

*RALF KRUSE*

***Regionalplanung und Organisationsgestaltung  
am Beispiel  
der  
niedersächsischen  
Träger der Regionalplanung***

***Die vorliegende Arbeit wurde im Mai 2004 unter dem Titel***

***REGIONALPLANUNG UND ORGANISATIONSGESTALTUNG  
AM BEISPIEL  
DER NIEDERSÄCHSISCHEN  
TRÄGER DER REGIONALPLANUNG***

***von der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund  
als Dissertation angenommen.***

***Gutachter waren***

***Prof. Dr.-Ing. Gerd Turowski, Universität Dortmund,  
und Prof. Dr. rer. pol. Dietrich Fürst, Universität Hannover.***

<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>5</b>
<b>Abbildungsverzeichnis .....</b>	<b>7</b>
<b>Tabellenverzeichnis .....</b>	<b>9</b>
<b>1 Prolog .....</b>	<b>10</b>
<b>2 Zielsetzung/Untersuchungsgegenstand, Methodik, Vorgehensweise.....</b>	<b>14</b>
2.1 Zielsetzung/Untersuchungsgegenstand .....	14
2.2 Methodik.....	15
2.3 Vorgehensweise .....	17
<b>3 Grundbegriffe .....</b>	<b>19</b>
3.1 Raumordnung/Landesplanung .....	19
3.2 Region/Regionalplanung .....	22
<b>4 Regionalplanungsregionen in Deutschland.....</b>	<b>23</b>
4.1 Planungsräume .....	24
4.2 Administrative Zuordnung.....	24
4.2.1 Zentrale Trägerschaft .....	26
4.2.2 Dezentrale Trägerschaft.....	26
4.2.3 Mischformen der Trägerschaft.....	27
<b>5 Rechtliche Grundlagen der Raumordnung in Niedersachsen.....</b>	<b>29</b>
<b>6 Regionalplanung und untere Landesplanung in Niedersachsen .....</b>	<b>31</b>
6.1 Oberste/obere/untere Landesplanungsbehörden .....	31
6.2 Träger der Regionalplanung.....	31
6.3 Sonderformen zur Trägerschaft der Regionalplanung.....	35
6.3.2.1 Region Hannover.....	35
6.3.2.2 Zweckverband „Großraum Braunschweig“ .....	36
6.4 Regionalpläne (Regionale Raumordnungsprogramme) .....	38
<b>7 Aufgabenwahrnehmung durch niedersächsische Landkreise.....</b>	<b>40</b>
<b>8 Status quo der Regionalplanung in Niedersachsen.....</b>	<b>44</b>
<b>9 Besondere Bedeutung der Organisationsstruktur für die Regionalplanung ..</b>	<b>48</b>
9.1 Charakterisierung regionalplanerischer Funktionen/Aufgaben .....	48
9.2 Verhältnis zwischen formeller und informeller Planung .....	53
9.3 Verhältnis zwischen Regionalplanung und Fachplanungen.....	56
9.4 Zusammenfassung .....	59
<b>10 Regionalplanung unter dem Aspekt der Arbeitsteilung.....</b>	<b>63</b>
10.1 Schnittstellenbildung.....	63
10.2 Stellenanteile im Aufgabenbereich Regionalplanung .....	66
10.2.1 Kennzahlenvergleich .....	66
10.2.1.1 Fläche/Stellenanteile .....	67
10.2.1.2 Einwohnerzahl/Stellenanteile.....	71
10.2.1.3 Einwohnerdichte/Stellenanteile.....	74
10.2.2 Korrelationsrechnung .....	76

<b>11 Regionalplanung unter dem Aspekt der Konfiguration .....</b>	<b>81</b>
11.1 Stellenarten .....	82
11.1.1 <i>Linienstellen</i> .....	82
11.1.1.1 <i>Leitungsstellen (Instanzen)</i> .....	82
11.1.1.2 <i>Ausführungsstellen</i> .....	85
11.1.2 <i>Unterstützende Stellen</i> .....	87
11.1.2.1 <i>Stabsstellen</i> .....	87
11.1.2.2 <i>Assistenzstellen</i> .....	89
11.1.2.3 <i>Dienstleistungsstellen</i> .....	90
11.2 Stellenmehrheiten nach Hierarchie- oder Gemeinschaftsprinzip .....	91
11.2.1 <i>Stellenmehrheiten nach dem Hierarchieprinzip (Entscheidungsbereich)</i> ..	93
11.2.2 <i>Stellenmehrheiten nach dem Gemeinschaftsprinzip</i> .....	93
11.2.2.1 <i>Entscheidungsbereich</i> .....	94
11.2.2.2 <i>Ausführungsbereich</i> .....	95
11.2.2.3 <i>Verwaltungsübergreifende Projekt- bzw. Arbeitsgruppen</i> .....	98
11.3 Stellenstruktur-Prinzipien .....	99
11.3.1 <i>Einlinien-Prinzip</i> .....	101
11.3.2 <i>Stab-Linien-Prinzip</i> .....	103
11.3.3 <i>Mehrlinien-Prinzip</i> .....	108
<b>12 Regionalplanung unter dem Aspekt der Koordination .....</b>	<b>112</b>
12.1 Koordinationsformen .....	113
12.1.1 <i>Abstimmung durch Programme und Pläne</i> .....	115
12.1.2 <i>Abstimmung durch Hierarchie</i> .....	116
12.1.3 <i>Selbstabstimmung</i> .....	117
12.1.3.1 <i>Spontane Selbstabstimmung</i> .....	117
12.1.3.2 <i>Geplante Selbstabstimmung</i> .....	118
12.1.3.3 <i>Sonderform „Matrixorganisation“</i> .....	120
12.2 Koordinationsmittel „Kommunikation“ .....	122
<b>13 Regionalplanung unter dem Aspekt der Delegation .....</b>	<b>126</b>
13.1 Kompetenzen .....	128
13.2 Verantwortungen .....	132
<b>14 Regionalplanung unter dem Aspekt der Professionalisierung .....</b>	<b>134</b>
14.1 Ausgangsqualifikation .....	135
14.2 Besoldung bzw. Vergütung .....	139
<b>15 Regionalplanung unter dem Aspekt der Formalisierung .....</b>	<b>143</b>
15.1 Organigramme .....	145
15.2 Stellenbeschreibungen .....	145
<b>16 Sekundärorganisation .....</b>	<b>149</b>
16.1 Befristete Projektorganisation .....	149
16.2 Informationssystem .....	150

<b>17 Berücksichtigung des Neuen Steuerungsmodells .....</b>	<b>156</b>
17.1 Fachbereiche .....	156
17.2 Zentrale Steuerungsunterstützung .....	157
17.3 Servicestellen .....	164
<b>18 Exkurs: Kreisfreie Städte als Träger der Regionalplanung .....</b>	<b>165</b>
18.1 Formelle Berücksichtigung der Regionalplanung in Geschäftsverteilungs- plänen und Stellenbeschreibungen .....	165
18.2 Zuordnung der Regionalplanung zu Organisationseinheiten .....	166
<b>19 Schlussbetrachtung .....</b>	<b>167</b>
19.1 Fazit/Ausblick .....	167
19.2 Empfehlungen .....	171
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>174</b>
<b>Rechtsgrundlagenverzeichnis .....</b>	<b>179</b>
<b>Anlagen .....</b>	<b>181</b>

## Abkürzungsverzeichnis

Abb. = Abbildung

Abs. = Absatz

Art. = Artikel

Aufl. = Auflage

BAT = Bundes-Angestellentarifvertrag

bspw. = beispielsweise

BVerfGE = Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

bzgl. = bezüglich

bzw. = beziehungsweise

CAD = Computer Aided Design

d. h. = das heißt

dergl. = dergleichen

ebd. = ebenda

EDV = elektronische Datenverarbeitung

einschl. = einschließlich

EU = Europäische Union

EW = Einwohner

F & E = Forschung und Entwicklung

f. = folgende Seite

ff. = fortfolgende (folgende Seiten)

GG = Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland

ggf. = gegebenenfalls

GIS = Geographisches Informationssystem

GVBl. = Gesetz- und Verordnungsblatt

Hrsg. = Herausgeber

Kap. = Kapitel

KGSt = Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung

LROP = Landes-Raumordnungsprogramm

MBI. = Ministerialblatt

MI = Innenministerium

Mio. = Million(en)

Nds./nds. = Niedersachsen/niedersächsisch

NLO = Niedersächsische Landkreisordnung

Nr. = Nummer

NROG = Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung

o. g. = oben genannt

OE = Organisationseinheit

RdErl. = Runderlass

REK = Regionales Entwicklungskonzept

ROG = Raumordnungsgesetz

ROV = Raumordnungsverfahren

RoV = Raumordnungsverordnung

RROP = Regionales Raumordnungsprogramm

S. = Seite

sog. = so genannt

Tsd. = Tausend

u. = und

u. a. = unter anderem

u. U. = unter Umständen

v. a. = vor allem

VerfVO-RROP = Verordnung über die Aufstellung der Regionalen  
Raumordnungsprogramme

