



Künftige Verwaltungsstrukturen in Niedersachsen

Defizite und Handlungsbedarf – Kriterien und Szenarien

Ein Arbeitspapier

Künftige Verwaltungsstrukturen in Niedersachsen

Defizite und Handlungsbedarf – Kriterien und Szenarien

Inhalt

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Vorbemerkung | 3 |
| 2 | Vorwort | 3 |
| 3 | Ausgangslage und Problemaufriss | 4 |
| 4 | Handlungsbedarf und Anforderungen an die Verwaltungspolitik | 6 |
| 4.1 | Grundsätze und Ziele einer nachhaltigen Verwaltungspolitik..... | 6 |
| 4.2 | Kriterien und Stellschrauben eines praktikablen Gesamtkonzepts | 8 |
| 4.3 | Anforderungen an die staatliche Verwaltungsorganisation | 9 |
| 4.4 | Anforderungen an die kommunale Verwaltungs- und Gebietsorganisation | 10 |
| 5 | Vier Szenarien für die niedersächsische Verwaltung | 12 |
| 5.1 | Szenario 1: Optimierter Status quo..... | 12 |
| 5.2 | Szenario 2: Leistungssteigerung auf regionaler und Gemeindeebene..... | 13 |
| 5.3 | Szenario 3: Regionalkreise | 14 |
| 5.4 | Szenario 4: Kooperationsmodell mit optimierten Verwaltungsräumen | 15 |
| 5.5 | Zusammenfassung: Szenarien im Vergleich | 16 |
| 6 | Ausblick | 19 |

1 Vorbemerkung

Das Landesbüro Niedersachsen der Friedrich-Ebert-Stiftung versteht sich als Plattform für den politischen und kulturellen Diskurs zu wichtigen Zukunftsthemen im Bundesland. Mit unseren Programmen der politischen Bildung versuchen wir für Bürgerinnen und Bürger in Niedersachsen eine Brücke zu Informationen, handlungsanleitender Meinungsbildung und politischer Kompetenz zu bauen. Mit unseren gesellschaftspolitischen Netzwerken und Dialogen versuchen wir einen Beitrag zu Lösungswegen für grundsätzliche und landespolitische Themen und Herausforderungen zu leisten.

Mit diesem Arbeitspapier möchten wir die Diskussion zu den Herausforderungen für leistungsfähige Verwaltungsstrukturen in Niedersachsen fördern und begleiten. Vor dem Hintergrund, dass im Bereich der niedersächsischen Verwaltung erheblicher Handlungsbedarf von Sachverständigen aus Wissenschaft und Kommunalpolitik identifiziert worden ist, haben wir versucht, in Zukunftswerkstätten einen Diskussionsprozess zu organisieren. Dabei ging es nicht um die Entwicklung eines idealen Verwaltungsmodells, sondern um die Identifikation von Kriterien für eine nachhaltige Verwaltungspolitik. Diese sollen die Ableitung von Szenarien ermöglichen, um der künftigen Organisationsentwicklung eine Orientierungshilfe zu geben. Mit Unterstützung von VertreterInnen aus der staatlichen und kommunalen Verwaltungspraxis sowie der Verwaltungswissenschaft wurden deshalb **Grundsätze und Ziele** einer längerfristig tragfähigen Verwaltungspolitik formuliert, **Kriterien und Stellschrauben** eines praktikablen Gesamtkonzepts benannt und daraus **konkrete Anforderungen** an die staatliche und kommunale Verwaltungs- und Gebietsorganisation in Niedersachsen abgeleitet.

Wir bedanken uns an dieser Stelle für die engagierte Mitwirkung und konzeptionelle Erarbeitung dieses Arbeitspapiers bei allen ExpertInnen der Zukunftswerkstätten! Wir würden uns freuen, wenn das Arbeitspapier dazu beiträgt, die notwendige Debatte um leistungsfähige Verwaltungsstrukturen in Niedersachsen argumentativ zu bereichern.



Petra Wilke, Leiterin des Landesbüro Niedersachsen der Friedrich-Ebert-Stiftung

2 Vorwort

Verantwortungsvolle Politik in und für Niedersachsen muss sich den Herausforderungen der Gegenwart stellen. Sie ist aufgefordert, positive Rahmenbedingungen für das Leben und Arbeiten der Bürgerinnen und Bürger zu schaffen und damit ihren Beitrag für gute Lebenschancen aller Menschen in unserem Bundesland zu leisten. Zu den aktuellen Herausforderungen gehört zweifelsohne auch die Optimierung und Weiterentwicklung der Verwaltungsstrukturen in Niedersachsen. Dabei dient die notwendige Diskussion keinem Selbstzweck. Es geht nicht um eine Selbstbeschäftigung von Politik und Verwaltungswissenschaft, sondern es geht sehr konkret um modernes Regieren mit mehr Effizienz, Transparenz und Bürgernähe kommunaler und staatlicher Verwaltungsstrukturen. Mit anderen Worten: Es geht um einen zentralen Aspekt der Gestaltung unseres Gemeinwesens in den Gemeinden, Städten und Landkreisen!

Veränderte fiskalische Rahmenbedingungen, der demografische Wandel sowie die Auswirkungen der Europäisierung und Globalisierung bilden dabei den Hintergrund, vor dem die Anforderungen an eine leistungsstarke Verwaltungsstruktur zu beschreiben sind. Eine „perfekte Verwaltung“ unseres Bundeslandes wird es nicht geben können. Jede Struktur hat ihre Vorzüge und ihre Schwächen. In diesem Sinne haben die AutorInnen der nachfolgenden Überlegungen Szenarien optimierter Verwaltungsstrukturen beschrieben. Zu danken ist ihnen dafür, dass sie dabei die Gestaltungsmöglichkeiten der Menschen vor Ort und damit die Mitwirkungsmöglichkeiten ehrenamtlicher Politik nicht aus dem Auge verloren haben. Als Sozialdemokrat bin ich davon überzeugt, dass nur dann, wenn Menschen beteiligt sind und mitgenommen werden, die notwendigen Veränderungen auch tragen können.



Garrelt Duin MdB, Vorsitzender des SPD-Landesverbandes Niedersachsen

3 Ausgangslage und Problemaufriss

Seit Mitte der 1990er Jahre sind bundesweit **einschneidende Verwaltungsstrukturreformen** in den Ländern zu beobachten. Anders als die Modernisierungsvorhaben in den 1960er und 1980er Jahren folgen sie jedoch in erster Linie fiskalischen Erwägungen. Im Mittelpunkt stehen:

- die Verminderung des Personaleinsatzes,
- der Verzicht **auf** und die Privatisierung **von** öffentlichen Aufgaben außerhalb der staatlichen Kern- und Hoheitsbereiche,
- der Abbau von Parallelstrukturen in den Landesverwaltungen,
- eine Verschlinkung der den Ministerien nachgeordneten Bündelungs- und Sonderbehörden,
- die Verlagerung von Aufgaben auf die kommunale Ebene (Funktionalreformen) sowie
- die Maßstabsvergrößerung kommunaler Gebietsstrukturen, vor allem in den neuen Ländern.

Dabei haben sich in den vergangenen Jahren **Modelle und Leitbilder** herausgebildet. Diskutiert werden einerseits Konzepte einer konzentrierten Dreistufigkeit (mit erweiterter Bündelungsfunktion der Mittelinstanzen) oder einer konsequenten Zweistufigkeit (durch den Verzicht auf Bezirksregierungen und eine Stärkung der kommunalen Ebene). Wie der Vergleich zeigt, hängt die Orientierung der Länder maßgeblich von ihrer Größe ab. Mit Ausnahme Niedersachsens haben ausschließlich kleinere Länder zweistufige Verwaltungen realisiert (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland und Schleswig-Holstein). In allen anderen Fällen wurde in unterschiedlicher Form an drei Verwaltungsebenen festgehalten. Dies lässt sich an den gegebenen Strukturen ablesen: Länder wie Baden-Württemberg, Hessen oder Sachsen kommen mit bedeutend weniger Sonderbehörden aus. In Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein werden die Gebietsstrukturen auch deshalb intensiver diskutiert, da hier unterhalb der Ministerialebene staatliche Koordinationskapazitäten nicht vorhanden sind.

Mit der **Auflösung der Bezirksregierungen** zum 01.01.2005 hat Niedersachsen nicht nur als erstes großes Flächenland auf Mittelinstanzen verzichtet, sondern zugleich einen beispiellosen Systemwechsel beschritten. Damit wird die zentrale Herausforderung der niedersächsischen Verwaltungspolitik deutlich: Wo Länder wie Nordrhein-Westfalen, Bayern oder Rheinland-Pfalz mit Bündelungsbehörden eine Koordination unterhalb der Ministerialebene und in der Fläche des Landes gewährleisten, fehlen entsprechende Strukturen in Niedersachsen. Die zwischenzeitlich eingerichteten Regierungsvertretungen waren dazu schon ihrem Anspruch nach nicht in der Lage. Auch die kommunale Ebene vermochte dies nicht aufzufangen, da sich die Verwaltungskraft der einzelnen Gebietskörperschaften sehr unterschiedlich darstellt. Dennoch verzichtet das Land bislang auf eine überörtliche Bündelung von Ordnungs- wie Planungsbelangen und so muss die Staatsaufsicht allein auf der Ebene der Landesregierung sicher gestellt werden. Die obersten Behörden zeichnen sich deshalb stärker als in anderen Ländern dieser Größe durch einen hohen Anteil operativer Vollzugsaufgaben aus.

Die sog. **Phase 1 der niedersächsischen Verwaltungsmodernisierung** wurde zwischen 2003 und 2005 sehr zügig umgesetzt. Möglich wurden einschneidende Veränderungen vor allem dadurch, dass der finanzielle Handlungsdruck in den Vordergrund rückte und die Konzentration auf den staatlichen Bereich Widerstände reduzierte. Hinzu kamen erkennbare Vorbehalte der neu ins Amt gelangten schwarz-gelben Regierung gegen eine vermeintlich überbordende Verwaltungsorganisation. Letzteres lässt sich zwar im Vergleich der Länder nicht erhärten, zumal Niedersachsen Ende der 1990er Jahre eher zu den Vorreitern in der strukturellen Verwaltungsvereinfachung zählte. Dennoch fand die Argumentation der Landesregierung durchaus Unterstützung – im kommunalen Bereich wie auch in der weiteren Öffentlichkeit.

