sind für ihre tägliche Arbeit wichtige Ansprech- oder Kooperationspartner? (Mehrfachnennung möglich)“

Aufgegliedert nach Dezernaten werden unterschiedliche Kooperationsmuster mit externen Partnern deutlich (Tab. 18). Die Mehrheit der Beschäftigten in allen Fachdezernaten hat täglich Kontakt mit den Kommunen. Neben den Kommunen haben die Beschäftigten des Dezernats 4 vor allem Kontakt mit dem LGLN, dem Servicezentrum Landentwicklung und Agrarförderung, der Landwirtschaftskammer und der Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr, während die Beschäftigten des Dezernats 2 vor allem Kontakt mit der NBank haben.

Tabelle 18: Wichtigste externe Kooperationspartner der Fachdezernate

	Kommunen	LGLN	Servicezentrum	Landwirtschaftskammer	Landesstraßenbaubehörde	NLWKN	NBank
Dezernat 2	77,0	8,2	3,3	11,5	13,1	24,6	50,8
Dezernat 3	89,5	12,3	49,1	26,3	17,5	3,5	19,3
Dezernat 4	65,9	73,9	71,1	56,9	52,6	39,8	0,0
Dezernat 5	76,0	64,0	8,0	52,0	16,0	84,0	0,0

Quelle: Mitarbeiterbefragung, eigene Darstellung Prozentangabe, Werte sind gerundet; Fragewortlaut: „Welche der folgenden Landesbehörden und regionalen Akteure sind für ihre tägliche Arbeit wichtige Ansprech- oder Kooperationspartner? (Mehrfachnennung möglich)“

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Einschätzung der bisherigen Zusammenarbeit zwischen Kommunen und den Ämtern. Wir haben dies bei den Kommunen anhand von sechs Aspekten abgefragt. In der Gesamtschau wird die Zusammenarbeit von den Kommunen positiv bewertet (Tab. 18). Vier von fünf Befragten beurteilen die Zusammenarbeit als kooperativ (79,7%) und drei von vier Befragte konstruktiv (73,9%) und unterstützend (72,9%). Mehrheitlich wird das Verhältnis außerdem deutlich als konfliktfrei eingeschätzt (65,0%). Etwas skeptischer sind die Befragten in ihrer Einschätzung der Transparenz (50,5%) und Zügigkeit (47,8%).

Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Ämtern positiv

Tabelle 19: Bewertung der Zusammenarbeit

	n	(eher) kooperativ	(eher) konstruktiv	(eher) unterstützend	(eher) konfliktfrei	(eher) transparent	(eher) zügig
Insgesamt	309	79,7	73,9	72,9	65,0	50,5	47,8
Braunschweig	52	71,1	75,0	75,0	64,7	53,9	48,1
Leine-Weser	66	81,9	70,7	66,2	67,7	48,5	52,3
Lüneburg	79	82,3	73,4	72,2	62,4	45,6	45,3
Weser-Ems	89	84,3	81,9	81,8	69,7	56,2	48,3
Süd-niedersachsen	32	71,9	78,2	75,0	62,5	59,4	46,9
Kreisebene	34	85,3	61,8	73,5	58,8	44,1	44,1
Gemeindeebene	252	80,0	77,6	74,4	67,4	52,0	49,0

Quelle: Eigene Darstellung, Summierte Prozentangaben, Werte sind gerundet; Fragewortlaut: „Wie würden Sie die Zusammenarbeit mit den Ämtern anhand der folgenden Aspekte beschreiben?“

Die insgesamt positivste Bewertung geben die Kommunen im ArL-Bezirk Weser-Ems. In sämtlichen Aspekten bewerten die Weser-Ems-Kommunen die Kooperation z. T. deutlich überdurchschnittlich und in fünf der sechs Gesichtspunkte liegen die Einschätzungen an der Spitze aller Ämter (besonders die Ergebnisse bei den Aspekten „Kooperation“ und „Unterstützung“). Die Ergebnisse für die übrigen Ämter weichen kaum nennenswert vom Durchschnitt ab. Auffallend ist lediglich, dass die Braunschweiger Kommunen ihr Amt spürbar geringer als kooperativ wahrnehmen, bei den übrigen Aspekten jedoch meist (leicht) oberhalb des Durchschnitts bewerten. Differenziert nach kommunalen Ebenen fällt das Urteil von den

Einheitsgemeinden am positivsten aus. Die Kreisebene bewertet die Zusammenarbeit „nur“ zu 61,8 % als konstruktiv, was deutlich unterhalb des Durchschnitts liegt.

Resümiert man die Ausführungen zur Relevanz der ÄrL, so zeigt sich, dass sie der wichtigste Ansprechpartner im Bereich der Regionalpolitik sind, die Zusammenarbeit als positiv eingeschätzt wird, mittlerweile eine intensive Kontaktpflege stattfindet und der Kern der Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Strukturförderung ländlicher Räume stattfindet.

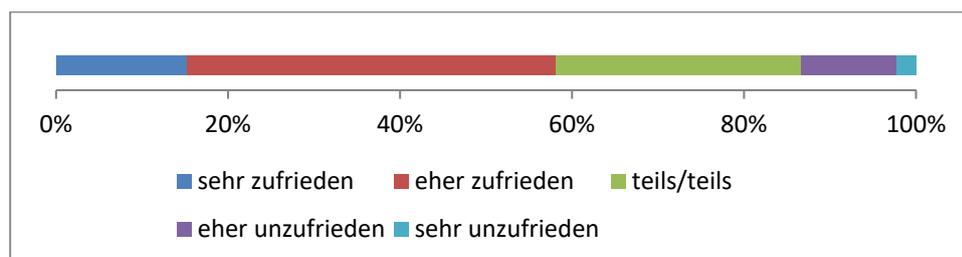
4.1.3 Arbeitszufriedenheit der Beschäftigten

Die Arbeitszufriedenheit der Beschäftigten wurde über eine standardisierte Onlinebefragung im Frühjahr 2017 ermittelt. Im Nachgang wurden Gespräche mit den Leitungsebenen der ÄrL geführt, um die aus der Befragung erzielten Ergebnisse zu diskutieren und tiefergehender zu analysieren.

Fast 60% der Befragten sind eher oder sehr zufrieden mit ihrer Arbeitssituation

Die Beschäftigten der ÄrL sind im Großen und Ganzen mit ihrer Arbeit zufrieden. 58,3% der Befragten zeigen sich sehr oder eher zufrieden. 28,5 Prozent sind eher unentschlossen. Der Anteil der Unzufriedenen liegt bei 13,3 Prozent. In den Gesprächen vor Ort wird dieser Eindruck bestätigt: Unter den Beschäftigten ist die Zufriedenheit mehrheitlich gegeben. Im ArL Leine-Weser wurde in der jüngeren Vergangenheit selbst eine Mitarbeiterbefragung durchgeführt, die ebenfalls sehr hohe Zufriedenheitswerte zutage gefördert hat. Es gibt aber Arbeitsbereiche, bei denen dies nicht ganz der Fall ist.

Abbildung 9: Zufriedenheit mit der Arbeit im Allgemeinen (Alle Beschäftigten)



Quelle: Eigene Darstellung, Prozentangabe, Werte sind gerundet; Fragewortlaut: „Wie zufrieden oder unzufrieden sind Sie persönlich aktuell mit Ihrer Arbeit?“

Unterschieden nach Dezernaten ergeben sich größten Zufriedenheitswerte bei den Beschäftigten der Dezernate 1, 4 und 5 (vgl. Tab. 20). Die Zufriedenheit ist dagegen unterdurchschnittlich bei den Beschäftigten der Dezernate 2 und 3. Anders als bei den anderen Dezernaten gibt hier nur knapp die Hälfte der Befragten an, mit der Arbeit eher oder sehr zufrieden zu sein. Ein Viertel der Beschäftigten des Dezernats 3 geben an, mit ihrer Arbeit unzufrieden zu sein. In den nachfolgenden Gesprächen wurden die unterschiedlichen Zufriedenheitswerte in den Dezernaten thematisiert. In der Summe werden die Ergebnisse bestätigt. Dass die Zufriedenheit in den

Dezernaten 3 im Vergleich am geringsten ausfällt, ist in allen Ämtern anzutreffen. Begründet wird dies mit dem vorherrschenden Arbeits- und Termindruck, dem fachlichen Anspruch der Aufgabe, der hohen persönlichen Verantwortlichkeit der zu erledigenden Aufgabe für den einzelnen Mitarbeiter und der Tatsache, dass im Dezernat 3 eher ein Einzelkämpfertum vorherrscht.

Es gibt aber auch vereinzelte Abweichungen. So entspricht die Zufriedenheit der Beschäftigten im Dezernat 1 des ArL Braunschweig nach Aussage der Führungskräfte nicht dem der anderen Ämter. Während in den Dezernaten 1 der anderen Ämter durchweg eine positive Grundstimmung auszumachen ist, wird abweichend in Braunschweig eher über Zeitdruck und Arbeitslast geklagt, die sich aus einer zu dünnen Personaldecke ergibt.

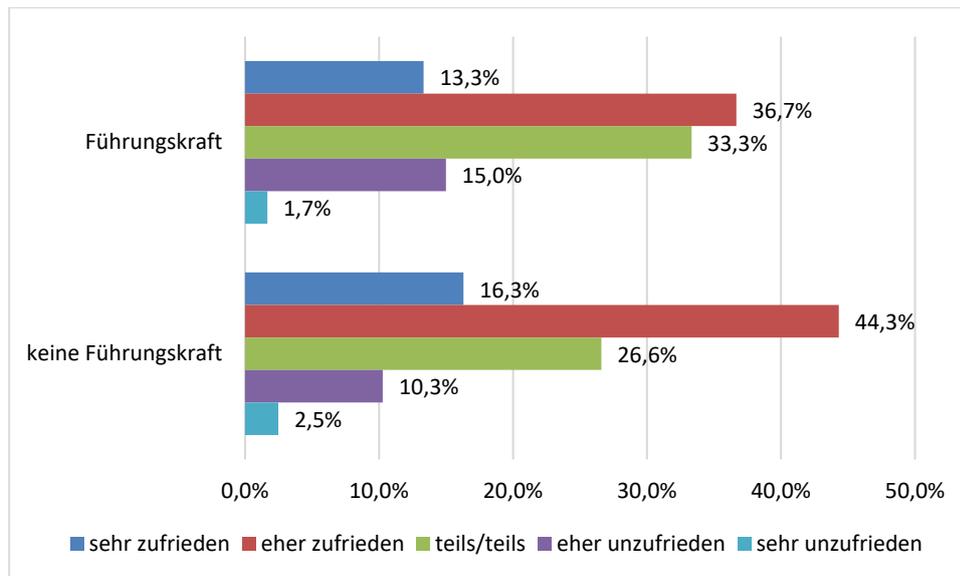
Tabelle 20: Zufriedenheit mit der Arbeit im Allgemeinen

	sehr zufrieden	eher zufrieden	teils/teils	eher unzufrieden	sehr unzufrieden
Insgesamt	15,3	43,0	28,5	11,0	2,3
- Dezernat 1	19,4	54,8	16,1	9,7	0
- Dezernat 2	8	40	36	14	2
- Dezernat 3	6,8	36,4	31,8	22,7	2,3
- Dezernat 4	18	43,7	27,9	7,1	3,3
- Dezernat 5	21,7	43,5	21,7	13	0

Quelle: Eigene Darstellung, Prozentangabe, Werte sind gerundet; Fragewortlaut: „Wie zufrieden oder unzufrieden sind Sie persönlich aktuell mit Ihrer Arbeit?“

Die Zufriedenheit liegt bei den Beschäftigten ohne Führungsfunktion höher (Abb. 11). Bei den Führungskräften liegt die Zufriedenheit bei knapp 50%, bei den anderen Mitarbeitern bei ca. 60%. Um eine Rückverfolgung auf einzelne Führungskräfte zu vermeiden, können an dieser Stelle keine Aussagen getätigt werden, ob die Führungskräfte bestimmter Dezernate eher oder weniger zufrieden sind.

Abbildung 10: Zufriedenheit mit der Arbeit im Allgemeinen (nach Funktion)



Quelle: Eigene Darstellung, Prozentangabe, Werte sind gerundet; Fragewortlaut: „Wie zufrieden oder unzufrieden sind Sie persönlich aktuell mit Ihrer Arbeit?“

Zu den meisten Aspekten, die den Arbeitsalltag notwendigerweise begleiten, fällen die Beschäftigten ein positives Urteil. Besonders zufrieden zeigen sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit der gegenseitigen Unterstützung der Kollegen, der Möglichkeit zur selbstständigen und flexiblen Arbeitszeitgestaltung, den Überstunden und dem generellen Arbeitsklima. Bei diesen Gesichtspunkten ist der Anteil der sehr zufriedenen Beschäftigten sehr hoch. In den Gesprächen wird hierzu u. a. mitgeteilt, dass in den Dezernaten praktisch immer ein gutes Arbeitsklima herrscht. Teils haben vergangene Verwaltungsreformen die Kollegenschaft zusammengeschweißt, häufig ist es aber einfach die gemeinsame Arbeit, die Identifikation stiftet und Integration stärkt. Bezüglich der Arbeitszeitgestaltung wird ausgeführt, dass man sich in den Ämtern dafür eingesetzt hat, den Beschäftigten ein möglichst arbeitnehmerfreundliches Arbeitszeitmodell anzubieten. So gibt es neben der Möglichkeit zur Telearbeit auch ein sehr umfangreiches Gleitzeitssystem. Damit wollte man u. a. jenen Beschäftigten entgegenkommen, die aufgrund der Verwaltungsreform ihre Arbeit an einem neuen Standort wahrnehmen würden. Diese Angebote würden von den Beschäftigten goutiert.

Meiste Aspekte des Arbeitsalltags werden positiv bewertet

Tabelle 21: Zufriedenheit mit verschiedenen Aspekten der Arbeit und des Arbeitsalltags

	Sehr zu- frieden	Eher zu- frieden	Teils - teils	Eher unzu- frieden	Sehr un- zufrie- den
Arbeitsklima	25,8	38,1	24,8	9,3	2
(Eigene) Motivation	22,9	47,1	21,7	6,7	2
Zusammenarbeit mit meinen Kolle- gen	29,8	45	20	4	0
Gegenseitige Unterstützung der Kollegen untereinander, wenn nö- tig.	36	43	17	3	0
Arbeitslast / Arbeitsdichte	5	30	32	22	9
Termin- und Zeitdruck	7	31	34	18	8
Häufigkeit von Besprechungen / Terminen	7	41	38	12	2
Störende Unterbrechungen wäh- rend der Arbeit	7	44	21	13	3
Häufige Überstunden	33	50	11	4	0
Selbstständige/flexible Arbeitszeit- gestaltung	50	37	9	3	0
Möglichkeiten der Fortbildung	16	44	24	10	4
Aufstiegsmöglichkeiten	5	19	25	26	21
Technische Ausstattung	14	57	20	7	1
Informationsfluss von den Füh- rungskräften zu den Mitarbeitern	10	29	31	18	10
Informationsfluss von den Mitar- beitenden zu den Führungskräften	11	44	36	5	1

Quelle: Eigene Darstellung, Prozentangabe, Werte sind gerundet; Fragewortlaut: „Wie zufrieden sind Sie mit folgenden Aspekten Ihrer täglichen Arbeit?“

Zu den Aspekten, bei denen die Zufriedenheit zwar nicht sehr groß, aber immer noch mehrheitlich vorhanden ist, gehören jene, die die Arbeitsbelastung bzw. den Termin- und Zeitdruck thematisieren. Der einzige Aspekt, bei welchem die Unzufriedenheit größer ist als die Zufriedenheit, sind die Aufstiegsmöglichkeiten. Dass hier ein erheblicher Mangel besteht und in manchen Dezernaten Aufstiege aufgrund des Stellenplanes faktisch sehr selten sind, wird in den Gesprächen vor Ort bestätigt.

Fehlende Aufstiegsmöglichkeiten sind der Hauptkritikpunkt

Vergleicht man das Antwortverhalten zwischen den Dezernaten werden sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede offenkundig. Generell kann die Aussage getroffen werden, dass die Beschäftigten im Dezernat 5 allgemein die höchsten Zufriedenheitsgrade aufweisen. Die Kollegialität wird bei den Dezernaten fast ähnlich hoch eingeordnet.

Während kaum ein Dezernat mit der vorhandenen Arbeitslast mehrheitlich zufrieden ist, fällt die Zufriedenheit gerade bei den Beschäftigten des Dezernats 3 deutlich ab. Mit nur 12 Prozent Zufriedenheit liegt dieser Anteil mehr als 20 Prozentpunkte niedriger als beim Dezernat 1, wo der Zufriedenheitsgrad am zweitniedrigsten ist.

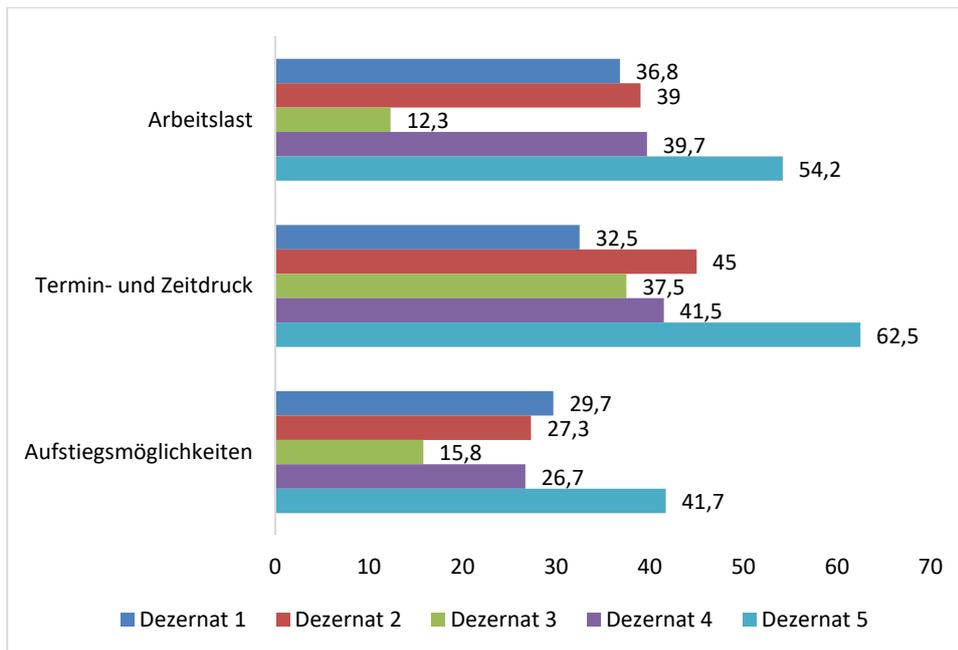
Tabelle 22: Anteil der mit einzelnen Aspekten der Arbeit zufriedenen Mitarbeiter (nach Dezernaten)

	Dezernat 1	Dezernat 2	Dezernat 3	Dezernat 4	Dezernat 5
Arbeitsklima	73	59	72	61	70
(Eigene) Motivation	74	70	70	70	77
Zusammenarbeit mit meinen Kollegen	76	79	79	73	74
Gegenseitige Unterstützung der Kollegen untereinander, wenn nötig.	74	75	82	80	83
Arbeitslast / Arbeitsdichte	34	39	12	40	54
Termin- und Zeitdruck	32	45	38	41	63
Häufigkeit von Besprechungen / Terminen	59	56	74	48	63
Störende Unterbrechungen während der Arbeit	76	65	33	53	71
Häufige Überstunden	84	78	63	89	87
Selbstständige/flexible Arbeitszeitgestaltung	79	80	79	94	100
Möglichkeiten der Fortbildung	78	67	68	55	75
Aufstiegsmöglichkeiten	30	27	16	27	42
Technische Ausstattung	79	62	67	74	61
Informationsfluss von den Führungskräften zu den Mitarbeitern	53	44	39	33	67
Informationsfluss von den Mitarbeitenden zu den Führungskräften	63	71	67	47	71

Quelle: Eigene Darstellung, angegeben ist der summierte Anteil derjenigen, die mit „sehr zufrieden“ bzw. „eher zufrieden“ geantwortet haben; Prozentangabe, Werte sind gerundet; Fragewortlaut: „Wie zufrieden sind Sie mit folgenden Aspekten Ihrer täglichen Arbeit?“

In Abbildung 12 sind nochmals die drei am schlechtesten bewerteten Elemente der Arbeitszufriedenheit aufgegliedert nach Dezernaten dargestellt. Man erkennt hier deutliche Unterschiede in der Einschätzung durch die Dezernate.

Abbildung 11: Arbeitszufriedenheit nach Dezernaten in ausgewählten Bereichen



Quelle: Eigene Darstellung, angegeben ist der summierte Anteil derjenigen, die mit „sehr zufrieden“ bzw. „eher zufrieden“ geantwortet haben; Prozentangabe, Werte sind gerundet; Fragewortlaut: „Wie zufrieden sind Sie mit folgenden Aspekten Ihrer täglichen Arbeit?“

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Beschäftigten der ÄrL insgesamt mit einem Anteil von fast 60% mit ihrer Arbeit zufrieden sind. Unterschieden nach Dezernaten ergeben sich die größten Zufriedenheitswerte bei den Beschäftigten der Dezernate 1, 4 und 5. Die Zufriedenheit ist dagegen schlechter bei den Beschäftigten der Dezernate 2 und 3, hier liegt sie bei knapp der Hälfte der Befragten. Bei den Führungskräften liegt die Zufriedenheit bei knapp 50%, bei den anderen Mitarbeitern bei ca. 60%. Besonders zufrieden zeigen sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit der gegenseitigen Unterstützung der Kollegen, der Möglichkeit zur selbstständigen und flexiblen Arbeitszeitgestaltung, den Überstunden und dem generellen Arbeitsklima. Bei diesen Aspekten ist der Anteil der sehr zufriedenen Beschäftigten sehr hoch. Zu den Aspekten, bei denen die Zufriedenheit zwar nicht sehr groß, aber immer noch mehrheitlich vorhanden ist, gehören jene, die die Arbeitsbelastung bzw. den Termin- und Zeitdruck thematisieren. Der einzige Aspekt, bei welchem die Unzufriedenheit größer ist als die Zufriedenheit, sind die Aufstiegsmöglichkeiten. Die Beschäftigten im Dezernat 5 weisen allgemein die höchsten Zufriedenheitsgrade auf, die Beschäftigten im Dezernat 3 (vor allem hinsichtlich der Arbeitslast), die niedrigsten.

4.1.4 Arbeitssituation und Arbeitsorganisation

Im Bereich der Arbeitsorganisation ist die deutliche Mehrheit der Beschäftigten davon überzeugt, dass die Arbeit so erledigt werden kann, wie es von ihnen verlangt bzw. erwartet wird (Tab. 23). 82% der Beschäftigten sind dieser Meinung. Offenbar bestehen hier keine arbeitsorganisatorischen Hindernisse. In den Gesprächen wird bestätigt, dass die Dezernate und die Arbeitsbereiche sämtlich voll arbeitsfähig sind und die gestellten Aufgaben den Anforderungen entsprechend umsetzen können. Während die Aufgaben der Dezernate 4 bis 6 in einem neuen Amtskontext fortgeführt werden können wie zuvor, zeigt speziell das „volle“ EU-Fördergeschäft, dass die Funktionsfähigkeit der ÄrL gegeben ist. Teilweise werden in den Gesprächen Aspekte genannt, bei denen die Arbeitserledigung dennoch besser laufen könnte. So wird berichtet, dass die Beschäftigten nicht dazu kämen, über ihre reine Pflichtaufgabenstellung hinaus Themen anzupacken. So gelingt es dem Dezernat 1 im ArL Braunschweig z. B. aufgrund fehlender personeller Ressourcen nicht ein Gesundheitsmanagement aufzuziehen; wie es teils woanders schon geschehen ist. Auch wird in den Gesprächen genannt, dass speziell in den Dezernaten 2 den Beschäftigten die Chance fehlt, sich intensiver in neue Themen einzuarbeiten. Dies wäre aber manchmal vorteilhaft, auch um bessere Ergebnisse erzielen zu können.

Tabelle 23: Arbeitserledigung

	Prozent	Häufigkeit
trifft völlig zu	25	104
trifft eher zu	57	237
teils teils	9	36
trifft eher nicht zu	2	10
trifft nicht zu	3	14
weiß nicht / keine Angabe	4	18
	100	419

Quelle: Eigene Darstellung, Prozentangabe, Werte sind gerundet; Fragewortlaut: „Haben Sie den Eindruck, dass Sie die Ihnen obliegende Aufgabe so erledigen können, wie es verlangt bzw. wie es erwartet wird?“

Fragt man nun nach den Herausforderungen und Erschwernissen in der alltäglichen Arbeit, so zeigt sich folgendes Bild (Tab. 24).

Tabelle 24: Herausforderungen und Erschwernisse in der alltäglichen Arbeit

	Trifft völlig zu	Trifft eher zu	Trifft eher nicht zu	Trifft nicht zu	kann ich nicht be- urteilen
Abstimmungserfordernisse mit anderen Referaten/Arbeitsbereichen in meinem Dezernat	26	36	21	12	5
Abstimmungserfordernisse mit Arbeitsbereichen in anderen Dezernaten	8	21	36	26	9
(Unnötige) Verwaltung / Bürokratie in der Facharbeit	11	36	34	11	7
Unklare Erwartungen an die Ziele meiner Arbeit	3	18	38	33	7
Umständliche Entscheidungswege	8	31	37	15	9
Zu lange Entscheidungswege	8	30	37	15	10
Arbeit mit Geschäftsstellen/ Arbeit mit Zentralstelle	10	26	33	16	14
Mangelnde Zuständigkeiten bzw. fehlende Entscheidungsbefugnisse	6	21	39	35	8

Quelle: Eigene Darstellung, Prozentangabe, Werte sind gerundet; Fragewortlaut: „Mit welchen Herausforderungen und Erschwernissen sind Sie in Ihrer täglichen Arbeit konfrontiert?“

Als besondere Herausforderungen werden vor allem Abstimmungserfordernisse mit anderen Arbeitsbereichen in eigenen Dezernat (62%), unnötige Bürokratie in der Facharbeit (47%) und zu lange bzw. umständliche Entscheidungswege (39% bzw. 38%) angesehen. Unklare Erwartungen an die Arbeit oder mangelnde Zuständigkeiten werden dagegen deutlich weniger genannt.

Aufgegliedert nach einzelnen Dezernaten werden wieder Unterschiede deutlich, die auch eine Erklärung für den unterschiedlichen Arbeitszufriedenheitsgrad der Beschäftigten sein können. Die tendenziell weniger zufriedenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Dezernat 3 haben nach ihrer Aussage mehr als die übrigen Beschäftigten mit Bürokratie und langen, umständlichen Entscheidungswegen zu kämpfen. Drei von vier Befragten sehen hierin eine Erschwernis für ihre Arbeit. Die Beschäftigten in Dezernat 4 geben im Gegensatz dazu insgesamt die wenigsten Erschwernisse an (mit Ausnahme der Verwaltungsarbeit).

