

Jörg Bogumil/Marc Seuberlich

Die neuen Ämter für regionale Landesentwicklung - eine erste Bestandsaufnahme

Inhaltsverzeichnis

1	<i>Arbeitsstand der Evaluation</i>	2
2	<i>Die Ämter für regionale Landesentwicklung</i>	3
2.1	Problemhintergrund	3
2.2	Neuausrichtung der Regionalpolitik	8
2.3	Gründung der ÄrL	10
3	<i>Aufgabenwahrnehmung in den ÄrL</i>	14
3.1	Die neue Aufgabe: Regionale Koordinierung der ESI-Fonds	14
3.2	Aufbau und Implementationsprobleme in den ÄrL	16
3.2.1	Zusammenarbeit zwischen den Dezernaten	16
3.2.2	Unterstützungsstruktur der Landesbeauftragten	19
3.2.3	Aufbauprobleme	20
4	<i>Zusammenfassung</i>	23
	<i>Literaturverzeichnis</i>	25
	<i>Abbildungs- und Tabellenverzeichnis</i>	27

1 Arbeitsstand der Evaluation

Die Evaluation zielt einerseits darauf ab, **erste Erkenntnisse über die Wirkungen der neuen Verwaltungseinrichtungen** zu erheben, auch wenn diese angesichts des kurzen Zeitrahmens seit der Gründung der ÄrL nur vorläufig sein werden. Andererseits sollen im Sinne einer **begleitenden Evaluation** Optimierungsvorschläge im laufenden Prozess erarbeitet werden. Die Evaluation orientiert sich an den Zielstellungen der Landesregierung, die zur Einrichtung der ÄrL geführt haben, und versucht zudem Perspektiven für eine mittel- bis langfristige strategische Entwicklung zu formulieren.

Evaluationsziele

Nach der Auftragsvergabe im Dezember 2014 fanden im Frühjahr 2015 zunächst mehrere Gespräche mit der Staatssekretärin Birgit Honé, den Landesbeauftragten für regionale Landesentwicklung 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. So konnte bereits im Jahr 2015 eine erste Bestandsaufnahme der Sichtweisen wesentlicher Akteure in den ÄrL erfolgen.

Arbeitsstand

Diese Bestandsaufnahme diente dazu, Erkenntnisse über die Aufgabenwahrnehmungen in den Vorgängerstrukturen, den Stand des Aufbaus der ÄrL sowie mögliche Implementationsprobleme zu generieren. Durchgeführt wurden im Zeitraum von Mai bis August 2015 15 Interviews mit insgesamt 48 Personen. Zusätzlich wurden zahlreiche Dokumente ausgewertet.

Die vorliegenden Zwischenergebnisse bieten insofern einen ersten Überblick nach Abschluss der Gründungsphase der ÄrL.

2 Die Ämter für regionale Landesentwicklung

2.1 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).¹ 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.

¹ 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).

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, besser stellen würde (Hesse/Götze 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/Götze 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 Profilschärfung“ von hoheitlichen Aufgaben entlastet. Gerade diese Ausgestaltung der Re-

Gründung der Regierungsvertretungen

gierungsvertretungen 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.

interministerieller Arbeitskreis „Landesentwicklung und ländliche Räume“

Die fehlende regionale Koordination durch den Wegfall der Bezirksregierungen führte u.a. dazu, dass keine abgestimmte Politik zur Förderung strukturschwacher Kommunen stattfand. Um diesem Problem zu begegnen, schloss die vorherige, von CDU und F.D.P. getragene Landesregierung im Dezember 2009 mit den kommunalen Spitzenverbänden den sogenannten Zukunftsvertrag ab, der zum Ziel hatte, die Leistungsfähigkeit der Kommunen zu steigern und insbesondere den Kommunen, die Fusionen mit anderen Gebietskörperschaften anstreben, eine Entschuldungshilfe in Höhe von bis zu 75% der Liquiditätskredite (vormals Kassenkredite) zu gewähren. Unter bestimmten Voraussetzungen sollten aber auch Kommunen, die ihre dauerhafte Leistungsfähigkeit trotz Verschuldung ohne Fusion wiederherstellen können, gefördert werden.

Zukunftsvertrag

Betrachtet man die Umsetzungserfahrungen mit dem Zukunftsvertrag, so wurden bis zum 15.11.2013 für insgesamt 24 Vorhaben mit 33 Kommunen Entschuldungshilfen in Höhe von ca. 1 Mrd. Euro vereinbart (veranschlagte Ausgabensumme des Zukunftsvertrages insgesamt 1,26 Mrd. Euro). Von dieser Summe gingen 28% in Gebietsreformen, 72% in Eigenentschuldungen. Zudem liegen weitere 31 bis zum 31.3.2013 fristgerecht gestellte Anträge in Höhe von 540 Mio. Euro vor (Kosten insgesamt

ca. 790 Mio.). Der Anteil an Gebietsreformen (Fusionen oder Umwandlung von Samtgemeinden in Einheitsgemeinden) liegt hier bei 40%. Insgesamt ist offenbar bei der Umsetzung des Zukunftsvertrages der Regelfall (Gebietsfusion fördern) in nur 33% der Fälle (bezogen auf die beantragte Gesamtfördersumme) eingetreten. Zudem ist der Aufwand von knapp 650 Mio. Euro, um in der Summe zu ca. 30 Fällen einer Gebietsreform zu kommen, außerordentlich hoch.