Umso mehr ist zu fragen, wie sich der vollzogene Systemwechsel tatsächlich auswirkt und wo die **Trennlinie zwischen Vorteilen und Funktionsdefiziten** zu ziehen ist. Beginnt man mit den von der

Landesregierung in den Vordergrund gerückten fiskalischen Argumenten, kann der erhebliche Abbau von Planstellen nicht bestritten werden. Inwieweit er schon heute zu einer tatsächlichen finanziellen Entlastung führte, muss indes offen bleiben. Vorzeitige Ruhestandsregelungen und die Verlagerung in die mittelbare Verwaltung schmälern die Bilanz. Niedersachsen zählt zwar im Vergleich der Länder zu jenen, die gemessen an den Personalwirkungen sehr umfassende Reformen durchgeführt haben. Dies scheint allerdings nicht allein vom gewählten Reformansatz abzuhängen, da auch dreistufige Länder wie Baden-Württemberg oder Sachsen-Anhalt hohe Stelleneinsparungen realisierten.

Systematisch und formal konnte durch den Verzicht auf Mittelinstanzen ein **weitgehend zweistufiger Verwaltungsaufbau** verwirklicht werden. Die ehemaligen Bündelungskapazitäten wurden personell wie institutionell aufgelöst. Es sind aber erhebliche Defizite erkennbar, die sich auf die fehlende Abstimmung von Landespolitik in der Fläche und eine fachliche wie räumliche Überlastung dezentraler Einheiten beziehen. Zwar kam es im Rahmen der Reform nur zu begrenzten Aufgabenverlagerungen in den kommunalen Bereich, doch führten bereits diese vereinzelt zu Überforderungen (etwa im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes). Zugleich fehlt eine praktikable Rückkopplung mit der Landesebene. Ministerien werden zum Flaschenhals für regionale Entscheidungen. Zugleich tritt eine strategische Steuerung hinter Aufgaben des täglichen Vollzugs und der gesamthaften Aufsicht zurück.

Dem steht die zahlenmäßige, kompetenzielle und personelle **Ausweitung von Sonderbehörden** gegenüber (Landesschulbehörde, NLWKN, GLL, usw.). Sie erschweren eine effektive Koordination und beeinträchtigen die Transparenz des Verwaltungshandelns im Innen- wie im Außenverhältnis. Weder die mit vorwiegend weichen Kompetenzen und ohne Koordinationsmöglichkeiten ausgestatteten Regierungsvertretungen noch der Verzicht auf Widerspruchsverfahren konnten hier Abhilfe schaffen. Auch blieb bislang eine auf Ressortabstimmung und Projektfähigkeit gerichtete Verfahrensoptimierung aus. Dies gilt ebenso für die sog. Phase 2 der Verwaltungsmodernisierung, die die Landesregierung ab 2005 initiierte.

Zusammengefasst muss die **niedersächsische Verwaltungsmodernisierung** deshalb als **mängelbehaftet und unvollendet** gelten. Sie lässt einen konzeptionellen Rahmen vermissen, der unterhalb der Ministerialverwaltung den Verzicht auf Bündelungsbehörden auffängt. Dies ist nicht zuletzt auf die Dominanz fiskalischer Erwägungen zurückzuführen. Sie begrenzt die Spielräume für Entwicklungsaufgaben, die jedoch Land wie Kommunen im Rahmen von Ordnungs- und Ausgleichsfunktionen erfüllen müssen. Damit findet sich der gewählte Reformansatz zwar nicht von vornherein in Frage gestellt, jedoch erscheinen seine systematischen Lücken kritikwürdig. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die Herausforderungen des demografischen Wandels und eine heterogene Regionalentwicklung. Auf staatlicher wie auf kommunaler Ebene fehlen derzeit in der Fläche annähernd gleichgewichtige und leistungsfähige Verwaltungsstrukturen, die den Bedarfen von Wirtschaft und Gesellschaft gerecht werden. Das Land muss deshalb in naher Zukunft eine **dritte Phase der Verwaltungsmodernisierung** einleiten. Sie sollte nicht mehr den bloßen Abbau von Verwaltung, sondern ihre zukunftsfähige Reorganisation zum Gegenstand haben. Auch dieser Prozess beinhaltet Effizienzpotenziale, darf sich aber nicht darin erschöpfen.

4 Handlungsbedarf und Anforderungen an die Verwaltungspolitik

Unabhängig davon, wie der mit der Auflösung der Bezirksregierungen beschrittene Systemwechsel bewertet wird, ist im Bereich der niedersächsischen Verwaltung **erheblicher Handlungsbedarf** erkennbar. Dies gilt sowohl für die staatlichen Strukturen als auch für die Institutionen und die Gebietsorganisation der Kommunen. Obgleich die Landesregierung die Verwaltungsmodernisierung seit 2005 unverändert als Erfolg kennzeichnet, scheint sie ebenfalls erweiterte Reformforderungen zu sehen. Hierfür sprechen einerseits die Diskussion um die Regierungsvertretungen und die Anpassung nachgeordneter Landesbehörden, andererseits die diversen Initiativen im kommunalen Bereich (IKZ-Förderung, Zukunftsvertrag, Leitbildüberprüfung).

Problematisch ist hingegen, dass für gegebene Systemschwächen, die aus dem Verzicht auf bündelnde Mittelinstanzen und der unterschiedlichen Verwaltungskraft der Kommunen resultieren, bislang weder operative noch strukturelle Lösungsansätze entwickelt wurden. Dies verbindet sich seit Beginn der Verwaltungsmodernisierung mit dem **Verzicht auf ein Gesamtkonzept**, das den zwingenden Zusammenhang zwischen staatlichen und kommunalen Strukturen herstellt.

Aus den benannten Gründen hat die Friedrich-Ebert-Stiftung aufbauend auf eine Defizit-Analyse im Herbst 2009 eine **Zukunftswerkstatt** initiiert, um die gegebenen Fehlstellen zu füllen. Dabei ging es nicht um die Entwicklung eines idealen Verwaltungsmodells, sondern um die Identifikation von Kriterien für eine nachhaltige Verwaltungspolitik. Diese sollen die Ableitung von Szenarien ermöglichen, um der künftigen Organisationsentwicklung eine Orientierungshilfe zu geben. Mit Unterstützung von Vertreterinnen und Vertretern aus der staatlichen und kommunalen Verwaltungspraxis sowie der Verwaltungswissenschaft wurden deshalb

- **Grundsätze und Ziele** einer längerfristig tragfähigen Verwaltungspolitik formuliert,
- **Kriterien und Stellschrauben** eines praktikablen Gesamtkonzepts benannt und
- daraus **konkrete Anforderungen** an die staatliche und kommunale Verwaltungs- und Gebietsorganisation in Niedersachsen abgeleitet.

4.1 Grundsätze und Ziele einer nachhaltigen Verwaltungspolitik

Forderungen nach einer wirtschaftlichen, effektiven, bürgernahen und Teilhabe ermöglichenden Verwaltung sind heute allseits akzeptiert. In der Diskussion mit PraktikerInnen und ExpertInnen wird jedoch erkennbar, dass sie in dieser Allgemeinheit unpraktikabel und dazu geeignet sind, jede Reform oder sogar das Festhalten an ungeeigneten Strukturen zu begründen. Insofern bedarf es einer Konkretisierung von Grundsätzen und Zielen, die den erheblich **komplexeren Anforderungen an Verwaltung gerecht werden**. Dies gilt umso mehr, als heute angesichts sozioökonomischer wie ökologischer Unsicherheiten ein wirkungsvolles staatliches Handeln wichtiger geworden ist. Damit verbinden sich Prioritäten und Festlegungen, die ordnungs- und demokratiepolitische Fragen aufwerfen, während eine allein fiskalisch geprägte Betrachtung zu kurz greift.

Hinzu tritt das Problem, dass Verwaltungsreformen **kein populäres Thema** darstellen. Die Bevölkerung erwartet funktions- und leistungsfähige Behörden, tritt ihnen aber zugleich mit einer bürokratiekritischen Skepsis gegenüber. Veränderungen stoßen daher meist auf geringes Interesse. Sie sind regelmäßig auch nicht wählerwirksam, es sei denn, Reformen greifen in Traditions- und Besitzstände ein und erzeugen dadurch Widerstände. Verwaltungspolitik ist somit durchaus riskant, was nicht nur in Niedersachsen die Konzentration auf bürgerferne staatliche Strukturen erklärt. Dabei erleichterte die Annahme einer bürokratieskeptischen Attitüde durchaus die Abschaffung der Bezirksregierungen und erzeugte eine gewisse, wenn auch nicht sachlich begründete Popularität dieser Maßnahme.