Abstimmungserfordernisse und unnötige Verwaltung sind Hauptherausforderungen

Beschäftigte im Dezernat 3 sehen die meisten Probleme

Tabelle 25: Herausforderungen und Erschwernisse in der alltäglichen Arbeit (nach Dezernaten)

	Dezernat 1	Dezernat 2	Dezernat 3	Dezernat 4	Dezernat 5
Abstimmungserfordernisse mit anderen Referaten/Arbeitsbereichen in meinem Dezernat	71	74	67	52	67
Abstimmungserfordernisse mit Arbeitsbereichen in anderen Dezernaten	42	42	39	21	68
(Unnötige) Verwaltung / Bürokratie in der Facharbeit	30	34	86	49	33
Unklare Erwartungen an die Ziele meiner Arbeit	64	43	24	15	46
Umständliche Entscheidungswege	79	34	73	34	39
Zu lange Entscheidungswege	31	31	75	33	43
Arbeit mit Geschäftsstellen/ Arbeit mit Zentralstelle	66	34	64	29	21
Mangelnde Zuständigkeiten bzw. fehlende Entscheidungsbefugnisse	30	43	33	21	71

Quelle: Eigene Darstellung, Prozentangabe, Werte sind gerundet angegeben ist der summierte Anteil derjenigen, die mit „trifft völlig zu“ bzw. „trifft eher zu“ geantwortet haben; Fragewortlaut: „Mit welchen Herausforderungen und Erschwernissen sind Sie in Ihrer täglichen Arbeit konfrontiert?“

Neben der Frage nach den Zusammenarbeitsnotwendigkeiten haben wir auch danach gefragt, ob mit anderen Arbeitsbereichen des eigenen Dezernates faktisch zusammengearbeitet wird. Hier zeigen sich insbesondere in den Dezernaten 2 und 3 sehr hohe Werte (90% bzw. 75%).

Tabelle 26: Zusammenarbeit mit anderen Arbeitsbereichen des eigenen Dezernats

	Anteil
Dezernat 2	90,2
Dezernat 3	75,4
Dezernat 4	63,3
Dezernat 5	58,1

Quelle: Eigene Darstellung, Prozentangabe, Werte sind gerundet; Fragewortlaut: „Arbeiten Sie innerhalb des eigenen Dezernats mit anderen Fachbereichen zusammen?“

Betrachtet man nun die dezernatsübergreifenden Kontakte, so gibt sich hier erwartungsgemäß eine unterschiedliche intensive Zusammenarbeit. Die Beschäftigten des Dezernats 2 geben zu zwei Dritteln an, mit Kollegen aus dem Dezernat 3 in der alltäglichen Arbeit zusammenzuarbeiten (64%) und zu einem knappen Drittel mit den Kollegen in Dezernat 4 (30%). Die Beschäftigten des Dezernats 3 geben dagegen mehrheitlich an, mit dem Dezernat 4 zusammenzuarbeiten, aber knapp die Hälfte arbeitet auch mit Dezernat 2 zusammen. Die größte Zusammenarbeit der Beschäftigten aus Dezernat 4 besteht nach ihrer Auskunft mit dem Dezernat 3, allerdings gibt dies nur jeder Dritte an (35%). Die Zusammenarbeit mit Dezernat 2 ist dagegen geringer ausgeprägt. Das Dezernat 5 verfügt über die geringsten Kontaktflächen zu den anderen Dezernaten mit Ausnahme von Dezernat 4.

Tabelle 27: Zusammenarbeit der Fachdezernate

	Dezernat 2	Dezernat 3	Dezernat 4	Dezernat 5
Dezernat 2	**	64%	30%	20%
Dezernat 3	46%	**	56%	12%
Dezernat 4	9%	35%	**	18%
Dezernat 5	21%	25%	63%	**

Quelle: Eigene Darstellung, Prozentangabe, Werte sind gerundet; Fragewortlaut: „Bitte geben Sie die Fachdezernate an, mit denen Sie in der alltäglichen Arbeit zusammenarbeiten“

Die Arbeitsorganisation in den ÄrL wird von den Beschäftigten insgesamt positiv bewertet. Die betrifft besonders die Erreichbarkeit und Unterstützung der Kollegenschaft mit Informationen. Außerdem erhält die deutliche Mehrheit die für die Arbeit notwendigen Informationen rechtzeitig. Allerdings gibt mehr als jeder Dritte an, dass die Menge an Informationen nicht angemessen sei. Rund die Hälfte äußert, dass man einen Überblick über das Geschehen im ÄrL habe.

Arbeitsorganisation in den ÄrL wird von den Beschäftigten insgesamt positiv gesehen

Tabelle 28: Bewertung der Arbeitsorganisation

	stimme voll und ganz zu	stimme eher zu	stimme eher nicht zu	stimme überhaupt nicht zu
Ich bekomme die für Ihre Arbeit notwendigen Informationen rechtzeitig	14	60,5	21,8	3,6
Meine unmittelbaren Kollegen sind erreichbar, wenn ich Sie brauche.	44,3	52,1	3,4	0,2
Meine Kollegen aus anderen Arbeitsbereichen/Dezernaten sind erreichbar, wenn ich Sie brauche.	17,1	71	11,1	0,8
Die Menge an Informationen, die ich bekomme, ist angemessen	11,8	52,3	28,5	7,4
Ich habe einen Überblick über das Geschehen in meinem ÄrL	11,5	40,5	37	11
Ich habe einen Überblick über die Aufgaben meiner unmittelbaren Kollegen	31	54,7	12,1	2,2
Ich habe einen Überblick über die Aufgaben meiner Kollegen in anderen Arbeitsbereichen bzw. Dezernaten	4,1	26,3	50	19,6

Quelle: Eigene Darstellung, Prozentangabe, Werte sind gerundet; Fragewortlaut: „Bitte geben Sie an, inwiefern die folgenden Aussagen auf Ihre Arbeit zutreffen!“

Die Arbeitsorganisation wird von den Beschäftigten der Dezernate in der Summe ähnlich, teilweise aber auch unterschiedlich bewertet. Die Beschäftigten des Dezernats 3 geben nur ungefähr zur Hälfte an, die für die Arbeit notwendigen Informationen rechtzeitig zu erhalten, was gegenüber den Werten der anderen Dezernate deutlich niedriger ist. In den Gesprächen wurde nochmal betont, dass sich die Arbeit in den Dezernaten 3 stark an den Stichtagsregelungen der EU-Förderung orientiert und damit

immer mit einem gewissen Zeitdruck verbunden ist. In einem solchen Arbeitskontext ist eine früh- und rechtzeitige Lieferung von Informationen wichtiger als in den Arbeitsbereichen, wo weniger Fristendruck existiert. Auch beklagen sich die Beschäftigten des Dezernates 3 am meisten darüber, dass die Menge an zu verarbeitenden Informationen nicht angemessen ist. In Bereich der Erreichbarkeit gibt es aber auch im Dezernat 3 überdurchschnittliche Werte.

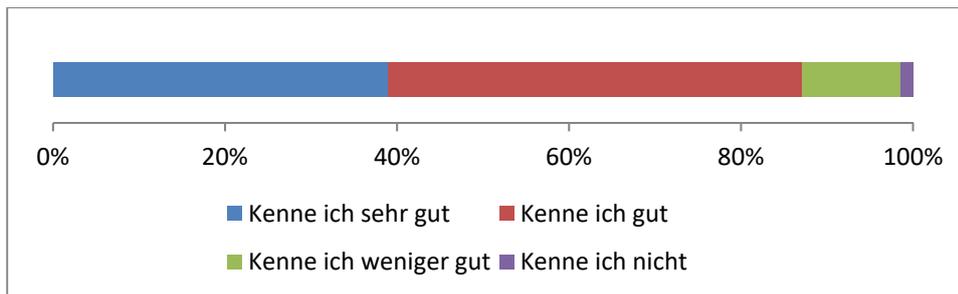
Tabelle 29: Bewertung der Arbeitsorganisation (nach Dezernaten)

	Dezernat 1	Dezernat 2	Dezernat 3	Dezernat 4	Dezernat 5
Ich bekomme die für Ihre Arbeit notwendigen Informationen rechtzeitig	79	72	51	78	96
Meine unmittelbaren Kollegen sind erreichbar, wenn ich Sie brauche.	97	98	93	97	88
Meine Kollegen aus anderen Arbeitsbereichen/Dezernaten sind erreichbar, wenn ich Sie brauche.	84	92	82	84	58
Die Menge an Informationen, die ich bekomme, ist angemessen	74	58	41	66	92
Ich habe einen Überblick über das Geschehen in meinem ArL.	58	49	52	51	50
Ich habe einen Überblick über die Aufgaben meiner unmittelbaren Kollegen	84	87	91	83	92
Ich habe einen Überblick über die Aufgaben meiner Kollegen in anderen Arbeitsbereichen bzw. Dezernaten	42	30	39	20	83

Quelle: Eigene Darstellung, Prozentangabe, angegeben sind die summierten Werte der Befragten die mit „stimme voll und ganz zu“ und „stimme eher zu“ geantwortet haben, Werte sind gerundet; Fragewortlaut: „Bitte geben Sie an, inwiefern die folgenden Aussagen auf Ihre Arbeit zutreffen!“

Als weiterer Aspekt der Arbeitssituation wurde nach der Vertrautheit mit den Zielen des eigenen Arbeitsbereiches gefragt. Hier realisieren sich insgesamt mit einer Zustimmung von fast 90% (kenne sich sehr gut und kenne ich gut) sehr hohe Werte.

Abbildung 12: Vertrautheit mit den Zielen des eigenen Arbeitsbereichs



Quelle: Eigene Darstellung, Prozentangabe, Werte sind gerundet; Fragewortlaut: „Wie sehr sind Sie mit den grundlegenden Zielen Ihres Teildezernats bzw. – wenn Sie nicht Mitglied eines Teildezernats sind - Ihres Arbeitsbereichs vertraut?“

Zusammenfassend zeigt sich im Bereich der Arbeitsorganisation, dass der überwiegende Teil der Beschäftigten (82%) davon überzeugt ist, dass die Arbeit so erledigt werden kann, wie es von ihnen verlangt bzw. erwartet wird. Als besondere Herausforderungen werden vor allem Abstimmungserfordernisse mit anderen Arbeitsbereichen im eigenen Dezernat (62%), unnötige Bürokratie in der Facharbeit (47%) und zu lange bzw. umständliche Entscheidungswege (39% bzw. 38%) angesehen. Unklare Erwartungen an die Arbeit oder mangelnde Zuständigkeiten werden dagegen deutlich weniger genannt. Zudem wird die Erreichbarkeit und Unterstützung der Kollegenschaft mit Informationen als positiv angesehen. Außerdem erhält die deutliche Mehrheit die für die Arbeit notwendigen Informationen rechtzeitig. Allerdings gibt mehr als jeder Dritte an, dass die Menge an zu verarbeitenden Informationen nicht angemessen sei. Rund die Hälfte erklärt, einen Überblick über das Geschehen im ArL zu haben. Die Beschäftigten des Dezernats 3 geben nur ungefähr zur Hälfte an, die für die Arbeit notwendigen Informationen rechtzeitig zu erhalten, was gegenüber den Werten der anderen Dezernate deutlich niedriger ist. Fast 90% der Beschäftigten geben an, mit den Zielen des eigenen Arbeitsbereichs vertraut zu sein.

4.2 Regionalentwicklung

4.2.1 Bündelung regionaler Aufgaben

Die Ämter für regionale Landesentwicklung verfügen, wie in Kapitel 3 ausgeführt, über ein breites, aber kein erschöpfendes Spektrum von Aufgaben der Regionalentwicklung. Im Kern wurden die Aufgaben der Regierungsvertretungen in die ÄrL und hier die Dezernate 2 übernommen. Dies hat in Teilbereichen zu keiner nennenswerten Veränderung der Arbeit geführt. Allerdings wurde durch die institutionelle Stärkung der ÄrL gegenüber den Regierungsvertretungen und die Schaffung des Konstruktes der Landesbeauftragten der Bündelungscharakter gestärkt.

Die Notwendigkeit einer regionalen Bündelungsbehörde wird von den Kommunen bestätigt. Diese bewerten mit deutlicher Mehrheit die *Existenz einer Bündelungsbehörde im Bereich der Regionalpolitik als eher oder sehr positiv* (82,4%). Nur 2,5% sehen eine solche Behörde sehr negativ. Die Zustimmung liegt besonders hoch in den Kommunen des Bezirks Braunschweig mit einem Anteil von 94,1%. Am niedrigsten ist die Fürsprache der Kommunen im Bezirk Lüneburg. Aber auch dort bewerten nur jeder vierte Befragte (27,8%) eine solche Behörde als eher negativ.

Positive Sicht zur Existenz von regionalen Bündelungsbehörden

Tabelle 30: Bewertung der Existenz eine Behörde zur Bündelung regionalpolitischer Aufgaben

	N	sehr positiv	eher positiv	eher negativ	sehr negativ
Insgesamt	284	24,3	58,1	15,1	2,5
Braunschweig	51	37,3	56,9	5,9	0,0
Leine-Weser	61	19,7	62,3	14,8	3,3
Lüneburg	72	18,1	54,2	22,2	5,6
Weser-Ems	86	26,7	60,5	12,8	0,0
Süd-niedersachsen	32	28,1	71,9	0,0	0,0
Kreisebene	34	32,4	50,0	11,8	5,9
Gemeindeebene	236	23,7	59,7	14,8	1,7

Quelle: Eigene Darstellung, Prozentangabe, Werte sind gerundet; Fragewortlaut: „Wie bewerten Sie generell die Existenz einer Behörde zur Bündelung regionalpolitischer Aufgaben in Niedersachsen?“

Dass es hinsichtlich der Bündelung von Aufgaben noch Potential nach oben gibt, wird indirekt auch deutlich, wenn man sich die Antworten auf die Frage betrachtet, welche Veränderungen die Kommunen seit Einrichtung der ÄrL wahrnahmen (Tab. 6). Mehr als die Hälfte der Befragten stimmt der Aussage zu, dass mit der Einrichtung der ÄrL die Situation in der Regionalpolitik im Großen und Ganzen der Lage vor ihrer Einführung entspreche (55,4%). Dies deckt sich mit den Interviewergebnissen, in welchen einige Mitarbeiter der ÄrL eine ähnliche Einschätzung treffen und ist sicher nicht unabhängig von der jetzigen Aufgabenzuweisung. Jeder fünfte Befragte würde dieser Aussage aber ausdrücklich nicht zustimmen (21,8%) und weitere 22,8% stimmen eher nicht zu. Insgesamt ist das Antwortverhalten bei dieser Frage zudem von einer gewissen regionalen Varianz geprägt. Die größte Zustimmung erfährt die Aussage von den Kommunen im ÄrL-Bezirk Lüneburg (65,3%), gefolgt von Weser-Ems (58,5%). Dort haben die Kommunen in klarer Mehrheit nicht das Gefühl, dass sich etwas verändert habe. Im Amtsbezirk Braunschweig dagegen ist die Einschätzung, die Situation sei im Großen und Ganzen wie früher, deutlich niedriger (37,5%). Insbesondere die Kommunen in Südniedersachsen geben an, dass die Situation *nicht* mehr so sei wie zuvor (73,3%). Unter den kommunalen Ebenen wird von den Gemeinden am ehesten der Aussage zugestimmt, während die Ablehnung auf der Kreisebene am deutlichsten ausfällt.

Veränderungen seit Einrichtung der ÄrL

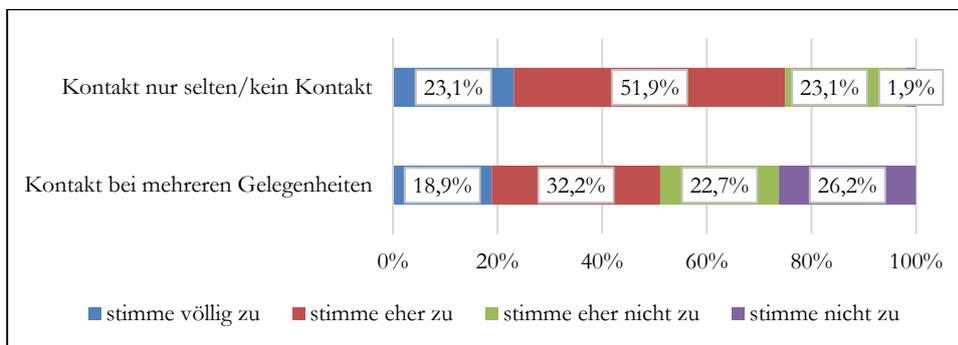
Tabelle 31: Veränderung seit Einrichtung der ÄrL - Im Großen und Ganzen ist die Situation wie zuvor

	n	Stimme völlig zu	Stimme eher zu	Stimme eher nicht zu	Stimme nicht zu
Insgesamt	285	19,6	35,8	22,8	21,8
Braunschweig	48	10,4	27,1	35,4	27,1
Leine-Weser	62	9,7	38,7	27,4	24,2
Lüneburg	78	25,6	39,7	15,4	19,2
Weser-Ems	82	24,4	34,1	20,7	20,7
Süd-niedersachsen	30	3,3	23,3	40,0	33,3
Kreisebene	32	15,6	31,3	15,6	37,5
Gemeindeebene	238	19,3	36,1	24,4	20,2

Quelle: Eigene Darstellung, Prozentangabe, Werte sind gerundet; Fragewortlaut: „Haben sich für Ihre Kommune durch die Einrichtung der ÄrL Veränderungen innerhalb der Regionalpolitik ergeben? - Im Großen und Ganzen ist die Situation wie zuvor“

Die Einschätzung, ob die Situation im Großen und Ganzen unverändert eingeschätzt wird, hängt weiterhin mit der Kontakthäufigkeit zu den Ämtern zusammen. Diejenigen mit häufigeren Kontakten berichten *signifikanter häufiger* von einer Veränderung der Situation als diejenigen Befragten, die bisher nur wenig oder keinen Kontakt zu den ÄrL hatten (Abb. 4).²⁷

Abbildung 13: Veränderung seit Einrichtung der ÄrL - Im Großen und Ganzen ist die Situation wie zuvor in Abhängigkeit von der Kontakthäufigkeit



Quelle: Eigene Darstellung, Prozentangabe, Werte sind gerundet

Fragt man nach konkreten Veränderungen seit Gründung der ÄrL, so stimmen die Befragten mehrheitlich der Aussage zu, dass es mit der Einrichtung der ÄrL nun regionale Ansprechpartner gebe (61,7%, Tab. 21). Die Zustimmung ist besonders bei den Kommunen im Bezirk Braunschweig (75,5%) groß, in Lüneburg dagegen geringer (50,7%), wo die Ablehnung der Aussage am größten ausfällt („stimme nicht zu“, 20,5%). Die Kommunen in Südniedersachsen stimmen der Aussage besonders nachdrücklich zu. Allerdings kann es durchaus sein, dass eine Nicht-Zustim-

Regionale Ansprechpartner

²⁷ Ob sich das Antwortverhalten der Befragten mit häufigerem Kontakt zu den ÄrL statistisch signifikant von den Befragten unterscheidet, die weniger bis gar keinen Kontakt haben, wurde mit dem Mann-Whitney-U-Test überprüft, welcher auf signifikante Unterschiede zwischen Befragtengruppen testet.

mung zu dieser Frage nicht bedeutet, dass es keine regionalen Ansprechpartner gebe. Möglicherweise hatten die Kommunen auch schon vorher regionale Ansprechpartner und verneinen deswegen die Aussage.

Tabelle 32: Veränderung seit Einrichtung der ÄrL - Es gibt jetzt regionale Ansprechpartner im Land

	N	Stimme völlig zu	Stimme eher zu	Stimme eher nicht zu	Stimme nicht zu
Insgesamt	274	19,0	42,7	23,7	14,6
Braunschweig	49	34,7	40,8	18,4	6,1
Leine-Weser	61	23,0	45,9	19,7	11,5
Lüneburg	73	9,6	41,1	28,8	20,5
Weser-Ems	79	16,5	45,6	24,1	13,9
Südniedersachsen	30	46,7	40,0	10,0	3,3
Kreisebene	33	18,2	48,5	18,2	9,1
Gemeindeebene	229	19,7	42,8	24,0	13,5

Quelle: Eigene Darstellung, Prozentangabe, Werte sind gerundet; Fragewortlaut: „Haben sich für Ihre Kommune durch die Einrichtung der ÄrL Veränderungen innerhalb der Regionalpolitik ergeben? - Es gibt jetzt regionale Ansprechpartner im Land“

Im Bezirk Braunschweig kann z. B. aufgrund der großen Zustimmung davon ausgegangen werden, dass es in der Zeit vor 2014 an einem regionalen Ansprechpartner gemangelt hat. Von der Kreisebene kommt die größte Zustimmung zu dieser Aussage. Die Zustimmung ist außerdem signifikant größer bei den Befragten mit häufigerem Kontakt zu den ÄrL.²⁸

Die zweite Veränderung betrifft die regionale Interessenbündelung (Tab. 22). Die Befragten stimmen zu 45,5% der Aussage zu, dass durch die Einrichtung der ÄrL die Interessenbündelung besser geworden ist. Die Zustimmung ist mit Abstand am größten im Bezirk Braunschweig (64,4%), während die Ablehnung besonders in Lüneburg stark ausfällt (69,7%). Im Bezirk Braunschweig hat mit der Gründung der ÄrL scheinbar eine Verbesserung in der intendierten Richtung stattgefunden. Dies trifft noch einmal besonders auf die südniedersächsischen Kommunen zu, die in deutlicher Mehrheit von einer Verbesserung der regionalen Interessenbündelung überzeugt sind (75,9%). Im Bezirk Lüneburg dagegen konnte bisher eine solche regionale Interessenbündelung möglicherweise noch nicht erreicht werden. Zwischen den Kommumentypen gibt es kaum nennenswerte Differenzen im Antwortverhalten.

Regionale Interessenbündelung

²⁸ Die Befragten mit häufigerem Kontakt stimmen zu 66,6% der Aussage, dass es regionale Ansprechpartner gebe, (eher) zu. Die Befragten mit seltenem bis keinem Kontakt zu den ÄrL tun dies nur zu 38,8%. Wiederum bestätigt der Mann-Whitney-U-Test, dass die Befragten mit mehr und weniger Kontakten zu den ÄrL sich signifikant und systematisch in ihren Ansichten unterscheiden.

Tabelle 33: Veränderung seit Einrichtung der ÄrL - regionale Interessenbündelung ist besser geworden

	n	Stimme völlig zu	Stimme eher zu	Stimme eher nicht zu	Stimme nicht zu
Insgesamt	253	9,9	35,6	32,8	21,7
Braunschweig	45	20,0	44,4	24,4	11,1
Leine-Weser	55	7,3	43,6	27,3	21,8
Lüneburg	66	4,5	25,8	39,4	30,3
Weser-Ems	76	10,5	38,2	35,5	15,8
Süd-niedersachsen	29	27,6	48,3	20,7	3,4
Kreisebene	32	15,6	34,4	31,3	18,8
Gemeindeebene	210	9,0	37,6	32,9	20,5

Quelle: Eigene Darstellung, Prozentangabe, Werte sind gerundet; Fragewortlaut: „Haben sich für Ihre Kommune durch die Einrichtung der ÄrL Veränderungen innerhalb der Regionalpolitik ergeben? - regionale Interessenbündelung ist besser geworden“

Zusammenfassend zeigt sich, dass über 80% der Kommunen die *Existenz einer Bündelungsbehörde im Bereich der Regionalpolitik als positiv ansehen*. 62% der Befragten sagen, dass mit der Einrichtung der ÄrL nun regionale Ansprechpartner gebe und fast die Hälfte der Befragten, dass durch die Einrichtung der ÄrL die Interessenbündelung besser geworden ist.

Potentiale der Bündelung in den ÄrL zeigen sich beispielhaft beim Masterplan Ems 2050, zu dem sich Bund, Land, die Landkreise Emsland und Leer, die Stadt Emden, die Meyer Werft und die Umweltverbände BUND, NABU und WWF vertraglich verpflichtet haben. Eine Vielzahl von Maßnahmen, die die ökonomische Infrastruktur in der Emsregion sichern sowie gleichzeitig einen lebendigen Flusslauf Ems schaffen sollen, der Tieren und Pflanzen mit einer erheblich verbesserten Gewässergüte und wiedergewonnenen Biotopen an den Ufern einen Lebensraum bietet, soll dazu bis 2050 umgesetzt werden. Das ArL ist maßgeblich daran beteiligt, da die Geschäftsstelle Ems mit zwei Mitarbeitenden hier angesiedelt ist. Sie unterstützt den Lenkungskreis Ems, das zentrale Gremium, in dem alle Vertragspartner unter dem Vorsitz der Staatskanzlei vertreten sind, in allen organisatorischen Aufgaben vor Ort. Die Federführung des Flächenmanagements für Maßnahmen zur Wiederherstellung eines naturnahen Lebensraumes an der Ems ist hier angesiedelt. Bis 2050 sollen insgesamt 700 ha Flächen zur Entwicklung ästuartypischer Lebensräume und für den Wiesenvogelschutz beschafft werden (vgl. ausführlicher ArL Weser Ems 2017: 36).

Um die regionalen Interessen bei der Beschaffung von Flächen für die Umsetzung des Masterplans zu berücksichtigen, wurde der „Steuerungsausschuss Flächenmanagement“ unter Vorsitz des ArL eingerichtet, in dem alle Vertragspartner sowie regionale Vertreter aus der Landwirtschaft und von den Wasser- und Bodenverbänden vertreten sind. Eine vorrangige Aufgabe des Ausschusses besteht darin, auf eine Ausgewogenheit der Flächenverteilung im gesamten Raum hinzuwirken. Das ArL unterstützt die Umsetzung der Flächenbeschaffung ganz wesentlich durch die Instrumente der Flurneueordnung. Die fiskalische Verwaltung der für das Land

Potentiale der Bündelung in den ÄrL zeigen beim Masterplan Ems 2050

erworbenen Flächen erfolgt durch die im Amt für regionale Landesentwicklung angesiedelte Domänen- bzw. staatliche Moorverwaltung. Der Landesbeauftragte sowie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wirken in verschiedenen Projektgruppen und Arbeitskreisen mit, die sich mit Infrastrukturprojekten, Natur- und Wasserschutzmaßnahmen oder der allgemeinen Landesentwicklung befassen. Hierzu gehören Projektgruppen zur wasserrechtlichen Zulassung von Großvorhaben und deren Betrieb (z. B. Emssperrwerk) und grenzüberschreitende Arbeitskreise mit den niederländischen Institutionen zur Entwicklung des Emsästuars. Insofern ist dies ein Projekt, in dem viele Dezernate des ArL erfolgreich miteinander arbeiten. Das Besondere an diesem Projekt ist aber, dass hier regionalgewichtige Genehmigungsverfahren, die formalrechtlich in die Zuständigkeit einer Sonderbehörde fallen, unter der Federführung des Landesbeauftragten in einer gemeinsamen Projektgruppe bearbeitet werden. Die wichtigen Verfahren wurden zur Zufriedenheit der Region auf diese Weise effektiv und zügig bearbeitet (Projekt „Flexibilisierung des Stauregimes an der Ems“) und zeigen das Potential der Aufgabenwahrnehmung in den ÄrL.