Finanziert wird die Entschuldungshilfe über ein von Kommunen und Land solidarisch finanziertes Fondsmodell, in das beide jährlich je 35 Mio. EUR (in Summe 70 Mio. EUR) bis zum Jahr 2029 einzahlen. Da die von der alten Landesregierung vorgesehenen 1,26 Mrd. EUR Entschuldungshilfe nicht ausreichen, entschied sich die neue Landesregierung, obwohl sie grundsätzlich den Zukunftsvertrag als nicht zielführend ansah, im Rahmen des Vertrauensschutzes die zusätzlich notwendige Entschuldungssumme durch eine Verlängerung des Fondsmodells maximal um weitere zwölf Jahre bis zum Jahr 2041 zu gewährleisten.

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.

2.2 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-Förderung² 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

Regionalplanung

² Bei der Förderung regionalpolitischer Maßnahmen wird schon seit Jahren die EU-Förderung immer wichtiger, vor allem in finanzieller Hinsicht. In der kommenden EU-Förderperiode (2014-2020) gibt es inhaltliche Verschiebungen bei den EU-Förderschwerpunkten und starke Mittelrückgänge bei den EU-Strukturfonds. Deshalb soll durch die Einrichtung der ÄrL versucht werden, die EU-Mittel künftig schwerpunktmäßig dort einzusetzen, wo sie am dringendsten benötigt werden und wo sie zugleich die größtmögliche Wirkung entfalten.

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 welcher 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.

Staatliche Regionalplanung wurde in Niedersachsen seit 1978 weitgehend als Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung wahrgenommen und die entsprechenden Kompetenzen den Kreisen und kreisfreien Städten zugeordnet. Diese sind als Träger der Regionalplanung für die 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, Hannover³, Lüneburg und Oldenburg zuständig in ihrer Funktion Geschäftsstelle des ML. Bereits vor zehn Jahren wurde ein „regional unterschiedlicher Geschäftsfall“ (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.

³ Bis zu ihrer institutionellen Abwicklung 2010/11.

Die neuausgerichtete Regionalpolitik der rot-grünen 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.

2.3 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 EU-Förderung gebündelt werden.⁴ Mit den vier neuen Ämtern für regionale Landesentwicklung 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. Dazu gehört, dass die ÄrL künftig diese Vorschläge durch konkrete EU-Förderprojekte auf der planerischen Grundlage regionaler Handlungsstrategien umsetzen.

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-För-

Landesbeauftragten sollen die regionale Landesentwicklung initiieren, koordinieren, bündeln

Suboptimale Rahmenbedingungen

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

⁴ Im südlichen Niedersachsen, zugehörig zum ÄrL Braunschweig, gibt es mit dem Projektbüro Südniedersachsen eine einmalige Institution, die in diesem Bereich zusätzlich unterstützend eingreift. Diese vom Land und den südniedersächsischen Landkreisen und der Stadt Göttingen gemeinsam getragene Institution ist aufgrund der besonderen Strukturschwäche der Region eingerichtet worden. Grundlage ist das von der Landesregierung im Dezember 2014 beschlossene Südniedersachsenprogramm.

derung gebündelt werden. Den Kern dieses organisatorischen Neuzuschnittes bildete jedoch lediglich die Verschmelzung der Aufgaben der ehemaligen Regierungsvertretungen mit den ehemaligen Ämtern für Landentwicklung (einschließlich Domänen- und Moorverwaltung) des Landesamtes für Geoinformation und Landentwicklung Niedersachsen (LGLN⁵). Insgesamt sind den ÄrL ca. 520 Mitarbeiter (VZ-Äquivalente) zugeordnet, davon ca. 80% aus dem ehemaligen LGNL. Angesichts des oben erwähnten **geringen Aufgabenbestandes der ehemaligen Regierungsvertretungen** entspricht der Aufgabenbestand insbesondere in der Regionalpolitik bei weitem nicht den Kompetenzen der früheren Bezirksregierungen in diesem Bereich.

Zu den wichtigsten neuen Kompetenzen gehört die regionale Koordinierung und Mitwirkung bei der Umsetzung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), des Europäischen Sozialfonds (ESF) und des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).⁶ Die regionale Koordinierung 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 2014-2020. 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 der ESF-Bereich umfasst insgesamt 318,7 Mio. Euro, Bewilligungsstelle ist die NBank. Bei regional bedeutsamen Maßnahmen gehen jetzt jedoch Bewertungen der ÄrL in die Förderentscheidungen mit ein (30 von 100 Punkten). Zuständig sind hier die Dez. 2 der ÄrL und bei den größeren Projekten die kommunalen Steueraussschüsse. Tabelle 1 gibt die Aufgaben im Einzelnen wieder:

Regionale Koordinierung der EU Förderung als neue Aufgabe

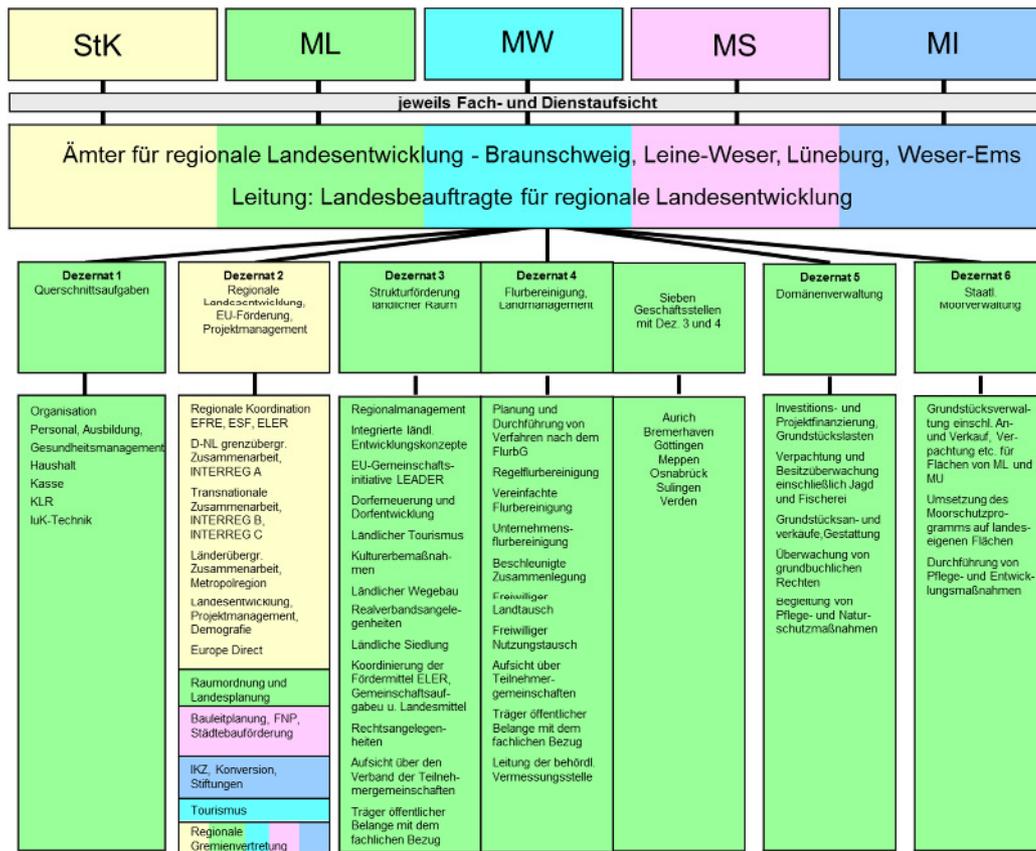
⁵ Das LGLN war erst zum 01. Januar 2011 gebildet wurden. Es übernahm die Aufgaben der GLL (Behörden für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften), die an 14 Standorten tätig waren, und des Landesbetriebs für Landesvermessung und Geobasisinformation Niedersachsen (LGN). Die 14 Standorte der 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.

⁶ 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 1: Aufgabenwahrnehmung in den ÄrL

Aufgabe	Aufgabenträger vor ÄrL	Jetziger Aufgabenträger
Regionale Koordinierung und Mitwirkung bei der Umsetzung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), des Europäischen Sozialfonds (ESF), des Europäischen 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 über-regionalem 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 Aufgabenwahrnehmung in den ÄrL

3.1 Die neue Aufgabe: Regionale Koordinierung der ESI-Fonds

Multifondsprogramm

Die Verwaltungs- und Kontrollstruktur der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) in Niedersachsen zeigt 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 vertikaler Ebene – also eine Konzentrierung der Fonds-verwaltungen 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 MW (beim Multifonds) und das ML und MF (bei ELER/PFEIL) die verantwortlichen Stellen sind, leitet jeweils die Niedersächsische Staatskanzlei die Verwaltungsbehörde des Multifonds allein bzw. bei ELER/PFEIL in doppelter Zuständigkeit mit dem ML.⁷ Dies soll zu einer dominierenden Stellung der StK in der allgemeinen Koordinierung der EU-Förderung im Land führen. So soll damit der Mittelausatz 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

⁷ 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 sind dort alle drei Fonds (EFRE, ESF, ELER) in einer Verwaltungsbehörde in der StK ansiedelt und dementsprechend führt die StK den Vorsitz über den (einigen) ESI-Begleitausschuss des Landes. 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).

denen neben Vertretern von Landesregierung und EU-Kommission auch Verbände und Gewerkschaften (Wiso-Partner) 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. Später gibt es keine wesentlichen Einflussmöglichkeiten mehr.

Vor allem im Vergleich zu den übrigen großen Bundesländern –, NW, HE und BW (und BY) – zeigt sich, dass Niedersachsen bei der Organisation der ESI-Fonds durch administrative (und inhaltliche) Zusammenlegung von Verwaltung und Kontrolle von ESF und EFRE einerseits, sowie durch eine herausragende koordinierende Stellung der StK andererseits, damit eher in ihrem Vorgehen den „kleinen Bundesländern“ (z.B. MV, ST, SH, SL u.a.) ähnelt. In den übrigen, „großen Ländern“ – die über eine entsprechend große und leistungsstärkere Landesverwaltung verfügen – werden die Zuständigkeiten der ESI-Fondsverwaltung i.d.R. auf die entsprechenden Fachressorts (meistens: EFRE -> Ministerium f. Wirtschaft; ESF -> M. f. Arbeit und Soziales; ELER -> M. f. Landwirtschaft und Umwelt) verteilt, ohne dass die StK des jeweiligen Landes formell eine zentrale Stellung in der Durchführung der Fondsmittel eingeräumt wird.