Angesichts solcher Rahmenbedingungen wurden **vier Grundsätze für Niedersachsen** entwickelt, denen ein komplexeres Verständnis von Verwaltung zugrunde liegt und die damit zu praktikableren Zielen führen:

- **Effektive Verwaltung** muss nicht nur funktionieren, sondern gestalten können. Ihre Organisation ist so auszurichten, dass sie ihre regulären Aufgaben zielgerichtet und qualitätsorientiert erbringen kann. Darüber hinaus muss sie dazu in der Lage sein, auf neue, befristete und unerwartete Anforderungen adäquat zu reagieren. Eine auf den Regelbetrieb reduzierte Verwaltung läuft hingegen Gefahr, wesentliche Entwicklungschancen nicht oder nur eingeschränkt wahrnehmen zu können. Ungeachtet des notwendigen Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes müssen dabei Relationen beachtet werden. Klassische Ordnungs- und Fachverwaltung hat auf Landesebene immer noch einen eher geringen Umfang. Soll es hier zu Veränderungen kommen, muss geklärt sein, wo und in welcher Form fortbestehende Aufgaben ebenso wirkungsvoll wahrgenommen werden. Darüber hinaus zeichnen sich öffentliche Funktionen zunehmend durch einen hohen Komplexitäts- und Verflechtungsgrad aus. Dies gilt fachlich wie räumlich. Effektive Verwaltung ist somit auch immer koordinierende Verwaltung. Bündelungsfunktionen auf Landes-, regionaler und örtlicher Ebene erscheinen insofern unverzichtbar. Variabel ist hingegen die Trägerschaft dieser Aufgaben.
 - ⇒ *Für Niedersachsen folgt daraus die Forderung, die Koordinations- und Steuerungsfähigkeit des Landes zu erhöhen. Dies muss weder zu einer völligen Abkehr vom bisherigen Modernisierungsprozess führen, noch in einer Wiedererrichtung der Bezirksregierungen münden. Kompensation kann ebenso auf kommunaler Ebene erfolgen, muss aber auch dort ausreichend leistungs- und integrationsfähige Kapazitäten vorsehen.*
- **Räumlich ausgewogene Verwaltung** bezieht sich auf die entwicklungspolitischen und wirtschaftsgeografischen Erfordernisse eines Flächenlandes. Ebenso wenig wie auf dezentrale Einheiten verzichtet werden kann, darf ihre Struktur allein örtlichen Interessen und politischen Opportunitäten folgen. Daraus leitet sich für die Verwaltungsgliederung der Anspruch ab, raumstrukturelle Zusammenhänge organisatorisch abzubilden und integrationsfähige Handlungs- und Ausgleichskapazitäten zu schaffen. Anzustreben sind Gebietszuschnitte, die leistungsfähige Ausgleichssysteme beinhalten, Entwicklungsachsen berücksichtigen und Finanzierungskonflikte reduzieren. Dies gilt in besonderem Maße für Stadt-Umland-Räume.
 - ⇒ *In Niedersachsen bedingt das eine Überprüfung der kommunalen Strukturen insbesondere in der Weise, dass auf Gemeindeebene zentrale Orte in ihr Umfeld eingefasst sein müssen und damit zu einer hinreichenden Leistungsfähigkeit gelangen. Ergänzend dazu sind die Zuschnitte staatlicher Behörden daraufhin zu überprüfen, ob sie mit den örtlichen und regionalen Bezügen übereinstimmen.*
- **Wirtschaftliche Verwaltung** bemisst sich nicht an einer immer weiter gehenden Personalreduzierung, sondern am Verhältnis zwischen Ressourceneinsatz und Ergebnis. Sofern der öffentliche Aufgabenbestand nicht reduziert wird und dies ggf. auch gar nicht wünschenswert erscheint, müssen effiziente Strukturen auf ihren Zweck ausgerichtet werden. Das schließt einfachere Organisationslösungen nicht aus, verweist aber vor allem auf Synergien und somit auf die Zusammenfassung von Verwaltungseinheiten. Eine entsprechende Verpflichtung zur Überprüfung gegebener Strukturen leitet sich daraus sowohl für das Land als auch die Kommunen ab.
 - ⇒ *In der niedersächsischen Landesverwaltung scheinen Grenzen erreicht. Diskussionswürdig stellt sich indes die Verfasstheit der kommunalen Ebene dar. Unbestreitbar sind zwar auch hier die massiven Einsparungen der vergangenen Jahre, doch wurden diese ohne größere Strukturveränderungen und damit auch zulasten des Leistungsumfangs erzielt. Verwaltungs- und Gebietsreformen sollten deshalb künftig dazu dienen, die öffentliche Organisation effektiver zu gestalten und Ressourcen für Entwicklungsaufgaben frei zu machen.*

- **An den Aufgaben orientierte Verwaltung** heißt, dass sich gegebene Strukturen weder auf Landes- noch auf kommunaler Ebene als Selbstzweck verstehen dürfen. Der besondere Schutz der kommunalen Selbstverwaltung steht dabei außer Frage. Sie verwirklicht vor Ort die unverzichtbare Teilhabe an öffentlichen Entscheidungen. Eine Veränderung ihrer Strukturen muss dies berücksichtigen. Etwaige Gebietsreformen können deshalb nicht allein unter fiskalischen Gesichtspunkten diskutiert werden, sondern sollen den Kommunen materielle Gestaltungspotenziale in Aussicht stellen. Sie sind deshalb regelmäßig mit einer finanziellen Besserstellung zu verbinden und müssen eine kompetenzielle Aufwertung der betroffenen Gebietskörperschaften vorsehen.
 - ⇒ *In Niedersachsen stellt dies ein zentrales Kriterium für künftige Strukturveränderungen dar. Sie sollten nicht – wie im Fall der Anpassungen in der Landesverwaltung – allein finanziellen oder bürokratiekritischen Motiven folgen. Stattdessen sind Reformen auch und gerade entwicklungspolitisch und aufgabenbezogen zu begründen. Entsprechende Forderungen der Kommunen sind gerechtfertigt.*

4.2 Kriterien und Stellschrauben eines praktikablen Gesamtkonzepts

Die vorgenannten Grundsätze und Ziele stehen in einem komplexen **Spannungsverhältnis** zueinander. Dieses lässt sich anhand von fünf Stellschrauben beschreiben. Sie machen die jeweiligen Wechselwirkungen kenntlich und dokumentieren damit jene Kriterien, an denen sich die künftige Verwaltungspolitik in Niedersachsen orientieren sollte:

- **Koordination und Entwicklungsfähigkeit versus Dezentralität und Subsidiarität**
 In Niedersachsen ist ein Bedarf an effektiver Steuerung im überörtlichen Rahmen erkennbar. Dieser kann nach Auflösung der Bezirksregierungen derzeit nicht im staatlichen Bereich geleistet werden. Insofern stellt sich die Frage, ob und inwieweit neue Strukturen des Landes geschaffen werden müssen oder die kommunale Kreis- und Regionalebene diese Lücke füllen kann. In jedem Fall verbindet sich damit ein gewisser Verlust an Dezentralität und Bürgernähe, sofern Kompetenzen nicht auf die Kommunen übergehen oder ihre Strukturen vergrößert werden müssen. Gleiches gilt für das Verhältnis zwischen Kreis- und Gemeindeebene. Eine Verbesserung der Koordinationsfähigkeit mit Hilfe von Gebietsreformen verlangt also ergänzende Regelungen, um dezentrale Entscheidungsspielräume und Mitwirkungsmöglichkeiten zu erhalten.
- **Synergien und Größe versus Teilhabe und Bürgernähe**
 Die Vergrößerung von Verwaltungsstrukturen eröffnet mit Blick auf fachliche und materielle Synergien erhebliche Gestaltungs- und Einsparpotenziale. Aufgrund der finanziellen Situation von Land und Kommunen, der fiskalischen Verpflichtung im Rahmen der Schuldenbremse sowie der entwicklungspolitischen und demographischen Herausforderungen spricht das für eine Konzentration der Gebietsorganisation auch und gerade im kommunalen Bereich. Dem steht die zunehmende Entfernung der Verwaltung von den örtlichen Verhältnissen gegenüber. Ehrenamtliche Mitwirkung wird deutlich erschwert. Sofern also eine Anpassung der Größenordnungen beabsichtigt ist, müssen insbesondere im gemeindlichen Bereich auch in dieser Hinsicht Kompensationen gefunden werden, um lokale Demokratie und eine vitale Selbstverwaltung zu gewährleisten.
- **Staatliche versus kommunale, kreisliche versus gemeindliche Aufgabenwahrnehmung**
 Das Land muss sich entscheiden: Entweder es nimmt Aufgaben im Rahmen der unmittelbaren Verwaltung durch eigene Behörden wahr und behält damit direkten Steuerungseinfluss oder es beschränkt sich auf Weisungskompetenzen und Rahmenregelungen, kann dafür aber der Kommunalverwaltung mehr Raum lassen. Unter Berücksichtigung gegebener Koordinationserfordernisse und möglicher Synergien führt das angesichts von Funktionsdefiziten zu der Notwendigkeit, neue Verwaltungskapazitäten zu schaffen oder vorhandene zu erweitern. Ohne eines von beidem

ist ein Flächenland von der Größe und Heterogenität Niedersachsens nicht regierbar. Genauso verhält es sich im kommunalen Bereich. Will man die Kreis- und Regionalebene stärken und den Gemeinden mehr Kompetenzen zuweisen, müssen auch dort Anpassungen vorgenommen werden. Andernfalls drohen zu große Aufsichtsspannen, überlastete Strukturen und eine entkernte Selbstverwaltung vor Ort.

▪ **Aufgabenumfang und Verantwortung versus Teilhabe und örtliche Selbstverwaltung**

Kommunale Selbstverwaltung setzt voraus, dass den Kommunen tatsächlich Kompetenzen und Verantwortung übertragen werden. Hier bedürfte es in Niedersachsen neben der finanziellen Absicherung einer deutlichen Erweiterung des Kompetenzkatalogs – im übertragenen wie im eigenen Wirkungskreis. Dies erfordert jedoch ausreichend leistungsfähige Gebietskörperschaften – mindestens aber äquivalente Verwaltungsformen auf der Basis interkommunaler Zusammenarbeit – die ein effizientes Verwaltungshandeln ermöglichen. Dabei ist allerdings insbesondere auf Gemeindeebene den ortsnahen Mitwirkungsmöglichkeiten der ehrenamtlichen Kommunalpolitik Rechnung zu tragen, z. B. durch Stärkung der Ortschaftsverfassung in größeren Gemeinden.

▪ **Kooperationshoheit und Dezentralität versus Transparenz und demokratische Kontrolle**

Föderale Organisation unter Einschluss kommunaler Selbstverwaltung ist notwendiger Weise vielschichtig und komplex. Dies gilt umso mehr, wenn gewachsene dezentrale Strukturen möglichst erhalten bleiben und auf dem Wege flexibler Arbeitsformen und Kooperationen leistungsfähiger gemacht werden sollen. Darunter leiden Transparenz und Anschlussfähigkeit der Organisation. Sie führen auch zu individuellen Lösungen und erschweren die Koordination überörtlicher Angelegenheiten. Hinzu tritt die Entfernung von den durch Wahlen legitimierten Vertretungskörperschaften. Sie können ihrer Kontrollfunktion nur noch mittelbar nachkommen und stellen die öffentliche Aufgabenverantwortung nach außen eingeschränkt dar.