vgl. = vergleiche

z. B. = zum Beispiel

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Einbezogene Planungsräume.....	11
Abbildung 2: Teilnahme an der Befragung bezogen auf die Landesfläche.....	12
Abbildung 3: Teilnahme an der Befragung bezogen auf die Bevölkerungszahl.....	12
Abbildung 4: Organisation der Regionalplanung in Deutschland.....	25
Abbildung 5: Planungsräume der Regionalplanung in Niedersachsen.....	34
Abbildung 6: Region Hannover.....	35
Abbildung 7: Zweckverband „Großraum Braunschweig“ .....	36
Abbildung 8: Ausschüsse der Kreistage zur Regionalplanung .....	41
Abbildung 9: Stand der Regionalen Raumordnungsprogramme (Stand Januar 2004).....	46
Abbildung 10: Stellenanteile in den Aufgabenbereichen Regionalplanung + untere Landesplanung im Verhältnis zur Fläche (hier je 1.000 km <sup>2</sup> ) .....	67
Abbildung 11: Stellenanteile im Aufgabenbereich Regionalplanung im Verhältnis zur Fläche (hier je 1.000 km <sup>2</sup> ) .....	68
Abbildung 12: Stellenanteile in den Aufgabenbereichen Regionalplanung + untere Landesplanung nach Funktionen je 1.000 km <sup>2</sup> .....	69
Abbildung 13: Stellenanteile des Aufgabenbereichs Regionalplanung nach Funktionen je 1.000 km <sup>2</sup> .....	70
Abbildung 14: Stellenanteile in den Aufgabenbereichen Regionalplanung und untere Landesplanung im Verhältnis zur Einwohnerzahl (hier je 100.000 Einwohner)..	71
Abbildung 15: Stellenanteile des Aufgabenbereichs Regionalplanung im Verhältnis zur Einwohnerzahl (hier je 100.000 Einwohner).....	72
Abbildung 16: Stellenanteile der Aufgabenbereiche Regionalplanung + untere Landesplanung nach Funktionen je 100.000 Einwohner.....	73
Abbildung 17: Stellenanteile des Aufgabenbereichs Regionalplanung nach Funktionen je 100.000 Einwohner.....	74
Abbildung 18: Stellenanteile in den Aufgabenbereichen Regionalplanung und untere Landesplanung im Verhältnis zur Einwohnerdichte (hier je 100 EW/km <sup>2</sup> ).....	75
Abbildung 19: Stellenanteile des Aufgabenbereichs Regionalplanung im Verhältnis zur Einwohnerdichte (hier je 100 EW/km <sup>2</sup> ).....	76
Abbildung 20: Hierarchische Einordnung der Regionalplanung .....	84
Abbildung 21: Verknüpfung von Aufgabenbereichen mit dem Bereich Regionalplanung .....	92
Abbildung 22: Verwaltungsinterne regionalplanerische Arbeitsgruppen.....	97
Abbildung 23: Projekt- bzw. Arbeitsgruppen mit benachbarten Trägern der Regionalplanung .....	98
Abbildung 24: Zur Einordnung der Regionalplanung verwendete Stellenstruktur-	

Prinzipien .....	100
Abbildung 25: Einlinien-Prinzip (Schema) .....	101
Abbildung 26: Stab-Linien-Prinzip (Schema).....	103
Abbildung 27: Mehrlinien-Prinzip (Schema) .....	108
Abbildung 28: Matrixsystem allgemein .....	109
Abbildung 29: Matrixorganisation für den Aufgabenbereich Regionalplanung .....	110
Abbildung 30: Entscheidungskompetenzen der Regionalplaner bei Aufstellung des RROP .....	129
Abbildung 31: Entscheidung über Planungsalternativen durch Kreistag .....	131
Abbildung 32: Ergebnisverantwortungen der Regionalplaner bei Aufstellung des RROP .....	133
Abbildung 33: Regionalplanerische Aufgabenwahrnehmung durch Akademiker ....	136
Abbildung 34: Fachliche Qualifikationen der Führungskräfte .....	137
Abbildung 35: Fachliche Qualifikationen der Sachbearbeiter .....	138
Abbildung 36: Fachliche Qualifikationen der technischen Bediensteten.....	139
Abbildung 37: Entgeltgruppen der Leitungsstellen .....	140
Abbildung 38: Entgeltgruppen der Sachbearbeitungsstellen .....	141
Abbildung 39: Entgeltgruppen der Stellen der technischen Bediensteten .....	142
Abbildung 40: Einsatz von Stellenbeschreibungen.....	147
Abbildung 41: Matrix-Projektorganisation für regionalplanerische Projekte.....	150
Abbildung 42: Ausstattung mit Arbeitsmitteln .....	151
Abbildung 43: Einsatz Geographischer Informationssysteme .....	155



**Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Dimensionen der Organisationsstruktur.....	15
Tabelle 2: Träger der Regionalplanung in Niedersachsen.....	33
Tabelle 3: Statistische Grunddaten .....	196
Tabelle 4: Datenerhebung Frage 1 – Stellenanteile .....	197
Tabelle 5: Datenerhebung Frage 1 – Besoldungs-/Vergütungsgruppen .....	200
Tabelle 6: Datenerhebung Frage 1 – Stabsstellen .....	202
Tabelle 7: Datenerhebung Frage 1 – Bildungsweg .....	205
Tabelle 8: Datenerhebung Frage 1 – Berufliche Qualifikation .....	208
Tabelle 9: Datenerhebung Frage 1 – Bezeichnungen der Organisationseinheiten ..	210
Tabelle 10: Datenerhebung Frage 2.....	211
Tabelle 11: Datenerhebung Frage 3.....	212
Tabelle 12: Datenerhebung Frage 4.....	213
Tabelle 13: Datenerhebung Frage 5.....	214
Tabelle 14: Datenerhebung Frage 6.....	215
Tabelle 15: Datenerhebung Frage 7.....	217
Tabelle 16: Datenerhebung Frage 8.....	217
Tabelle 17: Datenerhebung Frage 9.....	218
Tabelle 18: Datenerhebung Frage 10.....	218
Tabelle 19: Datenerhebung Frage 11.....	219
Tabelle 20: Datenerhebung Hierarchieebenen (außer kreisfreie Städte) .....	219
Tabelle 21: Datenerhebung – Fragen 1 bis 4 (kreisfreie Städte).....	220
Tabelle 22: Datenerhebung Hierarchieebenen (kreisfreie Städte).....	221

## 1 Prolog

Die vorliegende Arbeit ist das Ergebnis der Auseinandersetzung mit der Fragestellung, ob die derzeitigen Organisationsstrukturen der niedersächsischen Planungsträger im Hinblick auf die regionalplanerische Aufgabenwahrnehmung geeignet sind. Von besonderem Interesse ist in diesem Zusammenhang, ob die Verwaltungen bei der Organisationsgestaltung den Querschnittscharakter der Regionalplanung hinreichend berücksichtigt haben.

In die Untersuchung wurden die niedersächsischen Träger der Regionalplanung einbezogen. Dies geschah durch einen an die Landkreise, die Region Hannover, den Zweckverband „Großraum Braunschweig“, sowie durch einen speziell an die kreisfreien Städte gerichteten Fragebogen. Alle beantworteten Fragebögen sind in die Auswertungen einbezogen worden. Die Beteiligung an der Untersuchung lag erfreulicherweise außerordentlich hoch – hierfür sei den Beantwortern<sup>1</sup> der Fragebögen herzlich gedankt! Ein Abbild der Beteiligung der niedersächsischen Träger der Regionalplanung an der Befragung, und insofern an der Untersuchung insgesamt, zeigen nachfolgende Grafiken:

---

<sup>1</sup> Mit Rücksicht auf die Lesbarkeit dieser Dissertation wird hier und im Folgenden für alle Personen-bezeichnungen die männliche Form gewählt. Sie werden von Frauen in der weiblichen Form und von Männern in der männlichen Form geführt.