4.2.2 Regionale Handlungskonzepte

Als erste wichtige Maßnahmen haben die ÄrL im Jahr 2014 in Kooperation mit den kommunalen und regionalen Akteuren Regionale Handlungsstrategien für die vier Regionen entworfen. Regionale Handlungsstrategien sollen die landespolitischen Zielsetzungen mit den sich aus den Stärken und Schwächen der Region ergebenden, strategisch wichtigen Handlungsfeldern und Entwicklungszielen verknüpfen. Der Fokus liegt insofern auf Themenfeldern, die einen deutlichen regionalen Bezug aufweisen und für die regionsspezifische Lösungen entwickelt werden können. Die Handlungsstrategien sollten damit eine wichtige Arbeits- und Orientierungsgrundlage für die ÄrL, auch für die EU-Förderung, darstellen.

Die Landesbeauftragten und ihre ÄrL haben bei der Erarbeitung der regionalen Handlungsstrategien die regionalen Akteure und die interessierte Öffentlichkeit in unterschiedlichem Ausmaß mit einbezogen. Es gab keine Vorgaben für eine zentrale Steuerung des konkreten Erarbeitungsprozesses in den Regionen. Die fertigen Entwürfe der Regionalen Handlungsstrategie wurden jeweils von den Kommunalen Steuerungsausschuss für den Amtsbezirk als regional abgestimmt beschlossen. Beschlossen wurden die regionalen Handlungsstrategien vom Kabinett im November 2014.

Methodisch gliedern sich die regionalen Handlungsstrategien in einen allgemeinen Einführungsteil, eine Zusammenfassung der Handlungsstrategie, die Darstellung in tabellarischer Form sowie einen Ausblick. Die Darstellung in den Tabellen umfasst die Handlungsfelder, die strategischen Ziele, Potentiale sowie operativen Ziele. Strategische Ziele beschreiben die auf die einzelnen Handlungsfelder bezogenen allgemeinen Ziele, die bis

Erarbeitung regionaler Handlungsstrategien

Aufbau der Handlungsstrategien

zu einem zu definierenden Zeitpunkt erreicht werden sollen. Operative Ziele beschreiben die Ziele der in den Handlungsfeldern liegenden Themenfelder. Konkrete Projekte beschreibt die regionale Handlungsstrategie bewusst nicht. Die regionale Handlungsstrategie ist vielmehr der strategische Rahmen, an dem sich in einem nächsten Schritt regionalbedeutsame Projekte bzw. Maßnahmen orientieren sollen. Die regionale Handlungsstrategie soll in Bezug auf regionalbedeutsame Maßnahmen als ein Auswahlkriterium für Förderentscheidungen dienen und zielt neben der ESF-Förderung aus EFRE, ESF und ELER auch auf die Bundes- und Landesförderung ab.

Die Länge der regionalen Handlungsstrategien ist uneinheitlich. Ohne Anlagen sind es in Weser Ems 20 Seiten, in Braunschweig und Leine-Weser 40 Seiten und in Lüneburg 70 Seiten. Auch die Anzahl der Handlungsfelder und strategischen Ziele variiert. In Braunschweig gibt es acht Handlungsfelder und 30 strategische Ziele. In Leine-Weser gibt es sechs Handlungsfelder mit 12 strategischen Zielen ist der Aufbau der regionalen Handlungsstrategie identisch. In Lüneburg gibt es sechs Handlungsfelder mit 4 strategischen Zielen. In Weser-Ems sind es zehn Handlungsfelder mit 11 strategischen Zielen. In Braunschweig und Leine-Weser beziehen sich die strategischen Ziele auf einzelne Handlungsfelder. In Lüneburg gibt es vier universelle strategische Ziele, die für alle sechs Handlungsfelder angewendet werden. Weser-Ems' strategische Ziele sind dagegen unabhängig von den Handlungsfeldern formuliert. In Leine-Weser und Lüneburg werden die strategischen Ziele noch durch operative Ziele konkretisiert, die schon sehr genau die zu erreichenden Vorhaben formulieren.

Vergleicht man die Inhalte der regionalen Handlungsstrategien anhand ihrer Handlungsfelder, fällt auf, dass die ÄrL eigentlich ganz ähnliche Spezialisierungen anstreben. Der Grund liegt darin, dass eine thematisch breite Handlungsstrategie die einzige Gewährleistung dafür bietet im anstehenden Förderungsprozess gegen den Fall gewappnet zu sein, eine Förderung nicht zu erhalten, weil gerade deren Oberthema gerade nicht in der Handlungsstrategie auftaucht.

Abbildung 14: Handlungsfelder in den ÄrL

Handlungsfelder gruppiert	Braunschweig	Leine-Weser	Lüneburg	Weser-Ems
Mobilität & Infrastruktur	Mobilität		Infrastruktur	Verkehr, Mobilität, Infrastruktur
Wirtschaft	Wirtschaft; Arbeitsmarkt und Fachkräftesicherung	Arbeitsmarkt und Fachkräftesicherung; Gewerbliche Wirtschaft / Landwirtschaft	Wettbewerbsfähigkeit Wirtschaft, Wissenschaft, Region	Wirtschaft & Arbeit
Wissenschaft & Innovation	Wissensvernetzung / Wissenstransfer und FuE		Wettbewerbsfähigkeit Wirtschaft, Wissenschaft, Region; Innovation	Wissenschaft & Innovation
Bildung & Qualifizierung			Bildung / Qualifizierung	Bildung & Qualifizierung
Siedlungsstruktur / Daseinsvorsorge	Siedlungsstruktur und -entwicklung / Daseinsvorsorge	Daseinsvorsorge und Siedlungsstruktur		Daseinsvorsorge
Energie	Energie, Klimaschutz und Ressourceneffizienz	Klima und Energie	Natur / Umwelt / Klimaschutz	Energiewirtschaft
Umwelt	Energie, Klimaschutz und Ressourceneffizienz	Natur und Umwelt Klima und Energie	Natur / Umwelt / Klimaschutz	Umwelt & Natur
Land- und Wasserwirtschaft	Landwirtschaft	Gewerbliche Wirtschaft / Landwirtschaft		Bioökonomie; Maritimes
Sozial- und Gesundheitswesen	Gesundheits- und Sozialwirtschaft			Soziale Innovation & Daseinsvorsorge
Gesellschaft		Identifikation und Aktivierung	Gesellschaftliche Teilhabe	Kultur

Im ArL Braunschweig wurde Ende Mai 2014 der Dialog mit über 100 regionalen Akteuren eröffnet, um im Rahmen dieses umfangreichen Prozesses die Analysen und Interessen der einzelnen Verantwortungsträger vor Ort frühzeitig aufnehmen zu können. In diesem Zeitraum wurden Einzelgespräche mit der kommunalen Ebene, Vertretern aus Wirtschaft, Arbeitsmarkt und Wissenschaft, Behörden, regionalen Zusammenschlüssen, Verbänden der Wohlfahrtspflege und der Sozialwirtschaft, Kirchen sowie Vertretern aus den Bereichen Landwirtschaft, Umwelt, Gesundheit, Bildung und Kultur geführt. Im Juni 2014 wurde der erste Entwurf an mehr als 250 maßgebliche regionale Verantwortungsträger des Amtsbezirkes zur Stellungnahme übersandt. Nach Eingang von insgesamt 65 Stellungnahmen von 70 Akteuren ist der Entwurf der Regionalen Handlungsstrategie überarbeitet worden. Insgesamt ist die Strategie so in einem starken Bottom-up Prozess entstanden.

ArL Braunschweig

Im Leine Weser sind haben zunächst die Mitarbeiter und die LB auf der Grundlage verschiedenster Gespräche in der Region Material gesammelt, das Landesraumordnungsprogramm u.a. zu Rate gezogen und dann einen

ArL Leine-Weser

ersten Grobentwurf erstellt, der dann durch Workshops und die Einbeziehung der Kommunen diesen Entwurf weiter präzisiert. Insofern handelt es sich hier um eine Mischung aus bottom-up und top-down Prozessen.

Im ArL Lüneburg wurde die Entwicklung der Handlungsstrategie zu einem Zeitpunkt initiiert als die örtlichen Landräte bereits unter sich die Entwicklung einer regionalen Entwicklungsstrategie begannen. Dafür hatten die Lüneburger Landräte eigens zu Moderationszwecken eine Entwicklungsagentur bestellt. Um Konflikte und Konkurrenz zu vermeiden wurde frühzeitig beschlossen die Entwicklung der Handlungsstrategie gemeinsam mit den Landkreisen und ihrer Entwicklungsagentur zu erarbeiten, wofür ein Kooperationsvertrag geschlossen wurde. Im Nachhinein wird von Seiten des ArL diese Konstellation in der Erarbeitung der Handlungsstrategie als wenig förderlich gesehen und würde von einer ähnlichen Vorgehensweise in einer späteren Überarbeitung der Strategie absehen.

ArL Lüneburg

Im ArL Weser-Ems wurde die Entwicklung der regionalen Handlungsstrategie sehr pragmatisch gesehen, da man in solchen regionalen Abstimmungsprozessen für Strategieentwicklung erfahren ist und schon Vorarbeiten geleistet hatte. Es stand für das ArL fest, dass die drei wirtschaftlichen Schwerpunktbereiche integriert werden. Eine Herausforderung stellte lediglich die Integration der übrigen Themenfelder dar, die man aufnahm, um für den Förderungsprozess nicht außen vor zu sein.

ArL Weser-Ems

Im Sommer 2016 gibt die Mehrheit der Kommunen an (59%), mit den Inhalten der Handlungsstrategien ihres ArL vertraut zu sein (Tab. 16). Den höchsten Bekanntheitsgrad erreichen die Handlungsstrategien in Leine-Weser (66,7%) und Lüneburg (65,0%). Den niedrigsten in Weser-Ems (47,7%). Die Kreisebene ist mit den Handlungsstrategien bisher am ehesten vertraut. Nur eine kreisfreie Stadt und ein Landkreis geben an, dass diese ihnen nicht vertraut sei. Bei den Einheits- und Samtgemeinden ist das Bild ambivalenter. 54,9% der Gemeinden geben an, mit den Handlungsstrategien vertraut zu sein.

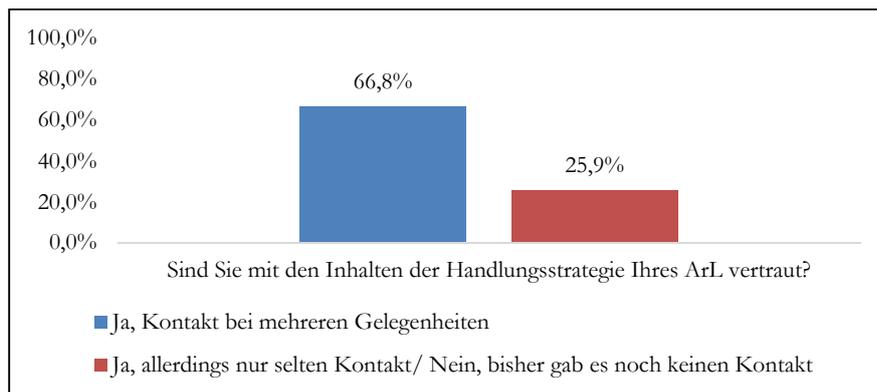
Tabelle 34: Mit den Inhalten der regionalen Handlungsstrategien vertraut?

	n	Ja	Nein
Insgesamt	305	59,0	41,0
Braunschweig	55	58,2	41,8
Leine-Weser	66	66,7	33,3
Lüneburg	80	65,0	35,0
Weser-Ems	88	47,7	52,3
Süd-niedersachsen	34	61,8	38,2
Kreisebene	34	88,2	11,7
Einheitsgemeinde	255	54,9	45,1

Quelle: Eigene Darstellung, Prozentangabe; Werte sind gerundet

Ob eine Kommune mit der regionalen Handlungsstrategie vertraut ist, hängt auch von der Kontakthäufigkeit ab (Abb. 10). Kommunen, die bisher häufiger Kontakt mit den ÄrL gehabt haben, geben überdurchschnittlich oft an (66,8%), mit der Handlungsstrategie vertraut zu sein. Von den Kommunen mit nur wenig bis gar keinem Kontakt zu ihrem ArL sagt dies nur jede Vierte (25,9%).

Abbildung 15: Ansichten in Abhängigkeit von der Kontakthäufigkeit

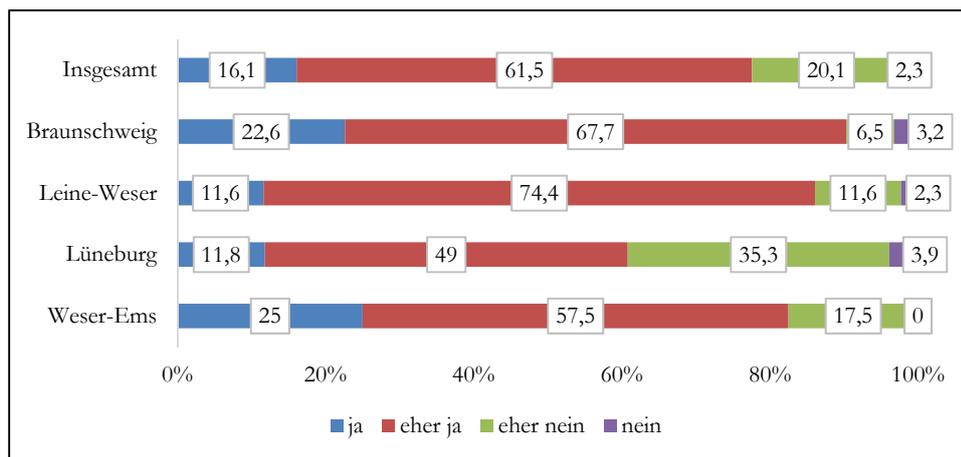


Quelle: Eigene Darstellung, Prozentangabe; Werte sind gerundet

Die Befragten kommen zudem dem Urteil, dass *kommunale Belange bei der Erstellung der regionalen Handlungsstrategie ausreichend berücksichtigt* wurden (76,6%, Abb. 11). Während in Braunschweig, Leine-Weser und Weser-Ems die Zustimmung sehr groß ausfällt (82,5-90,3%), liegt diese bei den Kommunen aus Lüneburg sichtbar niedriger (60,8%).

Berücksichtigung kommunaler Belange bei der Erstellung der Handlungsstrategien

Abbildung 16: Berücksichtigung kommunaler Belange bei der Erstellung der regionalen Handlungsstrategien



Quelle: Eigene Darstellung, Prozentangabe; n=174 (insgesamt); Werte sind gerundet, in die Berechnung wurden nur jene Befragte einbezogen, die mit den Inhalten der regionalen Handlungsstrategie im Großen und Ganzen vertraut sind

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Kommunen die regionalen Handlungskonzepte mehrheitlich kennen und sich auch ausreichend beteiligt fühlten bei der Erstellung dieser Konzepte. Ein Vergleich der Konzepte

zeigt, dass die ursprünglich Idee sehr regionsspezifischer Konzepte unrealistisch war, da in allen ÄrL versucht wurde möglichst viele Bereiche einzubeziehen, damit diese künftig förderungsfähig sind. Eine wichtigere Funktion der Handlungskonzepte scheint es daher zu sein, Identität in der Region zu stiften und regionales Denken vorzubereiten.

4.2.3 Städtebauförderung und Raumordnung

Die Städte und Gemeinden in Niedersachsen stehen vor sehr unterschiedlichen städtebaulichen Herausforderungen. Gilt es in den großen Städten vielerorts das Wohnumfeld in Stadtteilen mit sozialen Schieflagen zu verbessern und durch Maßnahmen des Quartiersmanagements Identifikation und Zusammenhalt zu fördern, geht es in kleineren Städten auch um die Attraktivitätssteigerung und Belebung der Innenstädte. Die Veränderung der Einzelhandelsstrukturen nicht zuletzt durch die Konkurrenz des Online-Handels aber auch Veränderungen sonstiger gewerblicher Nutzungen führen zu Funktionsverlusten, die bauliche Anpassungsstrategien erforderlich machen. In vielen kleineren Städten und Gemeinden zwingt die demografische Entwicklung zur Konzentration von Einrichtungen der Daseinsvorsorge bzw. zur flexiblen Umgestaltung, zudem gewinnt die barrierefreie Erreichbarkeit dieser Einrichtungen weiter an Bedeutung. Ein wichtiges Förderinstrument in der Stadtentwicklung ist die Städtebauförderung (vgl. ArL Leine-Weser 2017: 24).

Städtebauförderung

Ziel städtebaulicher Erneuerungsmaßnahmen ist die Behebung städtebaulicher Missstände bzw. Bewältigung städtebaulicher Funktionsverluste in festgelegten Erneuerungsgebieten durch den Einsatz von Städtebauförderungsmitteln. Die städtebauliche Erneuerung und Entwicklung in Städten und Gemeinden wird seit 1971 gemeinsam von Bund und Ländern gefördert. Seitdem wurden für die städtebauliche Erneuerung in Niedersachsen bis 2016 Städtebauförderungsmittel des Landes und des Bundes in Höhe von rund 1,6 Milliarden Euro für mehr als 370 städtebauliche Erneuerungsmaßnahmen bereitgestellt. Die Mittelhöhe setzt sich anteilig zusammen aus Bundes-, Landes- und Gemeindemitteln (jeweils Drittelfinanzierung). Die fünf Städtebauförderungsprogramme „Soziale Stadt“, „Stadtumbau West“, „aktive Stadt- und Ortsteilzentren“, „Städtebaulicher Denkmalschutz“ und „Kleinere Städte und Gemeinden“ greifen unmittelbar die benannten Herausforderungen der Städte und Gemeinden auf.

Im Auftrag des MS prüfen die ÄrL die Anträge zum Städtebauförderungsprogramm und nehmen zudem die städtebaufachliche Beurteilung wahr. Zudem werden die Kommunen bei der Antragstellung sowie bei der Durchführung der Maßnahmen beraten. Die vom MS zu treffende Einplanungsentscheidung wird vorbereitet und danach der Anerkennungsbescheide erteilt. Die operative Detailabwicklung erfolgt über die NBank.

Raumordnung

Die ÄrL begleiten und beraten als obere Landesplanungsbehörde die Landkreise und die Region Hannover bei der Aufstellung der Regionalen Raumordnungsprogramme und sind zudem Genehmigungsbehörde dieser Raumordnungspläne. Prinzipiell müssen in der Raumordnung konkurrierende Nutzungsansprüche berücksichtigt werden. Dazu zählen der Bau von Straßen und Siedlungen, die Anlage von Schienenwegen, Gebiete für Windenergienutzung und Energieleitungen, land- und forstwirtschaftliche Nutzungen oder auch die Ausweisung von Standorten für Industrie, Gewerbe, Handel und Freizeitinfrastruktur. Dabei gilt es auch, die übergeordneten Belange des Gemeinwohls zu wahren. Eine vorausschauende Planung sowie eine koordinierende und abwägende Moderation durch die Raumordnung sollen dazu beitragen, Raumnutzungskonflikte zu vermeiden oder zu mindern und eine nachhaltige, also eine sozial, ökologisch und ökonomisch verträgliche Entwicklung zu sichern.

Als obere Landesplanungsbehörde beraten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der ÄrL die Landkreise als Träger der Regionalplanung in den verschiedenen Phasen der Planerstellung zu formalen und inhaltlichen Fragen. Im Rahmen der Beteiligungsverfahren geben die ÄrL Stellungnahmen zu den Entwürfen ab und genehmigen zum Abschluss der Änderungsverfahren die Regionalen Raumordnungsprogramme. Zwischen den Raumordnungskollegen der vier ÄrL hat sich mittlerweile eine stärkere Zusammenarbeit entwickelt, als es vorher der Fall war. Dies liegt in fachlichen Fragen und dem Gleichbehandlungsgrundsatz (z. B. Ansiedlungsfragen des Einzelhandels, Genehmigungspflichten von RROPs) begründet, die landesweit einheitlich zu behandeln sind.

Bauleitplanung

In der Bauleitplanung spielen Themen wie Innenentwicklung sowie Entwicklung von Gewerbe und Einzelhandel vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und eines veränderten Einkaufsverhaltens eine große Rolle. Das ÄrL prüfen und genehmigt die Flächennutzungspläne und bestimmte Bebauungspläne für die kreisfreien Städte und die großen selbständigen Städte. Der Flächennutzungsplan wird für das gesamte Gemeindegebiet aufgestellt. Er beinhaltet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung in den Grundzügen (vorbereitender Bauleitplan). Im Flächennutzungsplan werden zum Beispiel die für eine Bebauung vorgesehenen Flächen (Wohnbauflächen, gewerbliche Bauflächen), Verkehrsflächen, Flächen für den Gemeinbedarf (Schulen, öffentliche Verwaltungen), Grünflächen oder Waldflächen dargestellt. Die Bebauungspläne werden für Teile des Gemeindegebietes aufgestellt und enthalten die rechtsverbindlichen Festlegungen (verbindlicher Bauleitplan). Damit regeln sie beispielsweise, wie Grundstücke innerhalb von Baugebieten bebaut werden können. Die Genehmigungen werden von den ÄrL als höhere Verwaltungsbehörden nach dem BauGB erteilt. Bei der Genehmigung handelt es sich um eine reine

Rechtskontrolle. Der Plan darf nur versagt werden, wenn er nicht ordnungsgemäß zustande gekommen ist oder Rechtsvorschriften widerspricht. Über die Genehmigung ist innerhalb von drei Monaten zu entscheiden.

4.2.4 Interreg A und B

Seit den 90er Jahren werden in Europa grenzüberschreitende Projekte im Rahmen der INTERREG-Programme gefördert. Für die deutsch-niederländische Grenzregion hat die EU-Kommission in der Förderphase 2014 – 2020 Fördermittel von mehr als 220 Mio. Euro bereitgestellt. INTERREG V A D-NL ist ein Instrument der EU zur nachhaltigen und integrativen Regionalentwicklung im Sinne der EU2020-Strategie.

Das Kooperationsprogramm INTERREG V Deutschland-Niederland ist gegliedert in zwei Prioritätsachsen. Die erste Prioritätsachse lautet: Erhöhung der grenzüberschreitenden Innovationskraft im Programmgebiet. Letztendliches Ziel dieser Prioritätsachse ist es, die Innovationskraft des Programmgebiets, dargestellt als Produkt- und Prozessinnovation in KMU, grenzüberschreitend zu verstärken. Zur Erreichung dieses Ziels konzentriert sich das Programm auf die Sektoren „Agrobusiness/Food“, „Health & Life Sciences“, „High Tech Systeme & Materialien“, „Logistik“ und „Energie & CO₂-Reduzierung“. Die zweite Prioritätsachse lautet: soziokulturelle und territoriale Kohäsion des Programmgebietes. Das Ziel dieser Prioritätsachse ist es, die grenzübergreifende Zusammenarbeit zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Institutionen in verschiedenen Bereichen zu stärken, um damit der Wahrnehmung der Grenze als Hindernis entgegen zu wirken.

Das ArL Weser-Ems hat an der Erstellung des Kooperationsprogramms INTERREG V Deutschland-Niederland intensiv mitgearbeitet und ist Mitglied in den Koordinierungsausschüssen und Lenkungsausschüssen der regionalen Projektmanagements der Ems Dollart Region und der EU-REGIO. Das ArL Weser-Ems vertritt die regionalen und niedersächsischen Interessen in den verschiedenen Gremien und steht den Programm- und Projektpartnern als kompetenter Ansprechpartner zur Verfügung. Beispielhaft ist die enge und erfolgreiche grenzüberschreitende Zusammenarbeit der nordniederländischen Provinzen und der Region Weser-Ems. Diese wird unter anderem von INTERREG A gefördert. Dieses Programm der EU zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit hat zu vielen innovativen Projekten im Grenzraum beigetragen. Anhand dieser Tätigkeit wurde der Mehrwert des Amtes deutlich. So konnte rechtzeitig eine Verknüpfung der nordniederländischen Strategie mit der Strategie für Weser-Ems herbeigeführt werden. Die wichtigen Handlungsziele der Regionalen Handlungsstrategie Weser-Ems konnten auf diese Weise hervorragend mit INTERREG A-Projekten bedient werden.

In der aktuellen Förderperiode sind bisher 35 Projekte mit niedersächsischer Beteiligung und geplanten Kosten in Höhe von rund 191 Mio. Euro bewilligt, davon rund 95 Mio. Euro EFRE-Mittel und rund 11 Mio. Euro niedersächsische Landesmittel.

Mit den Programmen der transnationalen Zusammenarbeit – INTERREG B – wird die raum- und ressortübergreifende Zusammenarbeit über Staatsgrenzen hinweg gefördert. Deutschland ist in sechs der europaweit 14 Kooperationsräume vertreten – Niedersachsen im Nordsee- und Ostseeraum. Die Region Weser-Ems im Programmgebiet Nordseeraum. Als Teil des deutschen Beratungsnetzwerks zum transnationalen EU Förderprogramm INTERREG B Nordsee vermittelt das Amt für regionale Landesentwicklung Weser-Ems Projektpartner aus Weser-Ems, berät vor der Antragstellung und begleitet die Projekte während der Durchführung. Das Amt für regionale Landesentwicklung Weser-Ems trägt als Mitglied des Deutschen Ausschusses u. a. zur Bildung eines deutschen Votums in der Projekt-Genehmigungsphase bei. 10 Projekte unter Beteiligung von Partnern aus Weser-Ems wurden bisher erfolgreich genehmigt.