4.3 Anforderungen an die staatliche Verwaltungsorganisation

Aus den dargestellten Zielen und Kriterien leiten sich konkrete Anforderungen an die staatliche Verwaltungsorganisation in Niedersachsen ab. Sie zielen auf eine erhöhte **Gestaltungsfähigkeit des Landes** und die **Stärkung kommunaler Selbstverwaltung** unter Beachtung von Wirtschaftlichkeit und Teilhabe. Das heißt im Einzelnen:

- Die Landesverwaltung, vor allem aber die Landesregierung, muss wieder gesamträumlich und ressortübergreifend steuerungsfähig werden. Hierzu sind eine **Entlastung der Ministerien** vom operativen Vollzug und ihre **Konzentration auf Regierungsaufgaben** erforderlich. Die Geschäftsbereiche müssen einen Zuschnitt erhalten, der den Koordinationsbedarf auf Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung konzentriert und im nachgeordneten Bereich leistungsfähige Kapazitäten vorsieht. Zugleich sind die interministerielle Kooperation und Abstimmung zu verbessern und institutionell abzusichern (etwa im Rahmen dauerhafter Projektstrukturen und Federführungen).
- Die unterschiedlichen Entwicklungsbedarfe Niedersachsens sind zu einem erheblichen Teil jenseits der vorhandenen Kreisstrukturen zu bewältigen (Factory Outlet Center – FOC, Ausbau regenerativer Energieerzeugung und Küstenschutz als Beispiele). Ihre räumliche und fachliche Komplexität verlangt in der Fläche eine **koordinierende Organisationsform** flächenmäßig oberhalb der heutigen Kreisstufe, die den Steuerungsansprüchen des Landes gerecht wird. Daraus muss zwar nicht notwendiger Weise die Einrichtung neuer Regionalbehörden folgen, jedoch ist zumindest eine territorial erweiterte Wahrnehmung von Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises durch die Kommunen erforderlich.
- Schnittstellen zwischen Behörden und Gebietskörperschaften sind unvermeidlich, daher müssen sie transparent und passgenau ausgestaltet werden, um Reibungsverluste und Koordinationskos-

ten zu minimieren. Einräumige Verwaltungsstrukturen sind von daher unverändert wünschenswert, zumindest aber sollten Regelungen getroffen werden, die eine sachadäquate Zuordnung von Zuständigkeiten gewährleisten. Das gilt auch und gerade für befristete Projektverantwortlichkeiten (z. B. Jade-Weser-Port sowie großräumige Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren).

- Die angesprochene Schnittstellenproblematik öffentlichen Handelns legt darüber hinaus eine **Verschlinkung und Rückführung von Sonderbehörden** nahe. Deren Zahl nahm infolge der Verwaltungsmodernisierung seit 2003 erheblich zu und beeinträchtigt nicht nur die Gestaltungspotenziale des Landes. Dies erscheint auch unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten nachteilig, da gerade im Vergleich mit anderen Ländern operative Synergien unausgeschöpft bleiben (etwa im Bereich des technischen Umweltschutzes und bei der Durchführung komplexer Genehmigungsverfahren). Soweit es sich dabei um Einrichtungen mit wenigen Berührungspunkten zu anderen Behörden handelt, sollten betriebliche Arbeitsformen oder eine rechtliche Verselbstständigung geprüft werden (Hochbau- und Immobilienverwaltung als Beispiel).

4.4 Anforderungen an die kommunale Verwaltungs- und Gebietsorganisation

Wie bereits dargestellt kann die kommunale Verwaltungs- und Gebietsorganisation nicht losgelöst von staatlichen Strukturen beurteilt werden. Neben originären Reformfordernissen auf Gemeinde- und Kreisebene müssen landesweite Bedarfe mitgedacht werden, wobei der Stärkung von Selbstverwaltung Vorrang einzuräumen ist. Dementsprechend geht es im kommunalen Bereich vor allem darum, die erforderliche **Leistungsfähigkeit im lokalen wie im überörtlichen Maßstab** herzustellen und mit den Ansprüchen an Bürgernähe und Teilhabe auszutüfeln. Konkret heißt das:

- Den Kommunen sollen **auf Kreis- und Gemeindeebene möglichst viele Aufgaben** übertragen werden, um eine bürgernahe Verwaltung zu erhalten. Entsprechende Funktionalreformen richten sich auf Zuständigkeiten staatlicher Behörden, sollten aber auch die bislang im übertragenen Wirkungskreis wahrgenommenen Aufgaben betreffen. Nur wenn es in beiden Bereichen zu mehr Dezentralität kommt, kann die für eine vitale Selbstverwaltung notwendige Gestaltungsfähigkeit gestärkt werden.
- Voraussetzung dafür ist eine hinreichende Verwaltungskraft und Integrationsfähigkeit der Kommunen. Geht man von einer flächendeckenden und einheitlichen Delegation aus, verlangt das zumindest in bestimmten Regionen die **Anpassung von Größenordnungen und Gebietszuschnitten**. Der Streit um die Reihenfolge von Struktur- und Funktionalreformen ist vor diesem Hintergrund unnötig. Beide Vorhaben bilden kommunizierende Röhren und sind in ihrer Umsetzung und Vermittelbarkeit voneinander abhängig. Um staatliche Trägerschaften und dezentrale Ausgleichsmechanismen zu begrenzen, bedarf es vielerorts erweiterter Kapazitäten. Diese wiederum sind nur dann sinnvoll, wenn sie materiell bedeutsame Entscheidungsspielräume beinhalten und durch eine lebendige Kommunalpolitik ausgefüllt werden.
- Ungeachtet dessen kann auch die finanzielle Lage von Kommunen für eine Restrukturierung ihrer Gebiets- und Verwaltungsorganisation sprechen. So führen Fusionen und interkommunale Zusammenarbeit nachweislich zu einem **verbesserten Ressourceneinsatz**. Allerdings gilt erneut, dass sich eine Reform darin nicht erschöpfen darf, sondern den Kommunen die erwirtschafteten Spielräume belassen und sie über zusätzliche Kompetenzen erweitern muss.
- Mit der Auflösung der Bezirksregierungen wurden jene staatlichen Stellen abgeschafft, die auf den **Ausgleich heterogener Kapazitäten und raumstruktureller Konflikte** hinwirken sollten. Weder die Regierungsvertretungen noch die neu geschaffenen zentralen Ämter und Einrichtungen vermochten diese Lücke zu füllen. Umso mehr stellt sich diese Herausforderung den Kommunen. Das gilt für Stadt-Umland-Räume, betrifft aber ebenso regionale Disparitäten, wie sie etwa in Südost-Niedersachsen bestehen. Vor allem wenn das Land keine zusätzlichen Koordinationsfor-

men in der Fläche aufbaut, muss es im Interesse der Kommunen liegen, entsprechende Fehlstellen zu kompensieren. Auch das erfordert mehr Kooperation und die Herstellung einer gleichmäßigeren Verwaltungskraft.

- Insbesondere auf der Gemeindeebene hängt eine vitale Selbstverwaltung von **Bürgernähe und der Möglichkeit zu Teilhabe und Mitwirkung** ab. Damit verbindet sich die Forderung nach lokalen Entscheidungen und ortsnahem Vollzug. Beides muss ein zentrales Kriterium der Verwaltungspolitik bleiben. Zugleich darf der materielle Gehalt von Selbstverwaltung nicht vernachlässigt werden. Dezentrale Entscheidungsmöglichkeiten müssen relevant sein, also möglichst souverän getroffen und direkt verantwortet werden. Mehrebenensysteme, wie sie in Gestalt der Samtgemeinden und aufgrund interkommunaler Zusammenarbeit entstanden sind, unterliegen hier berechtigter Kritik. Hinzu kommt, dass sich komplexe Ordnungsaufgaben, große Träger-schaften und erweiterte Transferleistungen nicht auf wenige Tausend Einwohner beschränken lassen. Deshalb sind demokratiepolitische Anforderungen auch mit Blick auf ihre Reichweite und inhaltliche Bedeutung zu beurteilen. Einer rein funktional oder finanziell begründeten Gebietsreform setzt das ebenso Grenzen wie der bloßen Fortschreibung vorhandener Strukturen. Umgekehrt kann die Vergrößerung kommunaler Organisationseinheiten zu Bürgernähe und Teilhabe beitragen, sofern eine Maßstabsvergrößerung mit erweiterten und der Kommunalpolitik zugänglichen Kompetenzen verknüpft wird.

5 Vier Szenarien für die niedersächsische Verwaltung

Aus den oben formulierten Anforderungen an die staatlichen und kommunalen Verwaltungsstrukturen lassen sich unterschiedliche Schlüsse ziehen. Sie werden im Folgenden anhand von vier **idealtypischen Szenarien** veranschaulicht. Gemeinsam ist ihnen der Anspruch, die benannten Fehlstellen gleichermaßen zu adressieren, also jeweils ein Gesamtkonzept für Land, Kreisstufe und Gemeinden aufzustellen. Sie unterscheiden sich hingegen im Ausmaß der notwendigen Reformen und der Intensität, mit der sie den staatlichen und kommunalen Bereich verändern:

- Das erste Szenario eines **optimierten Status quo** legt den Schwerpunkt auf die Landesverwaltung und sieht auf Seiten der Kommunen nur begrenzte Anpassungen vor.
- Zu einer deutlicheren **Leistungssteigerung der Selbstverwaltung auf der Regional- und Gemeindeebene** gelangt das zweite Szenario und kommt infolgedessen mit einer schlankeren Staatsverwaltung aus.
- Das dritte Szenario geht mit der Bildung von **Regionalkreisen** und größeren Einheitsgemeinden noch einen Schritt weiter und macht damit dezentrale Landesbehörden gänzlich entbehrlich.
- Den umgekehrten Weg wählt das vierte Szenario, indem es neben einer staatlichen Regionalverwaltung kommunale Anpassungsleistungen vor allem über **interkommunale Zusammenarbeit** zu realisieren versucht.