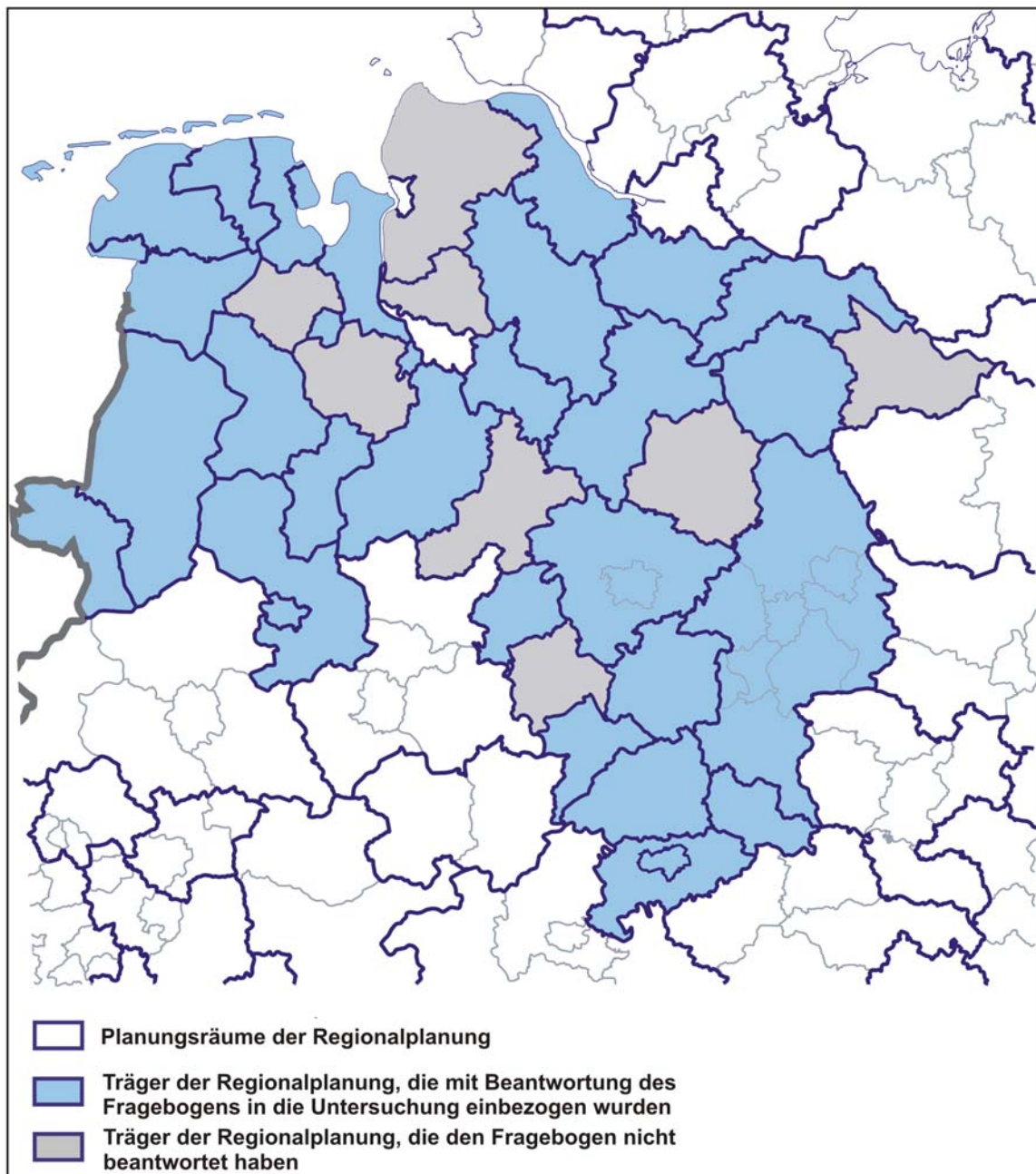


Abbildung 1: Einbezogene Planungsräume

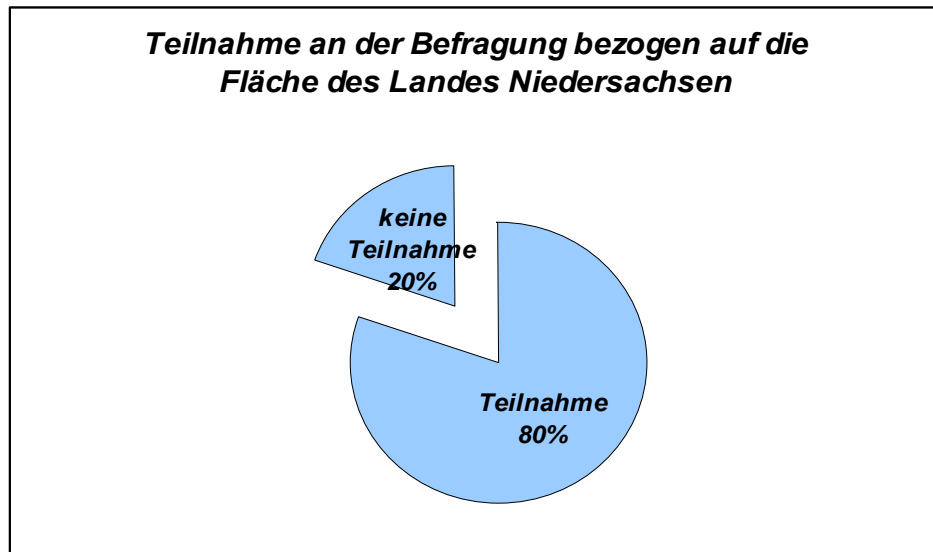


Abbildung 2: Teilnahme an der Befragung bezogen auf die Landesfläche

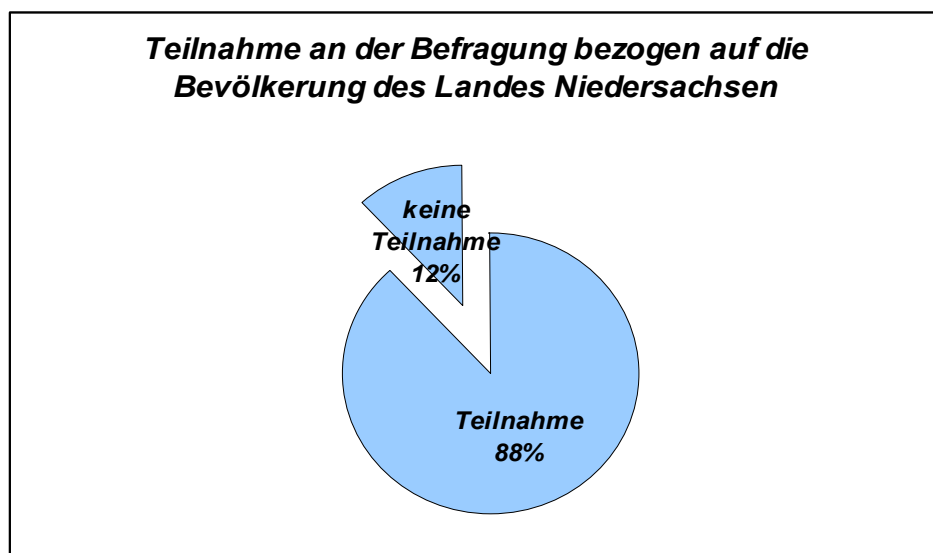


Abbildung 3: Teilnahme an der Befragung bezogen auf die Bevölkerungszahl

*Für die Teilnahme an der Befragung danke ich:*

den Vertretern der Landkreise

den Vertretern der Region Hannover

den Vertretern des Zweckverbands „Großraum Braunschweig“

den Vertretern der kreisfreien Städte

*Für die Begleitung des Promotionsverfahrens danke ich:*

Herrn Prof. Dr.-Ing. Gerd Turowski, Universität Dortmund (Betreuer und Gutachter)

Herrn Prof. Dr. rer. pol. Dietrich Fürst, Universität Hannover (Gutachter)

Herrn PD Dr.-Ing. habil. Stefan Greiving, Universität Dortmund (Prüfer)

*Für manch wertvolle Anregung danke ich außerdem (in alphabetischer Reihenfolge):*

Frau Margot Blesene, Sparkassenbetriebswirtin

Herrn Friedhelm Budde, Baudirektor, Nds. Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Herrn Dr.-Ing. Florian Kühne, Dipl.-Ing. Raumplanung

Frau Katja Schicho, Verwaltungsfachwirtin

Herrn Klaus-Dietmar Schmidt, Beigeordneter, Niedersächsischer Landkreistag

Herrn Hans-Jürgen Schwarzer, Erster Beigeordneter, Niedersächsischer Landkreistag

Herrn Hans-Jürgen Ubben, Sparkassenbetriebswirt

## 2 Zielsetzung/Untersuchungsgegenstand, Methodik, Vorgehensweise

# 2

### 2.1 Zielsetzung/Untersuchungsgegenstand

Ziel der Untersuchung ist es, festzustellen, ob und ggf. inwiefern bei den niedersächsischen Trägern der Regionalplanung Organisationsstrukturen vorliegen, die im Hinblick auf die regionalplanerische Aufgabenwahrnehmung geeignet sind.

Hinsichtlich der Organisation der Regionalplanung in Niedersachsen lassen sich zwei grundlegende Betrachtungsebenen unterscheiden. Die eine der beiden Ebenen ist die *Zuordnung der Trägerschaft* der Regionalplanung zur Verwaltungsebene der Landkreise und kreisfreien Städte als solche, während die andere Ebene die *Einordnung* des Aufgabenbereichs Regionalplanung *innerhalb der Verwaltungen* der Landkreise und kreisfreien Städte umfasst. Die hier anstehende Untersuchung wird sich auf die zweite der genannten Betrachtungsebenen beziehen, und zwar genauer auf die Gestaltung der Organisationsstrukturen der niedersächsischen Träger der Regionalplanung im Hinblick auf den Aufgabenbereich Regionalplanung.

Die regionalplanerische Aufgabenwahrnehmung geschieht in Abhängigkeit von ihren Rahmenbedingungen. Die Basis des regionalplanerischen Wirkens sollten geeignete räumliche, sächliche, rechtliche, organisatorische und finanzielle Voraussetzungen bilden.<sup>2</sup> Die hohe Relevanz geeigneter Rahmenbedingungen tritt besonders bei der Umsetzung der Ziele der Raumordnung zutage. So ist es ein Grundirrtum, insbesondere das Umsetzen der Ziele der Raumordnung als einen routinemäßigen Verwaltungsvorgang aufzufassen und so instrumentieren zu wollen.<sup>3</sup> Der Untersuchung liegt die Annahme zugrunde, dass bei mehreren der niedersächsischen Träger der Regionalplanung strukturelle Schwächen in Form von organisatorischen Defiziten vorliegen. Diese These ist im weiteren Verlauf der Untersuchung auf empirischem Wege zu verifizieren.

Die Organisationsstruktur eines Planungsträgers lässt sich in mehrere

---

<sup>2</sup> vgl. Ensslin, R.: Umsetzung landes- und regionalplanerischer Zielsetzungen im Zusammenwirken mit der kommunalen Bauleitplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 286

<sup>3</sup> ebd. S. 286

Dimensionen unterteilen. Dimensionen der Organisationsstruktur sind Eigenschaften, die geeignet sind, die Organisationsstruktur zu kennzeichnen.<sup>4</sup> Nachfolgend sollen sechs Dimensionen der Organisationsstruktur unterschieden werden:

2

<b>Dimensionen der Organisationsstruktur<sup>5</sup></b>	
1. <i>Arbeitsteilung</i>	die Verteilung von Aufgaben auf Aufgabenträger
2. <i>Konfiguration</i>	die hierarchische Anordnung der Aufgabenträger
3. <i>Koordination</i>	das Sicherstellen der schnittstellenübergreifenden Zusammenarbeit der Aufgabenträger
4. <i>Delegation</i>	die Zuordnung von Kompetenzen und Verantwortungen auf Aufgabenträger
5. <i>Formalisierung</i>	die Dokumentation der organisatorischen Regelungen
6. <i>Professionalisierung</i>	die Qualifizierung der Aufgabenträger und ihre Unterstützung durch effektive Wissenssysteme

Tabelle 1: Dimensionen der Organisationsstruktur

Über das Aufzeigen von organisatorischen Defiziten und das Formulieren von möglichen Ansätzen ihrer Beseitigung zielt die Untersuchung zudem darauf ab, einen Beitrag zur Etablierung einer aufgabengerechten und leistungsfähigen Regionalplanung in Niedersachsen zu liefern.

Die Untersuchungsergebnisse und aufzuzeigenden Perspektiven zur Gestaltung der Organisationsstruktur richten sich an die Adresse der Verwaltungspraktiker der Planungsträger, denen die Organisationsgestaltung obliegt.

## 2.2 Methodik

Im Rahmen der Datenerfassung werden Daten aus den Organigrammen (Verwaltungsgliederungsplänen) der Planungsträger sowie aus einer umfang-

<sup>4</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 36

<sup>5</sup> Zu den Dimensionen der Organisationsstruktur ausführlich: Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 36

reichen Befragung der Träger der Regionalplanung erhoben. Die Befragung geschieht mittels eines an die Landkreise, die Region Hannover und den Zweckverband „Großraum Braunschweig“ gerichteten Fragebogens, und mittels eines anderen Fragebogens, der sich an die kreisfreien Städte richtet.