Im Hinblick auf die Einbeziehung von Behörden und Verwaltungsstellen, die nicht dem Kernbereich der Landesregierung und ihrer ministeriellen Verwaltung zuzuordnen sind, unterscheidet sich Niedersachsen jedoch von kleineren Bundesländern. Während dort meist aufgrund der Größe ihrer Verwaltungen die Zuständigkeiten für die Bewilligung und Finanzierung von ESI-Projekten vor Ort durch sog. zwischengeschaltete Stellen (ZGS) zumeist direkt durch die Landesregierung oder durch landeseigene Förderbanken geschieht (s. z.B. SL, SN, SH), werden in anderen großen Bundesländern die Mittelinstanzen stärker mit einbezogen. Während in BW und HE die jeweiligen landeseigenen Förderbanken als ZGS die Bewilligungsbehörde für EFRE und ESF darstellen, sind die Mittelinstanzen – neben anderen Landessonderbehörden und Landratsämtern und Förderbanken – bei der Durchführung der ELER-Projekte beteiligt. In NW sind die Bezirksregierungen darüber hinaus auch bei der Bewilligung von EFRE- und ESF-Projekten neben anderen ZGSn involviert. In Niedersachsen wiederum sind die ÄrL exklusiv als zwischengeschaltete Stelle und Bewilligungsbehörde bei ELER/PFEIL (für Niedersachsen) benannt worden, während die niedersächsische Förderbank (NBank) den Multifonds betreut. Jedoch werden die ÄrL bei Bewilligungs- und Prüfverfahren ggf. konsultiert, wo Aspekte der regionalen Landesentwicklung tangiert werden (vgl. Bogumil/Seuberlich 2015: 73, FN: 36). Schlussendlich bleibt für Niedersachsen festzuhalten, dass die Verteilung der Zuständigkeiten der ZGSn 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 genießt, die die ihrer Pendanten in NW, BW und HE übersteigt.

3.2 Aufbau und Implementationsprobleme in den ÄrL

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 insgesamt nur wenig verändert. 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 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. Speziell im Dezernat 2 sind die Aufsichtspflichten auf mehrere Ministerien und die Staatskanzlei verteilt.

Eine kleine Veränderung gibt es auch in den Beziehungen zwischen den Ämtern. 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.

3.2.1 Zusammenarbeit zwischen den Dezernaten

Die Zusammenarbeit zwischen den Dezernaten zu fördern ist eine wichtige Erwartung an die neuen ÄrL. Allerdings ist hier zu berücksichtigen, dass dezernatsübergreifende Zusammenarbeit prinzipiell kein Selbstzweck ist, sondern inhaltlich sinnvoll sein muss. Zwischen Bereichen ohne Schnittstellen ist eine Zusammenarbeit nicht notwendig. Insofern muss der Bereich der dezernatsübergreifenden Zusammenarbeit differenziert betrachtet werden, denn es gibt aus fachlicher Sicht unterschiedliche Bezüge zwischen den Dezernaten. Bisher ist eine Zusammenarbeit zwischen den Dezernaten 2 sowie 3, 4, 5 kaum erkennbar. Zum Teil kennen sich die Mitarbeiter nicht einmal. In manchen Einrichtungen hat man sich erst ein- bis zweimal überhaupt gesehen (z.B. auf der Personalversammlung). Hier werden teils Gegenmaßnahmen ergriffen (Sommerfest). Während es zwischen den Aufgabenbeständen der Dezernate 4, 5 und 2 wenig Kooperationspotential gibt (Flurbereinigungsprogramme werden auch alleine vom ML festgelegt ohne StK), weil es kaum fachliche Nähe gibt, ist es zwischen dem Dez. 3 und 2 ebenfalls noch nicht gelungen, obwohl es hier Kooperationspotenziale gäbe.

Fachlich gibt es speziell zwischen den Dezernaten 2 und 3 enge thematische Bezüge. Diese werden besonders im Bereich der regionalen Landesentwicklung und der EU-Förderung gesehen. So wird der Vorteil der Organisation der EU-Förderung unter einem Dach darin gesehen, dass man nun von den Sachen weiß, die in den EU-Förderschienen thematisiert werden. Zwar gab es vorher auch einen Austausch mit dem LGLN, aber wenn dort eine neue Sache angelaufen war, konnte es sein, dass man davon erst spät erfuhr. Eine weitere wichtige fachliche Verzahnung liegt bei der Raumordnung vor. Dazu kommt die Bauleitplanung und Städtebauförderung, die ebenfalls Bezüge zum Dezernat 3 haben, d. h. speziell zur Dorferneuerung. Auch in den Themenfeldern Tourismus- und Kulturförderung werden Bezüge zwischen den Dezernaten 2 und 3 gesehen und teilweise haben auch bereits erste Verzahnungsversuche begonnen. In der Gegenrichtung zeigen die Mitarbeiter des Dezernats 2 aus den Kompetenzen des Dezernats 3 vor allem am LEADER-Thema größeres Interesse. Neben der EU-Förderung sind also auch die Bereiche Tourismusförderung, Städtebau und Dorferneuerung und Kulturförderung zu nennen. Zusätzlich entstehen Kooperationspotenziale durch aktuelle Vorhaben, die aber nicht den Kernaufgaben entstammen. Hierzu zählt beispielsweise der Breitbandausbau, der in allen ÄrL ein zentrales aktuelles Anliegen darstellt.

Es muss sich in den nächsten Jahren zeigen, ob sich Kooperationspotenziale zwischen den Dezernaten 2 und 3 und ggf. auch 4 entwickeln können. Hier fehlt es den Mitarbeitern, speziell jenen in Dezernat 4, die nur ihre bisheriger Arbeit wie gewohnt weiterverfolgen, noch an der Erkenntnis, dass mit ihren Flurbereinigungsverfahren auch die Kollegen aus den übrigen Dezernaten etwas zu tun haben könnten. Das muss sich erst langsam entwickeln. Tatsächlich scheinen aber zumindest die Dezernate 5 bzw. 6 (nur Weser-Ems) aufgrund ihrer Aufgabenstellung eher wenig Kooperationschancen zum Dezernat 2 zu sehen.