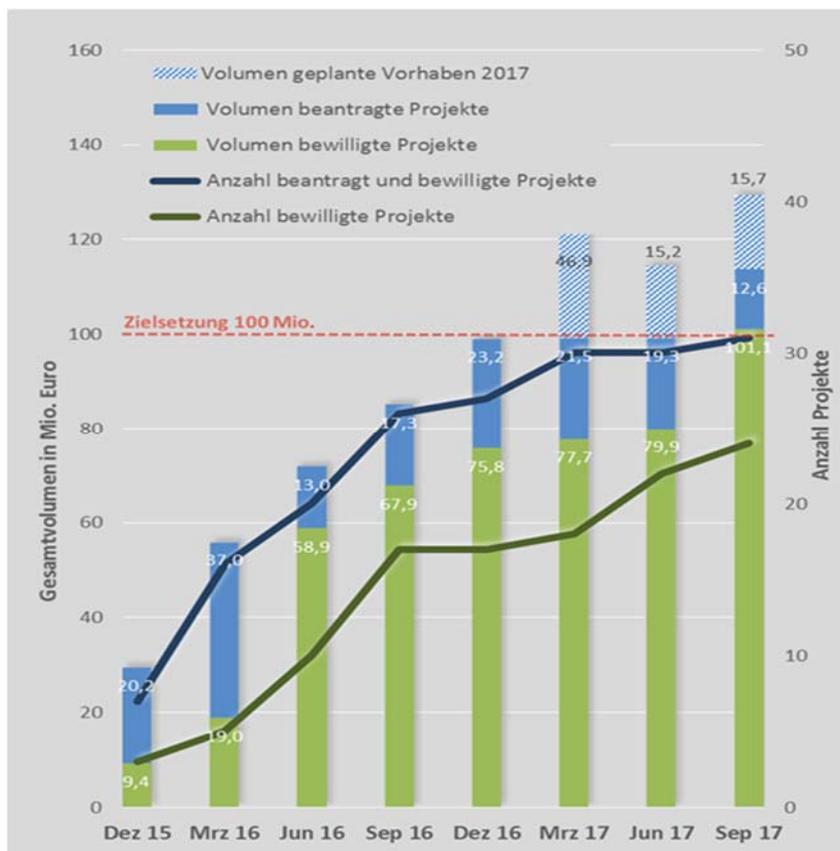
4.2.5 Südniedersachsenprogramm

Das Land Niedersachsen, die südniedersächsischen Landkreise sowie die Stadt Göttingen haben 2014 zusammen das Projektbüro Südniedersachsen ins Leben gerufen. Dieses soll der durch demographische Schrumpfung, der peripheren Lage und durch wirtschaftliche Strukturschwäche belasteten Region die Möglichkeit eröffnen, die ökonomischen Struktur zu stärken und die Lebensqualität in dem überwiegend ländlich geprägten Gebiet zu erhalten. Mit dem zum Südniedersachsenprogramm zugehörigen Landkreisen Goslar, Göttingen und Northeim befindet sich die Region zum großen Teil im Bezirk des ArL Braunschweig, nur der Landkreis Holzminden gehört zum ArL Leine-Weser. Gelenkt wird das Südniedersachsenprogramm vom Steuerungsausschuss Südniedersachsen. Zudem wurden ein Fachbeirat und ein Wirtschaftsbeirat eingerichtet. Das Projektbüro begleitet die Umsetzung des Südniedersachsenprogramms und versteht sich dabei als Plattform für die Region Südniedersachsen. Auf verschiedenen Wegen bearbeitet das Team die Themen des Südniedersachsenprogramms entsprechend der sechs Handlungsfelder:

- 1. Virtuelle Mobilität schaffen und nutzen
- 2. Regionale Mobilität weiter entwickeln
- 3. Wissensaustausch und Technologietransfer intensivieren
- 4. Arbeitskräftepotentiale entfalten
- 5. Kulturelle und landschaftliche Attraktivität sowie Wirtschaftskraft des Tourismus steigern
- 6. Daseinsvorsorge und Lebensqualität der Region sichern

Die Ideen und Ansätze, die im Südniedersachsenprogramm unterstützt werden, sollen eine positive Wirkung auf mehrere Landkreise haben oder modellhaft für die Region sein. Es handelt sich hierbei demnach und im Unterschied zum „Alltagsgeschäft“ in den Dezernaten 2 und 3 eher um komplexere Vorhaben, die über einen längeren Zeitraum weiterentwickelt werden sollen. Dies ist mit einer engeren Begleitung der Förderprojektanträge durch das Projektbüro verbunden als es beispielsweise bei der Begleitung von Förderanträgen durch das Dezernat 2 der Fall ist bzw. der Fall sein kann. Die Projektergebnisse sollen langfristig verankert sein und nachhaltig zu positiven Veränderungen führen. Die Laufzeit des Südniedersachsenprogramms geht über die gesamte Förderperiode der Europäischen Strukturfonds— bis in das Jahr 2020. Mindestens 100 Millionen Euro sollen zusätzlich in die Region fließen. Die Mittel kommen aus den Europäischen Strukturfonds und seiner Kofinanzierung sowie auch zusätzlichen Landesmitteln.

Abbildung 17: Zielerreichung im Südniedersachsenprogramm



Ende September 2017 konnte ein zentrales Ziel des Südniedersachsenprogramms vorzeitig erreicht werden, da die Schwelle von 100 Mio. Euro an zusätzlichen Investitionen in Südniedersachsen überschritten wurde. Mit Bewilligung der beiden Breitbandförderanträge für die ehemaligen LK Göttingen und Osterode durch den Bund am 16.08.2017 stieg das Volumen der bewilligten Vorhaben auf rund 101 Mio. Euro. Damit konnten über das bisher 24 Vorhaben bewilligt werden. Weitere sieben Vorhaben

100 Mio. Euro an zusätzlichen Investitionen für Südniedersachsen

mit einem Volumen von gut 12 Mio. Euro befinden sich noch im Antragsverfahren. Das Volumen der beantragten und bewilligten Vorhaben stieg damit seit Juni 2017 bis jetzt auf 114 Millionen Euro. Das Arbeitsprogramm für das Jahr 2017 umfasst noch 25 Vorhaben mit einem Volumen von weiteren rund 15 Mio. Euro.

Nicht nur diese Zahlen, auch die guten Umfrageergebnisse aus dem Bereich Südniedersachsen zur Einschätzung der ÄrL bei der Befragung der Kommunen im Jahr 2016 bestätigen, dass sich das Südniedersachsenprogramm bewährt hat. Künftig wird es darauf ankommen, die in den letzten drei Jahren entstandenen Kooperationsstrukturen zu verstetigen und die Region auf diesem Weg weiter zu begleiten.

4.3 Regionale Koordinierung der ESI-Fonds

Die Verwaltungs- und Kontrollstruktur der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) in Niedersachsen weist wie in Kapitel 2.3 gezeigt im Vergleich zu der in den anderen deutschen Ländern eine Besonderheit auf: Durch die administrative und inhaltliche Zusammenlegung der Operationellen Programme (OPs) der ESI-Fonds EFRE und ESF zu einem einzigen Multifondsprogramm wurde für die Periode 2014-2020 ein Schritt vollzogen, der in anderen Ländern in dieser Konsequenz noch nicht anzutreffen ist. Während in vielen anderen Ländern die Zuständigkeiten für den EFRE- und ESF-Fonds im selben Ministerium und teilweise in denselben Fonds-Behörden angesiedelt sind (s. z.B. MV, SH, SL, ST und TH in der laufenden Periode oder s. Niedersachsen in der Periode 2007-2013), wurde in Niedersachsen nicht nur eine administrative sondern auch eine inhaltliche Bündelung auf – also eine Konzentrierung der Fondsverwaltungen in den Verwaltungsbehörden, den Bescheinigungsbehörden und den Prüfbehörden – vorgenommen (vgl. ausführlich Kapitel 2.3). Der dritte für Niedersachsen relevante ESI-Fonds, ELER, wird mit dem Land Bremen im Rahmen eines PFEIL genannten OPs durchgeführt und wurde folglich nicht in das Multifondsprogramm integriert.

Multifondsprogramm

Die administrative und inhaltliche, vertikale Neuorganisation von zwei der drei relevanten ESI-Fonds hatte auch eine Konzentrierung der politischen Verantwortlichkeiten zur Folge. Auch wenn bei Bescheinigungs- und Prüfbelangen das MW (beim Multifonds) und das ML und MF (bei ELER/PFEIL) die verantwortlichen Stellen sind, leitet jeweils die niedersächsische Staatskanzlei die Verwaltungsbehörde des Multifonds alleine bzw. bei ELER/PFEIL in doppelter Zuständigkeit mit dem ML.²⁹ Dies

²⁹ In der Regel führen in anderen Länder Vertreter der Verwaltungsbehörden, die in den fachlichen und thematischen Zuständigkeiten Ressorts angesiedelt sind, den Vorsitz. Ähnliche Konzentrierungen von zentralen Zuständigkeiten in der Staatskanzlei eines Landes findet man neben Niedersachsen so nur noch in Mecklenburg-Vorpommern vor, das zwar für jedes der drei ESI-Fonds ein eigenes OP umsetzt, jedoch anders als Niedersachsen gleich alle drei Fonds

soll zu einer dominierenden Stellung der StK in der allgemeinen Koordination der EU-Förderung im Land führen. So soll damit der Mitteleinsatz der ESI-Fonds koordiniert werden. Ferner soll sich die starke zentrale Stellung der StK darin zeigen, dass Vertreter des zuständigen Referats 403 den Vorsitz über die Begleitausschüsse führen – dies sind Gremien, in denen neben Vertretern von Landesregierung und EU-Kommission auch Verbände und Gewerkschaften sitzen und die ESI-Fonds im Rahmen einer Programmbegleitung auf Effektivität und Ordnungsmäßigkeit überwachen. Sie sind allerdings vor allem zu Beginn der Förderperiode wichtig bei der Festlegung der Kriterien für die Bepunktung von Projektanträgen. Später gibt es keine wesentlichen Einflussmöglichkeiten mehr.

Im Ergebnis sind in Niedersachsen die Zuständigkeiten der ZGSn klarer verteilt und auf wenige Stellen (NBank und ÄrL) konzentriert worden und zumindest im Hinblick auf ELER haben die ÄrL Bewilligungskompetenzen erhalten. Niedersachsen verfolgt prinzipiell die konsequenteste Strategie der Integration der verschiedenen Fonds durch eine zentrale Verantwortlichkeit in der Staatskanzlei und eine – zumindest tentative – einheitliche Regionalisierungsstrategie. Inwiefern diese Potentiale in eine strategische Regionalpolitik umgesetzt werden, kann aus vergleichender Perspektive noch nicht beurteilt werden.

Zum einen befindet sich die aktuelle Förderperiode zum gegenwärtigen Zeitpunkt (August 2017) erst in der Halbzeit, so dass noch keine abschließenden Aussagen zur Leistungsfähigkeit und zur Zielerreichung dieser niedersächsischen ESI-Architektur gemacht werden können. Zum anderen standen in der neuen Förderperiode nur fast 60% der operationalen Mittel im Bereich EFRE und ESF im Vergleich zur früheren Periode zur Verfügung, so dass Vergleiche mit der früheren Förderperiode schwierig sind. Und zum dritten bestehen trotz der organisatorischen Innovation nach wie vor einige prinzipielle Problemlagen, die die Multifondstrategie erschweren.

So zeigen sich bisher nicht die erhofften Synergien in einer organisatorischen Zusammenlegung der EU-Fonds. Die ursprüngliche Idee der Multifonds war, dass man hierdurch besser gemeinsame Projekte verwirklichen kann, indem die Fonds freier gestaltet werden. Dies hätte vorausgesetzt, dass die Richtlinien von den einzelnen Fördertatbeständen her faktisch reduziert und fondsübergreifend ausgestaltet werden. Dies war jedoch nicht der Fall. Zwar wurden Richtlinien quantitativ reduziert, quali-

Integration der FSI-Fonds

(EFRE, ESF, ELER) in einer Verwaltungsbehörde in der StK ansiedelt und dementsprechend die StK den Vorsitz über den (einzigen) ESI-Begleitausschuss des Landes führt. Eine ähnlich anmutende Konzentrierung der Verwaltung und Koordination der EU-Förderinstrumente ist in den Ländern neben NI und MV nur noch in Sachsen-Anhalt (ST) vorzufinden. Dort ist jedoch nicht die StK des Landes die zentrale Koordinierungsstelle, sondern das Finanzministerium (MFST).

tativ gab es jedoch wenig Veränderungen, so dass die gewünschten Spielräume für regionale Freiheiten ausblieben. Faktisch bleiben die Bewilligungsprozesse in den unterschiedlichen Fonds weitgehend versäult, was seinen Grund in der vorgegebenen Struktur der EU-Fördertöpfe und ihrer unterschiedlichen Zielvorstellungen hat. Die Arbeitsweisen und -logiken sind in der Regel also nicht so kompatibel, dass sich daraus große Synergien ergeben. Insofern war das angestrebte Ziel im Bereich des Multifonds angesichts der Rahmenbedingungen kaum zu erreichen. In den ÄrL sieht man die entscheidende Aufgabe daher nicht in der Multifondverwaltung, sondern eher in der Bewerbung, Vermittlung und Ausschüttung der etablierten Fördertöpfe, d. h. einer Stabilisierung der geschaffenen Verhältnisse und der Akzeptanzbildung bei der kommunalen Ebene. Zwar werden durchaus Potenziale für eine stärkere Verzahnung gesehen, dafür sind aber drei Jahre zu kurz, um diese schon entwickelt zu haben. Im Ergebnis ist bisher der größte Effekt im Bereich der Multifonds der bessere Überblick über die ESF und EFRE Mittel.

Zudem sind die ÄrL im Bereich der Multifondverwaltung nur beim ELER die zwischengeschaltete Stelle, im Bereiche ESF und EFRE liegt die Kompetenz bei der NBank unter partieller Beteiligung der ÄrL durch die Bepunktungsmöglichkeit bei regional bedeutsamen Projekten. Faktisch gibt es jedoch wenig Informationsaustausch mit der NBank. Nach der Bepunktung erhalten die Ämter keine weiteren Informationen, da die NBank die ÄrL offenbar als Konkurrenz ansehen. Insgesamt böte eine stärkere Bündelung von Förderangeboten und eine gemeinsame Beratung aus regionaler wie politikfeldspezifischer Warte wie im oben angeführten Arnsberger Modell eine Leitvorstellung, die aber in starker Konkurrenz zur NBank steht, die ebenfalls eine Bündelung verschiedenster Förderprogramme des Landes für sich in Anspruch nimmt. Eine Möglichkeit wäre, auch im Bereich des ESF und des EFRE die ÄrL zur Zwischengeschalteten Stelle für den derzeit bei der NBank ressortierenden Förderbereich „Öffentliche Einrichtungen“ aufzuwerten. Dies hätte aber in der Konsequenz zur Folge, diese Kompetenz der NBank zu nehmen – eine Option die gegenwärtig auch in den ÄrL durchaus kritisch gesehen wird, wenn es den Einsatz revolvierender Instrumente betrifft. Hier besteht vor allem der Vorteil der Bankenlizenz der NBank. Eine Option in diese Richtung wäre zumindest im Bereich der Förderberatung die Übernahme der Aufgaben der Außenstellen der NBank, so dass es zu einer Art BackOffice und Front-Office Aufteilung zwischen NBank und ÄrL kommt. Allerdings sind die Gebietszuschnitte dieser Außenstellen nicht deckungsgleich mit den Zuständigkeitsbereichen der ÄrL. Zudem berät die NBank in zahlreichen anderen Förderprogrammen, die gegenwärtig nicht Teils des Aufgabenspektrums der ÄrL sind (u.a. Wirtschafts- und Wohnraumförderung). Aufgrund der vorstehenden Abwägung verbleibt die Möglichkeit

Arbeitsteilung mit NBank unklar

eine Arbeitsteilung zwischen NBank und ÄrL an den inhaltlichen Fördergebieten auszurichten, so dass die NBank künftig für Unternehmensförderung und die ÄrL für Kommunales und Infrastruktur im Bereich der Zuschussförderung zuständig wären.

Jenseits der Multifondförderung ist der gesamte Bereich der EU-Förderung gemessen an Antragshäufigkeit und Ausgabevolumen positiv zu bewerten. In den ÄrL sind die entsprechenden Dezernate und Teildezernate mit der Beratung und der Bearbeitung von Anträgen schon seit einiger Zeit voll ausgelastet. Teilweise wird die Bearbeitung von Anträgen geschoben, da die personalen Kapazitäten nicht ausreichen. Die ÄrL nehmen ein großes Interesse der Kommunen an der EU-Förderung wahr, speziell auch in den Regionen, bei denen dies früher weniger der Fall gewesen ist.

Dies zeigt sich auch an der Befragung der Kommunen. Diese haben in deutlicher Mehrheit Erfahrung in der Einwerbung von EU-Fördermitteln (Tab. 24). 91% der Kommunen befassen sich mit der Einwerbung von Fördermitteln. Dabei sind besonders die Kommunen in den Bezirken Weser-Ems (97,7%) und Lüneburg (95,0%) aktiv, während die Teilnahme der Kommunen aus Braunschweig (85,2%) und Leine-Weser (83,8%) niedriger liegt.

Tabelle 35: Waren Sie seit Einrichtung der ÄrL mit der Einwerbung von EU-Mitteln beschäftigt

	n	Ja	Nein	Differenz zu vor 2014
Insgesamt	306	91,2	8,8	-0,9
Braunschweig	54	85,2	14,8	-3,5
Leine-Weser	68	83,8	16,2	-3,9
Lüneburg	80	95,0	5,0	-1,0
Weser-Ems	88	97,7	2,3	+2,4
Kreisebene	34	97,1	2,9	$\pm 0,0$
Gemeindeebene	256	90,6	9,4	-1,3

Quelle: Eigene Darstellung, Prozentangabe, Werte sind gerundet

Die Kommunen wurden zudem um Einschätzungen gebeten, ob sich durch die Einrichtung der ÄrL Veränderungen innerhalb des Zusammenspiels von EU-Förderung und der Regionalpolitik ergeben haben. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich die Rahmenbedingungen der EU-Strukturpolitik mit dem Beginn der neuen Förderperiode, die in die Zeit der Gründung der Ämter fiel, verschlechtert haben:

- Im Multifonds hat sich das Mittelvolumen in der neuen Förderperiode um rund 40 % gegenüber der vorangegangenen Förderperiode reduziert.
- Der Bezirk Lüneburg ist kein Konvergenzgebiet mehr.
- Die EFRE-Förderung ist gegenüber der Vergangenheit deutlich weniger kommunal orientiert. Nach den Vorgaben der EU gibt es

kaum noch Infrastruktur- und Tourismusförderung. Die Zielrichtung der neuen EU-Förderung ist viel stärker auf Innovationsnetzwerke und KMU ausgerichtet, sodass dieser früher bedeutsame Wirtschaftsförderbereich für den unmittelbaren kommunalen Sektor in ganz nachhaltiger Weise weggebrochen ist.

- Als Ausfluss der veränderten EU-Förderbedingungen ist es zum Wegfall der sogenannten regionalisierten Teilbudgets in kommunaler Verantwortung gekommen.
- Besonders bemerkbar gemacht hat sich die deutlich reduzierte GRW-Fördergebietskulisse, wodurch in großen Bereichen kaum noch eine kommunal spürbare Wirtschaftsförderung möglich ist.
- Zu einer erheblichen Verärgerung im kommunalen Bereich hat die Verlagerung von ELER-Mitteln aus dem ländlichen Wegebau hin zur Breitbandförderung beigetragen. Die Tatsache, dass Anfang 2016 z.B. für viele Weser-Ems-Projekte zunächst kein ausreichendes Mittelvolumen für kreisangehörige Kommunen zur Verfügung stand und in der ersten Runde nicht alle Maßnahmen zügig beschieden werden konnten, hat sich möglicherweise nachteilig auf die Bewertung der Förderpolitik ausgewirkt. Erst im weiteren Verlauf konnte durch den Einsatz von GAK-Mitteln hier abgeholfen werden.

Der für die Ämter zugrunde gelegte Beurteilungszeitraum ist also geprägt durch den Wechsel von der alten zur neuen Förderperiode. Aufgrund der beschriebenen Veränderungen ist ein Vergleich der Einschätzungen aufgrund der sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen nur begrenzt sinnvoll. Zudem konnte erst ab der zweiten Jahreshälfte 2015 überhaupt mit dem Fördergeschäft begonnen werden. Viele angedachte Projekte lagen auf Halde. Angesichts dieser negativen Rahmenbedingungen gerade in diesem kurzen und frühen Beurteilungszeitraum wird die Arbeit der Ämter erstaunlich gut bewertet (vgl. ausführlich Bogumil/Seuberlich 2016b).

Die Bewertung des heutigen Zusammenspiels zwischen Regionalpolitik und EU-Förderung ist weitgehend³⁰ ähnlich wie jene in der Zeit vor 2014 (Tab. 25). 76% der Befragten beurteilen sie als positiv. Dabei zeigen sich Unterschiede zwischen den einzelnen ÄrL. Im ÄrL Braunschweig wird sie am positivsten gesehen, gefolgt von den Kommunen aus dem Bezirk Leine-Weser. Noch positiver ist die Einschätzung der südniedersächsischen Kommunen mit einem Anteil von 92%.

**Aktuelles Zusammenspiel
zwischen Regionalpolitik und
EU-Förderung**

³⁰ Die Sichtweise ist etwas kritischer, denn etwa fünf % der Befragten geben mehr an, dass sie das Zusammenspiel negativ bewerten.

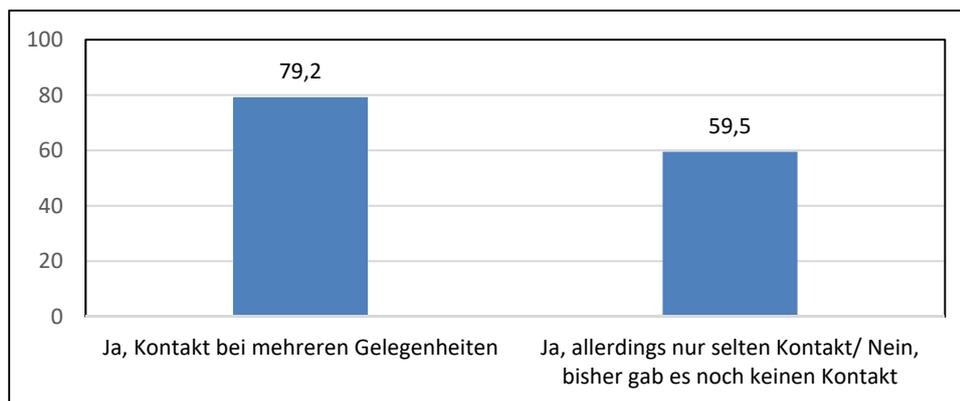
Tabelle 36: Zusammenspiel von EU-Förderung und Regionalpolitik nach Einrichtung der ÄrL

	n	Sehr positiv	Eher positiv	Eher negativ	Sehr negativ
Insgesamt	253	14,2	62,1	20,2	3,6
Braunschweig	42	9,5	76,2	14,3	0,0
Leine-Weser	55	14,5	67,3	15,5	3,6
Lüneburg	69	13,0	59,4	23,2	4,3
Weser-Ems	77	18,2	54,5	23,4	3,9
Südniedersachsen	27	18,5	74,1	7,4	0,0
Kreisebene	32	18,8	59,4	18,8	3,1
Gemeindeebene	211	13,7	63,0	19,9	3,3

Quelle: Eigene Darstellung, Prozentangabe, Werte sind gerundet

Wenig überraschend hängt die Bewertung des Zusammenspiels von EU-Förder- und Regionalpolitik zudem mit der Kontakthäufigkeit zusammen. Sofern bereits häufiger Kontakt bestand, wird auch das Zusammenspiel (noch) positiver bewertet.

Abbildung 18: Bewertung des Zusammenspiels von EU-Politik und Regionalpolitik und Kontakthäufigkeit



Quelle: Eigene Darstellung, Prozentangabe, Werte sind gerundet

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

Kommunale Steuerungsausschüsse

Die Meinung der Kommunen über die kommunalen Steuerungsausschüsse ist zwiespältig. Zudem wird der neu eingerichtete kommunale

Kommunaler Steuerungsausschuss

Steuerungsausschuss in den ÄrL nur von rund 80% der Befragten bewertet (Tab. 16). Es gibt bei dieser Frage einen sehr hohen Anteil von Kommunen, die angeben, dies nicht beurteilen zu können. Die Bewertung des *kommunalen Steuerungsausschusses ist zudem insgesamt eher kritisch*. Die Mehrheit der Befragten, die sich ein Urteil erlauben, sieht nicht, dass durch dessen Einrichtung die Rolle der Kommunen in der Förderpolitik der ÄrL gestärkt würde. Die Unterschiede im Antwortverhalten zwischen den Bezirken sind nur gering. Die positivste Wirkung wird den kommunalen Steuerungsausschüssen aus dem Bezirk Braunschweig bescheinigt, am geringsten ist die Zustimmung in Lüneburg. Die Zustimmung liegt außerdem in Südniedersachsen und auf der Kreisebene erheblich höher.

Tabelle 37: Stärkung der Kommunen durch Kommunalen Steuerungsausschuss?

	n	Ja	Eher ja	Eher nein	nein	Kann ich nicht beurteilen
Insgesamt	309	5,2	24,9	28,2	21,0	20,7
Braunschweig	54	11,1	27,8	22,2	11,1	27,8
Leine-Weser	68	2,9	26,5	32,4	16,2	22,1
Lüneburg	82	3,7	20,7	30,5	30,5	14,6
Weser-Ems	89	4,5	28,1	28,1	20,2	19,1
Südniedersachsen	33	15,2	30,3	30,3	3,0	21,2
Kreisebene	34	11,8	38,2	23,5	11,8	14,7
Gemeindeebene	259	4,2	23,9	29,3	21,6	20,8

Quelle: Eigene Darstellung, Prozentangabe, Werte sind gerundet

Bei der insgesamt kritischen Bewertung des Kommunalen Steuerungsausschusses muss berücksichtigt werden, dass diese Einschätzung zu einem sehr frühen Zeitpunkt nach Einrichtung der Ausschüsse erfolgt ist. Grundsätzlich stellt die Verknüpfung der Regionalentwicklungsaufgaben der ÄrL mit kommunaler Begleitung ein sinnvolles Element einer kommunalnahen Regionalförderung dar. Die Entwicklung der Kommunalen Steuerungsausschüsse sollte daher über einen längeren Zeitpunkt beobachtet werden. Zudem sollte sich die Tätigkeit der kommunalen Steuerungsausschüsse nicht auf eine bloße Bewertung von Förderanträgen beschränken. Entscheidender ist vielmehr das gemeinsame Aufgreifen regionaler Fragestellungen. Für die Bewertung dieser wichtigen Aufgabestellung muss den Ausschüssen deutlich mehr Zeit eingeräumt werden. Durch eine Aufwertung der Aufgaben der Ämter (vgl. Kapitel 5), insbesondere eine Komplementierung wichtiger Regionalentwicklungsaufgaben, dürfte auch die Bedeutung der Kommunalen Steuerungsausschüsse wachsen.

Tätigkeit der kommunalen Steuerungsausschüsse sollte sich nicht auf die Bewertung von Förderanträgen beschränken

4.4 Flurneuordnung

Die Flurbereinigung ist das mit Abstand personalstärkste Dezernat in den ÄrL. Die Mitarbeiterzufriedenheit ist in diesem Bereich sehr groß, was u. a. mit der Arbeitsweise und der Teamarbeit begründet wird (vgl. Kapitel

5). Flurbereinungsverfahren können bis zu ihrem Abschluss Jahrzehnte dauern. Außerdem erfolgt die Arbeit in Teams. Zum einen führen Teamarbeiten aus sich heraus zu einer höheren Mitarbeiterzufriedenheit. Zum anderen sind dadurch Ausfälle leichter zu kompensieren.

Durch die Überführung der bestehenden Aufgaben aus den Regierungsvertretungen und Teilen des LGLN in die Ämter für Regionalentwicklung hat sich im fachlichen Bereich der Aufgaben bisher zunächst nur wenig verändert. Die Arbeit wird in ähnlicher Weise und Qualität fortgeführt. Dies gilt insbesondere für den Arbeitsbereich aus dem LGLN. Die jetzigen Dezernate 3, 4, 5 und 6 haben in den vergangenen zehn Jahren (2005-2011 GLL, 2011-2013 LGLN, seit 2014 ÄrL) schon mehrere Organisationsreformen miterlebt, ohne dass es wirkliche fachliche Veränderungen gegeben hat.