# 2

Fehlende Angaben und Angaben mit hohem Interpretationsspielraum, deren Aufnahme in die Datenauswertung nicht ohne weiteres möglich ist, sind durch eine Nacherhebung möglichst zu ergänzen.

Die Daten der Region Hannover und des Zweckverbands „Großraum Braunschweig“ sind zusammen mit denen der Landkreise auszuwerten, während diejenigen der kreisfreien Städte aufgrund unzureichender Vergleichbarkeit und abweichend angelegter Fragebögen getrennt von den vorgenannten Trägern ausgewertet werden.

Die Datenaufbereitung geschieht über die Entwicklung von Kennzahlen, durch Querschnittsvergleiche, und zum Zwecke der Veranschaulichung durch die grafische Aufbereitung der von den Planungsträgern zu den Dimensionen der Organisationsstruktur abgefragten Daten, bspw. in Form von Diagrammen. Auf die Bedeutung der Dimensionen der Organisationsstruktur für die Regionalplanung wird zum Zwecke der Übersichtlichkeit jeweils direkt in Verbindung mit der Bestandsaufnahme eingegangen.

Anhand der Ergebnisse einer Daten-Erhebung mit Hilfe eines Fragebogens lassen sich verständlicherweise nur ansatzweise die Organisationsstrukturen der Planungsträger darstellen. Organisationsstrukturen sind zu komplex, als dass sie im Rahmen der Ausarbeitung einer Dissertation, mittels eines vom Umfang her den Adressaten zumutbaren Fragebogens, landesweit mit größter Detailliertheit erhoben werden könnten. Wertvolle Hinweise im Hinblick auf die Zielsetzung, die den Ausgangspunkt der Untersuchung bildet, können die Antworten auf die gestellten Fragen jedoch liefern. Der Fokus liegt dabei auf bedeutenden Einzelaspekten der Dimensionen der Organisationsstruktur.

Während das Organisationsmanagement eine Daueraufgabe ist, da die Organisationsstruktur laufend an die sich verändernden Erfordernisse angepasst werden muss, stellt die Bestandsaufnahme der Organisationsstruktur die Situation in einem Augenblick dar, nämlich in diesem Fall im Augenblick des Beantwortens der Fragebögen. Dieser Umstand führt dazu, dass aus einer solchen Erhebung gewonnene Daten in verhältnismäßig kurzer Zeit veralten. Im Grunde genommen



ist dies jedoch auch wünschenswert, sollen die Ergebnisse der Untersuchung doch dem Verwaltungspraktiker im Bereich des Organisations-managements die eine oder andere Anregung liefern, die zu einer Modifizierung der Organisationsstruktur zu führen vermag.

# 2

### 2.3 Vorgehensweise

Um in die Evaluierung der Organisationsstrukturen der niedersächsischen Träger der Regionalplanung einzusteigen, sind zunächst die Grundlagen der regionalplanerischen Aufgabenwahrnehmung in Niedersachsen zu erarbeiten. Hierbei ist auf die Grundbegriffe *Raumordnung*, *Landesplanung*, *Region*, *Regionalplanung* einzugehen (vgl. *Kapitel 3 Grundbegriffe*). Da die anstehende Organisationsuntersuchung auf der in Niedersachsen gewählten Zuordnung der Trägerschaft der Regionalplanung zu den Landkreisen und kreisfreien Städten fußt, ist diese in den gesamtdeutschen Kontext der regionalplanerischen Planungsräume und der administrativen Zuordnung der Regionalplanung einzuordnen (vgl. *Kapitel 4 Regionalplanungsregionen in Deutschland*). Nach der gesamtdeutschen Perspektive ist der Fokus auf die Regionalplanung in Niedersachsen zu richten. Einen kurzen Überblick über die rechtlichen Grundlagen der Regionalplanung in Niedersachsen vermittelt das zugehörige Kapitel (vgl. *Kapitel 5 Rechtliche Grundlagen der Raumordnung in Niedersachsen*). Die Landesplanungsbehörden und die Träger der Regionalplanung, die in einem engen Verhältnis zueinander stehen, und die Regionalpläne, als zentrales Instrument der Regionalplanung, sind Gegenstand eines weiteren Kapitels (vgl. *Kapitel 6 Regionalplanung und untere Landesplanung in Niedersachsen*). Da die Landkreise in ihrer Eigenschaft als Träger der Regionalplanung Gegenstand der anstehenden Organisationsuntersuchung sind, sind die rechtlichen Grundlagen ihrer Aufgabenwahrnehmung zu beleuchten. Hierzu ist als diesbezüglich bedeutendste landesweit verbindliche Quelle die Niedersächsische Landkreisordnung (NLO) heranzuziehen (vgl. *Kapitel 7 Aufgabenwahrnehmung durch niedersächsische Landkreise*).

Nachdem die theoretischen Grundlagen der Regionalplanung dargelegt sind, ist der Blick auf die tatsächliche Lage der Regionalplanung in Niedersachsen zu richten (vgl. *Kapitel 8 Status quo der Regionalplanung in Niedersachsen*). Aus dem Status quo der niedersächsischen Regionalplanung heraus, stellen sich Fragen im Hinblick auf das verwaltungsinterne Organisationsmanagement der

Planungsträger. Von Interesse ist bspw., ob mit Hilfe geeigneter Organisationsstrukturen die Potenziale genutzt werden, die sich durch die gemeinsame Zuordnung der Regionalplanung und einiger raumwirksamer umsetzungsorientierter Fachplanungen zu einer Institution bieten. Ebenso interessant ist die Frage, ob ggf. vorhandene Defizite der Regionalplanung in Niedersachsen mit ungeeigneten Organisationsstrukturen zusammentreffen. Nachdem auf diese Weise ein erster Bogen von der Regionalplanung zum Organisationsmanagement gespannt wurde, wird die Beziehung zwischen der Organisationsstruktur und der Regionalplanung herausgestellt (vgl. *Kapitel 9 Besondere Bedeutung der Organisationsstruktur für die Regionalplanung*).

Dem folgt in den nachfolgenden Kapiteln eine umfangreiche Untersuchung und Kommentierung der Organisationsstrukturen der niedersächsischen Träger der Regionalplanung (ausgenommen hiervon werden zunächst die kreisfreien Städte), jeweils mit Blick auf die Regionalplanung. Dem in den 90er-Jahren formulierten *Neuen Steuerungsmodell* ist ein eigenes Kapitel gewidmet (vgl. *Kapitel 17 Berücksichtigung des Neuen Steuerungsmodells*), da allgemeine Entwicklungstendenzen der Organisationsstrukturen der Planungsträger in Richtung des *Neuen Steuerungsmodells* nicht unberücksichtigt bleiben sollen. Auch die kreisfreien Städte als weitere Träger der Regionalplanung finden, trotz ihrer besonderen Situation (Flächennutzungspläne statt RROP), in einem kurzen Exkurs Erwähnung (vgl. *Kapitel 18 Exkurs: Kreisfreie Städte als Träger der Regionalplanung*). In einer Schlussbetrachtung folgt einem Fazit ein Katalog von Empfehlungen im Hinblick auf eine geeignete Berücksichtigung der Regionalplanung durch das Organisationsmanagement der Planungsträger (vgl. *Kapitel 19 Schlussbetrachtung*).

### 3 Grundbegriffe

#### 3.1 Raumordnung/Landesplanung

Der Begriff *Raumordnung* ist gesetzlich nicht definiert. Das Grundgesetz verwendet ihn in Artikel 75 Nr. 4, in welchem es dem Bund das Recht einer Rahmengesetzgebung für die Raumordnung gibt. Eine Bestimmung des Begriffs *Raumordnung* enthält das Grundgesetz jedoch nicht. Auch das Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG) und die Landesplanungsgesetze bestimmen den Begriff nicht. Jedoch hat das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1954 in einem Gutachten geäußert, dass die Raumordnung die *zusammenfassende, überörtliche* und *überfachliche* Ordnung des Raumes festzulegen hat, und dies aufgrund von vorgegebenen oder zu entwickelnden Leitvorstellungen.<sup>6</sup>

Hinweise auf die Bedeutung des Begriffs *Raumordnung* gibt jedoch die im ROG an zuvorderster Stelle formulierte *Aufgabe der Raumordnung*: „*Der Gesamt- raum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume sind durch zusammenfassende, übergeordnete Raumordnungspläne und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern.*“<sup>7</sup> Raumordnung erfolgt somit einerseits bezogen auf den Gesamt- raum der BRD und andererseits bezogen auf Teilräume dieses Gesamt- raums. Dies ist kongruent mit dem in § 1 Abs. 3 ROG manifestierten, der Raumordnung zugrunde liegenden, Gegenstromprinzip, das sich auf den Gesamt- raum und seine Teilräume bezieht.<sup>8</sup> Raumordnung erfolgt auf dem Wege der Entwicklung, auf dem Wege der Ordnung, und auf demjenigen der Sicherung des Raumes. Raumordnung erfolgt einerseits durch Pläne und andererseits auf dem Wege der Abstimmung. Die Pläne haben sowohl einen zusammenfassenden, als auch einen übergeordneten Charakter. Gegenstände der Abstimmung sind einerseits raumbedeutsame Planungen und andererseits raumbedeutsame Maßnahmen.