5.1 Szenario 1: Optimierter Status quo

Auf der **Landesebene** werden die **Ministerien** verschlankt und auf ihre Regierungsaufgaben konzentriert. Der Zuschnitt der Geschäftsbereiche ist zu überprüfen und ihre Zahl möglichst auf acht zu reduzieren (etwa durch die Zusammenlegung von Kultus und Wissenschaft sowie von Umwelt und Landwirtschaft/ Verbraucherschutz). Um die Steuerung von Themen und Großvorhaben mit landesweiter Bedeutung zu verbessern, werden zwischen den Ressorts Projektzuständigkeiten mit klaren Federführungen und begrenzten Weisungsrechten festgelegt.

Vorbehaltlich weiterer Optimierungen bestehen im **nachgeordneten staatlichen Bereich** einzelne Oberbehörden sowie landesweit tätige Ämter und Betriebe für Fach- und Beratungsaufgaben fort (z. B. Landesamt für Soziales, Jugend und Familie, Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie, Landesbetrieb Landesvermessung und Geobasisinformation). Dezentral werden alle Behörden in ca. 12 Regionalverwaltungen mit Bündelungsfunktion für diejenigen Aufgaben zusammengefasst, die beim Land verbleiben (etwa Schulen, Gewerbeaufsicht, hoheitliche Aufgaben des jetzigen NLWKN). Zugleich werden hier die regionalen Geschäftsbereiche der zentralen und oberen Landesbehörden angesiedelt und Planfeststellungsverfahren für Großvorhaben durchgeführt. Die Behördenleitungen verfügen über effektive Koordinationsmöglichkeiten und die dienstliche wie fachliche Vorgesetztenfunktion. Die jeweils zuständigen Ressorts üben die Fachaufsicht aus. Da die Regionalbehörden direkt der Ministerialebene unterstehen, nach außen hin abschließend tätig werden und ihnen keine weiteren Einrichtungen nachgeordnet sind, bleibt der zweistufige Verwaltungsaufbau bestehen.

Auf der **kommunalen Kreis- und Regionsebene** werden sehr kleine Landkreise aufgelöst. Erhalten bleiben die kreisfreien Städte und ca. 30 leistungsfähige Kreise mit einer Mindesteinwohnerzahl von 100.000 Einwohnern. Ihr Aufgabenprofil erfährt dabei nur unwesentliche Änderungen. Geprüft wird jedoch die Überführung von Zuständigkeiten des übertragenen in den eigenen Wirkungskreis, wobei auch dies von der Verwaltungskraft der Gebietskörperschaften abhängig zu machen ist. Um Stadt-Umland-Probleme und fortbestehende Disparitäten bearbeiten zu können, werden vorhandene regionale Kooperationsstrukturen (insb. der Zweckverband Großraum Braunschweig) erhalten, informelle regionale Arbeitsformen ggf. weiter institutionalisiert und sonstige Formen interkommunaler Zusam-

menarbeit unterstützt. Freiwillige Zusammenschlüsse wie im Fall der Region Hannover bleiben wünschenswert und erhalten eine entsprechende Förderung durch das Land.

Im **gemeindlichen Bereich** werden leistungsfähigere Einheiten geschaffen. Diese können als Einheits- oder Samtgemeinden organisiert sein, müssen aber jeweils eine Mindestgröße von 10.000 Einwohnern aufweisen. Des Weiteren sind Formen der Gemeinschaftsarbeit an diesen Schwellenwert gebunden und darf die Zahl samtgemeindeangehöriger Gemeinden ein festgelegtes Höchstmaß nicht übersteigen (im Rahmen fünf bis zehn Gemeinden). Der dafür erforderliche Prozess wird nicht mehr nur freiwillig organisiert, sondern muss sich in einem definierten Zeitfenster vollziehen, an dessen Ende der Gesetzgeber tätig wird.

Der **Mehrwert** des Szenarios besteht vor allem darin, dass es kurzfristig und relativ konfliktfrei umgesetzt werden kann. Das Land verbessert seine Steuerungs- und Handlungsfähigkeit und gewährleistet Präsenz in der Fläche, ohne die alte Dreistufigkeit neu zu errichten. Auf der Ebene der staatlichen Regionalverwaltungen sind Synergien erreichbar und können fortbestehende Disparitäten und Koordinationsprobleme ausgeglichen werden. Die Kreisstufe hingegen löst die unter Wirtschaftlichkeits- und Effektivitätsgesichtspunkten problematischsten Konstellationen auf. Im gemeindlichen Bereich kommt es zu einer breiten Erhöhung der Verwaltungskraft, ohne örtliche Bezüge zu beeinträchtigen.

Nachteile und Risiken resultieren vor allem daraus, dass eine erweiterte staatliche Verwaltungsebene fortgeschrieben, die Leistungsfähigkeit der Kommunen auf der Kreis- und Regionsstufe nur partiell verbessert und der Aufgabenübergang auf die Kommunen begrenzt wird. Zugleich lassen sich hier wirtschaftsräumliche Verflechtungen auf regionaler Ebene nur partiell abbilden und bleibt das Land auf i. T. ineffiziente wie intransparente Kooperationsstrukturen angewiesen.

5.2 Szenario 2: Leistungssteigerung auf regionaler und Gemeindeebene

Wie im ersten Szenario werden auf der **Landesebene** die Ministerialverwaltung verschlankt, die Ressortzahl überprüft und die interministerielle Koordination verbessert. Im nachgeordneten Bereich bleiben einzelne Oberbehörden sowie landesweit tätige Ämter und Betriebe für Fach- und Beratungsaufgaben bestehen (z. B. Landesamt für Soziales, Jugend und Familie, Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie, Landesbetrieb Landesvermessung und Geobasisinformation). Dezentrale Strukturen werden ebenfalls reduziert und beschränken sich auf komplexere Fachaufgaben (z. B. Küstenschutz) sowie die Justiz- und Finanzverwaltung. Für die Zuordnung der Polizei kommen entweder weiterhin Landesbehörden oder die Kreisebene in Frage (wie in Nordrhein-Westfalen).

Auf der **kommunalen Kreis- und Regionsebene** kommt es zu einer umfassenden Gebietsreform. Hierbei werden 12 Kreise unter Einschluss der heute kreisfreien Städte gebildet. Letztere erhalten einen Sonderstatus entsprechend der Landeshauptstadt in der Region Hannover. Damit erreichen die neuen Gemeindeverbände regelmäßig eine Mindesteinwohnerzahl von 300.000 Einwohnern. Ihr Aufgabenprofil wird sowohl im übertragenen als auch im eigenen Wirkungskreis erweitert. Zuständig werden die Kreise für alle staatlichen Vor-Ort-Aufgaben, die im ersten Szenario den Regionalbehörden zugeordnet werden. Zu prüfen ist ferner die Überführung von weisungsabhängigen Landes- in pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, um den Charakter als kommunale Gebietskörperschaften mit eigenen Gestaltungspotenzialen zu stärken. Der Zweckverband Großraum Braunschweig geht in dieser neuen Struktur auf.

Im **gemeindlichen Bereich** werden deutlich leistungsfähigere Einheiten geschaffen. Diese können als Einheits- oder Samtgemeinden organisiert sein, müssen allerdings jeweils eine Mindestgröße von 20.000 Einwohnern aufweisen. Wie im ersten Szenario sind Formen der Gemeinschaftsarbeit an diesen Schwellenwert gebunden. Die Einheitsgemeinden nehmen im Außenverhältnis alle Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft wahr. Zugleich tritt eine gestärkte Ortsteilverfassung in Kraft. Auf der Gemeindeebene werden alle Aufgaben mit Publikumskontakt sowie die Schulträgerschaft für allgemeinbildende

Schulen angesiedelt, soweit sie keiner überörtlichen Steuerung oder Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion bedürfen (z. B. die Jugendhilfe sowie Aufgaben nach dem SGB II und SGB XII). Der notwendige Reformprozess wird auf der Basis eines Leitbildes zunächst im Rahmen einer Freiwilligkeitsphase organisiert, nach Ablauf einer definierten Frist jedoch auch mit gesetzlichen Maßnahmen unterstützt.

Der **Mehrwert** des Szenarios besteht darin, dass die Kommunen auf allen Ebenen gestärkt und wirtschaftsräumliche Bezüge besser abgebildet werden. Insbesondere die Stadt-Umland-Verflechtungen lassen sich in den vergrößerten Kreisstrukturen besser bearbeiten. Es kann daher auf ineffiziente und intransparente Kooperationsstrukturen verzichtet werden. Das Land hingegen konzentriert sich auf seine Kernfunktionen, erhält aber mehr als heute die Möglichkeit, in der Fläche eine koordinierte Entwicklung zu gewährleisten. Hierfür kann es auf die 12 Kreise zurückgreifen und dort (je nach Steuerungserfordernis) Aufgaben des übertragenen oder eigenen Wirkungskreises vorsehen. Die angestrebte Zweistufigkeit wird damit nicht nur formal, sondern auch strukturell verwirklicht. Im gemeindlichen Bereich finden sich Bürgernähe und Teilhabe gleichermaßen gestärkt, da vor Ort relevante Mitwirkungsmöglichkeiten erhalten bleiben und die materiellen Entscheidungspotenziale für die gesamte Gemeinde erweitert werden.

Nachteile und Risiken können hier insbesondere aus der Zusammenlegung sehr unterschiedlicher Kreise entstehen. Sofern Größenordnungen und Finanzkraft stark voneinander abweichen, muss das Land neue bzw. erweiterte Ausgleichsmechanismen vorsehen. Konsequenzreich ist zudem die Zurücknahme staatlicher Präsenz in der Fläche. Dies erfordert eine klare Aufgabenabgrenzung zwischen Landes- und kommunalen Aufgaben. Hinzu tritt die Verbesserung der Koordinationsfähigkeit auf der Ebene der Landesregierung, um auch ohne ausdifferenzierten Behördenapparat gesamtäumliche Fach- und Ordnungsbelange geltend machen zu können.