Die größte Veränderung liegt aus der Sicht der Mitarbeiter des Dez. 4 darin, dass die Hierarchie organisationsintern wie auch im Verhältnis zum Land gewechselt hat. Organisationsintern gibt es durch die Einrichtung des Landesbeauftragten eine Hierarchieebene mehr, die von den Mitarbeitern mitgedacht werden muss. Bezogen auf das Aufgabenspektrum liegen allerdings inhaltlich durchaus Schnittstellen sowohl zu Regionalplanung als auch zur ELER-Förderung vor. Diese sind bisher allerdings nur punktuell genutzt worden. Aus den Befragungsergebnissen (vgl. Kap. 5.2) und den geführten Interviews wird deutlich, dass die Flurbereinigung von allen Arbeitsbereichen der ÄrL die geringste Zusammenarbeit mit übrigen Dezernaten unterhält.

Ein wesentlicher Grund hierfür ist, dass im Bereich der zunehmend wichtiger werdenden Funktion der Flurbereinigung bei der Vorbereitung und Durchführung flächenbeanspruchender Großvorhaben die Kontaktflächen des Dezernates 4 eher zum Landesbetrieb für Straßenbau und zum NLWKN bestehen, da diese hier über die entsprechenden Planungs- und Genehmigungskompetenzen verfügen, die die Flurbereinigung ergänzen. Angedacht war jedoch bei der Planung der ÄrL, dass diese Kompetenzen den ÄrL zugeschlagen werden. Damit wäre die Begleitung großer Infrastrukturvorhaben in den Regionen dann in einer Hand gewesen und hätten gemeinsam in den ÄrL begleitet werden können. Dies entspräche eher der planerischen Realität, welche ein Kreislaufsystem mit Beteiligung verschiedener Akteure darstellt, die alle zwingend einzubinden sind, damit die einzelnen Beteiligten ihre Aufgaben erledigen können. Eine funktionierende Kooperation ist daher sehr wichtig, speziell bei langwierigen und komplexen Aufgaben wie dem anstehenden Ausbau der A39.

Flächenbeanspruchende Großbauvorhaben der öffentlichen Hand, wie der Bau von Autobahnen oder Ortsumgehungsstraßen, haben massive Eingriffe in den Grundbesitz und die ländliche Infrastruktur zur Folge.

Durch Unternehmensflurbereinigungen gelingt es regelmäßig, diese Eingriffe zu vermeiden, auszugleichen oder zumindest erheblich zu reduzieren. Die Flurbereinigungsbehörde ist daher in enger Abstimmung mit der Planungsbehörde des Infrastrukturvorhabens schon einige Jahre vor der formalen Anordnung einer Unternehmensflurbereinigung in dem betroffenen Raum aktiv. So ist das ArL Weser-Ems im Bereich der geplanten A 20 und im 2. Planungsabschnitt zwischen der A 29 (Jaderberg) und der B 437 (Schwei) vor Ort tätig, um in Gesprächen und Verhandlungen für den rd. 22 km langen Abschnitt das erforderliche Ersatzland zu beschaffen und mit den landwirtschaftlichen Betrieben Lösungsmöglichkeiten für die zu erwartenden Beeinträchtigungen durch das Bauvorhaben zu erörtern. In Zusammenhang mit der Planung des vierstreifigen Ausbaus der B 402 und B 213 (E 233) zwischen der A 31 (AS Meppen) und der A 1 (AS Cloppenburg) auf einer Länge von ca. 83 km ist das ArL in die Ersatzlandbeschaffung durch die Landkreise Emsland und Cloppenburg eingebunden. Im Kern geht es um die möglichst konfliktfreie Bereitstellung der erforderlichen Flächen und notwendige Ersatzmaßnahmen. All dies trägt zur Akzeptanzsteigerung der Bauprojekte bei und beschleunigt deren Umsetzung.

Wachsende Bedeutung in Flurbereinigungsverfahren hat zudem das Bodenmanagement für Maßnahmen des Hochwasserschutzes und des Naturschutzes. Exemplarisch hierfür steht das vereinfachte Flurbereinigungsverfahren Großes Meer im Landkreis Aurich. In dem rund 4.200 ha großen Gebiet wird durch lagerichtige Flächenzuweisungen die Umsetzung eines ökologischen Sanierungskonzeptes für das größte Binnengewässer Ostfrieslands ermöglicht. Durch die Schaffung der planungsrechtlichen Voraussetzungen für die Änderung des Wassermanagements mit dem Bau von vier Stauanlagen, die Verstärkung der Verwaltung um den 350 ha großen See und den Bau des 3-Meere-Weges soll neben den wasserwirtschaftlichen Belangen auch die touristische Entwicklung der Gemeinde Südbrookmerland gefördert werden (ARL Weser-Ems 2017: 32ff.).

4.5 Domänen- und Moorverwaltung

Die Dezernate 5 (Domänenverwaltung) und 6 (Moorverwaltung, nur im ArL Weser-Ems) gehören zu den Fachdezernaten mit den kleinsten Personalkörpern. Daher werden sie im Allgemeinen als zu klein angesehen, um als eigenständiges Amt zu existieren. Da die Arbeit dieser Dezernate ähnlich wie der anderen Dezernate in die Fläche geht, werden sie seit einiger Zeit thematisch an die Flurneuordnung angehängt. Durch die diversen Organisationsreformen der Vergangenheit hat sich in beiden Dezernaten Ernüchterung über die Anerkennung und Wertschätzung der eigenen Arbeit gegenüber vom Land breitgemacht.

Die Organisationsreformen der Vergangenheit haben zu kaum nennenswerten Änderungen in den Aufgaben wie in der täglichen Arbeit der Dezernate geführt. Die Arbeit ist im Wesentlichen, auch nach Bildung der Ämter für regionale Landesentwicklung, die gleiche geblieben. Bei der Moorverwaltung ist nur ein Teil der Beschäftigten in der Verwaltung am Schreibtisch tätig, die übrige Belegschaft betätigt sich in der Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen mithilfe landwirtschaftlicher Maschinen. Deren Ausbildungshintergrund ist dadurch auch ein ganz anderer als der vieler anderer Beschäftigter im Amt, die mehrheitlich Vermessungsingenieure und -techniker, ausgebildete Verwaltungsmitarbeiter oder Juristen sind. Ein weiterer Unterschied ist, dass hierarchische Ebenen und unterschiedliche Entgeltgruppen unter den Beschäftigten eine weniger große Rolle spielen. Dadurch wird von der Moorverwaltung die Sorge geäußert, durch Verwaltungsreformen und dem „Zugeschobenwerden“ in Verwaltungskörper, die gänzlich anders strukturiert sind, die Eigenständigkeit und das eigenständige Arbeiten zu verlieren. Von daher ist für dieses Dezernat ein funktionierendes Querschnittsamt wie das Dezernat 1 elementar wichtig.

Kernaufgabe der Domänenverwaltung (Dezernat 5) ist die Verpachtung der Liegenschaften und landwirtschaftlich genutzten Flächen des Landes. Im ArL Braunschweig kommt als Besonderheit noch die Zuständigkeit für die „Stiftung Braunschweigischer Kulturbesitz“ hinzu. Durch die Verpachtung der landwirtschaftlichen Flächen ergeben sich im Arbeitsalltag Kommunikationsbedarfe mit der Flurneuordnung, wenn es z. B. um die Neuordnung von Flächen geht. Da man zudem viel mit Kartenmaterial arbeitet, war man in der Vorgängerinstitution LGLN, als die Katasterämter dabei waren, sehr glücklich.

In diesen Dezernaten werden inhaltlich klar von den übrigen regionalpolitischen Aufgaben abgrenzbare Themen bearbeitet. Daher agieren diese Dezernate eher autark und liegen weniger im Fokus der Gesamtarbeit der ÄrL. Die Dezernate sind sich ihrer besonderen Rolle in den ÄrL bewusst. Auch in den vorangegangenen Organisationsstrukturen waren die Domänen- und Moorverwaltung eine autarke Einheit. In der Selbstbeschreibung geben die Dezernate 5 und das Dezernat 6 an handlungsfähige Verwaltungseinheiten zu sein, die Spezialisten vorhalten und Personalausfälle kompensieren können. Da es sich meist um gewachsene Einheiten handelt, ist die Personalfuktuation gering. Zukünftig kann diese aber zu einem Problem werden, wenn es darum geht, neue Beschäftigte zu akquirieren. Wenig attraktiv dürften für interessierte Bewerber die weitgehend fehlenden Aufstiegsmöglichkeiten sein.

4.6 Personalentwicklung

Sowohl in den Gesprächen mit den Landesbeauftragten, Dezernatsleitungen und Personalräten als auch in der Mitarbeiterbefragung wurde deutlich, dass das Thema Personalentwicklung nicht nur aktuell einen hohen Stellenwert hat, sondern in Zukunft wohl noch wichtiger wird. Beginnend mit einer Zusammenstellung der wichtigsten Ergebnisse der Gespräche mit der Leitungsebene, soll im Weiteren auf die Wahrnehmung der Beschäftigten eingegangen werden.

Die Aufgabenerledigung in den Ämtern steht und fällt mit der Anzahl, der Qualifikation, Motivation und Zufriedenheit der Beschäftigten. In vielen Arbeitsbereichen wird die zu erledigende Arbeit von engagierten Beschäftigten getragen, die sich mit ihrer Arbeit identifizieren. Umso mehr verdeutlichen die Leitungsebenen der Ämter unisono, dass in der Personalwirtschaft zeitnah vorgesorgt werden müsse, um den jetzt schon sicht- und spürbaren Problemen zu begegnen. Gegenwärtig stehen nach übereinstimmender Auskunft der ÄrL prioritär zwei Herausforderungen an: Mangel an Personal und der demographische Wandel. Beides soll kurz erläutert werden.

Personalmangel ist speziell in jenen Dezernaten ein Problem, die keine große Personaldecke haben und deren Beschäftigte einen hohen Spezialisierungsgrad aufweisen, deren Arbeit nicht ohne Weiteres, d. h. ohne intensive Einarbeitung, ausgeglichen werden kann. Die Kompensation von Ausfällen ist schwierig, da aufgrund der Stellenpläne der Ministerien ein freies Verschieben von Mitarbeitern nicht möglich ist. Es ist den Ämtern nicht möglich, Personal, welches zu einem Kapitel gehört, auf eine Stelle zu setzen, die zu einem anderen Kapitel gehört. Dies führt insbesondere im Dezernat 2 manchmal zu Problemen.

Auch angesichts des demographischen Wandels ist eine vorrausschauende Personalentwicklung angebracht. Die Ämter weisen bereits jetzt ein hohes Durchschnittsalter auf und ein Verlust des vorhandenen Wissens droht durch anstehende Ruhestände. Die Mitarbeiterakquise erweist sich dabei zunehmend als schwierig, weil Verwaltungsfachleute nicht mehr vom Land selbst ausgebildet werden und man zusammen mit den Kommunen um die zu wenigen Absolventen konkurriert. Zudem bieten die Kommunen bei besserer Bezahlung eine schnellere Entfristung des Arbeitsvertrages und sind damit für viele Absolventen der attraktivere Arbeitgeber. Dringend wäre darüber hinaus ein Personalentwicklungskonzept des Landes, so dass künftige Bewerber über mehr Erfahrung verfügen würden und zuvor in unterschiedlichen Bereichen der Landesverwaltung gearbeitet hätten. Hinderlich ist im Sinne einer ganzheitlichen Personalentwicklung auch die geteilte Dienst- und Fachaufsicht. Mehrheitlich wünschen sich die ÄrL mehr Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit in der Wahrnehmung der Personalentwicklung.

Personalentwicklung ist ein wichtiges Zukunftsthema

Wesentlich für die weitere Entwicklung der Ämter sind auf die Ämter zugeschnittene Aufstiegsmöglichkeiten. Die Stärke der Ämter liegt in der regionalen Kenntnis und der regionalen Vernetzung ihrer Mitarbeiter. Gerade deshalb sind der Erhalt und die Förderung insoweit qualifizierten Personals eine ganz elementare Voraussetzung für den zukünftigen Erfolg. Deshalb müssen Aufstiegsriterien speziell für das in den Ämtern beschäftigte Personal entwickelt werden. Im Regelfall, insbesondere im Dezernat 2, verfügt das Personal bereits über eine langjährige Verwendungsbreite. Die Aufstiegsanforderungen der obersten Landesbehörden, die erst eine solche Verwendungsbreite vermitteln sollen, entsprechen nicht den Anforderungskriterien der Ämter.

Die Befragten der Beschäftigtenbefragung wurden gebeten in einem offenen Feld Vorschläge zur Verbesserung ihrer Arbeitssituation und ihrer Arbeitszufriedenheit zu formulieren. Der Vorteil dieser Befragungsmethode liegt darin, dass die Mitarbeiter Themen ansprechen können, die in den Fragen zuvor noch nicht angeklungen sind. Außerdem erhalten die Befragten vom Evaluationsteam keine Vorgabe, sondern die inhaltlichen Themen/Antworten haben die Beschäftigten selbst definiert, wodurch deren Wichtigkeit für den jeweiligen Beschäftigten nochmals unterstrichen wird. Des Weiteren präzisieren die eigens formulierten Antworten die zuvor getätigten Angaben bei den geschlossenen Fragen und ermöglichen damit ein besseres Verständnis des Antwortverhaltens. Von dieser Möglichkeit haben 210 Befragte und damit ungefähr die Hälfte Gebrauch gemacht. Zwischen den Dezernaten ist der Anteil der antwortenden Beschäftigten unterschiedlich, was noch einmal den unterschiedlichen Zufriedenheitsgrad zwischen den Beschäftigten der Dezernate verdeutlicht. Ungefähr zwei von drei Beschäftigten der Dezernate 3 (66,7%) und Dezernate 2 (63,9%) haben Verbesserungsvorschläge formuliert. Von den Beschäftigten des Dezernats 1 beteiligte sich nur ein knappes Drittel (31,6%). Da die Befragten in der Wahl ihrer Verbesserungsvorschläge frei waren, wurden die Ergebnisse zur erleichterten Übersicht in der nachfolgenden Tabelle kategorisiert und mit einigen Beispielen aufgeführt. Es gilt zu beachten, dass nicht jede Aussage absolut trennscharf nur einer Kategorie zugeordnet werden kann, sondern es kann hier zu verschiedenen Überlappungen kommen.

Fast 50% der Beschäftigten haben Verbesserungsvorschläge

Tabelle 38: Vorschläge der Beschäftigten zur Verbesserung ihrer Arbeitssituation

Bereich	Spezifischer Bereich	Beispielaussagen
Personalmanagement (52)	Verbesserte Personalausstattung Personalführung Förderung der Fortbildung	„Mehr Personal“ „insgesamt ist aufgrund des hohen Altersdurchschnitts eine Verjüngung des Personalkörpers durch Neu- und Wiedereinstellungen zwingend erforderlich“ „mehr Fortbildungen im Bereich der anzuwendenden Computerprogramme“
Prozessmanagement (71)	Optimierung von Aufgabenverteilungen Reduzierung interner Bürokratie Reduzierung der Arbeitslast	„Ich als Mitarbeiter reagiere ausschließlich auf die anfallenden Aufgaben. Leider ist es aufgrund des erhöhten Arbeitsaufkommens nicht möglich konzeptionell ein Projekt bzw. eine Aufgabe aufzubauen bzw. anzugehen.“
Informationsmanagement (48)	Stärkung der Kommunikation/Besprechungsarchitektur Regulierung des Informationsflusses Wissensmanagement	„engere Zusammenarbeit der direkten Kollegen, sowie einen intensiveren Austausch über den jeweiligen Arbeitsstand untereinander, so dass man im Notfalle wenn ein Kollege länger erkrankt besser in die Vertretungsaufgaben hineinkommt“ „Eindämmung der Flut von Erneuerungen von Regelwerken und Vorschriften. Es sollten nur vorsortierte Infos weitergeleitet werden die für die spezielle Arbeit notwendig sind. Es wird sehr viel Zeit mit dem Studium von Vorschriften, Erlassen usw. verbraucht.“
Führungskultur und Entscheidungen (28)	Informationsfluss von oben nach unten Wertschätzung und Anerkennung Beschleunigung von Entscheidungen Stärkung von Eigenverantwortlichkeiten	„Mehr und gezieltere Informationen durch die Hausspitze, Präsenz der Hausspitze bei den Mitarbeitern.“ „Weiterleitung von Mails durch die Vorgesetzten mit klaren Handlungsanweisungen, nicht alles kommentarlos weiterleiten und jeder SB zieht andere Rückschlüsse bzw. schafft die Informationsflut nicht mehr zu bewältigen.“
Ausstattung (19)	Technik Räumlichkeiten	„Diensthandy und Laptop für Außentermine, Kamera mit Koordinatenerfassung“
Forderungen an den externen Kontext (29)	Entbürokratisierung Kommunikationswege Stärkung der Kompetenzen der ÄRL	„direkte Absprachen mit ML, nicht über Zentralstandort. Unnötige Einmischung der Staatskanzlei.“

Quelle: Eigene Darstellung; in Klammern Anzahl der Nennungen

Abgesehen von wenigen solitären Meinungen sind die vorgebrachten Argumente und Themen i. d. R. mehrmals vertreten. Wenn Themen benannt werden, ist der Tenor meist eindeutig und geht in die gleiche Richtung. Anders gesagt, die Beschäftigten widersprechen sich in ihren Aussagen nicht. Hieraus ergeben sich verschiedene Themen, in welchen die Beschäftigten Verbesserungspotenziale wünschen. Dies sind vor allem die Bereiche:

- mehr Personal
- besserer Informationsfluss
- Optimierung von Prozessen, Aufgabenorganisation und Bürokratie.

Bei einer zweiten Frage wurden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter konkret nach Möglichkeiten zur Verbesserung ihrer Arbeitszufriedenheit befragt. Bei dieser Frage beteiligten sich 185 Beschäftigten und die dezeratsspezifische Beteiligungsquote ähnelt jener bei der vorherigen Frage. Auf Basis der Antworten wurde ebenfalls ein Kategoriensystem entwickelt und den jeweiligen Antworten zugeordnet. Da diese Frage stärker auf die persönliche Situation des Befragten fokussiert, werden hier teilweise andere Antworten gegeben, es gibt aber auch Überschneidungen. Insgesamt ist das Spektrum der Antworten sehr vielfältig. Wichtig sind den Beschäftigten zur Steigerung ihrer Arbeitszufriedenheit zusammenfassend folgende Punkte:

Mehr Personal, mehr Informationen, eine bessere Aufgaben- und Prozessgestaltung und weniger Bürokratie gewünscht

Tabelle 39: Vorschläge der Beschäftigten zur Erhöhung ihrer Arbeitszufriedenheit

Spezifischer Bereich	Beispielaussagen
(zeitliche) Entlastung / zusätzliches Personal (43)	„Vorausschauende Aufstockung der Arbeitskräfte in den Bereichen, die durch politische oder andere planerische Entscheidungen Mehrarbeit zu tragen haben.“ „Zusätzliche Einstellung von jungem Personal (frischer Wind).“
Anerkennung der geleisteten Arbeit (23)	„mehr Vertrauen durch Vorgesetzte bei der Erledigung von Aufgaben“ „Mehr Anerkennung der Leistung, mehr Lob durch Vorgesetzte, mehr Entscheidungsbefugnis, Einbeziehung der zuständigen Bearbeiter in Entscheidungen.“
Aufstiegsmöglichkeiten (17)	„Leistungen sollten auch mit Aufstiegsmöglichkeiten verbunden sein.“ „Aufstiegsmöglichkeiten bieten!!! Arbeitsplatzbewertungen und die tatsächlich ausgeführten Tätigkeiten stimmen nicht überein, da bei gleicher Tätigkeit unterschiedliche Bezahlung.“
faire Arbeitsverteilung und bessere Aufgabenorganisation (16)	„klarere Aufgabenzuteilung und -abgrenzung.“ „klare Zuständigkeiten, geregelter Informationsfluss, Feedback-Gespräche, Sinnhaftigkeit.“
Informationsmanagement (21)	„Information nicht länger als Holschuld gelten zu lassen.“

Quelle: Eigene Darstellung; in Klammern Anzahl der Nennungen

4.7 Zwischenfazit zur Aufgabenwahrnehmung der ÄrL

1. Die Landesbeauftragten werden aus der Sicht der Kommunen positiv beurteilt. Sie unterstützen die Kommunen in ihrer Doppelfunktion als Vermittler zwischen Kommune und Land und als Interessenvertreter der kommunalen Ebene. Die Akzeptanz für ein solches Amt ist somit ohne jeden Zweifel gegeben. Die ÄrL sind der wichtigste Ansprechpartner der Kommunen im Bereich der Regionalpolitik, die Zusammenarbeit mit ihnen wird als positiv eingeschätzt und es ist mittlerweile zu einer intensiven Kontaktpflege gekommen. Der Kern der Aufgabenwahrnehmung findet im Bereich der Strukturförderung ländlicher Räume statt.
2. Über 80% der Kommunen sehen die *Existenz einer Bündelungsbehörde im Bereich der Regionalpolitik als positiv an*. 62% der Befragten sagen, dass mit der Einrichtung der ÄrL nun regionale Ansprechpartner gebe und fast die Hälfte der Befragten, dass durch die Einrichtung der ÄrL die Interessenbündelung besser geworden ist. Dies ist angesichts der fehlenden Aufgabenbestände vor allem bei der Durchführung von Genehmigungsverfahren kein schlechtes Ergebnis. Die Potentiale der Bündelung in den ÄrL zeigen sich beispielhaft beim Masterplan Ems 2050, zu dem sich Bund, Land, die Landkreise Emsland und Leer, die Stadt Emden, die Meyer Werft und die Umweltverbände BUND, NABU und WWF vertraglich verpflichtet haben. Das Besondere an diesem Projekt ist aber, dass hier regionalgewichtige Genehmigungsverfahren, die formalrechtlich in die Zuständigkeit einer Sonderbehörde fallen, unter der Federführung des Landesbeauftragten in einer gemeinsamen Projektgruppe bearbeitet werden. Die wichtigen Verfahren wurden zur Zufriedenheit der Region auf diese Weise effektiv und zügig bearbeitet (Projekt „Flexibilisierung des Stauregimes an der Ems“) und zeigen das Potential der Aufgabenwahrnehmung in den ÄrL.
3. Die Beschäftigten der ÄrL sind insgesamt mit einem Anteil von fast 60% mit ihrer Arbeit zufrieden. Unterschieden nach Dezernaten ergeben sich die größten Zufriedenheitswerte bei den Beschäftigten der Dezernate 1, 4 und 5. Die Zufriedenheit ist dagegen schlechter bei den Beschäftigten der Dezernate 2 und 3, hier liegt sie bei knapp der Hälfte der Befragten. Bei den Führungskräften liegt die Zufriedenheit bei knapp 50%, bei den anderen Mitarbeitern bei ca. 60%. Besonders zufrieden zeigen sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit der gegenseitigen Unterstützung der Kollegen, der Möglichkeit zur selbstständigen und flexiblen Arbeitszeitgestaltung, den Überstunden und dem generellen Arbeits-

Die ÄrL sind von den Kommunen akzeptiert und geschätzt

Kommunen befürworten die Existenz einer Bündelungsbehörde im Bereich der Regionalpolitik

Gute Zufriedenheitswerte bei den Beschäftigten

klima. Bei diesen Aspekten ist der Anteil der sehr zufriedenen Beschäftigten sehr hoch. Zu den Aspekten, bei denen die Zufriedenheit zwar nicht sehr groß, aber immer noch mehrheitlich vorhanden ist, gehören jene, die die Arbeitsbelastung bzw. den Termin- und Zeitdruck thematisieren. Der einzige Aspekt, bei welchem die Unzufriedenheit größer ist als die Zufriedenheit, sind die Aufstiegsmöglichkeiten.

4. Im Bereich der Arbeitsorganisation ist der überwiegende Teil der Beschäftigten (82%) davon überzeugt, dass die Arbeit so erledigt werden kann, wie es von ihnen verlangt bzw. erwartet wird. Als besondere Herausforderungen werden vor allem Abstimmungserfordernisse mit anderen Arbeitsbereichen im eigenen Dezernat (62%), unnötige Bürokratie in der Facharbeit (47%) und zu lange bzw. umständliche Entscheidungswege (39% bzw. 38%) angesehen. Unklare Erwartungen an die Arbeit oder mangelnde Zuständigkeiten werden dagegen deutlich weniger genannt. Zudem wird die Erreichbarkeit und Unterstützung der Kollegenschaft mit Informationen als positiv angesehen. Außerdem erhält die deutliche Mehrheit die für die Arbeit notwendigen Informationen rechtzeitig. Fast 90% der Beschäftigten geben an, mit den Zielen des eigenen Arbeitsbereiches vertraut zu sein.
5. In der Flurneuordnung haben die Mitarbeiter im Bereich der zunehmend wichtiger werdenden Funktion der Flurbereinigung bei der Vorbereitung und Durchführung flächenbeanspruchender Großvorhaben zurzeit noch die meisten Kontakte zum Landesbetrieb für Straßenbau und zum NLWKN, da diese hier über die entsprechenden Planungs- und Genehmigungskompetenzen verfügen, die die Flurbereinigung ergänzen. Angedacht war jedoch bei der Planung der ÄrL, dass diese Kompetenzen den ÄrL zugeschlagen werden. Damit wäre die Begleitung großer Infrastrukturvorhaben in den Regionen dann in einer Hand gewesen und hätten gemeinsam in den ÄrL begleitet werden können. Dies entspräche eher der planerischen Realität, welche ein Kreislaufsystem mit Beteiligung verschiedener Akteure darstellt, die alle zwingend einzubinden sind, damit die einzelnen Beteiligten ihre Aufgaben erledigen können. Eine funktionierende Kooperation ist sehr wichtig, z.B. bei langwierigen und komplexen Aufgaben wie dem anstehenden Ausbau der A39.
6. Angesichts des demographischen Wandels ist eine vorrausschauende Personalentwicklung angebracht. Die Ämter weisen bereits jetzt ein hohes Durchschnittsalter auf und ein Verlust des vorhandenen Wissens droht durch anstehende Ruhestände. Die Mitarbeiterakquise erweist sich dabei zunehmend als schwierig, weil Verwaltungsfachleute nicht mehr vom Land selbst ausgebildet werden

Personalentwicklung muss verbessert werden

und man zusammen mit den Kommunen um die zu wenigen Absolventen konkurriert. Zudem bieten die Kommunen bei besserer Bezahlung eine schnellere Entfristung des Arbeitsvertrages und sind damit für viele Absolventen der attraktivere Arbeitgeber. Dringend wäre darüber hinaus ein Personalentwicklungskonzept des Landes, so dass künftige Bewerber über mehr Erfahrung verfügen würden und zuvor in unterschiedlichen Bereichen der Landesverwaltung gearbeitet hätten. Hinderlich ist im Sinne einer ganzheitlichen Personalentwicklung auch die geteilte Dienst- und Fachaufsicht. Mehrheitlich wünschen sich die ÄrL mehr Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit in der Wahrnehmung der Personalentwicklung. Wesentlich für die weitere Entwicklung der Ämter sind zudem auf die Ämter zugeschnittene Aufstiegsmöglichkeiten. Die Stärke der Ämter liegt in der regionalen Kenntnis und der regionalen Vernetzung ihrer Mitarbeiter. Deshalb müssen Aufstiegsriterien speziell für das in den Ämtern beschäftigte Personal entwickelt werden.