Als problematisch für die dezernatsübergreifende Zusammenarbeit stellt sich auch die Mitarbeiterstruktur heraus. Der zahlenmäßige Kern der Ämter besteht aus der ehemaligen Agrarstrukturverwaltung, zuletzt als LGNL (Dez. 1, 3, 4, 5, 6), die aufgrund zahlreicher Umstrukturierungen in den letzten Jahren höchst unwillig in die neue Organisationsstruktur gewechselt ist. Von insgesamt ca. 520 Mitarbeiter (VZ-Äquivalente) sind rd. 420 in den Dezernaten 1, 3, 4, 5 und 6 tätig, das sind 80% der Mitarbeiter. Insofern sind auch die Personalräte von diesen Beschäftigtengruppen geprägt. Diese Ausgangssituation erschwert ein Zusammenwachsen im neuen Amt. Insgesamt besteht aber in den Dez. 3, 4 und 5 (und zum Teil 1) wenig Identifikation mit der neuen Behörde und eine starke Orientierung am fachlich zuständigen Ministerium. Eine Hürde in einer stärkeren Koope-

ration liegt also in der starken Prägung der Mitarbeiterschaft der Dezer-nate 3 und 4 durch ihre bisherige Aufgabenwahrnehmung in der Agrar-strukturverwaltung.

Zudem ist speziell die Situation des Personals in den Außenstellen prob-lematisch. Formal kommen sie sich degradiert vor, da sie vorher eigen-ständige Ämter gewesen sind. Die Akzeptanz, dass sie zu einer Zentrale gehören, ist noch nicht da. Zudem besteht bei den Mitarbeitern in den Außenstellen die Befürchtung, dass diese evtl. mittelfristig aufgegeben werden.

In den ÄrL sind erste dezernatsübergreifende Besprechungsarchitekturen installiert worden. Diese finden auf Ebene der Dezernats- und der Dezer-natsteilleitungen statt im Abstand von 4 Wochen bis 2-3 Monaten. Dane-ben gibt es in einzelnen ArL auf der Ebene der Dezernatsteileiter spezielle themen- und projektbezogene Austauschrunden, die jedoch nicht fest ter-miniert sind. Da sich dies aber noch in der Ausbauphase befindet und die EU-Förderung faktisch noch nicht begonnen hat, ist noch keine Aussage darüber möglich, welche Form der dezernatsübergreifenden Bespre-chungsrunden in welcher Häufigkeit notwendig sind. Eine Möglichkeit der Zusammenarbeit zumindest zwischen Dez. 2 und Dez. 3, nämlich die Be-teiligung letzteres bei der Aufstellung des Regionalen Handlungskonzep-tes, ist nicht in allen ÄrL genutzt worden.

Allerdings ist die Bereitschaft vorhanden, nachdem der Organisationsauf-bau weitgehend abgeschlossen ist, jetzt das Beste aus der Situation zu ma-chen. Eine bessere Zusammenarbeit zwischen ML und StK wäre dafür aber wichtig.

Vorschläge:

- Maßnahmen zum Kennenlernen, wie Feste, Fahrten, Projektgrup-pen. Dies wird speziell schon in den ÄrL, die nicht in einem Stand-ort zentralisiert zusammenarbeiten, durchgeführt. Außerdem kön-nen solche Aktivitäten den Zweck erfüllen, die Identifikation mit der neuen Behörde zu erhöhen.
- Dezernatsübergreifende Fortbildungen und Schulungen, speziell zu Fachthematiken.
- Gemischte Dienstgespräche gemeinsam zwischen StK und ML in den ÄrL
- Einbeziehung des Dez. 3 in die Bewertungen von EFRE-Projek-ten und ESF Projekten
- Verdeutlichung der Kompetenz- und Zuständigkeitsverteilung zwischen der Staatskanzlei und den Ministerien (speziell des ML) gegenüber den Ämtern zur Vermeidung von Schnittstellenproble-men und Intransparenz

3.2.2 Unterstützungsstruktur der Landesbeauftragten

Im Organisationsaufbau der ÄrL ist kein spezieller personeller Unterbau zur Unterstützung des Landesbeauftragten jenseits eines Sekretariats vorgesehen (kostenneutraler Aufbau der ÄrL). Die Vorzimmerkraft ist mit E 6 besoldet und entsprechend kann der stelleninhabende Mitarbeiter nur einfache Büroaufgaben übernehmen. Es gibt keinen persönlichen Referenten oder ähnliche Mitarbeiter, was teilweise kritisiert wird.