<sup>6</sup> vgl. BVerfGE 3,407 (425) nach: Fürst, D, Ritter, E.-H.: Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung. Ein verwaltungswissenschaftlicher Grundriss, 2. Aufl., Düsseldorf 1993, S. 1

<sup>7</sup> Raumordnungsgesetz (ROG) vom 18.08.1997 (BGBl. I S. 2081), § 1 „Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung“ Abs. 1, Satz 1

<sup>8</sup> vgl. Raumordnungsgesetz (ROG) vom 18.08.1997 (BGBl. I S. 2081), § 1 „Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung“ Abs. 3

*Merkmal des Zusammenfassenden*

*Zusammenfassend* im o.g. Sinne bedeutet, dass die Raumordnung die „raumrelevanten Aktivitäten des Staates und der Gemeinden – etwa auf dem Gebiet des Städtebaus und der regionalen Wirtschaftspolitik, der Landwirtschaftspolitik, des Verkehrswesens und der Wasserwirtschaft – aufeinander abstimmt und zu einem möglichst widerspruchsfreien Konzept zusammenfügt.“<sup>9</sup> *Zusammenfassend* bedeutet: räumlich koordiniert und nach Prioritäten abgewogen.<sup>10</sup>

*Merkmal des Übergeordneten*

In diesem Zusammenhang bezeichnet der Begriff *übergeordnet* einen rechtlichen Vorrang gegenüber anderen Planungen.<sup>11</sup> So hat die Raumordnung rechtlich den „Vorrang gegenüber der gemeindlichen Bauleitplanung und den verschiedenen Fachplanungen [...]“<sup>12</sup>

Nach dem zuvor bereits erwähnten Gutachten des Bundesverfassungsgerichts hat die Raumordnung die *zusammenfassende, überörtliche* und *überfachliche* Ordnung des Raumes festzulegen. Neben dem bereits oben erwähnten Kennzeichen des *Zusammenfassenden* wird hier also Raumordnung mit *Überörtlichkeit* und *Überfachlichkeit* in Verbindung gebracht.

*Merkmal des Überörtlichen*

Die Ordnung der Teilräume des Gesamttraums Bundesrepublik Deutschland erfolgt aus einer *überörtlichen* Sicht heraus, und sie bezieht sich insofern auf Planungsräume, die größer dimensioniert sind, als die der kommunalen Bauleitplanung. Die raumordnerischen Koordinationsbemühungen machen nicht an Gemeindegrenzen halt.

<sup>9</sup> Ernst, W.: Raumordnung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, 3. Aufl., Hannover 1995, S. 753

<sup>10</sup> vgl. Fürst, D., Ritter, E.-H.: Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung. Ein verwaltungswissenschaftlicher Grundriss, 2. Aufl., Düsseldorf 1993, S. 1

<sup>11</sup> vgl. Peine, F.-J.: Interessenermittlung und Interessenberücksichtigung im Planungsprozess, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung, Hannover 1998, S. 170

<sup>12</sup> Ernst, W.: Raumordnung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, 3. Aufl., Hannover 1995, S. 753

*Merkmal des Überfachlichen*

Insbesondere das Merkmal des *Überfachlichen* bringt den sog. „*Querschnittscharakter bzw. die räumliche Koordinations- und Mittlerrolle der Raumordnung zwischen verschiedenen Fachressorts zum Ausdruck [...]*“<sup>13</sup> Fachplanungen, die unterschiedliche Anforderungen an den Raum stellen, werden aufeinander abgestimmt.<sup>14</sup> Für eine Gesamtplanung, wie die Raumordnung, mit ihren Teilbereichen *Landesplanung* und *Regionalplanung* gehört es sich, „*ein mäßig konkretes Programm für alle Raumfunktionen zu entwickeln*.“<sup>15</sup> Der Begriff *Landesplanung* steht im Vergleich zum Begriff *Raumordnung* in einem engeren Zusammenhang mit der Gebietskörperschaft *Land*.<sup>16</sup> Insofern ist die Landesplanung die Raumordnung der Länder.<sup>17</sup>

Der Umfang der Einbeziehung von Fachplanungen in die Abstimmung ergibt sich einerseits aus dem Raumbezug der Raumordnung, bzw. der Raumbedeutsamkeit von Planungen und Maßnahmen, und andererseits aus der im ROG festgelegten raumordnerischen Leitvorstellung der *nachhaltigen Raumentwicklung*<sup>18</sup>, die die „*sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt [...]*“<sup>19</sup> In § 7 Abs. 3 ROG erhält die Einbeziehung der Fachplanungen die Raumordnungspläne eine Präzisierung. Demnach sollen Raumordnungspläne „*auch diejenigen Festlegungen zu raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts nach § 4 Abs. 3 enthalten, die zur Aufnahme in Raumordnungspläne geeignet und nach Maßgabe von Absatz 7 zur Koordinierung von Raumansprüchen erforderlich sind und die durch Ziele oder Grundsätze der Raumordnung gesichert werden können*.“<sup>20</sup> Neben den

<sup>13</sup> Fürst, D., Ritter, E.-H.: Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung. Ein verwaltungswissenschaftlicher Grundriss, 2. Aufl., Düsseldorf 1993, S. 1

<sup>14</sup> vgl. Raumordnungsgesetz (ROG) vom 18.08.1997 (BGBl. I S. 2081), § 1 „Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung“ Abs. 1, Satz 2

<sup>15</sup> Peithmann, O.: 50 Jahre Raumplanung in Niedersachsen – Ziele und organisatorische Voraussetzungen, in: Kuroпка, J, von Laer (Hrsg.): Woher kommt und was haben wir an Niedersachsen, Vechtaer Universitätschriften: 16, Cloppenburg 1996, S. 309

<sup>16</sup> vgl. Fürst, D, Ritter, E.-H.: Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung. Ein verwaltungswissenschaftlicher Grundriss, 2. Aufl., Düsseldorf 1993, S. 1

<sup>17</sup> vgl. Korda, M. (Hrsg.): Städtebau, 4. Aufl., Stuttgart 1999, S. 47

<sup>18</sup> vgl. Raumordnungsgesetz (ROG) vom 18.08.1997 (BGBl. I S. 2081), § 1 „Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung“ Abs. 2

<sup>19</sup> Raumordnungsgesetz (ROG) vom 18.08.1997 (BGBl. I S. 2081), § 1 „Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung“ Abs. 2 Satz 1

<sup>20</sup> Raumordnungsgesetz (ROG) vom 18.08.1997 (BGBl. I S. 2081), § 7 „Allgemeine Vorschriften über Raumordnungspläne“ Abs. 3

Darstellungen in Fachplänen des Verkehrsrechts sowie des Wasser- und Immissionsschutzrechts zählen hierzu insbesondere raumbedeutsame Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, der forstlichen Rahmenpläne, der Abfallwirtschaftsplanung auf Grund fachgesetzlicher Vorschriften und solche der Vorplanung nach den Vorschriften des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“.<sup>21</sup>

### 3.2 Region/Regionalplanung

Die Begriffe *Region* und *regional* werden in unterschiedlichsten Zusammenhängen verwendet, und stehen, je nach Zusammenhang, im allgemeinen Sprachgebrauch für eine Vielzahl von Bedeutungen. Üblicherweise versteht man unter dem Begriff *Region* einen durch bestimmte Merkmale gekennzeichneten und zusammenhängenden Teilraum mittlerer Größenordnung innerhalb eines Gesamttraums.<sup>22</sup>

Definiert wird Regionalplanung auch als „räumliche Gesamtplanung auf der regionalen Ebene“<sup>23</sup>, die „auf einen kleineren Bezirk bezogene Raumordnung“<sup>24</sup>, bzw. als die „teilraumbezogene, regionale Stufe der Landesplanung.“<sup>25</sup> Während die Landesplanung die Planung der räumlichen Entwicklung eines ganzen Bundeslandes umfasst, betrifft die Regionalplanung Teilräume eines Bundeslandes. Zu den Aufgaben der Regionalplanung gehört die Aufstellung von Plänen für Teilräume eines Landes (sog. Planungsregionen).<sup>26</sup> Diese Pläne sind „fortwährend zu überprüfen und der jeweiligen Entwicklung anzupassen [...]“<sup>27</sup> Die Regionalplanung ist für die raum- und siedlungsstrukturelle Entwicklung und

<sup>21</sup> vgl. Raumordnungsgesetz (ROG) vom 18.08.1997 (BGBl. I S. 2081), § 7 „Allgemeine Vorschriften über Raumordnungspläne“ Abs. 3

<sup>22</sup> vgl. Sinz, M.: Region, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, 3. Aufl., Hannover 1995, S. 805

<sup>23</sup> Müller, B.: Regionalpläne, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 239

<sup>24</sup> Peine, F.-J.: Interessenermittlung und Interessenberücksichtigung im Planungsprozess, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung, Hannover 1998, S. 170

<sup>25</sup> Schmitz, G.: Regionalplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, 3. Aufl., Hannover 1995, S. 823

<sup>26</sup> vgl. Müller, B.: Regionalpläne, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 239

<sup>27</sup> Müller, B.: Regionalpläne, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 239

die Sicherung der Entwicklungsoptionen von Regionen bedeutsam.<sup>28</sup>

# 3

---

<sup>28</sup> vgl. Müller, B.: Regionalpläne, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 239

## 4 Regionalplanungsregionen in Deutschland

# 4

### 4.1 Planungsräume

Die deutschen Regionalplanungsregionen weisen im Hinblick auf Trägerschaft, Fläche, Einwohnerzahl und Einwohnerdichte, und auf Inhalte und Formalien der Regionalpläne, erhebliche Unterschiede auf. Nach oben hin markieren Planungsregionen mit einer Fläche von über 5.000 km<sup>2</sup> und mehr als 5 Mio. Einwohnern (Regierungsbezirk Düsseldorf) oder gar von knapp über 7.000 km<sup>2</sup> (Planungsregion Westmecklenburg) die Grenze. Daneben gibt es kleine Planungsregionen, wie die niedersächsischen Landkreise. Beispielhaft seien hier der Landkreis Friesland mit einer Fläche von lediglich etwa 608 km<sup>2</sup> und der Landkreis Lüchow-Dannenberg mit etwa 52.100 Einwohnern und einer Einwohnerdichte von lediglich etwa 43 EW/km<sup>2</sup> genannt (jeweils Stand 31.12.2000).<sup>29</sup>

### 4.2 Administrative Zuordnung

Die Länder haben für ihr jeweiliges Gebiet einen zusammenfassenden und übergeordneten Raumordnungsplan aufzustellen.<sup>30</sup> „In den Ländern, deren Gebiet die Verflechtungsbereiche mehrerer Zentraler Orte oberster Stufe umfasst, sind Regionalpläne aufzustellen.“<sup>31</sup> Diese Regionalpläne sind aus dem o.g. Raumordnungsplan für das Landesgebiet zu entwickeln.<sup>32</sup> Für eine Raumordnung in ihrem Gebiet schaffen die Länder geeignete rechtliche Grundlagen im Rahmen der §§ 7 bis 16 ROG.<sup>33</sup> Ausgehend von den vorgenannten rechtlichen Grundlagen des ROG, haben die Länder verschiedene Modelle und Ebenen der Institutionalisierung der Regionalplanung gewählt. Eine Gesamtschau der Organisation der Regionalplanung unter Einbezug aller Flächenländer liefert nachfolgende Darstellung:

<sup>29</sup> vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch 2002, Wiesbaden 2002, S. 50

<sup>30</sup> vgl. Raumordnungsgesetz (ROG) vom 18.08.1997 (BGBl. I S. 2081), § 8 „Raumordnungsplan für das Landesgebiet“ Abs. 1

<sup>31</sup> Raumordnungsgesetz (ROG) vom 18.08.1997 (BGBl. I S. 2081), § 9 „Regionalpläne“ Abs. 1

<sup>32</sup> vgl. Raumordnungsgesetz (ROG) vom 18.08.1997 (BGBl. I S. 2081), § 9 „Regionalpläne“ Abs.