5 Potentialanalyse: Aufgabenfelder mit regionalem Bezug

Die Analyse des Ist-Bestandes der Ämter für regionale Landesentwicklung hat mehrere Aufgabenfelder identifiziert, bei denen Synergien mit dem gegenwärtigen Aufgabenbestand zu erwarten wären. Dies gilt insbesondere für die Bereiche Planung und Genehmigung, Förderprogramme und Aufsichtsaufgaben. Im Weiteren sollen hier ausgewählte Bereiche unter Berücksichtigung der niedersächsischen Besonderheiten und unter Bezugnahme auf Erfahrungen aus anderen Bundesländern betrachtet werden. Ziel dieser Potentialanalyse ist nicht die Gründung einer generellen Bündelungsinstanz in Form einer Bezirksregierung, sondern die *Entwicklung einer bündelnden Verwaltungseinheit im Bereich regionaler Entwicklungssteuerung*, was nur einem kleineren Teil des kompletten Aufgabenspektrum einer Bezirksregierung entspricht.³¹ Im Fokus steht folglich die Zielsetzung einer regionalen Entwicklungssteuerung, also einerseits der Koordinationsfunktion im überörtlichen Gebiet und zum zweiten die Unterstützung strukturschwacher Kommunen und Teilräume im Regionsgebiet mit dem Ziel des regionalen Ausgleichs. Zudem gibt es ein zentrales Interesse an einer effektiven, zügigen und neutralen Genehmigungskultur sowohl für die Regionalentwicklung, die Kommunalentwicklung und die Entwicklung der Wirtschaftsstruktur.

Ziel der Potentialanalyse

5.1 Erweiterung der Kompetenzen im Bereich Genehmigung und Planung

Die ÄrL sollen infrastrukturelle Großprojekte mit regionalem oder überregionalem Bezug begleiten, ihnen fehlen allerdings mit wenigen Ausnahmen die wesentliche „harten“ Kompetenzen, da dies immer nur im Auftrag und in Abstimmung mit den Fachressorts erfolgt. Die Durchführung komplexer Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren in den Bereichen Hochwasserschutz, Naturschutz, Immissionsschutz, Städtebau, Abfallwirtschaft und Straßenbau bleibt so auf die Ressorts und deren nachgeordnete Behörden verteilt. Abstimmung findet teilweise nur unzureichend statt. Dies ist die Folge einer in Niedersachsen schon im bundesweiten Vergleich starken Fragmentierung der Genehmigungsbereiche durch unabhängig voneinander agierende Sonderverwaltungen. Dem An-

Erweiterung der Kompetenzen in Genehmigungsverfahren

³¹ Greift man auf das Gesamtportfolio der nordrheinwestfälischen Bezirksregierungen zurück, die unter Aspekten regionaler Steuerung sicherlich die integrierteste Behörde sind (in Baden-Württemberg fehlt den Regierungspräsidien z.B. die breite Kompetenz in der Regionalplanung sowie im Bereich der EU-Förderung, in Hessen letzteres), so lassen sich am Beispiel der Bezirksregierung Arnberg insbesondere die Aufgabenbereiche der Abteilung 3 (Regionale Entwicklung, Kommunalaufsicht, Wirtschaft) und 5 (Umwelt und Arbeitsschutz) ausmachen, um regionale Synergien zu identifizieren.

spruch auf eine fachneutrale Genehmigungskultur wird dieser Behördenaufbau jedenfalls für die jeweiligen betroffenen Interessengruppen nicht gerecht.

Verfolgt man das Ziel einer Bündelung der Kompetenzen für große Zulassungsverfahren (hier insbesondere Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren, Raumordnungs- und Flurbereinigungskompetenzen sind in den ÄrL vorhanden) bieten sich u.a. der Bereich der *Planfeststellungsverfahren* und der *umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren* (Gewerbeaufsicht und Naturschutz) an. Dies wäre zielführend um als einheitlicher Ansprechpartner in allen Planungsangelegenheiten von überörtlicher Bedeutung agieren zu können.

Planfeststellungsverfahren werden in Niedersachsen momentan bei der Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr (Dezernat 33) als Planfeststellungsbehörde durchgeführt, mithin einer Sonderbehörde mit engem Aufgabenspektrum, bei der vom Zuschnitt davon auszugehen ist, dass der Fokus auf Straßenbau und Verkehr liegt und andere relevante Aspekte (Raumordnung, Umwelt etc.) nur als sekundäre Aspekte berücksichtigt werden. Umgekehrt werden in Niedersachsen wichtige wirtschaftliche Vorhaben wie der Gewässerausbau, der Hafenausbau usw. vom NLWKN, also einer Sonderbehörde mit dem Schwerpunkt Natur und Umwelt genehmigt. Als konkurrierende institutionelle Modelle können hier wiederum NRW und Hessen gelten, wo Planfeststellungsverfahren, Umwelt-, Naturschutz- und Raumordnungsverfahren bei den Bezirksregierungen gebündelt sind. In Baden-Württemberg sind in den Regierungspräsidien zumindest die Kompetenzen im Umwelt- und Naturschutz unter einem Dach vorhanden. Solche Abstimmungsbedarfe ergeben sich insbesondere dort, wo konkurrierende Fachplanungen nach §78 Verwaltungsverfahrensgesetz in *einem* Planfeststellungsverfahren zusammengefasst werden.

Ebenfalls in Sonderbehörden organisiert ist gegenwärtig der Bereich der komplexen Genehmigungsverfahren der Gewerbeaufsicht (vor allem Immissions- und Arbeitsschutz), die ebenfalls raumbedeutsame Aspekte annehmen können. In Niedersachsen sind in erster Linie die zehn staatlichen Gewerbeaufsichtsämter für die Gewerbeaufsicht zuständig. Sie stehen unter der Fachaufsicht des Sozialministeriums (oberste Behörde für Arbeitsschutz) und unter der Dienst- und Fachaufsicht des Umweltministeriums (oberste Behörde für Immissionsschutz). Im Arbeitsschutz sind die staatlichen Gewerbeaufsichtsämter mit wenigen Ausnahmen für alle Betriebe zuständig, im Immissionsschutz für die Bereiche Industrie und Handwerk. In anderen Bereichen (etwa Land- und Forstwirtschaft, Einzelhandel, Baugewerbe) sind kommunale Behörden in den Landkreisen bzw. kreisfreien Städten und den Gemeinden zuständig. Demgegenüber sind wiederum in Hessen und Nordrhein-Westfalen die Bezirksregierungen bzw. Regierungspräsidien auch in diesem Bereich verantwortlich.

Planfeststellungsverfahren

Gewerbeaufsicht

In Hessen sind für den Immissionsschutz die Regierungspräsidien zuständig. Davon abweichend ist in wenigen Bereichen das Umweltministerium zuständig und vor allem für kleine Anlagen bzw. Immissionsquellen die Landkreise und kreisfreien Städte. Im Bereich Arbeitsschutz sind die Regierungspräsidien allein zuständig und stehen unter der Fachaufsicht des Sozialministeriums. Der Arbeitsschutz wird in Nordrhein-Westfalen ausschließlich durch die Bezirksregierungen unter Fachaufsicht durch das Arbeitsministerium wahrgenommen. Im Bereich Immissionsschutz sind generell die Landkreise bzw. kreisfreien Städte als untere Immissionsschutzbehörden zuständig, für besonders gefährliche und große Anlagen die Bezirksregierungen als obere Immissionsschutzbehörden. Das Umweltministerium stellt die oberste Immissionsschutzbehörde dar, hat aber nur Aufsichtsfunktionen. In Baden-Württemberg sind die Aufgaben der Gewerbeaufsicht zwischen den Regierungspräsidien und den Land- bzw. Stadtkreisen aufgeteilt. Dabei sind die vier Regierungspräsidien für umwelttechnisch besonders bedeutsame Anlagen sowie die Bereiche Mutterenschutz, Strahlenschutz und Marktüberwachung zuständig. Die restlichen Bereiche des Immissions- und Arbeitsschutzes werden von den Landkreisen und Stadtkreisen getragen. Das Arbeits- und das Umweltministerium üben Rechts- und Fachaufsicht über die Regierungspräsidien aus, diese wiederum über die Landkreise und Stadtkreise. In allen Vergleichsländern sind die Regierungspräsidien / Bezirksregierungen zudem Ansprechpartner in Genehmigungsverfahren in anderen Umweltbereichen (Abfallwirtschaft, Gewässer etc.).

Die Organisation als Sonderbehörde ist auch im Naturschutzbereich kennzeichnend für das gegenwärtige Niedersächsische Verwaltungsmodell. Der Nds. Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (LNWKN) nimmt hier zentrale Funktionen wahr, die in den Vergleichsländern teilweise ebenfalls in den Mittelinstanzen angesiedelt sind.

Die betrachteten Genehmigungsverfahren betreffen jeweils regional bedeutsame Entscheidungen und sind momentan in Niedersachsen sehr fragmentiert. In anderen Bundesländern sind diese institutionell häufig gebündelt. Dies kann einerseits in der Außenwahrnehmung (als einheitlicher Ansprechpartner in allen regional bedeutsamen Genehmigungsbelangen) zu einer Stärkung der Einheit der Verwaltung führen und Informationskosten für Unternehmen und andere Antragsteller minimieren. Auf der anderen Seite bietet die Organisation „unter einem Dach“ auch die Möglichkeit unterschiedliche Fachbelange besser abzustimmen. Darüber hinaus entspricht es dem Gerechtigkeits- und Neutralitätsempfinden der betroffenen Interessengruppen, dass derartige Verfahren in fachneutralen Händen liegen. Die heute nicht einfache gesellschaftliche Akzeptanz solcher schwieriger Entscheidungen wäre dadurch zu steigern.

Die Ansiedlung dieser Genehmigungsverfahren bei den ÄrL würde das Profil nicht nur institutionell stärken, sondern insbesondere die ÄrL als

Naturschutz

Zusammenfassung Genehmigungsverfahren

einheitlicher Ansprechpartner in der Fläche – insbesondere für Kommunen und Unternehmen – stärken.

Neben Genehmigungs- und Förderaufgaben stellen Planungsaufgaben zentrale Felder mit regionalem Steuerungspotential dar. Der Konflikt zwischen Fach- und Querschnittsplanungen wurde oben bereits in der Analyse der Regionalplanung thematisiert. Zahlreiche Fachplanungen mit regionalem Bezug werden gegenwärtig durch unterschiedliche Akteure wahrgenommen und häufig unzureichend aufeinander bezogen. Zur Bündelung der Planungskompetenzen von Querschnitts- und Flachplanungen ist hier an eine Reihe von Fachplanungen mit regionalem Bezug zu denken, die gegenwärtig in den Fachministerien angesiedelt sind, dies betrifft u.a. die Planung der Verkehrsinfrastruktur, die Landschaftsplanung im Rahmen des Naturschutzes, Wasserwirtschaftliche Planung, Städtebausanierung, die wasserwirtschaftliche Planung oder die Abfallwirtschaft.

Planungsaufgaben

Das Bild in Niedersachsen ist hier wiederum sehr fragmentiert, wie Tabelle 50 exemplarisch zeigt:

Ländervergleich

Tabelle 40: Planungsverantwortlichkeiten für Fachplanungen

	Niedersachsen	Baden-Württemberg	Hessen	NRW
Verkehrsinfrastruktur	NLStBV	Verkehrsministerium und Regierungspräsidien	Verkehrsministerium und Regierungspräsidien	Verkehrsministerium und Bezirksregierungen
Regionaler ÖPNV	Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen mbH (LNVG) bzw. Region Hannover und ZGB	Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg bzw. Regionalverband Stuttgart	Verkehrsverbände	Kommunale Zweckverbände, -verbände
Städtebausanierung	MS mit ÄrL/NBank	Verkehrsministerium	Umweltministerium mit Kompetenzzentrum „Stadtumbau in Hessen“	Bezirksregierungen
Landschaftsplanung	NLWKN	Landwirtschaftsministerium (im Übergang und Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz	Umweltministerium und Regierungspräsidien	Umweltministerium und Bezirksregierungen
Abfallwirtschaft	Umweltministerium	Umweltministerium	Umweltministerium	Umweltministerium und Bezirksregierungen
Katastrophenschutz	MI und NLWKN (Hochwasser)	MI und Regierungspräsidien	MI und Regierungspräsidien	MI und Bezirksregierungen

Zwar zeigt sich auch in anderen Ländern ein fragmentiertes Bild der Fachplanungen; die Mittelinstanzen spielen jedoch häufig eine wichtige Rolle in den Planungsverfahren. Dies bietet aus zwei Gründen Vorteile: Es besteht erstens das Potential einer Bündelung der Fachplanungen untereinander, insbesondere aber mit den Querschnittsplanungen. Dieses Potential kommt insbesondere in NRW und Hessen zum Tragen, wo eine Bündelung mit der Regionalplanung erfolgen kann. Vielleicht noch triftiger ist der zweite Grund: Die gegenwärtige Struktur der Fachplanungen in Niedersachsen ist sehr zentralisiert. Hier besteht die Gefahr von Informationsdefiziten über lokale und regionale Belange, insbesondere an Schnittstellen zu anderen Aufgabengebieten. Eine schrittweise Beteiligung der ÄrL in den Planungsbelangen böte hier ein großes Potential für integrierte Planungen.

Die in den Ämtern bereits heute angelegte Grundstruktur für raumbedeutsame Großverfahren (Raumordnung und Flurbereinigung) macht es nicht zuletzt aus synergetischen Gründen mehr als sinnvoll, auch die sonstigen raumbedeutsamen Aufgabenstellungen den Ämtern zuzuweisen. So werden heute die Trassenverfahren von den ÄrL als Raumordnungsbehörden und die späteren Zulassungsverfahren vom NLStBV als Planfeststellungsbehörde geführt. Hier drängt sich eine Zusammenfassung der Verfahren und des Know-hows dieser komplexen Materie geradezu auf. Vor diesem Hintergrund wird für den Bereich Genehmigungs- und Planungsaufgaben vorgeschlagen folgende Aufgaben in den ÄrL anzusiedeln:

Weitere Zuweisung raumbedeutsamer Aufgaben

- Regional bedeutsame Genehmigungsverfahren im Bereich Verkehrswegebau und Energieleitungen (Nds. Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr, Geschäftsbereiche MW) sollten aus diversen Geschäftsstellen des NLStBV auf die Regionalämter übertragen werden (5 VZE pro Amt, insg. 20 VZE).
- Hoheitliche Aufgaben und Naturschutz (insbesondere Planfeststellungsverfahren, sonstige Genehmigungsverfahren und UVP, Themenfelder Naturschutz, Wasser-, Deich- und Küstenschutz) sollten aus dem Niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) herausgenommen und regional in die Ämter überführt werden (20 VZE pro Amt, insg. 80 VZE).
- Die in den Gewerbeaufsichtsämtern (Geschäftsbereich MU) angesiedelten Zuständigkeiten für Großgenehmigungsverfahren sollten deshalb in die Ämter überführt werden (15 VZE pro Amt, insg. 60 VZE).

5.2 Erweiterung der Kompetenzen im Bereich Förderung

Neben den betrachteten EU-Förderprogrammen existieren in Niedersachsen zahlreiche Förderprogramme aus Bundes- und Landesmitteln, worunter einige regional bedeutsame Tatbestände fallen. Hiervon sind die ÄrL bereits in der Städtebauförderung mitverantwortlich. Anträge auf Städtebauförderung werden hier entgegengenommen und mit den Regionalen Handlungsstrategien abgestimmt (vgl. RdErl. des MS vom 17.11.2015). Gerade im Bereich der Städtebauförderung zeigen sich enge Funktionsverflechtungen mit der Dorfentwicklung wie auch mit der Förderung des kommunalen Straßenbaus. An und für sich ist es wenig verständlich, dass diese verbundenen Förderbereiche nicht in einer Hand sind und die Bewirtschaftung der Städtebaufördermittel über die NBank erfolgt. Ähnliche Funktionsübernahme lassen sich in anderen Förderprogrammen denken. Beispiele wären Tourismus, Energie, regionaler ÖPNV (derzeit MW über Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen mbH (LNVG) bzw. Region Hannover und ZGB) und verschiedene Förderprogramme für den ländlichen Raum. Die Rolle der ÄrL könnte auf dreierlei Weise gestärkt werden: Eine vollständige Übertragung oder eine Beteiligung an der Fördermittelvergabe bei regional bedeutsamen Projekten (analog zum gegenwärtigen Verfahren bei den EFRE/ESF-Multifonds) sowie die Rolle als einheitliche Förderberatung. Für das erstere Modell stehen teilweise die NRW Bezirksregierungen Pate, bei denen neben den ESI-Fonds und Städtebauförderung auch Denkmalförderung und Wohnungsbauförderung angesiedelt sind. Durch die Verzahnung der verschiedenen Förderprogramme auf regionaler Ebene könnten so bei der Umsetzung regionaler Handlungsstrategien Synergieeffekte in der Regionalförderung erzielt werden und begrenzte finanzielle Ressourcen aus den ESI-Fonds sowie den Bundes- und Landesförderprogrammen wirkungsvoll eingesetzt werden.

Im Agrarbereich kämen u.a. die Übernahme von Förderaufgaben in Betracht, die gegenwärtig durch die *Landwirtschaftskammer Niedersachsen* als Selbstverwaltungsorganisation der Landwirtschaft wahrgenommen werden. Vor 2005 lag z.B. die Zuständigkeit für das Agrarumweltprogramm³² in der Agrarstrukturverwaltung, ca. 1 Mrd.). Allerdings dürfte die gegenwärtige Wahrnehmung in einer Selbstverwaltungsorganisation bei der Zielgruppe auf hohe Akzeptanz stoßen, so dass unter dem Gesichtspunkt der Zielgruppenorientierung auf diese Befindlichkeiten Rücksicht genommen werden muss. Gleiches gilt auch für andere Förderprogramme, für

Weitere Förderprogramme

Agrarförderung

³² Das Niedersächsische und Bremische Agrarumweltprogramm war Teil der EU-Förderperiode 2007-2013. Das aktuelle Äquivalent heißt Niedersächsische und Bremer Agrarumweltmaßnahmen (NiB-AUM) und gehört zur Landwirtschaftskammer Niedersachsen. Der Fördergegenstand sind besonders umweltverträgliche Produktionsverfahren im Ackerbau und in der Grünlandnutzung. Die Zuwendungsempfänger sind Landwirte und andere Landbewirtschaftler.

die bei den Adressaten andere Institutionen als erste Ansprechpartner gelten, wie in der Wirtschaftsförderung.

Zudem geraten die ÄrL hier wie bei den ESI-Fonds in Konkurrenz zur NBank, in der ein Großteil der wirtschaftsbezogenen (aber auch anderer) Programme operativ als Bewilligungsstelle verwaltet wird (Aufgaben der Wirtschaftsförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) und Wohnungsbauförderung). Der Bundesländervergleich zeigt, dass die GRW in den meisten Ländern in ähnlicher Konstellation wie in Niedersachsen verwaltet wird. Die Programmverantwortung liegt in der Regel im Wirtschaftsministerium, die operative Durchführung wird durch die jeweilige Förderbank wahrgenommen. Ausnahmen bilden lediglich Bayern, wo die Regierungen Bewilligungsstellen sind. In Sachsen und Thüringen sind die jeweiligen Landesdirektionen bzw. das Landesverwaltungsamt dazwischengeschaltet. In den anderen Ländern sind für gewerbliche Förderungen direkt die Förderbanken zuständig, für Infrastrukturförderungen sind oft die Bezirksregierungen / Mittelinstanzen dazwischengeschaltet (vgl. Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 10. Juni 2015, Bundesanzeiger Amtlicher Teil vom 1. Juli 2015, B1). Eine Erweiterung der Kompetenzen der ÄrL in diesem Bereich müsste die rechtlichen Voraussetzungen der Förderinstrumente berücksichtigen und den Nutzen für die Regionalentwicklung abwägen. Auch im Hinblick auf die Aufgabenwahrnehmung in den anderen Ländern ist hier Vorsicht geboten. Gleichwohl rechtfertigt die Darlehensfinanzierung im Förderbereich keine eigenständige Banklizenz der NBank. Denn die Beispiele Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt zeigen, dass diese Finanzinstrumente auch durch ein Landesförderinstitut unter dem Dach der Nord/LB genutzt werden können.

Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur

Eine weichere Form wäre die Bündelung der Förderberatung für weitere Förderprogramme, auch wenn die operative Verwaltung in den gegenwärtigen Strukturen verbleibt, so dass die ÄrL als einheitlicher Ansprechpartner für das Portfolio zumindest regional bedeutsamer Förderprogramme fungieren könnte. Dies könnte wie bei den ESI-Fonds bereits erwähnt nach dem Modell der Arnsberger „Förderlotsen“ erfolgen. Eine solche Bündelung in der Beratung bietet für die ÄrL langfristig die Möglichkeit ein nach außen anerkannter Tätigkeitsbereich mit Sichtbarkeit und Imagegewinnen zu sein; allerdings dürften die unterschiedlichen Anspruchsgruppen (Unternehmen, Gebietskörperschaften, Vereine, Einzelpersonen) die ÄrL gegenwärtig nicht als den natürlichen Ansprechpartner sehen und häufig den Vorteil einer Bündelung nicht erkennen.

Förderberatung aus „Einer Hand“

Vor diesen Hintergrund werden folgende moderate Aufgabenanreicherungen vorgeschlagen:

- Regional bedeutsame Fördermöglichkeiten im Bereich Entflechtungsmittel (komm. Straßenbau) (Geschäftsbereich des MW), sollten aus der Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr (NLStBV) überführt werden (2 VZE pro Amt, insg. 8 VZE).
- In der Regionalentwicklung wird die Frage der sozialen Daseinsvorsorge künftig eine große Rolle spielen. Förder- und Aufsichtsfunktionen, die aus diesem Sektor heute beim Landesamt für Soziales, Jugend und Familie angesiedelt sind, sind auf ihre Eignung zu prüfen und dann in die Ämter zu überführen (Migration und Teilhabe, Integration und Betreuung) (8 VZE pro Amt, insg. 32 VZE).
- Verlagerung maßgeblicher Teile der kommunalorientierten EFRE- und Städtebauzuschussförderung aus dem Bereich „Öffentliche Antragsteller“ der NBank an die ÄrL (10 VZE pro Amt, insgesamt 40 VZE).

5.3 Erweiterung der Kompetenzen im Bereich der Aufsicht

Ein weiteres potentiell Aufgabengebiet umfasst Aufsichtsfunktionen. Verfolgt man das Ziel die ÄrL zu einem zentralen Ansprechpartner für kommunale Belange in der Region zu machen ist hier vor allem an die Kommunalaufsicht zu denken. Kommunalaufsicht ist Teil der Rechtsaufsicht. Neben der Sicherstellung der Gesetzeskonformität des Verwaltungsvollzugs (Rechtsaufsicht) hat die Finanzaufsicht, d.h. die Sicherstellung des rechtmäßigen Haushaltsvollzugs durch Beratung und Kontrolle der Kommunen hier wesentliche Bedeutung.

Kommunalaufsicht

In den Bundesländern ist die Anlagerung der Kommunalaufsicht gegenwärtig abhängig von der Größe der Kommunen gestaffelt (vgl. Tabelle 41). Im Regelfall fungieren die Landkreise als Untere Aufsichtsbehörde für kreisangehörige Gemeinden; für die Landkreise und kreisfreien Städte sowie größere Städte (in BW die Großen Kreisstädte, in Hessen ab 50.000 Einwohner) wird die Kommunalaufsicht von höheren Verwaltungsebenen übernommen. In den Flächenländern mit Mittelinstanzen sind dies immer die Regierungspräsidien bzw. Bezirksregierungen. In Niedersachsen übernimmt die Kommunalaufsicht für diese Kommunen direkt das Innenministerium. Damit ist die Kommunalaufsicht in Niedersachsen zentralisiert, was unter dem Gesichtspunkt eines einheitlichen Rechtsvollzugs sinnvoll sein kann, aber zu Informationsdefiziten und fehlenden regelmäßigen Konsultationen (zumindest in den Randgebieten) führen kann.

Ländervergleich

Tabelle 41: Kommunalaufsicht im Vergleich

Bundesland	Aufbau	Aufsichtszuständigkeiten
BW	Gestufte Aufsicht: Landratsämter – Regierungspräsidien – Innenministerium	Kreisangehörige Gemeinden: untere Aufsichtsbehörde (Landratsamt), obere Aufsichtsbehörde (Regierungspräsidium), oberste Aufsichtsbehörde (Innenministerium) Stadtkreise, große Kreisstädte und Landkreise: untere und obere Aufsichtsbehörde (Regierungspräsidium), oberste Aufsichtsbehörde (Innenministerium)
HE	Gestufte Aufsicht: Landratsämter – Regierungspräsidien – Innenministerium Teilweise Hochzonung im Rahmen des Schutzschirmgesetzes	Kreisangehörige Gemeinden: untere Aufsichtsbehörde (Landrat), obere Aufsichtsbehörde (Regierungspräsident), oberste Aufsichtsbehörde (Innenminister) Städte > 50.000 EW und Landkreise: untere Aufsicht (Regierungspräsident), obere und oberste Aufsicht (Innenminister) Wiesbaden und Frankfurt: komplette Aufsicht (Innenminister)
NI	Gestufte Aufsicht: Landratsämter-Innenministerium	Kreisangehörige Gemeinden und Samtgemeinden: untere Aufsichtsbehörde (Landkreis), obere und oberste Aufsichtsbehörde (Innenministerium) Regionsangehörige Gemeinden: untere Aufsichtsbehörde (Region Hannover) Landkreise + Region Hannover + kreisfreie Städte + große selbständige Städte + Landeshauptstadt Hannover + Stadt Göttingen: komplette Aufsicht (Innenministerium)
NW	Gestufte Aufsicht: Landratsämter – Bezirksregierungen – Innenministerium Teilweise Hochzonung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen	Kreisangehörige Gemeinden: untere Aufsichtsbehörde (Landrat), obere Aufsichtsbehörde (Bezirksregierung), oberste Aufsichtsbehörde (Innenministerium) Kreisfreie Städte und Landkreise: untere Aufsichtsbehörde (Bezirksregierung), obere und oberste Aufsichtsbehörde (Innenministerium)

Denkbar wäre aufgrund ihrer strategischen Bedeutung eine (Teil-)Verlagerung der Kommunalaufsicht aus dem Innenministerium in die Ämter und damit die (Teil-)Übertragung der Bedarfszuweisungen. Zu bedenken sind dabei jedoch einerseits die Realität der Haushaltsaufsicht vor Abschaffung der Bezirksregierungen sowie die die bisherigen Erfahrungen mit der neuen zentralisierten Kommunalaufsicht in Niedersachsen.