Die ÄrL sind veranlasst, eine eigene Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben. Sie wird als eine wichtige Aufgabe beschrieben, an der die Erwartung geknüpft ist, dass sie die Landesbeauftragten und die Ämter und deren Arbeit in der Region bekannt machen sollen. Im konkreten Fall heißt dies, dass die Landesbeauftragten bei Feierlichkeiten wie dem „Tag der Niedersachsen“ Präsenz auf Basis eines zuvor erarbeiteten Konzepts zeigen müssen. Diese Aufgabe gab es zuvor in den Regierungsvertretungen nicht in der Form, so dass hier die Notwendigkeit bestand, Kompetenzen aufzubauen und der Mitarbeiterschaft zu signalisieren, dass dieses Thema wichtig ist. Da die Ämter quasi von Null starten müssen, wird dies besonders in den ersten Jahren eine zentrale Aufgabe bleiben. Und die Ämter werden damit auch gezwungen, politisch zu agieren. Die Einrichtung eines Pressesprechers wurde ursprünglich angedacht, von der Staatskanzlei allerdings abgelehnt, um den Aufbau der ÄrL möglichst stellenneutral bewerkstelligen zu können. Auch gab es keine Stellenanteile für die Öffentlichkeitsarbeit, so dass diese Aufgabe die Ämter intern kompensieren müssen. Daher wurde in den ÄrL mittlerweile eine eigene Öffentlichkeitsarbeit installiert, die von den Dezernaten getragen wird, und die die Außendarstellung der Landesbeauftragten unterstützen sollen. Die Öffentlichkeitsarbeit wird von entsprechend ausgewählten Mitarbeitern neben ihrer eigentlichen Arbeit geleistet.

Offenbar ist geplant, dass die Mitarbeiter der Dezernate auch dem LB direkt zuarbeiten. In der Praxis ist dies jedoch nicht immer problemlos. Zum einen versuchen Mitarbeiter aus den Dez. 3-5 mit Hinweis auf die KLR in ihrem Bereich Hilfestellungen „abzuwimmeln“, so dass in manchen ÄrL vor allem auf das Dez. 2 zurückgegriffen wird, was die Mitarbeiter dort jedoch vor Belastungen stellt. Sie sehen sich mitunter Zugriffen seitens des LB, ihres Dezernenten und der Ministerien „ausgesetzt“ und dadurch „überfordert“. Zudem gibt es eine unterschiedliche Ausfüllung der Aufgabe des Landesbeauftragten, die zu unterschiedlichen Unterstützungsnotwendigkeiten führt.

Optimierungsmöglichkeiten wären:

- Entlastung des Landesbeauftragten, weil die LB vielfältigen politischen und administrativen Anforderungen unterworfen sind, durch die Schaffung eines persönlichen Referenten. Da es Klagen

Persönlicher Referent

über mangelnde Zuarbeit gibt, wäre prinzipiell eine Aufwertung der Sekretariatsstelle oder die zusätzliche Bereitstellung einer Stelle auf einem Niveau notwendig, in welcher die LB die eigenständige Übernahme von bestimmten Aufgaben und eine qualifizierte Zuarbeit erwarten können. Dies ist zum Beispiel bei der inhaltlichen Vorbereitung von Terminen notwendig. Ein persönlicher Referent könnte Zuarbeiten leisten und auch einzelne politische Gespräche abnehmen. Der Versuch dieses Problem über die Nutzung von Assessoren zu lindern, war wenig hilfreich, sinnvoller ist ein wirklicher persönlicher Referent. In Weser-Ems wurde eine Bearbeiterstelle für Terminvorbereitung u. ä. eingerichtet.

- Schaffung einer ständigen Vertretung des LB statt der jetzigen (Abwesenheitsvertretung durch den Dezernatsleiter 2), der vom LB ausgesucht wird.⁸ Damit könnte man eine Art „Verwaltungschef“ im Sinne des früheren Vize-RP unterhalb der Ebene der politischen Beamten installieren und den Landesbeauftragten entlasten. Dabei geht es auch um 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. Hier wurde die Erfahrung gemacht, dass im Falle der Abwesenheit nicht einmal über organisatorischen Kleinkram entschieden wurde.

Ständige Vertretung des LB

3.2.3 Aufbauprobleme

Bei der Einrichtung der ÄrL haben sich einige Aufbauprobleme ergeben, die in ihrer Gesamtheit für Verdruss in der Belegschaft geführt haben. Mögen manche der nun folgenden Kritikpunkte eher Bagatellen sein und mittlerweile ausgemerzt sein, haben diese die Mitarbeiterschaft stark beschäftigt und die Unterstützung bzgl. der Behördenreform eingetrübt. Speziell bei vielen Mitarbeitern rief die Reform negative Reaktionen und Einstellungen hervor, die nicht zum ersten Mal eine solche Organisationsreform mitgemacht haben, und die die damit verbundenen Aufbauprobleme zum wiederholten Male miterleben, weil diese fast unvermeidlich immer wieder auftreten:

- Die für die klassischen administrativen Querschnittsaufgaben zuständigen Dezernate 1, die wichtig für das Funktionieren der ÄrL sind, haben erst am 1.7.2014 ihre Arbeit aufgenommen. Dies war durch das vom Landtag aufgrund des Protestes aus der Agrarstrukturverwaltung vorgesehene Anhörungsverfahren nicht zu

⁸ Auch wenn zur Zeit nur im Dez. 2 B2 Stellen verfügbar, sollte die Entscheidung über die Vertretung beim Landesbeauftragten liegen und nicht prinzipiell von vornherein auf das Dez. 2 festgelegt werden.

verhindern. In diesen Dezernaten sind die entsprechenden Mitarbeiter der Vorgängerinstitutionen zentralisiert worden, was z.T. für erhebliche Transaktionskosten gesorgt hat aufgrund unklarer Zuständigkeiten und Stellenvakanzen. Über mehrere Monate hinweg mussten einzelne Mitarbeiter aufgrund von Vakanzen doppelte Funktionen erfüllen und konnten damit ihren eigentlichen Aufgaben nur eingeschränkt zukommen. 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. Jedoch wurden nicht alle Stellen zentralisiert, es gibt in den Außenstellen noch vereinzelt Mitarbeiter mit speziellen Funktionen (IuK).