5.3 Szenario 3: Regionalkreise

Analog zum ersten und zweiten Szenario werden auf der **Landesebene** die Ministerialverwaltung verschlankt, die Ressortzahl überprüft und die interministerielle Koordination verbessert. Im nachgeordneten Bereich bleiben einzelne Oberbehörden sowie landesweit tätige Ämter und Betriebe für Fach- und Beratungsaufgaben bestehen (z. B. Landesamt für Soziales, Jugend und Familie, Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie, Landesbetrieb Landesvermessung und Geobasisinformation). Mit Ausnahme der Justiz- und Finanzverwaltung wird auf untere Landesbehörden verzichtet.

Auf der **kommunalen Kreis- und Regionalebene** werden 8 Regionalkreise unter Einschluss der heute kreisfreien Städte gebildet. Letztere erhalten einen Sonderstatus entsprechend der Landeshauptstadt in der Region Hannover. Damit erreichen die neuen Kreise regelmäßig eine Mindesteinwohnerzahl von über 500.000 Einwohnern. Die Vor-Ort-Aufgaben der Landesverwaltung werden vollständig in die Regionalkreisverwaltungen einbezogen, die (zusammen mit den Gemeinden) für alle Landesaufgaben untere staatliche Verwaltungsbehörden sind. Daneben ist auch hier die Überführung weisungsabhängiger Landes- in pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben vorgesehen, um den Charakter als kommunale Gebietskörperschaften zu gewährleisten. Die Regionalkreise übernehmen vorrangig strukturbestimmende Aufgaben (z. B. die Trägerschaft für den gesamten ÖPNV). Auch die Polizei wird bei den Regionalkreisen angesiedelt.

Im **gemeindlichen Bereich** werden leistungsfähige Einheiten geschaffen. Diese sind flächendeckend als Einheitsgemeinden ausgestaltet und verfügen jeweils über eine Mindestgröße von 30.000 bis 35.000 Einwohnern. Wie im zweiten Szenario ist eine gestärkte Ortsteilverfassung vorgesehen. Die Gemeinden nehmen alle Aufgaben mit Publikumskontakt sowie die Schulträgerschaft für allgemeinbildende Schulen wahr. Hinzu treten heutige Kreisaufgaben (z. B. Bauaufsicht und Auszahlung von Transferleistungen). Vorgesehen ist auch eine Erweiterung des eigenen Wirkungskreises. Der Reformprozess wird nach einer Freiwilligkeitsphase gesetzlich abgesichert.

Der **Mehrwert** des Szenarios besteht darin, dass das Land einen systematisch einfachen und strukturell leistungsfähigen Verwaltungsaufbau erhält. Öffentliche Aufgaben sind klar zugeordnet, die Zweistufigkeit wird konsequent und umfassend umgesetzt. Zugleich finden sich die Kommunen auf allen Ebenen gestärkt. Wirtschaftsräumliche Bezüge werden optimal abgebildet, komplexe Ausgleichsmechanismen und Kooperationsformen können entfallen. Das Land verzichtet zwar auf eine eigene Flächenpräsenz, erhält jedoch mit den Regionalkreisen leistungs- und integrationsfähige Strukturen, um im übertragenen Wirkungskreis Ordnungs- und Entwicklungsaufgaben zu bearbeiten. Im gemeindlichen Bereich finden sich Bürgernähe und Teilhabe gleichermaßen gestärkt, da vor Ort relevante Mitwirkungsmöglichkeiten erhalten bleiben und die materiellen Entscheidungspotenziale für die gesamte Gemeinde deutlich erweitert werden.

Nachteile und Risiken ergeben sich in diesem Szenario aus der erheblichen Maßstabsvergrößerung kommunaler Selbstverwaltung. Damit kann die Ortsverbundenheit öffentlicher Aufgabenwahrnehmung geschwächt werden. Ferner ist eine Beeinträchtigung bürgerschaftlicher Teilhabe und ehrenamtlicher Mitwirkung nicht auszuschließen. Darüber hinaus verzichtet das Land gänzlich auf eine eigene Präsenz in der Fläche und kann seine Entwicklungs- und Steuerungsansprüche nur noch mit Hilfe der Kommunen geltend machen.

5.4 Szenario 4: Kooperationsmodell mit optimierten Verwaltungsräumen

Auch im vierten Szenario wird auf der **Landesebene** eine Konzentration der Ministerien vorgesehen. Daneben bestehen im nachgeordneten Bereich einzelne Oberbehörden sowie landesweit tätige Ämter und Betriebe für Fach- und Beratungsaufgaben (z. B. Landesamt für Soziales, Jugend und Familie, Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie, Landesbetrieb Landesvermessung und Geobasisinformation). Dezentral werden wie im Szenario 1 (Kap. 4.1) alle Behörden und die beim Land verbleibenden Aufgaben in 12 bündelnden Regionalverwaltungen zusammengefasst. Da sie der Ministerialebene unterstehen, nach außen hin abschließend sind und ihnen keine weiteren Einrichtungen nachfolgen, bleibt der zweistufige Verwaltungsaufbau bestehen.

Auf der **kommunalen Kreis- und Regionsebene** wird auf eine obligatorische Gebietsreform verzichtet und stattdessen eine längerfristige Gebietskulisse für Kooperationen oder freiwillige Fusionen in Form von 12 Verwaltungsräumen etabliert. Sie kann finanzielle Anreize setzen und eine größenabhängige Delegation staatlicher Aufgaben vorsehen. Im Ergebnis bleiben also zunächst fast alle Kreise und kreisfreien Städte sowie die Region Hannover erhalten. Einzelne kreisangehörige Städte können bei hinreichender Verwaltungskraft ausgekreist werden. In diesem Szenario sollen also vor allem verbindlichere Formen **interkommunaler Zusammenarbeit** die Kapazität der Kreisstufe verstärken. Die 12 Verwaltungsräume werden vom Gesetzgeber vorgegeben und sind mit dem Zuschnitt der staatlichen Regionalbehörden abgeglichen. Dabei wird Wert darauf gelegt, dass die Stadt-Umland-Räume und überörtlichen Strukturen (Zweckverband Großraum Braunschweig als Beispiel) abgebildet werden. Um die Kooperationshoheit der Kommunen zu wahren, können sie über eine entsprechende Zuordnung von Aufgaben des eigenen Wirkungskreises grundsätzlich selbst entscheiden. Ein stärkerer Eingriff in diesen Kompetenzbereich soll soweit wie möglich vermieden werden. Die Übertragung staatlicher Aufgaben ist indes an eine einheitliche Wahrnehmung für den jeweiligen Verwaltungsraum gebunden. Wählen können die Kommunen zwischen einer Auftragsverwaltung (etwa durch Zweckvereinbarungen) oder gesonderte überörtliche Organisationseinheiten (Zweckverbände und gemeinsame Anstalten als Beispiele). Der Zweckverband Großraum Braunschweig und andere regionale Arbeitszusammenhänge werden gestärkt und ggf. weiter institutionalisiert. Im Ergebnis sollen innerhalb der 12 Kooperationsbereiche wesentliche strukturbestimmende Aufgaben gemeinsam wahrgenommen werden (z. B. Regionalplanung, ÖPNV, Wirtschaftsförderung, Berufsschulen). Unabhängig davon ist ebenfalls eine Überführung von Zuständigkeiten des übertragenen in den eigenen Wirkungskreis zu prüfen.

Im **gemeindlichen Bereich** werden zunächst eklatante Schwachstellen in Form von Kleinstgemeinden aufgehoben. Analog zur Kreisstufe schafft das Land einen längerfristigen Förderrahmen für verstärkte Zusammenarbeit und freiwillige Fusionen. Definiert werden verbindliche Kooperationsräume mit jeweils mindestens 10.000 Einwohnern, wobei Samtgemeinden und Einheitsgemeinden Vorrang genießen. Für die Übernahme von komplexeren Aufgaben und Trägerschaften (etwa die Trägerschaft von allgemeinbildenden Schulen) ist das Erreichen der benannten Größenordnungen zwingend. Eine Arrondierung des eigenen Wirkungskreises ist auf der Gemeindeebene von der erreichten Verwaltungskraft abhängig.

Der **Mehrwert** des Szenarios besteht in erster Linie darin, dass es kurzfristig und konfliktfrei umgesetzt werden kann. Das Land verbessert seine Steuerungs- und Handlungsfähigkeit und gewährleistet Präsenz in der Fläche. Auf der Ebene der Regionalverwaltungen sind Synergien erreichbar und fortbestehende Disparitäten und Koordinationsprobleme lassen sich ausgleichen. Der Kreisstufe wie auch der Gemeindeebene werden größere Struktureingriffe erspart. Zugleich vermeidet das Szenario einen Wildwuchs bei der interkommunalen Zusammenarbeit, ohne die Kooperationshoheit substantiell einzuschränken. In den Verwaltungsräumen kommt es zu einer individuellen, aber stärker strukturierten Zusammenarbeit.

Nachteile und Risiken ergeben sich aus der Fortschreibung einer erweiterten staatlichen Verwaltungsebene. Sie bleibt insbesondere deshalb erforderlich, da in diesem Szenario die Leistungsfähigkeit der Kommunen nicht flächendeckend und gleichförmig gesteigert werden kann. Vielmehr ist davon auszugehen, dass sich die Kooperation, ihr Umfang und ihre Kapazitäten unterschiedlich entwickeln. Damit einher geht die Begrenzung der Aufgabenübertragung auf die Kommunen. Zugleich werden Schwachstellen der Gemeinschaftsarbeit fortgeschrieben und ggf. verstetigt. Obgleich der Erhalt vorhandener Strukturen traditionelle Formen der Teilhabe schont, führt die Kooperation zu einer größeren Entfernung zwischen demokratisch legitimierten Vertretungskörperschaften und operativem Aufgabenvollzug.