Bei der Auflösung der Bezirksregierung 2006 und der Überführung der Aufgaben in das MI hat sich nach Ansicht einiger Akteure gezeigt, dass die vier Bezirksregierungen die Aufgaben höchst unterschiedlich wahrgenommen haben. Sowohl die Aufsichtsintensität als auch die Herangehensweise seien sehr verschieden gewesen. Diese reichten von einer sehr zurückhaltenden Aufsicht (Lüneburg, Braunschweig) bis hin zu einer eher strengen und stark begleitenden Aufsicht (Weser-Ems). In der Folge kann aus heutiger Sicht die Ursache von Haushaltsdefiziten bei Kommunen im Lüneburger und im Braunschweiger Amtsbezirk teilweise auch in der Aufsichtspraxis gesehen werden. Auch eine zentrale Steuerung der Kommunalaufsicht durch die damals in den Referat 31 (Kommunalverfassungsrecht) und 33 (Kommunales Haushalts- und Gemeindefinanzrecht) angesiedelte oberste Kommunalaufsicht konnte ein Auseinanderdriften

(Teil-)Verlagerung der Kommunalaufsicht aus dem Innenministerium?

und eine gewisse Verselbstständigung der Aufsichten auf Bezirksebene nicht verhindern. Ebenso wurde die Praxis der Vergabe von Bedarfszuweisungen trotz zentraler Vorgaben durch das MI unterschiedlich gehandhabt, so dass es zu Ungleichbehandlungen gekommen sei.

Würde man den ÄrL Aufgaben der Kommunalaufsicht übertragen, bestünde somit erneut - zumindest prinzipiell - die Gefahr, dass sich die Wahrnehmungsgrade der Aufsichten verselbstständigen würden. Dies wäre nur durch eine intensive und strenge Begleitung durch die oberste Aufsicht zu verhindern, würde aber entsprechende Personalressourcen erfordern. Insgesamt wäre deshalb von einem deutlich größeren Stellenbedarf auszugehen als heute, da sowohl die Aufsicht in der Fläche als auch die fachliche Steuerung im Ministerium auszustatten wären.

Zudem gingen direkte Steuerungs- und Gestaltungsmöglichkeiten für die Landesregierung in Teilen verloren, die insbesondere bei der Bewilligung von Bedarfszuweisungen und der Haushaltsaufsicht gegenüber großen Kommunen nicht unterschätzt werden sollten. Gerade aus diesem Grund war die Zuständigkeit für Bedarfszuweisungen zu Zeiten der Bezirksregierungen gespalten. Kreisangehörige Gemeinden wurden von den Bezirksregierungen betreut, die kreisfreien und großen selbstständigen Städte sowie die Landkreise vom MI direkt. Eine Teilübertragung von Aufgaben bringt jedoch beträchtliche Schwierigkeiten mit sich. So wirken gerade etwa bei der Gewährung von Bedarfszuweisungen die Zusammenhänge zwischen unterschiedlichen Fallkonstellationen und einheitlich zu vollziehenden Regelungen besonders schwer. Zudem ist es für eine wirkungsvolle Aufsicht unerlässlich, direkt und unmittelbar mit der zentralen Organisationseinheit zusammenzuarbeiten, die für die Stabilisierungshilfen und Entschuldungshilfen des Landes und für die Bedarfszuweisungen verantwortlich ist (Referat 33). Nur so greifen die verschiedenen Konsolidierungsmöglichkeiten sinnvoll ineinander. Außerdem ist es wichtig, dass Haushaltsaufsicht und -genehmigungen einerseits und das Controlling von Zielvereinbarungen zur Haushaltskonsolidierung andererseits kohärent sind.

In der Summe überwiegen aus fachlicher und organisationsökonomischer Sicht 12 Jahre nach Abschaffung der Bezirksregierungen die Argumente für eine weiterhin zentrale Aufsichtsführung. Wenn das Land allerdings bereit ist die Personalkapazitäten in diesem Bereich um ca. 16 VZE zu erhöhen³³, wäre – unter Zurückstellung der obigen fachlichen Argumente

³³ Im Referat 32 des MI sind zurzeit 17,6 VZE veranschlagt. Die vier Bezirksregierungen verfügten im Juli 2014 insgesamt über 26,9 VZE. Faktisch sind also ca. 10 VZE gespart worden, vorgesehen waren 13,9 VZE laut Kabinettsvorlage vom 7.7.2014. Da nur 13 VZE ins MI verlagert wurden, sind offenbar aus dem Stellenpool des MI 4,6 Stellen zur Verstärkung der Aufsicht eingesetzt worden. Der Wiederaufbau dieser Struktur durch eine erneute Dezentralisierung würde vermutlich mit einer Verdopplung des jetzigen Personaleinsatzes einhergehen, da wieder vollständige Leitungsstrukturen aufgebaut und die Steuerung und obere Aufsicht etabliert werden müssten.

– auch eine Zuweisung von Teilen der Kommunalaufsicht an die ÄrL denkbar. Dies würde allerdings auf Widerstände seitens der kommunalen Spitzenverbände stoßen.

Unabhängig von dieser Möglichkeit gibt es bereits nach Aussagen sowohl aus den ÄrL als auch aus dem MI eine effektive Kooperation zwischen der Kommunalabteilung des MI und den Ämtern. Als Beispiele sind die arbeitsteilige Bearbeitung von EU-Kofinanzierungshilfen und die intensive Zusammenarbeit im Zuge der akuten Phase der Flüchtlingsunterbringung zu nennen. So profitiert das Kofinanzierungsverfahren von der regionalen Expertise und strukturpolitischen Förderkompetenz der Ämter und erwies es sich 2015 als wesentlicher Vorteil, den raschen Aufbau und das Management großer Aufnahmeeinrichtungen durch regionale Dienststellen des Landes begleiten zu lassen. Diese Ad hoc-Funktionen nutzt das Land auch ganz aktuell bei der Abarbeitung der Hilfen für die Betroffenen des Juli-Hochwassers 2017 in Südost-Niedersachsen. Darüber hinaus bezieht die Kommunalabteilung des MI die ÄrL bei strategischen Projekten mit ein. Dies gilt insbesondere für den Bereich der sog. Konsolidierungs- und Entwicklungspartnerschaften. Hiermit sollen dauerdefizitäre und hochverschuldete Kommunen längerfristig unterstützt werden, wobei es auf der Grundlage verbindlicher Vereinbarungen nicht nur um Haushalts- und Investitionszuschüsse in Form von Bedarfszuweisungen gehen soll, sondern eine intensive strukturpolitische Begleitung vorgesehen ist. Während beides in einem aufeinander abgestimmten Gesamtkonzept miteinander verknüpft ist, zählt letzteres eindeutig zu den Kernkompetenzen der Ämter. Deshalb sollte ihre mögliche Stärkung im Bereich allgemeiner und finanzieller Kommunalangelegenheiten weiterhin kooperativ und in wechselseitiger Ergänzung mit der im MI organisierten Kommunalabteilung angestrebt werden.

5.4 Sonstige Aufgabenanreicherung

Im Bereich sonstiger Aufgabenanreicherungen erscheinen kleinere Maßnahmen sinnvoll zu sein.

Zum einen könnte die 2011 erfolgte Herausnahme der Enteignungsaufgaben aus den damaligen Regierungsvertretungen wieder rückgängig gemacht werden. Diese Herauslösung hat zu dislozierten Einzelkämpfern geführt. Schon organisatorische und synergetische Faktoren sprechen für die Wiedereingliederung dieses Aufgabenbestandes in die Ämter (1 VZE pro Amt, insg. 4 VZE).

Die zunehmend wachsende Bedeutung des Vergaberechts erfordert für die Ämter und die Regionen zudem entsprechendes Vergabe-Know-how. Hier spricht viel dafür die Ämter zumindest in dem Ausmaß, wie es früher in den Bezirksregierungen vorhanden war, organisatorisch und personell aufzustocken (2 VZE pro Amt, insg. 8 VZE). Zudem sollten zum Aufbau

Enteignungsaufgaben

Vergaberecht und Unterstützung der Landesbeauftragten

einer dringend benötigten Unterstützungsstruktur der Landesbeauftragten pro Amt 2 VZE geschaffen werden (insgesamt 8 VZE).

5.5 Mögliche Zukunftsmodelle

Die Ausführungen haben gezeigt, dass die größten Anreicherungspotentiale im Bereich der Genehmigungs- und Planungsverfahren bestehen. Diese könnten durch moderate Veränderungen im Förderbereich und durch sonstige Aufgabenanreicherungen ergänzt werden. Vor diesem Hintergrund und vor dem Hintergrund der Evaluationsergebnisse sind aus der Sicht der Gutachter zusammenfassend drei mögliche Zukunftsmodelle denkbar:

- das Modell eines konsolidierten Status quo
- das Modell einer Bündelungsbehörde mit dem Schwerpunkt Regionalentwicklung
- das Modell „Kleine Bezirksregierung“.

Eine vierte Möglichkeit wäre die Abschaffung der Ämter, ein Szenario, welches auch schon bei der Evaluation der Regierungsvertretungen diskutiert wurde. Im Unterschied zur damaligen Situation würde dies jedoch bedeuten, dass nicht nur die Aufgaben der ehemaligen Regierungsvertretungen und der neuen EU-Förderstrukturen neu verteilt werden müssten, sondern die Aufgabenbereiche Flurneuordnung, Domänen- und Moorverwaltung wieder Gegenstand einer Verwaltungsreform wären. Die jetzigen Dezernate 3, 4, 5 und 6 haben in den vergangenen zwölf Jahren (2005-2011 GLL, 2011-2013 LGLN, seit 2014 ÄrL) schon drei große Organisationsveränderungen miterlebt, ohne dass es bedeutende fachliche Veränderungen in ihrer Aufgabenwahrnehmung gegeben hat. Auch wenn viele von ihnen die Zuweisung ihrer Aufgabenbereiche an die ÄrL bedauert haben, so ist heute die übereinstimmende Ansicht, dass es zu keiner Auflösung der Ämter kommen sollte, da sich nach den Anfangsproblemen die Strukturen und Prozesse so etabliert haben, dass die Aufgabenwahrnehmung funktioniert. Jede weitere grundlegende Verwaltungsreform wie z.B. die Auflösung der ÄrL wird vehement abgelehnt. Zudem zeigen die Ergebnisse der Evaluation, dass sich das neue Konstrukt der ÄrL insgesamt bewährt hat und von den Kommunen akzeptiert wird, wenngleich es einige Optimierungspotentiale gibt. Zudem verlangen die spezifischen Aufgaben der Ämter auch eine Kontinuität in den Strukturen. Sich ständig ändernde Ansprechpartner, Netzwerke und Entscheidungsstrukturen verzögern und behindern in Kombination mit den Begleiterscheinungen einer Verwaltungsreform die Handlungsmöglichkeiten bei der Umsetzung der EU-Förderung oder der Flurbereinigung. Die Abschaffung der ÄrL ist somit die schlechteste aller Lösungen.

Abschaffung der Ämter ist die schlechteste Lösung

Vor diesem Hintergrund sollen die drei Optimierungsmodelle kurz betrachtet werden.

Das erste Modell wäre die Konsolidierung des Status quo plus ca. 20 VZE (davon 16 VZE neu, vier durch Verlagerung). Diese setzen sich zum einen aus 16 neuen VZE für die Unterstützung der Aufgaben im Vergaberecht und für die Unterstützungsstruktur der Landesbeauftragten zusammen. Beide Punkte sind bei der Einrichtung der ÄrL, die vor allem kostenneutral realisiert werden sollten, übersehen worden. Hinzu käme die Verlagerung von 4 VZE im Bereich der Enteignungsaufgaben. Bei dieser Option würde es nicht zu einer materiellen Stärkung der Ämter kommen, sondern der moderate Stellenaufwuchs reagiert nur auf die Anforderungen, die sich in den ersten Jahren ergeben haben (Unterstützungsstruktur des Landesbeauftragten, Vergaberecht).

Modell 1: Konsolidierter Status quo

Im Modell 2 werden die ÄrL mit wichtigen Regionalentwicklungsaufgaben und Förderkompetenzen angereichert, um so zu einer wirklichen Bündelung in diesem Bereich zu kommen. Dies beinhaltet das Modell 1 plus insgesamt 240 VZE, davon 160 VZE im Bereich Genehmigungsverfahren, UVP und Planfeststellungsverfahren (Straße und Energieleitungen, Naturschutz, Wasser-, Deich- und Küstenschutz, Gewerbeaufsicht) sowie 80 VZE im Bereich Förderung (Entflechtungsmittel, soziale Daseinsvorsorge, kommunalorientierte EFRE- und Städtebauförderung). Insgesamt würden in diesem Modell 284 Stellen verlagert und 16 VZE neu geschaffen.

Modell 2: Bündelungsbehörde mit Schwerpunkt Regionalentwicklung

Im Modell 3 kämen zum Aufgabenbestand von Modell 2 noch Aufsichtsaufgaben im Bereich der Kommunalaufsicht hinzu, so dass damit wesentliche Aufgabenbereiche der Dezernate 3 und 5 der nordrhein-westfälischen Bezirksregierungen zusammengeführt wären ergänzt um die Aufgaben im Bereich der Agrarstrukturverwaltung. In diesem Modell käme es zu einer Verlagerung von ca. 302 VZE und 32 neuen VZE.

Modell 3: Kleine Bezirksregierung

Aus Gutachtersicht spricht aufgrund der Besonderheiten in Niedersachsen viel für das Modell 2, in welchem die Regionalentwicklungsaufgaben gebündelt werden, aber die Aufgaben der Kommunalaufsicht im MI verbleiben (vgl. hierzu 5.3). Hierdurch würden die ÄrL institutionell deutlich gestärkt und die ursprüngliche Absicht eines einheitlichen Ansprechpartners des Landes für regionale Belange könnte verwirklicht werden. Damit könnten die ÄrL ihr Potential für eine strategische Steuerung von Regionsbelangen voll ausnutzen.

Modell 2 wird präferiert

Sollte es zu einer Aufgabenanreicherung der ÄrL im Sinne des Modells 2 kommen, ist zudem über die Ansiedlung der Ämter in der Staatskanzlei neu nachzudenken. Es könnte sinnvoll sein, diese an ein Querschnittsministerium zu verlagern, welches in der Lage ist, die unterschiedlichen Fachinteressen abzuwägen. Dies ist typischerweise das Innenministerium, welches in den Bundesländern mit allgemeinen Mittelbehörden diese Funktion übernimmt. Damit einhergehend sollten die den ÄrL zugewiesenen Stellen hier in einem gemeinsamen Stellenplan geführt werden, um

Zuordnung zur Staatskanzlei überdenken, gemeinsamer Stellenplan

die bestehenden Problemlagen und Unflexibilitäten beim Personaleinsatz und die Unklarheiten hinsichtlich der Dienst- und Fachaufsicht zu überwinden. Zudem gibt es zwischen den ÄrL und dem MI erhebliche Schnittstellen insbesondere im Bereich der Kommunalabteilung.

Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

Bereits bei der Diskussion über die Regierungsvertretungen wurde von den damaligen Gutachtern Hesse und Götz als bevorzugte Option die *Stärkung der Vorgängerstrukturen* der heutigen Ämter für regionale Landesentwicklung durch weitere Aufgaben angesehen.³⁴ Dieses Ziel ist mit der Etablierung der ÄrL als eigene behördliche Strukturen mit einem staatlichen Repräsentanz- und Gestaltungsauftrag in der Fläche des Landes noch relevanter. Die hier vorgestellten neuen Evaluationsergebnisse bestätigen dies.

Einerseits als Reaktion auf die mit der Abschaffung der Bezirksregierungen im Jahr 2005 geschilderten Problemlagen und andererseits vor dem Hintergrund einer veränderten EU-Förderung hat die rot-grüne Landesregierung in Niedersachsen sich im Jahr 2013 für eine Neuausrichtung im Bereich der Regionalpolitik entschieden. Ziel der neuen Regionalpolitik ist eine stärkere Verschränkung zwischen der Regionalplanung, den Aufgaben der Regionalentwicklung (regionale Strukturpolitik) und der EU-Förderung.

Neuausrichtung der Regionalpolitik

Die Landesregierung hat zum 01.01.2014 vier Ämter für regionale Landesentwicklung (Braunschweig, Leine-Weser, Lüneburg und Weser-Ems) gegründet, denen vier Landesbeauftragte für regionale Landesentwicklung vorstehen. Die Landesbeauftragten sollen in Zusammenarbeit mit der Abteilung 4 der Staatskanzlei die regionale Landesentwicklung initiieren, koordinieren, bündeln und insbesondere ressortübergreifende, regionale Entwicklungskonzepte und Förderprojekte gemeinsam mit den Partnern vor Ort realisieren. Geplant war, die Aufgaben der regionalen Landesentwicklung und der EU-Förderung mit anderen für die Regionalentwicklung bedeutsamen Aufgaben in einer Behörde zusammenzuführen. Bei der Installation der ÄrL mussten jedoch aus verschiedensten Gründen politische Kompromisse geschlossen werden, damit die ÄrL überhaupt ihre Arbeit aufnehmen konnten. Dies hat zu suboptimalen Rahmenbedingungen für das Ziel einer neuen regionalen Landesentwicklungspolitik geführt. Insbesondere kam es nicht zu einer Bündelung der Großgenehmigungsverfahren in die fachneutralen Hände der ÄrL.

Einrichtung der ÄrL

³⁴ Hesse/Götz diskutieren in ihrer Evaluation der Regierungsvertretungen drei Szenarien, die mittelfristige Auflösung, die Fortschreibung und den Ausbau sowie die Weiterentwicklung zu Entwicklungs- und Genehmigungsagenturen (2008: 135ff.). Alle drei Szenarien sind gegenüber dem damaligen Status Quo für sie besser, die beiden Modelle eines Ausbaus bzw. der Weiterentwicklung der Regierungsvertretungen erhalten jedoch die deutlich besseren Bewertungen. Insofern empfehlen die Gutachter einen solchen Ausbau, sofern man davon ausgeht, dass eine gesteuerte und unter übergeordneten Gesichtspunkten beeinflusste Regionalentwicklung sinnvoll ist.

Den Kern des organisatorischen Neuzuschnittes bildete die Verschmelzung der Aufgaben der ehemaligen Regierungsvertretungen mit den Ämtern für Landentwicklung (einschließlich Domänen- und Moorverwaltung) des LGLN. Von den 591 Mitarbeitern (VZ-Äquivalente) in den ÄrL sind ca. 85% aus dem ehemaligen LGNL. Es gelang aber nicht in größerem Ausmaß Aufgaben über den geringen Aufgabenbestand der ehemaligen Regierungsvertretungen hinaus für den Bereich der Regionalpolitik in den ÄrL anzulagern, so dass die Kompetenzen bei weitem nicht den Kompetenzen der früheren Bezirksregierungen in diesem Bereich entsprechen. Zu den wichtigsten neuen Kompetenzen der ÄrL gehört die regionale Koordinierung und Mitwirkung bei der Umsetzung Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), Europäischer Sozialfonds (ESF), Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Die regionale Koordinierung dieser Mittel ist ein neuer Aufgabenbereich, der vorher von keiner Landesinstitution übernommen wurde.

Die Analyse der Aufbau- und Implementationsprobleme zeigt, dass wesentliche Aufbauprobleme mittlerweile weitgehend beseitigt sind. Die ÄrL stellen eine neue Form der regionalen Aufgabenwahrnehmung dar, deren innovatives Potential vorhanden ist, sich aber durch den gegenwärtigen Aufgabenbestand noch nicht voll entfalten kann. Für die Regionalplanung und die Koordination der EU-Fördermittel konnte gezeigt werden, dass wesentliche Kompetenzen immer noch sehr fragmentiert sind und die ÄrL teilweise noch nicht die entscheidenden Kompetenzen verfügen. Im Bereich der Regionalplanung beschränkt sich die Kompetenz auf Beratung sowie formale Genehmigung der von den Kreisen aufgestellten Raumordnungsprogramme; im Bereich der EU-Förderung sind die ÄrL in wichtigen Teilen des ELER zwischengeschaltete Stelle. Im Multifondsprogramm ESF/EFRE sind sie gegenwärtig „kleiner Partner“ der NBank mit gewissen Mitentscheidungsrechten in Angelegenheiten von regionalem Belang (Scoring-Verfahren).

Die Landesbeauftragten werden aus der Sicht der Kommunen positiv beurteilt. Sie unterstützen die Kommunen in ihrer Doppelfunktion als Vermittler zwischen Kommune und Land und als Interessenvertreter der kommunalen Ebene. Die Akzeptanz für ein solches Amt ist somit ohne jeden Zweifel gegeben. Die ÄrL sind der wichtigste Ansprechpartner der Kommunen im Bereich der Regionalpolitik, die Zusammenarbeit mit ihnen wird als positiv eingeschätzt und es ist mittlerweile zu einer intensiven Kontaktpflege gekommen.

Über 80% der Kommunen sehen die *Existenz einer Bündelungsbehörde im Bereich der Regionalpolitik als positiv an*. 62% der Befragten sagen, dass mit der Einrichtung der ÄrL nun regionale Ansprechpartner gebe und fast die Hälfte der Befragten, dass durch die Einrichtung der ÄrL die Interessenbündelung besser geworden ist. Dies ist angesichts der fehlenden Aufga-

Verschmelzung der Aufgaben der ehemaligen Regierungsvertretungen mit den Ämtern für Landentwicklung

ÄrL stellen eine neue Form der regionalen Aufgabenwahrnehmung

Positive Sicht auf die Landesbeauftragten

Kommunen befürworten die Existenz einer Bündelungsbehörde im Bereich der Regionalpolitik

benbestände vor allem bei der Durchführung von Genehmigungsverfahren kein schlechtes Ergebnis. Die Potentiale der Bündelung in den ÄrL zeigen sich beispielhaft beim Masterplan Ems 2050. Das Besondere an diesem Projekt ist aber, dass hier regionalgewichtige Genehmigungsverfahren, die formalrechtlich in die Zuständigkeit einer Sonderbehörde fallen, unter der Federführung des Landesbeauftragten in einer gemeinsamen Projektgruppe bearbeitet werden. Die wichtigen Verfahren wurden zur Zufriedenheit der Region auf diese Weise effektiv und zügig bearbeitet (Projekt „Flexibilisierung des Stauregimes an der Ems“) und zeigen das Potential der Aufgabenwahrnehmung in den ÄrL.

Die Beschäftigten der ÄrL sind insgesamt mit einem Anteil von fast 60% mit ihrer Arbeit zufrieden. Besonders zufrieden zeigen sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit der gegenseitigen Unterstützung der Kollegen, der Möglichkeit zur selbstständigen und flexiblen Arbeitszeitgestaltung, den Überstunden und dem generellen Arbeitsklima. Bei diesen Aspekten ist der Anteil der sehr zufriedenen Beschäftigten sehr hoch. Zu den Aspekten, bei denen die Zufriedenheit zwar nicht sehr groß, aber immer noch mehrheitlich vorhanden ist, gehören jene, die die Arbeitsbelastung bzw. den Termin- und Zeitdruck thematisieren. Der einzige Aspekt, bei welchem die Unzufriedenheit größer ist als die Zufriedenheit, sind die Aufstiegsmöglichkeiten. Im Bereich der Arbeitsorganisation ist der überwiegende Teil der Beschäftigten (82%) davon überzeugt, dass die Arbeit so erledigt werden kann, wie es von ihnen verlangt bzw. erwartet wird. Als besondere Herausforderungen werden vor allem Abstimmungserfordernisse mit anderen Arbeitsbereichen im eigenen Dezernat (62%), unnötige Bürokratie in der Facharbeit (47%) und zu lange bzw. umständliche Entscheidungswege (39% bzw. 38%) angesehen. Unklare Erwartungen an die Arbeit oder mangelnde Zuständigkeiten werden dagegen deutlich weniger genannt. Zudem wird die Erreichbarkeit und Unterstützung der Kollegenschaft mit Informationen als positiv angesehen. Außerdem erhält die deutliche Mehrheit die für die Arbeit notwendigen Informationen rechtzeitig. Fast 90% der Beschäftigten geben an, mit den Zielen des eigenen Arbeitsbereiches vertraut zu sein.

Relativ hohe Zufriedenheit der Beschäftigten

Verfolgt man für die ÄrL das Ziel, einheitlicher Ansprechpartner für regionale Belange für wesentliche Stakeholder (Unternehmen, Kommunen, Bürger) zu sein, die Bedarfe der Region zu identifizieren und in Handlungsstrategien zu transformieren, sind weitere Schritte nötig. Für eine kompetente Wahrnehmung der Regionalentwicklung ist der bisherige Aufgabenzuschnitt der ÄrL unzureichend. Nach außen entsteht der Eindruck, dass sie regional für alles zuständig zu sein scheinen, aber formal für ganz vieles nicht zuständig sind. Regionalentwicklung sollte aber möglichst als ganzheitliche Aufgabe wahrgenommen werden. Einige dafür erforderliche Förderinstrumente, aber vor allem viele für die Regionalentwicklung wichtige Genehmigungs- und Planungsaufgaben sind nach wie

Bisheriger Aufgabenzuschnitt ist unzureichend

vor auf andere, vielfach unabhängig voneinander agierende Landesinstitutionen verteilt. Darüber hinaus wird es die demografische Entwicklung in der Verwaltung in den nächsten Jahren erforderlich machen, die unterschiedlichen Landesaufgaben, die sinnvoller Weise bürger- und ortsnah in den Regionen wahrgenommen werden müssen, organisatorisch wieder zusammen zu führen, um entsprechende personalwirtschaftliche Synergien zu erzielen. Von daher sollten vergleichbare Aufgabenbestände unter das Dach der ÄrL geführt werden, damit vorhandenes Know-how je nach Aufgabenanfall in den unterschiedlichen Bereichen sinnvoll eingesetzt werden kann. Dies betrifft vor allem die Zusammenfassung aller heute auf mehrere Landesinstitutionen verteilte Großgenehmigungsverfahren mit UVP-Pflicht. Neben den Förderaufgaben gehört vor allen Dingen eine effektive, zügige und als fachneutral akzeptierte Genehmigungsstruktur zu den wichtigsten Aufgaben der Regionalentwicklung. Hier bieten sich bei dieser unumgänglich zu lösenden Zukunftsaufgabe des Landes Niedersachsens – wie oben dargelegt – gerade die ÄrL zur Weiterentwicklung ihrer Grundstruktur an.

Zudem geht durch die Personalzuordnung in Fachbereichen seit Wegfall der Bezirksregierung zunehmend die Verwendungsbreite des Personals der allgemeinen Landesverwaltung verloren. Landesfachbehörden stehen mit diesem Personal den in einer Gesamtschau handelnden kommunalen Kollegen zunehmend unterqualifiziert gegenüber. Wenn die Landesverwaltung weiterhin qualifiziert auftreten will, bedarf es hier dringend einer Abhilfe, die am effektivsten durch die Stabilisierung fachübergreifender regionaler Koordinierungsbehörden geleistet werden kann. Eine erfolgreiche Personalpolitik des Landes muss kommunal verzahnt sein. Dies setzt in den ÄrL mit den kommunalen Befindlichkeiten und Besonderheiten vertrautes und gut vernetztes Personal voraus. Das hierfür geeignete Personal der Ämter muss durch auf die Ämter zugeschnittene Aufstiegskriterien entsprechend gefördert werden.