- In Leine-Weser gab es durch den neuen Standort Hildesheim 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. Organisatorisch war es sicher ein Nachteil, möglicherweise wird es fachlich durch die Möglichkeit der gezielten Personalauswahl mittelfristig ein Vorteil.
- Die Bezeichnung der Führungspositionen wird kritisiert. Es gibt nunmehr nur Dezernatsleiter und Teildezernatsleiter, der Begriff des Dezernenten soll nicht mehr verwendet werden, was bei manchen Personen zu Frustrationen führt. Dies beruht auf einem Kabinettsbeschluss zum generellen Aufbau der Ministerien, der allerdings in den Ministerien selbst kaum angewendet wird.
- Die Entwicklung und Verabschiedung der Geschäftsverteilungspläne erfolgte überall erst deutlich nach Einrichtung der ÄrL und ist zwischenzeitlich jedoch überall geschehen.
- In den Dez 3 und 4 gibt es eine KLR. Diese wird mitunter dazu genutzt, um weitere Aufgabenwahrnehmungen in diesen Dezernaten abzuwehren eben mit Hinweis auf die Daten der KLR. Dez. 2 ist hier im Nachteil, da es diese Argumente nicht vorbringen kann. Allerdings ist die Aufgabenwahrnehmung in Dez. 2 viel schwieriger zu operationalisieren, so dass der Aufbau einer KLR dort nicht einfach wäre. Aus der Sicht der Gutachter wird die Aussagekraft sowie die rechtliche Bedeutung der KLR zudem häufig überschätzt.
- Im Dezernat 2 ist eine Überarbeitung der Organisationsstrukturen aufgrund der Vielzahl an Aufgaben und der hohen Zahl „gleichrangiger“ Mitarbeiter eine Option, da die Klarheit fehlt. Werden Termine wahrgenommen, die sich inhaltlich nicht eindeutig den

Aufgaben eines Mitarbeiters im Dezernat 2 zuweisen lassen, sondern offen sind, ist es beliebig, wer von den Dezernatsmitarbeitern hingeschickt wird. Das Fehlen von Teildezernaten wird teilweise bemängelt, da sich so bereits „informelle“ Hierarchien von Einzelpersonen bilden, die die Funktion der Dezernatsteileiter in den anderen Dezernaten übernehmen. Eine Option wäre die Aufteilung des Dezernats in zwei Dezernatsteile.

- Es müssen zahlreiche neue Dienstvereinbarungen (z. B. Gleitzeitverordnung) geschlossen werden, dabei müssen unterschiedliche Regelungen aus den Vorgängerinstitutionen integriert werden.
- Es gab längere Zeit Unklarheiten bezüglich der Softwarenutzung aus den Katasterämtern. Mittlerweile gibt es hier eine Lösung.
- Die Rolle der Staatskanzlei (Abteilung 4) wird z.T. kritisch betrachtet und von einigen als übertrieben hierarchisch bezeichnet. Es wird die Auffassung vertreten, die StK sei es nicht gewohnt, fachlichen Behörden vorzustehen. Man hätte noch nicht die richtige Balance gefunden, wo man eingreifen muss und man Freiraum gewähren sollte. In der StK selbst musste die entsprechende Abteilung 4 – Regionale Landesentwicklung und EU-Förderung – neu aufgebaut werden, so dass es auch hier zu den klassischen Aufbauproblemen gekommen sei.
- Es gibt kaum Möglichkeiten, innerhalb der Dez. in den ÄrL zu wechseln aufgrund der Stellenpläne der Ministerien.
- Dienst- und Fachaufsicht liegt sowohl bei der Behördenleitung als auch bei den Ministerien, hier ist es noch nicht überall zu einer fruchtbaren Zusammenarbeit gekommen.

Nicht zu allen der genannten Kritikpunkte können Lösungsvorschläge vorgelegt werden. Manche Probleme sind mittlerweile auch gelöst worden. Die Vorschläge zur Optimierung lauten:

- Aufbau einer Personalentwicklung: hohes Durchschnittsalter, Vermeiden des Verlorengehens von Wissen, Regulierung des Ausgleichs von Stellenüberhängen zwischen den Dezernaten,
- Wiedereinführung des Begriffes des Dezernenten.

4 Zusammenfassung

1. 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.
2. 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 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.
3. 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 ca. 520 Mitarbeiter (VZ-Äquivalente) in den ÄrL sind ca. 80% 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 in diesem Bereich bei weitem nicht den Kompetenzen der früheren Bezirksregierungen entsprechen. Zu den wichtigsten neuen Kompetenzen der ÄrL gehört die regionale Koordinierung und Mitwirkung bei der Umsetzung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), des Europäischen Sozialfonds (ESF) und des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Die regionale Koordinierung dieser Mittel ist ein neuer Aufgabenbereich, der vorher von keiner Landesinstitution übernommen wurde. Ob sich durch diese veränderten Zuständigkeiten aber

auch veränderte Steuerungsimpulse in Form von Synergie- und Abstimmungseffekten ergeben, kann zurzeit noch nicht beantwortet werden.

4. Die Analyse der Aufbau- und Implementationsprobleme zeigt, dass wesentliche Aufbauprobleme nun weitgehend beseitigt sind. Probleme gibt es jedoch noch bezüglich der Zusammenarbeit der Dezernate und bezüglich der Unterstützungsstruktur der Landesbeauftragten. Hierzu sind einige Optimierungsvorschläge formuliert worden.