5.5 Zusammenfassung: Szenarien im Vergleich

Die beschriebenen Szenarien setzen jeweils **spezifische Schwerpunkte** und betätigen hierzu die gegebenen Stellschrauben in unterschiedlicher Weise. Die nachfolgende Übersicht stellt sie einander anhand der in Kap. 4.3 und 4.4 erläuterten Anforderungen an die staatliche und kommunale Verwaltungsorganisation gegenüber.

| Ebene / Kriterium | | Szenario (1) Optimierter Status quo | Szenario (2) Leistungssteigerung der Kommunen | Szenario (3) Bildung von Regionalkreisen | Szenario (4) Erweiterte Kooperation |
|-------------------|---|--|--|--|--|
| Landesverwaltung | Kriterium 1: Entlastung und Verschlankung der Ministerien | <ul style="list-style-type: none"> – Konzentration auf Regierungsaufgaben – Überprüfung der Ressortzuschnitte und -anzahl – Verbesserte interministerielle Koordination | <ul style="list-style-type: none"> – Konzentration auf Regierungsaufgaben – Überprüfung der Ressortzuschnitte und -anzahl – Verbesserte interministerielle Koordination | <ul style="list-style-type: none"> – Konzentration auf Regierungsaufgaben – Überprüfung der Ressortzuschnitte und -anzahl – Verbesserte interministerielle Koordination | <ul style="list-style-type: none"> – Konzentration auf Regierungsaufgaben – Überprüfung der Ressortzuschnitte und -anzahl – Verbesserte interministerielle Koordination |

| Ebene / Kriterium | | Szenario (1) Optimierter Status quo | Szenario (2) Leistungssteigerung der Kommunen | Szenario (3) Bildung von Regionalkreisen | Szenario (4) Erweiterte Kooperation |
|--------------------|--|---|---|--|---|
| Landesverwaltung | Kriterium 2: Koordination in der Fläche | <ul style="list-style-type: none"> - Aufbau von 12 bündelnden Regionalverwaltungen ohne Mittelinstanzcharakter - Durchführung regionaler Aufgaben und Verfahren - Integration von dezentralen Sonderbehörden | <ul style="list-style-type: none"> - Keine dezentralen Sonderbehörden - Beschränkung auf staatliche Kernaufgaben (Finanzen, Justiz, ggf. Polizei) - Aufgabenwahrnehmung durch Kreise und Städte im übertragenen Wirkungskreis | <ul style="list-style-type: none"> - Keine dezentralen Sonderbehörden - Beschränkung auf staatliche Kernaufgaben (Finanzen, Justiz) - Aufgabenwahrnehmung durch Kreise und Städte im übertragenen Wirkungskreis | <ul style="list-style-type: none"> - Aufbau von 12 bündelnden Regionalverwaltungen ohne Mittelinstanzcharakter - Durchführung regionaler Aufgaben und Verfahren - Integration von dezentralen Sonderbehörden |
| | Kriterium 3: Anschlussfähige Verwaltung | <ul style="list-style-type: none"> - Vereinheitlichung staatlicher Strukturen im Rahmen der 12 Regionalverwaltungen - Kompatibilität mit kommunalem Bereich vor allem von freiwilligen Fusionen und Kooperationslösungen abhängig | <ul style="list-style-type: none"> - Einheitliche staatliche Strukturen durch die Konzentration auf landesweite Zuständigkeiten - Kompatibilität mit kommunalem Bereich über 12 annähernd gleichgewichtige Landkreise | <ul style="list-style-type: none"> - Einheitliche staatliche Strukturen durch die Konzentration auf landesweite Zuständigkeiten - Kompatibilität mit kommunalem Bereich über 8 großräumig integrationsfähige Regionalkreise | <ul style="list-style-type: none"> - Vereinheitlichung staatlicher Strukturen im Rahmen der 12 Regionalverwaltungen - Verbesserte Kompatibilität mit kommunalem Bereich über die Bildung von 12 Verwaltungs- bzw. Kooperationsräumen |
| | Kriterium 4: Begrenzung von Sonderbehörden | <ul style="list-style-type: none"> - Begrenzung auf einzelne obere Sonderbehörden - Soweit möglich Zusammenlegung und betriebliche Arbeitsformen - In der Fläche nur im Einzelfall staatliche Strukturen (Küstenschutz als Beispiel) | <ul style="list-style-type: none"> - Begrenzung auf einzelne obere Sonderbehörden - Soweit möglich Zusammenlegung und betriebliche Arbeitsformen - Keine dezentralen Sonderbehörden | <ul style="list-style-type: none"> - Begrenzung auf einzelne obere Sonderbehörden - Soweit möglich Zusammenlegung und betriebliche Arbeitsformen - Keine dezentralen Sonderbehörden, Polizei bei den Regionalkreisen | <ul style="list-style-type: none"> - Begrenzung auf einzelne obere Sonderbehörden - Soweit möglich Zusammenlegung und betriebliche Arbeitsformen - In der Fläche nur im Einzelfall staatliche Strukturen (Küstenschutz als Beispiel) |
| Kommunalverwaltung | Kriterium 1: Erweiterte Aufgaben, Funktionalreform | <ul style="list-style-type: none"> - Übertragung einzelner staatlicher Zuständigkeiten (ggf. größenabhängig) - Prüfung einer Überführung von Aufgaben des übertragenen in den eigenen Wirkungskreis | <ul style="list-style-type: none"> - Erweiterte und flächendeckende Funktionalreform (Aufgaben der Regionalverwaltung in den Szenarien 1, 4) - Überführung von Aufgaben des übertragenen in den eigenen Wirkungskreis | <ul style="list-style-type: none"> - Umfassende Funktionalreform (Aufgaben der Regionalverwaltung in den Szenarien 1, 4) - Polizei bei den Regionalkreisen - Überführung von Aufgaben des übertragenen in den eig. Wirkungskreis | <ul style="list-style-type: none"> - Übertragung staatlicher Aufgaben im Rahmen definierter Kooperationsräume (analog Verlagerung zwischen Kreis- und Gemeindeebene) - Prüfung einer Überführung von Aufgaben des übertragenen in den eigenen Wirkungskreis |
| | Kriterium 2: Anpassung von Größenordnungen | <ul style="list-style-type: none"> - Behebung von Schwachstellen auf der Kreisstufe durch partielle Fusionen und Einbeziehung von kreisfreien Städten - Hebung der Verwaltungskraft der Gemeinden durch Realisierung von Mindestgrößen (10 Tsd. Ew.) als Einheits- oder Samtgemeinden | <ul style="list-style-type: none"> - Bildung von 12 annähernd gleichstarken Kreisen und Einbeziehung der kreisfreien Städte mit Sonderstatus - Hebung der Verwaltungskraft der Gemeinden durch Bildung von Einheits- oder Samtgemeinden (mind. 20 Tsd. Ew.) - Erweiterte Ortsteilverfassung für eine lokale Teilhabe | <ul style="list-style-type: none"> - Bildung von 8 verwaltungsstarken Regionalkreisen und Einbeziehung der kreisfreien Städte mit Sonderstatus - Hebung der Verwaltungskraft der Gemeinden durch Bildung von Einheitsgemeinden (mind. 30 Tsd. Ew.) - Erweiterte Ortsteilverfassung für eine lokale Teilhabe | <ul style="list-style-type: none"> - Verzicht auf Kreisgebietsreform - Bildung von 12 verbindlichen Kooperationsräumen (für übertragene Aufgaben) - Behebung eklatanter Schwachstellen im gemeindlichen Bereich - Bildung von verbindlichen Kooperationsräumen mit mind. 10 Tsd. Ew |

| Ebene / Kriterium | | Szenario (1) Optimierter Status quo | Szenario (2) Leistungssteigerung der Kommunen | Szenario (3) Bildung von Regionalkreisen | Szenario (4) Erweiterte Kooperation |
|---------------------------|---|---|---|---|---|
| Kommunalverwaltung | Kriterium 3: Verminderung Ressourcen- einsatz | <ul style="list-style-type: none"> – Erwirtschaftung von Fusionsrenditen im Fall von Zusammenschlüssen auf der Kreis- und Gemeindeebene – Ergänzende Effizienzreserven im Rahmen von interkommunaler Koop. | <ul style="list-style-type: none"> – Flächendeckende Realisierung von Synergien und Einsparpotenzialen im Rahmen der Kreis- und Gemeindegebietsreform | <ul style="list-style-type: none"> – Flächendeckende und umfassende Realisierung von Synergien und Einsparpotenzialen im Rahmen der Kreis- und Gemeindegebietsreform | <ul style="list-style-type: none"> – Begrenzung der Effizienzpotenziale auf Einsparungen im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit |
| | Kriterium 4: Ausgleich heterogener Strukturen | <ul style="list-style-type: none"> – Unterhalb der staatlichen Regionalverwaltungen nur bei ausreichend großen Kreisen – Ansonsten Erfordernis ergänzender Kooperationsstrukturen – Auf der Gemeindeebene begrenzter Ausgleich im Nahbereich (10 Tsd. Ew.) | <ul style="list-style-type: none"> – Größere Integrations- und Ausgleichsfähigkeit im Rahmen der 12 Kreise – Erhöhung der dezentralen Entwicklungs- und Handlungsfähigkeit im Rahmen der Einheitsgemeinden | <ul style="list-style-type: none"> – Optimierte Integrations- und Ausgleichsfähigkeit im regionalen Maßstab durch Bildung von 8 größeren Kreisen – Deutliche Erhöhung der dezentralen Entwicklungs- und Handlungsfähigkeit im Rahmen größerer Einheitsgemeinden (30 Tsd. Ew.) | <ul style="list-style-type: none"> – Unterhalb der staatlichen Regionalverwaltungen nur im Rahmen mit ausreichenden Kompetenzen ausgestatteter Kooperationsräume möglich – Auf der Gemeindeebene nur begrenzter Ausgleich im Nahbereich, ebenfalls auf kooperativer Basis |
| | Kriterium 5: Bürgernähe und Teilhabe | <ul style="list-style-type: none"> – Im Wesentlichen Erhalt der gegebenen Strukturen – Mögliche Einschränkungen aufgrund finanzieller Restriktionen und größerer Reformen im Einzelfall | <ul style="list-style-type: none"> – Einschränkungen auf der Kreisebene aufgrund vergrößerter Strukturen – Dafür materielle Aufwertung des Aufgabenkatalogs – In den Gemeinden Einführung einer erweiterten Orts- teilverfassung | <ul style="list-style-type: none"> – Deutlichere Einschränkungen aufgrund regionalisierter Strukturen (trotz materieller Aufwertung des Aufgabenkatalogs) – In den Gemeinden Einführung einer erweiterten Orts- teilverfassung | <ul style="list-style-type: none"> – Erhalt der tradierten Strukturen – Einschränkungen der Souveränität und Entscheidungsmöglichkeiten der Vertretungskörperschaften durch interkommunalen Aufgabenvollzug |
| Fazit | Mehrwert | <ul style="list-style-type: none"> – Zügige, relativ konfliktfreie Umsetzung – Stärkung der dezentralen Koordination – Hebung der kommunalen Verwaltungskraft | <ul style="list-style-type: none"> – Deutliche Vereinfachung und Stärkung der dezentralen Koordination – Verminderung von Disparitäten – Stärkere Erhöhung der kommunalen Verwaltungskraft | <ul style="list-style-type: none"> – Abbau von Disparitäten und heterogenen Strukturen – Optimierung regionaler Koordination und Integration – Deutliche Erhöhung der kommunalen Verwaltungskraft | <ul style="list-style-type: none"> – Zügige und konfliktfreie Umsetzung – Stärkung der dezentralen Koordination und Verwaltungskraft ohne Eingriff in bestehende kommunale Verwaltungsstrukturen |
| | Nachteile und Risiken | <ul style="list-style-type: none"> – Erhalt einer erweiterten dezentralen Verwaltungsebene – Keine umfassende Aufhebung von Disparitäten – Begrenzung der von Synergien und Ressourceneffekten | <ul style="list-style-type: none"> – Ggf. erforderliche Ausgleichssysteme bei unterschiedlich leistungsstarken Kreisen – Beeinträchtigung bisheriger Strukturen kommunalpolitischer Mitwirkung und Teilhabe | <ul style="list-style-type: none"> – Stärkere institutionelle Beschränkung staatlicher Steuerung in der Fläche – Erweiterte Beeinträchtigung bisheriger Strukturen kommunalpolitischer Mitwirkung und Teilhabe | <ul style="list-style-type: none"> – Erhalt einer erweiterten dezentralen Verwaltungsebene – Aufhebung von Disparitäten und uneinheitliche Realisierung von Synergien und Ressourceneffekten im Rahmen interkommunaler Kooperation |