Zusammenfassend bringt die Einrichtung der ÄrL in der Summe eindeutig einen Mehrwert gegenüber der früheren Verwaltungsorganisation im Bereich der regionalen Landesentwicklung. Dies wird insbesondere auch von den Kommunen und Landkreisen in Niedersachsen bestätigt. Auch die Mitarbeiter aus den früheren LGNL, die die Einrichtung der ÄrL großen Teils nicht befürwortet haben, möchten keine erneute grundlegende Verwaltungsreform. Insofern spricht nichts für die Abschaffung der ÄrL. Allerdings ist das Potential der ÄrL bei weitem noch nicht ausgeschöpft, da wichtige Planungs- und Genehmigungsaufgaben mit regionalem Bezug noch nicht bei den ÄrL gebündelt sind. Die dargestellten aktuellen Problemlagen im Bereich regionaler Infrastrukturvorhaben in Niedersachsen verdeutlichen zudem sehr anschaulich, was passiert, wenn es zu einer unzureichenden Abstimmung z.B. zwischen der Straßenbauverwaltung, der

Einrichtung der ÄrL bringt in der Summe eindeutig einen Mehrwert

Bauaufsicht und der Umweltverwaltung kommt. Vor diesem Hintergrund sind drei Modellvarianten einer künftigen Ausgestaltung denkbar.

Das erste Modell wäre die Konsolidierung des Status quo plus ca. 20 VZE (davon 16 VZE neu, vier durch Verlagerung). Modell 2 reichert die vorhandenen Regionalentwicklungsaufgaben mit wichtigen Aufgaben im Bereich Genehmigungsverfahren, UVP und Planfeststellungsverfahren (Straße und Energieleitungen, Naturschutz, Wasser-, Deich- und Küstenschutz, Gewerbeaufsicht) sowie im Bereich Förderung (Entflechtungsmittel, soziale Daseinsvorsorge, kommunalorientierte EFRE- und Städtebauförderung) an. Insgesamt würden in diesem Modell 284 Stellen verlagert und 16 VZE neu geschaffen. Im Modell 3 kämen zum Aufgabenbestand von Modell 2 noch Aufsichtsaufgaben im Bereich der Kommunalaufsicht hinzu, so dass damit wesentliche Aufgabenbereiche der Dezerne 3 und 5 der nordrhein-westfälischen Bezirksregierungen zusammengeführt wären ergänzt um die Aufgaben im Bereich der Agrarstrukturverwaltung. In diesem Modell käme es zu einer Verlagerung von ca. 302 VZE und 32 neuen VZE.

Aus Gutachtersicht spricht aufgrund der Besonderheiten in Niedersachsen viel für das Modell 2, in welchem die Regionalentwicklungsaufgaben gebündelt werden, aber die Aufgaben der Kommunalaufsicht im MI verbleiben. Hierdurch würden die ÄrL institutionell deutlich gestärkt und die ursprüngliche Absicht eines einheitlichen Ansprechpartners des Landes für regionale Belange könnte verwirklicht werden. Damit könnten die ÄrL ihr Potential für eine strategische Steuerung von Regionsbelangen voll ausnutzen.

Sollte es zu einer Aufgabenanreicherung der ÄrL im Sinne des Modells 2 kommen, ist zudem über die Ansiedlung der Ämter in der Staatskanzlei neu nachzudenken. Es könnte sinnvoll sein, diese an ein Querschnittsministerium zu verlagern, welches in der Lage ist, die unterschiedlichen Fachinteressen abzuwägen. Dies ist typischerweise das Innenministerium, welches in den Bundesländern mit allgemeinen Mittelbehörden diese Funktion übernimmt. Damit einhergehend sollten die den ÄrL zugewiesenen Stellen hier in einem gemeinsamen Stellenplan geführt werden, um die bestehenden Problemlagen und Unflexibilitäten beim Personaleinsatz und die Unklarheiten hinsichtlich der Dienst- und Fachaufsicht zu überwinden. Zudem gibt es zwischen den ÄrL und dem MI erhebliche Schnittstellen insbesondere im Bereich der Kommunalabteilung.

3 Zukunftsmodelle

Modell Bündelungsbehörde mit Schwerpunkt Regionalentwicklung wird präferiert

Zuordnung zur Staatskanzlei überdenken, gemeinsamen Stellenplan schaffen

Literaturverzeichnis

- ArL Braunschweig (2014): Regionale Handlungsstrategie Braunschweig 2014-2020, Braunschweig.
- ArL Braunschweig (2017): Partner in der Region – für die Region. Aufgaben und Tätigkeiten des Amtes für regionale Landesentwicklung, Braunschweig.
- ArL Leine Weser (2014): Regionale Handlungsstrategie Leine-Weser 2014 – 2020, Hildesheim.
- ArL Leine Weser (2017): Partner in der Region – für die Region. Aufgaben und Tätigkeiten des Amtes für regionale Landesentwicklung, Hildesheim.
- ArL Lüneburg (2014): Regionale Handlungsstrategie 2014-2020 für das Übergangsgebiet Lüneburg, Lüneburg.
- ArL Lüneburg (2017): Partner in der Region – für die Region. Aufgaben und Tätigkeiten des Amtes für regionale Landesentwicklung, Lüneburg.
- ArL Weser Ems (2014): Regionale Handlungsstrategie Weser-Ems 2014-2020, Oldenburg.
- ArL Weser Ems (2017): Partner in der Region – für die Region. Aufgaben und Tätigkeiten des Amtes für regionale Landesentwicklung, Oldenburg.
- Adamaschek, Bernd (Hg.) (2003): Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance - von der kommunalen zur regionalen Strategie. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1995): Zukunftsaufgabe Regionalplanung. Anforderungen, Analysen, Empfehlungen. Hannover: ARL (Forschungs- und Sitzungsberichte Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 200).
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1998): Regionale Verwaltungs- und Planungsstrukturen in Großstadregionen. Hannover: ARL (Forschungs- und Sitzungsberichte/ARL, 204).
- Bauer, Michael/Bogumil, Jörg/Knill, Christoph/Ebinger, Falk/Krapf, Sandra/Reißig, Kristin (2007): Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern. Berlin: edition sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 30).
- Benz, Arthur (2002): Die territoriale Dimension von Verwaltung. In: Klaus König (Hg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, S. 207–228.
- Benz, Arthur/Frenzel, Albrecht (1999): Die Organisation der Raumplanung auf der regionalen und kommunalen Ebene. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung. Hannover: ARL, S. 341–350.
- Benz, Arthur/Fürst, Dietrich (2003): Region – „Regional Governance“ – Regionalentwicklung. In: Adamaschek, Bernd (Hg.): Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance - von der kommunalen zur regionalen Strategie. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung, S. 11–66.
- Benz, Arthur/Fürst, Dietrich/Kilper, Heiderose/Rehfeld, Dieter (2013): Regionalisierung: Theorie – Praxis - Perspektiven. Opladen: Leske und Budrich.
- Benz, Arthur/Suck, André (2007): Auswirkungen der Verwaltungsmodernisierung auf den Naturschutz. In: Natur und Landschaft, Jhg. 82, Heft 8, S. 353-357.
- Bezirksregierung Arnsberg (2016): Aus einer Hand. Förderprogramme der Bezirksregierung Arnsberg, Arnsberg.
- Bezirksregierung Weser-Ems (2003): Die Aufgabenkritik der Bezirksregierung Weser Ems. Ein Beitrag zur Verwaltungsreform in Niedersachsen, Oldenburg.

- Bezirksregierung Weser-Ems (2004): Dienstleistungen für Bürger, Wirtschaft und die Weser-Ems Region. Die Bedeutung von Bündelung und Koordination verschiedenster Fachaufgaben in einer Regionalbehörde, Oldenburg.
- Bogumil, Jörg (2007): Verwaltungsstrukturen in den Bundesländern. Abschaffung oder Reorganisation der Bezirksregierungen?. In: Zeitschrift für Gesetzgebung, Jhg. 22, Heft 3, S. 246-257.
- Bogumil, Jörg (2015): Verwaltungsreformen auf Länderebene. Die zunehmende Heterogenisierung der Landesverwaltung und ihre Folgen. In: Döhler, Marian/Franzke, Jochen/Wegrich, Kai (Hg.): Der gut organisierte Staat. Festschrift für Werner Jann zum 65. Geburtstag. Baden-Baden: Nomos Verlag (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 45), S. 273-299.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk (2008): Verwaltungspolitik in den Bundesländern - Vom Stiefkind zum Darling der Politik. In: Hildebrandt/Wolf (Hg.): Die Politik der Bundesländer. Politikfelder und Institutionenpolitik. Wiesbaden: VS, S. 275-288.
- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kastilian, André 2017: Städte und Gemeinden in der Flüchtlingspolitik. Welche Probleme gibt es – Und wie kann man sie lösen? Essen
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2009): Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. 2., völlig überarbeitete Auflage. Wiesbaden: VS.
- Bogumil, Jörg/Kottmann, Steffen (2006): Verwaltungsstrukturenreform - die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen. Münster: Ibbenbürener Vereinsdruckerei (Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Band 11).
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (Hrsg.) (2010): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa. Wiesbaden: VS.
- Bogumil, Jörg/Seuberlich, Marc (2015): Weiterentwicklung des Zweckverbandes Großraum Braunschweig und der Region. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Zweckverbandes Braunschweig, Bochum/Braunschweig.
- Bogumil, Jörg/Seuberlich, Marc (2016a): Die neuen Ämter für regionale Landesentwicklung - eine erste Bestandsaufnahme, Bochum: Unveröffentlichtes Gutachten.
- Bogumil, Jörg/Seuberlich, Marc (2016b): Die Wahrnehmung der Ämter für regionale Landesentwicklung durch die Kommunen. Ergebnisse einer Befragung der Hauptverwaltungsbeamten, Bochum.
- Bogumil, Jörg/Seuberlich, Marc (2017): Arbeitssituation und Arbeitszufriedenheit der Mitarbeiter der Ämter für regionale Landesentwicklung. Ergebnisse einer Beschäftigtenbefragung, Bochum.
- Danielzyk, Rainer (1999): Regionale Kooperationsformen. In: Informationen zur Raumentwicklung, Jhg. 19, Heft 9, S. 577–586.
- Ebinger, Falk/Bogumil, Jörg (2008): Grenzen der Subsidiarität. Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern. In: Heinelt, Hubert/Angelika Vetter (Hg.): Lokale Politikforschung heute. 1. Aufl Wiesbaden: VS (Stadtforschung aktuell, 112), S. 165–195.
- Ebinger, Falk (2013): Wege zur guten Bürokratie. Erklärungsansätze und Evidenz zur Leistungsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen. Baden-Baden: Nomos.
- Ellwein, Thomas (1993): Neuordnung der staatlichen und kommunalen Arbeitsebene zwischen der Landesregierung und den Städten und Kreisen des Landes NRW. Ein Gutachten, o. O.

- Ellwein, Thomas (1994): Das Dilemma der Verwaltung: Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreform in Deutschland, Mannheim.
- Fürst, Dietrich (2010a): Regional Governance. In: Benz, Arthur (Hg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. 2., aktualisierte u. veränderte Auflage, Wiesbaden: VS (Governance, 1), S. 49–68.
- Fürst, Dietrich (2010b): Raumplanung - Herausforderungen des deutschen Institutionensystems. Detmold: Rohm.
- Fürst, Dietrich (2014): Koordination und Führung in der Regionalplanung. In: Raumforschung und Raumordnung, Jhg. 72, Heft 6, S. 451–462.
- Fürst, Dietrich/Czorny, Elisabeth (1990): Regionalverbände im Vergleich. Entwicklungssteuerung in Verdichtungsräumen. 1. Auflage, Baden-Baden: Nomos (Schriften zur kommunalen Wissenschaft und Praxis, 4).
- Fürst, Dietrich/Ritter, Ernst-Hasso (1993): Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung. Ein verwaltungswissenschaftlicher Grundriß. 2., neubearbeitete u. erweiterte Auflage, Düsseldorf: Werner.
- Grohs, Stephan (2012): Ende des regionalen Experiments? Eine Bilanz der Reform des englischen Planungssystems unter New Labour. In: Raumforschung und Raumordnung, Jhg. 70, Heft 6, S. 501–514.
- Grohs, Stephan (2016): Die neuen Ämter für regionale Landesentwicklung.- Bundesländervergleich des Aufgabenbestandes, Speyer.
- Grohs, Stephan/Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2012): Überforderung, Erosion oder Aufwertung der Kommunen in Europa? Eine Leistungsbilanz im westeuropäischen Vergleich. In: der moderne staat, Jhg. 5, Heft 1.
- Hesse, Joachim Jens (2004): Niedersachsen: Staatliche Repräsentanz in den Regionen. Funktion, Aufgaben und Organisation von „Regierungsbüros“. Gutachten im Auftrag des Gesprächskreises Weser-Ems, Berlin
- Hesse, Joachim Jens (2006): Verwaltungsmodernisierung im Bereich der Raumordnung und Landesentwicklung. Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport, Berlin (unter Mitarbeit von Stephan Löb und Alexander Götz).
- Hesse, Joachim Jens (2011): Kommunalstrukturen in Niedersachsen: Eine teilregionale Untersuchung für den Raum Wolfsburg-Gifhorn-Helmstedt. Im Auftrag der Stadt Wolfsburg und der Landkreise Gifhorn und Helmstedt, Berlin.
- Hesse, Joachim Jens (2012): Kommunalstrukturen in Niedersachsen. Zweite Fortschreibung des im Juli 2010 vorgelegten „Grundgutachtens“ zugleich: Abschlussbericht. Im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Sport des Landes Niedersachsen, Berlin (unter Mitarbeit von Christian Sträter, Fabian Böttcher und Thomas Fehrmann).
- Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander (2006): Kooperation statt Fusion? Interkommunale Zusammenarbeit in den Flächenländern. 1. Auflage, Baden-Baden: Nomos. (Staatsreform in Deutschland und Europa, 1).
- Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander (2008): Evaluation der Arbeit und Wirkungsweise der niedersächsischen Regierungsvertretungen (2005-2008). Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres, Sport und Integration Berlin (unter Mitarbeit von Helge Köhling, Stephan Vogel und Volker Reiprich).
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung (2015): Regionalentwicklung in Hessen, Wiesbaden.
- Holzwardt, Holger (2003): Der rechtliche Rahmen für die Verwaltung und Finanzierung der gemeinschaftlichen Strukturfonds am Beispiel des EFRE. Berlin: Duncker und Humblot.
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg; Ebinger, Falk/Grohs, Stephan/Reiter, Renate (2011): Dezentralisierung des Staates in Europa. Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und

- Großbritannien. 1. Auflage, Wiesbaden: VS (Stadtforschung aktuell, 117).
- Landesrechnungshof Niedersachsen (2004): Stellungnahme zur Verwaltungsmodernisierung Hildesheim.
- Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (2013): Statistische Monatshefte 6/2013, Hannover
- Niedersächsischer Landesrechnungshof (2008): 53. Jahresbericht 2008. LT-Drs. 16/190.
- Niedersächsischer Landesrechnungshof (2012): Kommunalbericht, LT-Drs. 16/4801.
- Mecking, Christoph (1995): Die Regionalebene in Deutschland. Begriff - Institutioneller Bestand - Perspektiven. Stuttgart, Berlin: Boorberg.
- Priebs, Axel (2001): Neubau der Region. In: Blanke, Bernhard/ von Bandemer, Stephan/ Nullmeier, Frank/Wewer, Götrik(Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 2. Auflage, Opladen: Leske und Budrich, S. 134–143.
- Schliesky, Utz (2007): Stadt-Umland-Verbände. In: Mann, Thomas/Püttner, Günter (Hg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Grundlagen und Kommunalverfassung. Dordrecht: Springer, S. 873–899.
- Seifert, Volker (1986): Regionalplanung. 1. Aufl., Braunschweig: Westermann.
- Sinz, Manfred (2005): Region. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover: ARL, S. 919–923.
- Sonderarbeitskreis der Ständigen Konferenz der Innenminister (1973): Neuordnung der Staatlichen Mittelinstanz. Mittelinstanzbericht, Düsseldorf.
- Wagener, Frido (1969): Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert. Berlin: Duncker & Humblot (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, 41).
- Wagener, Frido (1976): Typen der verselbständigten Erfüllung öffentlicher Aufgaben. In: Wagener, Frido (Hg.): Verselbständigung von Verwaltungsträgern, Bonn, S. 31–51.
- Wagener, Frido (1985): Großraum-Verwaltungen. Organisation der Verwaltung der großstädtischen Verdichtungsräume von 38 Ländern. Baden-Baden: Nomos (Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, 10).
- Wollmann, Hellmut (2006): Staatsorganisation zwischen Territorial- und Funktionalprinzip im Ländervergleich – Varianten der Institutionalisierung auf der dezentral-lokalen Ebene. In: Bogumil, Jörg/ Jann, Werner/ Nullmeier, Frank(Hg.): Politik und Verwaltung. 1. Auflage, Wiesbaden: VS (Politische Vierteljahresschrift Sonderheft, 37), S. 424–452.

Abkürzungsverzeichnis

Abb.:	Abbildung
AK:	Arbeitskreis
ArL:	Amt für regionale Landesentwicklung
ÄrL :	Ämter für regionale Landesentwicklung
AS:	Anschlussstelle
BauGB:	Baugesetzbuch
BB:	Brandenburg
BBR:	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BImSchG:	Bundesimmissionsschutzgesetz
BIP:	Bruttoinlandsprodukt
BMUB:	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMWi:	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BVG	Bundesverwaltungsgericht
BW:	Baden-Württemberg
Dez.:	Dezernat
EFRE:	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ELER:	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des Ländlichen Raums
EMFF:	Europäischer Meeres- und Fischereifonds
ESF:	Europäischer Sozialfonds
ESI-Fonds:	Europäische Struktur- und Investitionsfonds
EU:	Europäische Union
EUR:	Euro
EW:	Einwohner
FDP:	Freie Demokratische Partei
FNP:	Flächennutzungsplan
FuE:	Forschung und Entwicklung
GLL:	Behörde für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften Niedersachsen
GRW:	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ HE: Hessen
HLPG:	Hessisches Landesplanungsgesetz
HMWEVL:	Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung
KLR:	Kosten- und Leistungsrechnung
KMU:	kleine und mittlere Unternehmen
ITI:	Integrierte Territoriale Investition
L-Bank:	Landesförderinstitut des Landes Baden-Württemberg
LGLN:	Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Niedersachsen
LK:	Landkreis
LNVG:	Landesverkehrsgesellschaft Niedersachsen
LPIG RP:	Landesplanungsgesetz Rheinland-Pfalz
MFST:	Ministerium der Finanzen Sachsen-Anhalt
MFW:	Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg
MI:	Ministerium für Inneres und Sport Niedersachsen
MS:	Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung
Mio:	Millionen
MLR:	Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg
Mrd:	Milliarden
MU:	Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz
MV:	Mecklenburg-Vorpommern
MWAV:	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr Niedersachsen
NBank:	Investitions- und Förderbank des Landes Niedersachsen
Nds:	Niedersachsen
NiB-AUM:	Niedersächsische und Bremer Agrarumweltmaßnahmen
NLWKN:	Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz
NLStBV:	Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr
NROG:	Niedersächsisches Raumordnungsgesetz

NRW:	Nordrhein-Westfalen
ÖPNV:	Öffentlicher Personennahverkehr
OP:	Operationelle Programme
OVG:	Oberverwaltungsgericht
PFEIL:	Programm zur Förderung der Entwicklung im Ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen
RdErl.:	Runderlass
Ref.:	Referat
ROG:	Raumordnungsgesetz
RP:	Regierungspräsidium / Regierungspräsident
RROP:	Regionales Raumordnungsprogramm
RV:	Regionalverband
RVe:	Regionalverbände
RVR:	Regionalverband Ruhr
SH:	Schleswig-Holstein
SL:	Saarland
ST:	Sachsen-Anhalt
StK:	Stadtkanzlei
Tab.:	Tabelle
TH:	Thüringen
UVP:	Umweltverträglichkeitsprüfung
VZE.	Vollzeiteinheiten
ZGB:	Zweckverband Großraum Braunschweig
ZGS:	zischengeschaltete Stellen

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

<i>Abbildung 1: Zuständigkeitsänderungen durch die Abschaffung der Bezirksregierung.....</i>	<i>52</i>
<i>Abbildung 2: Organigramm der ÄrL.....</i>	<i>61</i>
<i>Abbildung 3: Wahrnehmung des Landesbeauftragten als Kümmerer.....</i>	<i>64</i>
<i>Abbildung 4: Die zentralen Ansprech- und Kooperationspartner in der Regionalpolitik seit 2014</i>	<i>69</i>
<i>Abbildung 5: Die zentralen Ansprech- und Kooperationspartner in der Regionalpolitik vor 2014.....</i>	<i>70</i>
<i>Abbildung 6: Welche Art des Kontakts zu den ÄrL?</i>	<i>71</i>
<i>Abbildung 7: Welche Aufgaben der ÄrL sind für Ihre Kommune aktuell wichtig?.....</i>	<i>71</i>
<i>Abbildung 8: Wichtigste externe Kooperationspartner der Beschäftigten</i>	<i>72</i>
<i>Abbildung 9: Zufriedenheit mit der Arbeit im Allgemeinen (Alle Beschäftigten)</i>	<i>74</i>
<i>Abbildung 10: Zufriedenheit mit der Arbeit im Allgemeinen (nach Funktion).....</i>	<i>76</i>
<i>Abbildung 11: Arbeitszufriedenheit nach Dezernaten in ausgewählten Bereichen.....</i>	<i>79</i>
<i>Abbildung 12: Vertrautheit mit den Zielen des eigenen Arbeitsbereichs.....</i>	<i>85</i>
<i>Abbildung 13: Veränderung seit Einrichtung der ÄrL - Im Großen und Ganzen ist die Situation wie zuvor in Abhängigkeit von der Kontakthäufigkeit</i>	<i>87</i>
<i>Abbildung 14: Handlungsfelder in den ÄrL.....</i>	<i>92</i>
<i>Abbildung 15: Ansichten in Abhängigkeit von der Kontakthäufigkeit.....</i>	<i>94</i>
<i>Abbildung 16: Berücksichtigung kommunaler Belange bei der Erstellung der regionalen Handlungsstrategien</i>	<i>94</i>
<i>Abbildung 17: Zielerreichung im Südniedersachsenprogramm.....</i>	<i>99</i>
<i>Abbildung 18: Bewertung des Zusammenspiels von EU-Politik und Regionalpolitik und Kontakthäufigkeit</i>	<i>105</i>
<i>Tabelle 1: Aufbau der Raumordnung in Deutschland.....</i>	<i>16</i>
<i>Tabelle 2: Ressortzuteilung Landesplanung und Raumordnung.....</i>	<i>17</i>
<i>Tabelle 3: Obere Landesplanungsbehörden.....</i>	<i>18</i>
<i>Tabelle 4: Zahl und Größe der Regionalplanungsregionen in den Flächenländern.....</i>	<i>21</i>
<i>Tabelle 5: Verwaltungsbehörden.....</i>	<i>37</i>
<i>Tabelle 6: Bescheinigungsbehörden</i>	<i>38</i>
<i>Tabelle 7: Prüfbehörden</i>	<i>39</i>
<i>Tabelle 8: Zwischengeschaltete Stellen</i>	<i>40</i>
<i>Tabelle 9: Organisation der Flurneuordnung.....</i>	<i>47</i>
<i>Tabelle 10: Genehmigung der Flächennutzungspläne.....</i>	<i>48</i>
<i>Tabelle 11: Aufgabenwahrnehmung in den ÄrL.....</i>	<i>60</i>
<i>Tabelle 12: Wahrnehmung des Landesbeauftragten als Kümmerer für regionale Interessen.....</i>	<i>63</i>
<i>Tabelle 13: Ein Landesbeauftragter soll als Vermittler zwischen der kommunalen und der Landesebene agieren.....</i>	<i>65</i>
<i>Tabelle 14: Ein Landesbeauftragter soll die Interessen der Kommunen gegenüber dem Land vertreten</i>	<i>65</i>

<i>Tabelle 15: Ein Landesbeauftragter soll in den Kommunen für die EU-Förderung werben</i>	<i>66</i>
<i>Tabelle 16: Ein Landesbeauftragter soll in der Öffentlichkeit Präsenz zeigen</i>	<i>66</i>
<i>Tabelle 17: Kontakthängigkeit zwischen Kommunen den ÄrL.....</i>	<i>70</i>
<i>Tabelle 18: Wichtigste externe Kooperationspartner der Fachdezernate.....</i>	<i>73</i>
<i>Tabelle 19: Bewertung der Zusammenarbeit</i>	<i>73</i>
<i>Tabelle 20: Zufriedenheit mit der Arbeit im Allgemeinen</i>	<i>75</i>
<i>Tabelle 21: Zufriedenheit mit verschiedenen Aspekten der Arbeit und des Arbeitsalltags</i>	<i>77</i>
<i>Tabelle 22: Anteil der mit einzelnen Aspekten der Arbeit zufriedenen Mitarbeiter (nach Dezernaten).....</i>	<i>78</i>
<i>Tabelle 23: Arbeitserledigung.....</i>	<i>80</i>
<i>Tabelle 24: Herausforderungen und Erschwernisse in der alltäglichen Arbeit.....</i>	<i>81</i>
<i>Tabelle 25: Herausforderungen und Erschwernisse in der alltäglichen Arbeit (nach Dezernaten).....</i>	<i>82</i>
<i>Tabelle 26: Zusammenarbeit mit anderen Arbeitsbereichen des eigenen Dezernats</i>	<i>82</i>
<i>Tabelle 27: Zusammenarbeit der Fachdezernate</i>	<i>83</i>
<i>Tabelle 28: Bewertung der Arbeitsorganisation</i>	<i>83</i>
<i>Tabelle 29: Bewertung der Arbeitsorganisation (nach Dezernaten).....</i>	<i>84</i>
<i>Tabelle 30: Bewertung der Existenz eine Behörde zur Bündelung regionalpolitischer Aufgaben.....</i>	<i>86</i>
<i>Tabelle 31: Veränderung seit Einrichtung der ÄrL - Im Großen und Ganzen ist die Situation wie zuvor.....</i>	<i>87</i>
<i>Tabelle 32: Veränderung seit Einrichtung der ÄrL - Es gibt jetzt regionale Ansprechpartner im Land.....</i>	<i>88</i>
<i>Tabelle 33: Veränderung seit Einrichtung der ÄrL - regionale Interessenbündelung ist besser geworden.....</i>	<i>89</i>
<i>Tabelle 34: Mit den Inhalten der regionalen Handlungsstrategien vertraut?</i>	<i>93</i>
<i>Tabelle 35: Waren Sie seit Einrichtung der ÄrL mit der Einwerbung von EU-Mitteln beschäftigt.....</i>	<i>103</i>
<i>Tabelle 36: Zusammenspiel von EU-Förderung und Regionalpolitik nach Einrichtung der ÄrL.....</i>	<i>105</i>
<i>Tabelle 37: Stärkung der Kommunen durch Kommunalen Steuerungsausschuss?</i>	<i>106</i>
<i>Tabelle 38: Vorschläge der Beschäftigten zur Verbesserung ihrer Arbeitssituation.....</i>	<i>112</i>
<i>Tabelle 39: Vorschläge der Beschäftigten zur Erhöhung ihrer Arbeitszufriedenheit.....</i>	<i>113</i>
<i>Tabelle 40: Planungsverantwortlichkeiten für Fachplanungen.....</i>	<i>120</i>
<i>Tabelle 41: Kommunalaufsicht im Vergleich.....</i>	<i>125</i>