2

<sup>33</sup> vgl. Raumordnungsgesetz (ROG) vom 18.08.1997 (BGBl. I S. 2081), § 6 „Rechtsgrundlagen der Länder“



## Organisation der Regionalplanung in Deutschland

	Planungsinstrumente	Planungsträger (Anzahl)	Entscheidungs-träger	Planungs- und Geschäftsstellen
<b>Baden-Württemberg</b>	Regionalpläne	Regionalverbände (12, einschl. Verband Region Stuttgart)	Verbandsversammlungen	Eigene Verbandsversammlungen
<b>Bayern</b>	Regionalpläne	Regionale Planungsverbände (18)	Verbandsversammlungen	Regionalplanungsstellen bei den Regierungen
<b>Brandenburg</b>	Regionalpläne	Regionale Planungsgemeinschaften (5)	Regionalräte	Eigene Regionale Planungsstellen
<b>Hessen</b>	Regionalpläne	Regionalversammlungen (3)	Regionalversammlungen	Geschäftsstellen bei den Regierungspräsidien
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	Regionale Raumordnungsprogramme	Regionale Planungsverbände (4)	Verbandsversammlungen	Geschäftsstellen bei den Ämtern für Raumordnung und Landesplanung
<b>Niedersachsen</b>	Regionale Raumordnungsprogramme	Landkreise (33) u. krsfr. Städte (5), Region Hannover und Zweckverband „Großraum Braunschweig“	Kreistage u. Stadträte, Regions- bzw. Verbandsversammlung	Kreis- bzw. Stadtverwaltungen, Verwaltung der Region bzw. des Zweckverbandes
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	Gebietsentwicklungspläne	Regionalräte u. Bezirksplanungsbehörden (5)	Regionalräte	Bezirksplanungsbehörden bei den Reg. Präsidenten
<b>Rheinland-Pfalz</b>	Regionale Raumordnungspläne	Planungsgemeinschaften (5)	Regionalvertretungen	Geschäftsstellen bei den Struktur- und Genehmigungsdirektionen
<b>Saarland</b>	-	-	-	-
<b>Sachsen</b>	Regionalpläne	Regionale Planungsverbände (5)	Verbandsversammlungen	Regionale Planungsstellen bei den Staatlichen Umweltafteilungen
<b>Sachsen-Anhalt</b>	Regionale Entwicklungspläne	Regionale Planungsgemeinschaften (5)	Regionalversammlungen	Geschäftsstellen bei den Regierungspräsidien
<b>Schleswig-Holstein</b>	Regionalpläne	(oberste) Landesplanungsbehörde	(oberste) Landesplanungsbehörde	(oberste) Landesplanungsbehörde
<b>Thüringen</b>	Regionalpläne	Regionale Planungsgemeinschaften (4)	Planungsversammlungen	Regionale Planungsstellen beim Landesverwaltungsamt

Abbildung 4: Organisation der Regionalplanung in Deutschland<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Turowski, G.: Abbildung „Organisation der Regionalplanung in Deutschland“ des Fachgebiets Raumordnung und Landesplanung der Fakultät Raumplanung an der Universität Dortmund, Dortmund 2003

Wesentlich bei der Unterscheidung der Organisation der Regionalplanung in den deutschen Ländern ist die Untergliederung insbesondere nach *Planungsträgern*, *Entscheidungssträgern* und *Planungs- und Geschäftsstellen*.

# 4

Die Modelle und Ebenen der Institutionalisierung der Regionalplanung reichen von staatlicher über gemeinschaftliche bis hin zur kommunalen Trägerschaft, bzw. von der Landesebene über die Bezirksebene bis hin zu Planungsgemeinschaften/-verbänden (die sich gewöhnlich aus mehreren Landkreisen und kreisfreien Städten zusammensetzen) und zur Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte (Niedersachsen).<sup>35</sup>

Überwiegend sind in den Ländern Mischformen zu finden, bei denen die Regionalplanung als Gemeinschaftsaufgabe von Land und Kommunen organisiert ist.<sup>36</sup> In einigen Verdichtungsräumen sind Sonderformen der Regionalplanung entstanden. Hierzu gehören in Niedersachsen die Region Hannover und der Zweckverband „Großraum Braunschweig“ sowie in Baden-Württemberg die Region Stuttgart.<sup>37</sup>

### 4.2.1 Zentrale Trägerschaft

Eine rein staatliche Organisation der Regionalplanung ist in Schleswig-Holstein und im Saarland gewählt worden. Während im Saarland zwar unterhalb der Ebene der Landesplanung keine als *Regionalplanung* bezeichnete Planung vorgesehen ist, die Landesplanung jedoch auch in räumlichen Teilabschnitten vollzogen wird, fällt die Aufstellung der Regionalpläne in Schleswig-Holstein in den Aufgabenbereich des für die Landesplanung zuständigen Ministeriums.<sup>38</sup>

### 4.2.2 Dezentrale Trägerschaft

Stark dezentralisierte, gemeindenahe Organisationen der Regionalplanung sind in Niedersachsen und in Baden-Württemberg zu finden. In Niedersachsen sind die Landkreise und kreisfreien Städte die Träger der Regionalplanung. In

---

<sup>35</sup> vgl. Müller, B.: Regionalpläne, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 232

<sup>36</sup> vgl. Benz, A., Frenzel, A.: Die Organisation der Raumplanung auf der regionalen und kommunalen Ebene, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 342

<sup>37</sup> vgl. Müller, B.: Regionalpläne, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 232

<sup>38</sup> vgl. Benz, A., Frenzel, A.: Die Organisation der Raumplanung auf der regionalen und kommunalen Ebene, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 342

Baden-Württemberg nehmen die Regionalverbände diese Aufgabe wahr. Die Verbandsversammlungen der Regionalverbände setzen sich aus Vertretern zusammen *„die von den Räten der kreisfreien Städte und der Landkreise gewählt werden. In der Regel bilden Bürgermeister und Landräte eine starke Gruppe in der Versammlung sowie im Planungsausschuss. Die Verbände verfügen über eine eigene Planungsstelle.“*<sup>39</sup> Ähnlich strukturiert sind u.a. die regionalen Planungsgemeinschaften in Brandenburg.<sup>40</sup> Bei einer kommunal verfassten Regionalplanung, wie der in Niedersachsen, sind zunächst einmal die Voraussetzungen für eine regionale Konsensfindung von unten – mit Einbindung der Kommunen – günstig.<sup>41</sup> Bei der voll kommunalisierten niedersächsischen Regionalplanung zeigen sich allerdings Grenzen, weil es bspw. von außen betrachtet schwer unterscheidbar ist, ob ein Landkreis sich als Träger der Regionalplanung oder aber als Fachplanungsbehörde äußert.<sup>42</sup> Außerdem sind die Regionalplaner *„in der Regel hierarchisch nicht exponiert genug angesiedelt, um nach innen eine Meinungsführerschaft und nach außen eine überzeugende Moderatorenrolle zu übernehmen.“*<sup>43</sup>

### 4.2.3 Mischformen der Trägerschaft

Bei Mischformen zur Trägerschaft der Regionalplanung besteht der staatliche Anteil in den bei Mittelinstanzen oder bei staatlichen Fachämtern eingerichteten Planungsstellen.<sup>44</sup> Diesen sind als politische Entscheidungsorgane Vertreterversammlungen zugeordnet, die sich meistens aus Vertretern der Kommunen zusammensetzen.<sup>45</sup> In dieser Organisationsform ist die Regionalplanung *„als Gemeinschaftsaufgabe (Kondomium) von Staat und kommunaler Selbstverwaltung am konsequentesten umgesetzt.“*<sup>46</sup> Sind die Vertretungsorgane mit

---

<sup>39</sup> Benz, A., Frenzel, A.: Die Organisation der Raumplanung auf der regionalen und kommunalen Ebene, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 342

<sup>40</sup> vgl. Benz, A., Frenzel, A.: Die Organisation der Raumplanung auf der regionalen und kommunalen Ebene, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 342

<sup>41</sup> vgl. Prieb, A.: Neue Kooperationsstrategien zur Aufgabenerfüllung der Landes- und Regionalplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 308

<sup>42</sup> ebd. S. 308

<sup>43</sup> Prieb, A.: Neue Kooperationsstrategien zur Aufgabenerfüllung der Landes- und Regionalplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 308

<sup>44</sup> vgl. Benz, A., Frenzel, A.: Die Organisation der Raumplanung auf der regionalen und kommunalen Ebene, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 342

<sup>45</sup> ebd. S. 342 f.