6 Ausblick

Die dargestellten Szenarien verstehen sich als Diskussionsbeitrag und Entscheidungshilfe für die weitere Verwaltungspolitik in Niedersachsen. Sie müssen nicht unverändert realisiert werden, sondern können auch modifiziert werden. Allerdings verdeutlichen sie in Verbindung mit den weiter oben formulierten Grundsätzen und Kriterien, dass eine zukunftsfähige **Regierungs- und Kommunalorganisation als Gesamtkonzept** gedacht und realisiert werden muss. Zusammen mit den erkennbaren Funktionsdefiziten nach Abschaffung der Bezirksregierungen liegt darin der wesentliche Handlungs- und Entwicklungsbedarf im Land.

Die Qualität von Regierung und Verwaltung hängt nicht allein von ihren Strukturen ab. Sie bilden aber gewissermaßen die **Hardware**, um öffentliche Leistungen wirkungsvoll, nachhaltig, bürgernah und effizient zu erbringen. In diesem Sinne weist Niedersachsen einen erheblichen Nachholbedarf auf. Dabei hängt es von ordnungs- und demokratiepolitischen Prioritäten ab, welchen Weg das Land künftig beschreitet. Unstrittig ist indes die Notwendigkeit, die gegebenen Strukturen weiterzuentwickeln.

Da gegenwärtig größere Reformen nicht geplant sind, bleiben nur kleinere Maßnahmen, um eine freiwillige Anpassung im kommunalen Bereich zu fördern und staatliche Strukturen weiter zu optimieren. Dies darf allerdings künftige Entwicklungen nicht konterkarieren. Zusammenschlüsse und Kooperationen müssen sich deshalb an übergeordneten raumstrukturellen Gesichtspunkten orientieren. Parallel dazu wären die unterschiedlichen Modelle und Handlungsansätze soweit zu konkretisieren, dass bis **zur Mitte des neuen Jahrzehnts eine umfassende Modernisierung** der staatlichen und kommunalen Verwaltungsorganisation realisiert werden kann. Dies erscheint als spätestmöglicher Zeitpunkt, um die gewünschten Wirkungen im Hinblick auf die sozioökonomischen, demografischen und fiskalischen Erfordernisse zu erzielen.

Verwaltung ist auch in ihrer veränderten Form kein Selbstzweck. Alle künftigen Modelle müssen sich daher an der Qualität und Wirtschaftlichkeit ihrer Leistungserbringung messen lassen. Hinzu tritt der Erhalt und die **Stärkung von Bürgernähe und demokratischer Teilhabe**. Die kommunale Selbstverwaltung ist der Ort, wo beides greifbare Realität wird. Insofern aber besteht ein Junktim zwischen wünschenswerten Maßstabsvergrößerungen und einer Erweiterung dezentraler Entscheidungsspielräume. Letzteres zeigt sich auf der Regions- bzw. Kreisebene, wo mit der Übernahme strukturbestimmender Aufgaben (z. B. ÖPNV) neue kommunale Handlungsfelder geschaffen werden. Alle hier vorgestellten Szenarien versuchen dem gerecht zu werden.

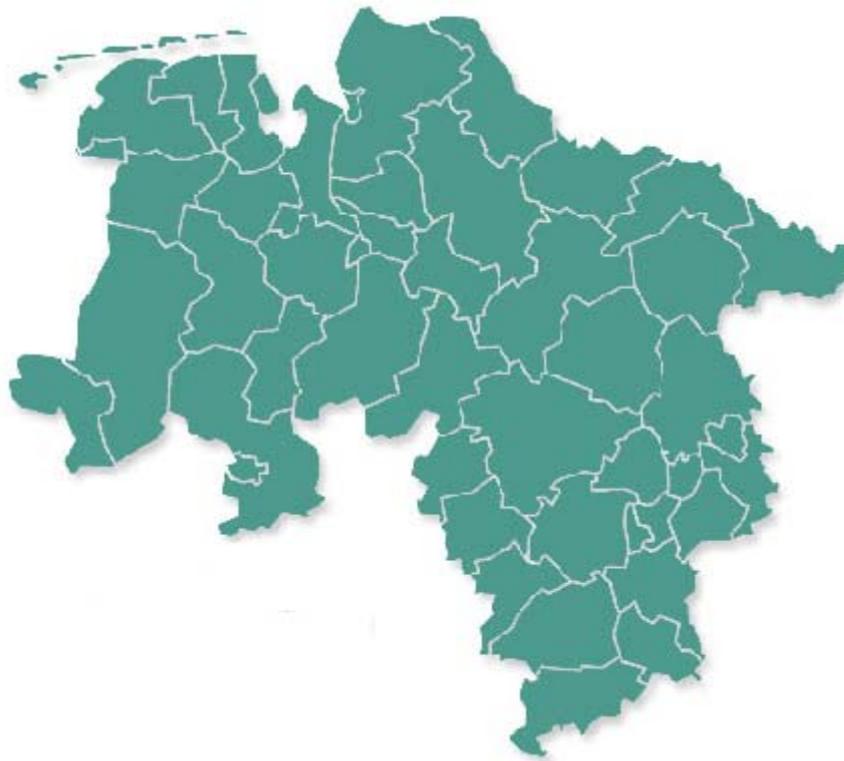
Jeder Reform erzeugt Spannungen und Widerstände. Umso mehr ist die Politik dazu aufgerufen, Bürgerinnen und Bürger, Interessengruppen und vor allem auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung mitzunehmen. Eine wirkungsvolle und **nachhaltige Modernisierung** wird dabei immer auch Risiken beinhalten. Deshalb muss sie frühzeitig vermittelt werden und im Vollzug so ausgestaltet werden, dass die Betroffenen daran mitwirken können. Teilhabe ist also auch im Prozess zu gewährleisten, um eine **dauerhafte Akzeptanz** zu erzielen.

Als Sachverständige und ExpertInnen haben an den Zukunftswerkstätten u.a. mitgewirkt:

Werner Backeberg (Uetze), Heiner Bartling MdL (Rinteln), Alfred Baxmann (Burgdorf), Kolja Baxmann (Hannover), Prof. Dr. Jörg Bogumil (Bochum), Heinrich Busse-Souchon (Gülze), Garrelt Duin MdB (Hinte), Franz Einhaus (Peine), Alexander Götz (Berlin), Birgit Honé (Sehnde), Peter Kopischke (Bad Harzburg), Dirk-Ulrich Mende (Celle), Johanne Modder MdL (Bunde), Prof. Dr. Ferdinand Müller-Rommel (Lüneburg), Prof. Dr. Axel Priebes (Hannover), Andreas Rieckhof (Stade), Michael Rüter (Hannover), Heiger Scholz (Seelze), Andrea Schröder-Ehlers MdL (Reppenstedt), Prof. Dr. Hans-Jürgen Seimetz (Neustadt/ W.)

Künftige Verwaltungsstrukturen in Niedersachsen

Defizite und Handlungsbedarf – Kriterien und Szenarien



Impressum

Herausgeber:

Friedrich-Ebert-Stiftung
Landesbüro Niedersachsen
Theaterstraße 3
30159 Hannover

E-Mail: niedersachsen@fes.de
Fax: 0511 357708-40
Im Internet: www.fes.de/niedersachsen

Redaktion/ Layout:

Petra Wilke, Franziska Schröter
Friedrich-Ebert-Stiftung
Landesbüro Niedersachsen

Druck:

BWH GmbH

Stand:

Mai 2010

© Friedrich-Ebert-Stiftung
Printed in Germany 2010
ISBN: 978-3-86872-353-3