Literaturverzeichnis

- ArL Braunschweig 2014: Regionale Handlungsstrategie Braunschweig 2014-2020, Braunschweig
- ArL Leine Weser 2014: Regionale Handlungsstrategie Leine-Weser 2014 – 2020, Hildesheim
- ArL Lüneburg 2014: Regionale Handlungsstrategie 2014-2020 für das Übergangsbereich Lüneburg, Lüneburg
- ArL Weser Ems 2014: Regionale Handlungsstrategie Weser-Ems 2014-2020, Oldenburg
- Bauer, Michael/Bogumil, Jörg/Knill, Christoph/Ebinger, Falk/Krapf, Sandra/Reißig, Kristin (2007): Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 30) Berlin.
- Benz Arthur (2002): Die territoriale Dimension von Verwaltung, in: König, Klaus (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, 2002
- Benz, Arthur/Suck, André (2007): Auswirkungen der Verwaltungsmodernisierung auf den Naturschutz. *Natur und Landschaft* 82/8, 353-357.
- 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 Koordinierung verschiedenster Fachaufgaben in einer Regionalbehörde, Oldenburg
- Bogumil, Jörg (2007): Verwaltungsstrukturreformen in den Bundesländern. Abschaffung oder Reorganisation der Bezirksregierungen?, in *Zeitschrift für Gesetzgebung*, Heft 3, S. 246-257.
- Bogumil, Jörg (2010): Die Ebenen der Verwaltung, die Verteilung der Aufgaben und die Realität der Verwaltungspolitik, in: Schimanke, Dieter (Hrsg.): *Verwaltung und Raum. Zur Diskussion um Leistungsfähigkeit und Integrationsfunktion von Verwaltungseinheiten*, Baden-Baden, S. 77-88
- Bogumil, Jörg (2015): Verwaltungsreformen auf Länderebene. Die zunehmende Heterogenisierung der Landesverwaltung und ihre Folgen, in: Döhler, Marian/Franzke, Jochen/Wegrich, Kai (Hrsg.): *Der gut organisierte Staat. Festschrift für Werner Jann zum 65. Geburtstag*, Baden-Baden, S. 273-299
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk (2005): Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative Band 9, Ibbenbüren.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk (2008): Verwaltungspolitik in den Bundesländern - Vom Stiefkind zum Darling der Politik, in: Hildebrandt/Wolf (Hrsg.), *Die Politik der Bundesländer. Politikfelder und Institutionenpolitik*. Wiesbaden 2007 VS: 275-288.
- Bogumil, J.; Jann, W. (2009): *Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland*. 2 völlig überarbeitete Auflage, Wiesbaden: VS.
- Bogumil, Jörg/Kottmann, Steffen (2006): Verwaltungsstrukturreform - die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen, Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative Band 11, Ibbenbüren.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (Hrsg.) (2010): *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa*, Wiesbaden

- Bogumil, Jörg/Reichard, Christoph/Siebart, Patricia (2004): Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative Band 8, Ibbenbüren.
- Bogumil, Jörg / Seuberlich, Marc 2015: Weiterentwicklung des Zweckverbandes Großraum Braunschweig und der Region Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Zweckverbandes Braunschweig, Braunschweig
- Burgi, Martin (2010): Kommunalisierung staatlicher Aufgaben – Möglichkeiten, Grenzen und Folgefragen aus rechtlicher Sicht, in: Bogumil, J./Kuhlmann, S. (Hrsg.) 2010, S. 23-47
- Ebinger, Falk (2009): Vollzug trotz Reform? Die Umweltverwaltung der Länder im Wandel, in: Verwaltungsarchiv 1/2009. 55-70.
- Ebinger, Falk (2013): Wege zur guten Bürokratie. Erklärungsansätze und Evidenz zur Leistungsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen. Baden-Baden: Nomos.
- Ebinger, Falk/Bogumil, Jörg (2008): Grenzen der Subsidiarität. Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern. In: Heinelt, H./Vetter, A. (Hrsg.): Lokale Politikforschung heute. Wiesbaden: 165-195.
- Ellwein, Thomas 1993: Neuordnung der staatlichen und kommunalen Arbeitsebene zwischen der Landesregierung und den Städten und Kreisen des Landes NRW. Ein Gutachten, o.Ort
- Ellwein, Thomas 1994: Das Dilemma der Verwaltung: Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreform in Deutschland, Mannheim.
- 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. Baden-Baden: Nomos.
- 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 unter Mitarbeit von Helge Köhling, Stephan Vogel und Volker Reiprich, Berlin
- Landesrechnungshof Niedersachsen (2004): Stellungnahme zur Verwaltungsmodernisierung, 18.03.2004
- 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
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) (2007): Umweltverwaltungen unter Reformdruck. Herausforderungen, Strategien, Perspektiven. Sondergutachten. Berlin.
- Sonderarbeitskreis der Ständigen Konferenz der Innenminister 1973: Neuordnung der Staatlichen Mittelinstanz. Mittelinstanzbericht, Düsseldorf

Wagener, F. (1969): Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert. Berlin.

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

<i>Abbildung 1: Zuständigkeitsänderungen durch die Abschaffung der Bezirksregierung.....</i>	<i>5</i>
<i>Abbildung 2: Organigramm der ÄrL.....</i>	<i>13</i>
<i>Tabelle 1: Aufgabenwahrnehmung in den ÄrL.....</i>	<i>12</i>