<sup>46</sup> Benz, A., Frenzel, A.: Die Organisation der Raumplanung auf der regionalen und kommunalen

kommunalen Delegierten besetzt, so zeigt dies dahingehend Auswirkungen, dass in den politischen Organen, die regionalplanerische Entscheidungen treffen, häufig die kommunalen Interessen über die regionalen Belange dominieren.<sup>47</sup> Die politische Bindung an die Heimatgemeinde, die in einer engen Beziehung zur weiteren politischen Karriere steht, scheint oftmals das Denken und Handeln stark zu beeinflussen und ebensolches im Hinblick auf regionale Kollektiv-interessen einzuschränken.<sup>48</sup>

4

Es gibt jedoch innerhalb der Länder, die sich für dieses Modell entschieden haben, von Land zu Land Unterschiede hinsichtlich der festgelegten Möglichkeiten der kommunalen Einflussnahme.<sup>49</sup> So kommt im nordrhein-westfälischen Bezirksplanungsrat den Repräsentanten der Kommunalverwaltungen (neben den Wirtschafts- und Gewerkschaftsvertretern) eine beratende Funktion zu, während die Repräsentanten der regionalen Parteien (gewählt von den Kreisverordnetenversammlungen) stimmberechtigt sind.<sup>50</sup> Während ebenfalls in den hessischen Planungsversammlungen überwiegend die Parteipolitik den Ausschlag gibt, sind dagegen in Bayern in den Verbandsversammlungen der regionalen Planungsverbände ausschließlich die Landkreise und Gemeinden vertreten, deren Stimmengewichte von den jeweiligen Einwohnerzahlen abhängig sind.<sup>51</sup>

Die gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmung der Regionalplanung erfordert bei vorhandener staatlicher Mittelinstanz oftmals eine komplizierte Zuordnung von Aufgaben zu den selbstverwaltungsgesteuerten regionalplanerischen Beschlussgremien und zu der hierarchisch organisierten staatlichen Mittelinstanz, in deren Abteilungen und Referaten die praktische Planungs- und Verwaltungstätigkeit zu leisten ist, weil die regionalplanerischen Beschlussgremien überwiegend über keinen Verwaltungsunterbau verfügen.<sup>52</sup>

---

Ebene, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 343

<sup>47</sup> vgl. Fürst, D.: Regionalisierung – die Aufwertung der regionalen Steuerungsebene?, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 360

<sup>48</sup> ebd. S. 361

<sup>49</sup> vgl. Benz, A., Frenzel, A.: Die Organisation der Raumplanung auf der regionalen und kommunalen Ebene, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 343

<sup>50</sup> ebd. S. 343

<sup>51</sup> ebd. S. 343

<sup>52</sup> vgl. David, C.-H.: Rechtliche Rahmenbedingungen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S.

## 5 Rechtliche Grundlagen der Raumordnung in Niedersachsen

# 5

### *Raumordnungsgesetz (ROG)*

In der Bundesrepublik Deutschland hat der Bund für den Bereich *Raumordnung* eine Rahmenkompetenz inne. Das Raumordnungsgesetz (ROG) enthält u.a. die Grundsätze der Raumordnung und dient den Ländern als Vorgabe für Instrumente und Verfahren. Es gilt in der Fassung vom 18.08.1997 (BGBl. I S. 2081), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.12.1997 (BGBl. I S. 2902).

### *Raumordnungsverordnung (RoV)*

Daneben sieht die durch die Bundesregierung erlassene Raumordnungsverordnung (RoV) für einen Katalog von Planungen und Maßnahmen wegen ihrer Raumbedeutsamkeit und überörtlichen Bedeutung die Durchführung von Raumordnungsverfahren vor. Die RoV gilt in der Fassung vom 13.12.1990 (BGBl. I S. 2766), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27.07.2001 (BGBl. I S. 1950).

### *Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG)*

Das Land Niedersachsen hat das Niedersächsische Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG) erlassen. Es regelt u.a. die Aufstellung und Inhalte von Raumordnungsplänen, die Instrumente der Raumordnung, sowie Zuständigkeiten und Beachtungspflichten. Es gilt in der Fassung vom 18.05.2001 (Nds. GVBl. S. 301), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30.10.2001 (Nds. GVBl. S. 668).

### *Landes-Raumordnungsprogramm (LROP)*

Das Raumordnungsprogramm des Landes Niedersachsen besteht aus zwei Teilen. So enthält Teil I des LROP einerseits die *Grundsätze der Raumordnung* und andererseits die *Ziele der Raumordnung zur allgemeinen Entwicklung des Landes* und wurde vom Landtag als Gesetz beschlossen. Dagegen enthält Teil II des LROP die *Ziele der Raumordnung* und wurde von der Landesregierung als Verordnung erlassen. Teil II des LROP enthält auch zeichnerische Darstellungen.

- *Gesetz über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen – Teil I* vom 02.03.1994 (Nds. GVBl. S. 130), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.10.2002 (Nds. GVBl. S. 738).
- *Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen – Teil II* vom 18.07.1994 (Nds. GVBl. S. 317), zuletzt geändert durch Verordnung vom 28.11.2002 (Nds. GVBl. S. 739).

5

### *Verordnung über die Aufstellung der Regionalen Raumordnungsprogramme (VerfVO-RROP)*

Die niedersächsische Landesregierung hat von der Ermächtigung nach § 8 Abs. 7 NROG Gebrauch gemacht und eine Verordnung über die Aufstellung der Regionalen Raumordnungsprogramme (VerfVO-RROP) erlassen, die das Verfahren zur Aufstellung und Abstimmung der RROP und die Art der Darstellung in den RROP (Planzeichen) regelt. Die VerfVO-RROP gilt in der Fassung vom 26.07.1995 (Nds. GVBl. S. 260), geändert durch Verordnung vom 19.11.2001 (Nds. GVBl. S. 724).

### *Verwaltungsvorschriften zum Niedersächsischen Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (VV-NROG)*

In einem Runderlass sind Verwaltungsvorschriften zum Niedersächsischen Gesetz über Raumordnung und Landesplanung ergangen (RdErl. des MI vom 28.12.1995 (Nds. MBl. 1996 S. 209)), die ergänzende Bestimmungen zu den RROP, zum Raumordnungsverfahren, zum Raumordnungskataster und zur Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen enthalten. Es gelten derzeit die Verwaltungsvorschriften zum Niedersächsischen Gesetz über Raumordnung und Landesplanung in der Fassung vom 27.04.1994 (Nds. GVBl. S. 211).

### *Einzel-Verwaltungsvorschriften*

In Einzel-Verwaltungsvorschriften sind weitere Sachthemen geregelt, so bspw. zur Festlegung von Vorrangstandorten für Windenergienutzung.

## 6 Regionalplanung und untere Landesplanung in Niedersachsen

# 6

Gegenüber der Bauleitplanung der Gemeinden, die „*sehr eng von den Vorgaben der konkurrierenden Bundesbaugesetzgebung bestimmt*“<sup>53</sup> ist, haben die Länder im Hinblick auf die rahmenrechtlich geregelte Landes- und Regionalplanung „*größere Freiheiten, ihr Planungssystem durch eigene Gesetze zu gestalten*“.<sup>54</sup> Das Landesplanungsgesetz für das Land Niedersachsen ist das Niedersächsische Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG).<sup>55</sup>

### 6.1 Oberste/obere/untere Landesplanungsbehörden

Träger der Landesplanung sind die Landesplanungsbehörden. Dabei ist die oberste Landesplanungsbehörde beim zuständigen Fachministerium angesiedelt, während die oberen Landesplanungsbehörden von den Bezirksregierungen gebildet werden.<sup>56</sup> Zuständiges Fachministerium ist derzeit das *Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz*. Die Landkreise und die kreisfreien Städte nehmen die Aufgaben der unteren Landesplanungsbehörden als Aufgaben des *übertragenen Wirkungskreises*<sup>57</sup> wahr.<sup>58</sup> In den Fällen, in denen ein Zweckverband Träger der Regionalplanung ist, nimmt dieser Zweckverband für seinen Bereich die Aufgaben der unteren Landesplanungsbehörde wahr.<sup>59</sup>

### 6.2 Träger der Regionalplanung

In § 26 NROG ist die Trägerschaft der Regionalplanung geregelt. Träger der Regionalplanung sind demnach die Landkreise und kreisfreien Städte für ihr

---

<sup>53</sup> Peithmann, O.: 50 Jahre Raumplanung in Niedersachsen – Ziele und organisatorische Voraussetzungen, in: Kuropka, J, von Laer (Hrsg.): Woher kommt und was haben wir an Niedersachsen, Vechtaer Universitätschriften: 16, Cloppenburg 1996, S. 290

<sup>54</sup> ebd. S. 290

<sup>55</sup> Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG) vom 18.05.2001 (Nds. GVBl. S. 301)

<sup>56</sup> vgl. Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG) Vom 18.05.2001 (Nds. GVBl. S. 301), § 24 „Landesplanungsbehörden“, Abs. 1 Satz 1

<sup>57</sup> Zu den Aufgaben des *übertragenen Wirkungskreises* siehe auch Kapitel 7 „Aufgabenwahrnehmung durch niedersächsische Landkreise“.

<sup>58</sup> vgl. Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG) vom 18.05.2001 (Nds. GVBl. S. 301), § 24 „Landesplanungsbehörden“, Abs. 1 Satz 2

<sup>59</sup> ebd. § 24 „Landesplanungsbehörden“, Abs. 2 Satz 1

Gebiet.<sup>60</sup> Die Landkreise und kreisfreien Städte nehmen die Regionalplanung als Aufgabe des *eigenen Wirkungskreises*<sup>61</sup> wahr.<sup>62</sup>

Träger der Regionalplanung in Niedersachsen <sup>63</sup>			
(Stand: 31.12.2000)	Fläche [km <sup>2</sup> ]	Bevölkerung [Tsd.]	Einwohner je km <sup>2</sup> [Anzahl]
<b>Landkreise</b>			
Ammerland	728,23	110,7	152
Aurich	1.287,30	187,4	146
Celle	1.544,95	181,8	118
Cloppenburg	1.418,11	149,6	106
Cuxhaven	2.072,50	204,8	99
Diepholz	1.987,56	211,2	106
Emsland	2.881,16	303,0	105
Friesland	607,73	100,9	166
Göttingen	1.116,58	265,4	238
Grafschaft Bentheim	980,73	129,8	132
Hamelnd-Pyrmont	796,12	162,7	204
Harburg	1.244,50	232,8	187
Hildesheim	1.205,52	293,0	243
Holzminden	692,46	81,4	118
Leer	1.085,76	161,4	149
Lüchow-Dannenberg	1.219,81	52,1	43
Lüneburg	1.322,54	166,7	126
Nienburg (Weser)	1.398,79	125,9	90
Northeim	1.266,94	151,1	119
Oldenburg (Oldenburg)	1.062,93	121,0	114
Osnabrück	2.121,55	353,3	167
Osterholz	650,69	110,6	170
Osterode am Harz	636,11	85,5	134
Rotenburg (Wümme)	2.069,95	161,7	78
Schaumburg	675,56	166,0	246
Soltau-Fallingbostel	1.873,47	140,2	75

<sup>60</sup> vgl. Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG) vom 18.05.2001 (Nds. GVBl. S. 301), § 26 „Trägerschaft der Regionalplanung“ Abs. 1 Satz 1

<sup>61</sup> Zu den Aufgaben des *eigenen Wirkungskreises* siehe auch Kapitel 7 „Aufgabenwahrnehmung durch niedersächsische Landkreise“.

<sup>62</sup> vgl. Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG) vom 18.05.2001 (Nds. GVBl. S. 301), § 26 „Trägerschaft der Regionalplanung“ Abs. 1 Satz 2

<sup>63</sup> vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch 2002, Wiesbaden 2002, S. 49 f.



## Regionalplanung und untere Landesplanung in Niedersachsen

Stade	1.265,97	191,7	151
Uelzen	1.453,79	97,3	67
Vechta	812,52	126,4	156
Verden	787,70	132,8	169
Wesermarsch	821,96	94,1	114
Wittmund	656,64	57,3	87
	<b>Fläche [km<sup>2</sup>]</b>	<b>Bevölkerung [Tsd.]</b>	<b>Einwohner je km<sup>2</sup> [Anzahl]</b>
<b>Kreisfreie Städte</b>			
Delmenhorst	62,36	76,6	1.229
Emden	112,43	51,0	453
Göttingen (Sonderstatus gem. Göttingen-Gesetz <sup>64</sup> )	-	-	-
Oldenburg	102,96	154,8	1.504
Osnabrück	119,80	164,1	1.370
Wilhelmshaven	103,37	85,3	825
<b>Sonderformen</b>			
Region Hannover (Wahrnehmung der Trägerschaft der Regionalplanung für den ehemaligen Landkreis Hannover und die Landeshauptstadt Hannover)	2.290,24	1.118,1	488
Zweckverband „Großraum Braunschweig“ (Wahrnehmung der Trägerschaft der Regionalplanung für die Landkreise Gifhorn, Goslar, Helmstedt, Peine und Wolfenbüttel, sowie die kreisfreien Städte Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg)	5.078,41	1.166,5	230
<b>Land insgesamt</b>	<u>47.615,7</u> <u>0</u>	<u>7.926,2</u>	<u>166</u>

Tabelle 2: Träger der Regionalplanung in Niedersachsen

<sup>64</sup> Gesetz über die Neugliederung des Landkreises und der Stadt Göttingen (Göttingen-Gesetz) vom 01.07.1964 (Nds. GVBl. S. 134)

Nachfolgende Grafik bildet die Landkreise, die Region Hannover, den Zweckverband „Großraum Braunschweig“, und die kreisfreien Städte als untere Landesplanungsbehörden und Träger der Regionalplanung in Niedersachsen ab:



Abbildung 5: Planungsräume der Regionalplanung in Niedersachsen

### 6.3 Sonderformen zur Trägerschaft der Regionalplanung

Einen Sonderstatus innerhalb der Träger der Regionalplanung nimmt die Stadt Göttingen ein. Vereinfacht formuliert, wird die in den Landkreis Göttingen eingegliederte Stadt Göttingen wie eine kreisfreie Stadt behandelt.<sup>65</sup> Die Landkreise und kreisfreien Städte können die Regionalplanung auch auf einen Zweckverband übertragen.<sup>66</sup> Ein solcher Zweckverband ist der Zweckverband „Großraum Braunschweig“ (vgl. Kapitel 6.3.2.2 Zweckverband „Großraum Braunschweig“). Ein Sonderweg wurde mit der Bildung der Region Hannover beschritten (vgl. Kapitel 6.3.2.1 Region Hannover).

# 6

#### 6.3.2.1 Region Hannover



Abbildung 6: Region Hannover

Im Mai 2001 wurde das Gesetz zur Bildung der Region Hannover<sup>67</sup> durch den niedersächsischen Landtag beschlossen. Dem gingen etwa fünfjährige Beratungen zur Umsetzung neuer Organisationsstrukturen für die Wahrnehmung regionaler Aufgaben im Großraum Hannover voraus. Aus den Gemeinden des Landkreises Hannover und der Landeshauptstadt Hannover wurde als neuer Gemeindeverband die Gebietskörperschaft *Region Hannover* gebildet. Zugleich wurden der Landkreis Hannover und der Kommunalverband Großraum Hannover

<sup>65</sup> vgl. Gesetz über die Neugliederung des Landkreises und der Stadt Göttingen (Göttingen-Gesetz) vom 01.07.1964 (Nds. GVBl. S. 134), § 1 GöttingenG

<sup>66</sup> vgl. Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG) vom 18.05.2001 (Nds. GVBl. S. 301), § 26 „Trägerschaft der Regionalplanung“ Abs. 2 Satz 1

<sup>67</sup> Gesetz über die Region Hannover vom 05.06.2001 (Nds. GVBl. S. 348)

aufgelöst.<sup>68</sup>

Im September 2001 wurde zum ersten Mal die *Regionalversammlung* gewählt, die einem Kreistag entspricht, während der *Regionsausschuss* dem Kreis-ausschuss und der *Regionspräsident* dem Landrat entspricht.<sup>69</sup>

# 6

Die Region Hannover erfüllt eine Vielzahl von Aufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises.<sup>70</sup> Zur Kategorie der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Region Hannover gehört die Regionalplanung.<sup>71</sup>

### 6.3.2.2 Zweckverband „Großraum Braunschweig“

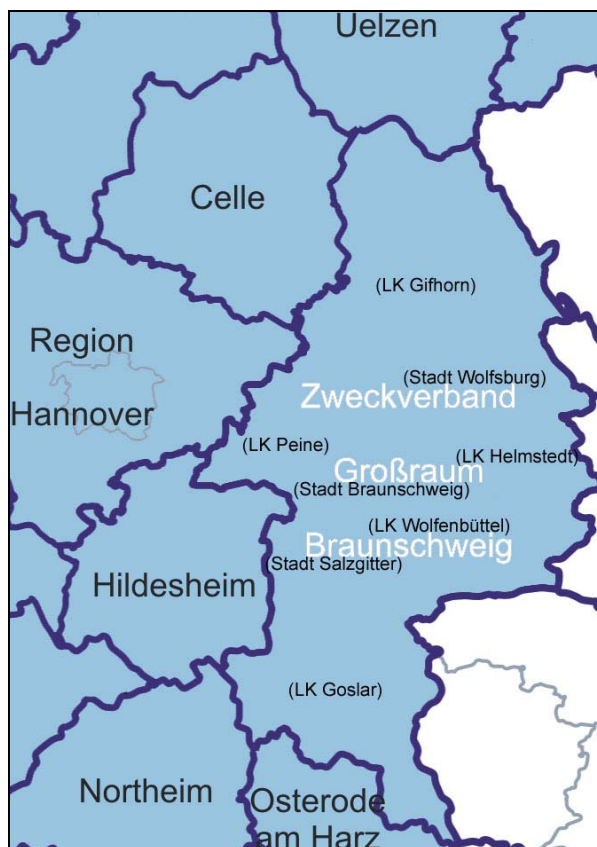


Abbildung 7: Zweckverband „Großraum Braunschweig“

Die kreisfreien Städte Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg, und die Landkreise Gifhorn, Goslar, Helmstedt, Peine und Wolfenbüttel, bilden den

<sup>68</sup> vgl. Gesetz über die Region Hannover vom 05.06.2001 (Nds. GVBl. S. 348), § 1 „Bildung der Region Hannover“ Abs. 1

<sup>69</sup> ebd. § 3 „Region Hannover“, Abs. 3 Nr. 1 bis 3

<sup>70</sup> vgl. Gesetz über die Region Hannover vom 05.07.2001 (Nds. GVBl. S. 348), § 8 u. § 9

<sup>71</sup> ebd. § 8 „Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Region Hannover in ihrem gesamten Gebiet“

Zweckverband „Großraum Braunschweig“.<sup>72</sup>

Die Organe des Zweckverbandes sind die *Verbandsversammlung*, der *Verbandsausschuss*, und der *Verbandsdirektor*.<sup>73</sup> Die *Verbandsversammlung* besteht aus 59 Mitgliedern, die von den Räten und Kreistagen (Vertretungen) der Verbandsglieder gewählt werden.<sup>74</sup> Der *Verbandsausschuss* besteht aus dem Vorsitzenden der *Verbandsversammlung* und zwölf weiteren stimmberechtigten Mitgliedern. Der *Verbandsdirektor* und die Oberbürgermeister und Landräte der Verbandsglieder gehören dem *Verbandsausschuss* mit beratender Stimme an.<sup>75</sup> Der *Verbandsdirektor* wird von der *Verbandsversammlung* gewählt.<sup>76</sup> Die politische Zusammensetzung der *Verbandsversammlung* ist abhängig von der politischen Zusammensetzung der Stadt- und Kreisparlamente im *Verbandsgebiet*.<sup>77</sup> Innerhalb der Fraktionen erfolgt eine Zuteilung der Sitze der *Verbandsmitglieder* in Abhängigkeit von deren Einwohnerzahlen.<sup>78</sup> Der Zweckverband ist für den *Verbandsbereich* Träger der *Regionalplanung*<sup>79</sup> und *Aufgabenträger* des öffentlichen *Personennahverkehrs*<sup>80</sup>.

6

---

<sup>72</sup> vgl. Gesetz über die Bildung des Zweckverbandes „Großraum Braunschweig“ vom 27.11.1991 (Nds. GVBl. S. 305), § 1 Abs. 1 Satz 1

<sup>73</sup> ebd. § 2 Abs. 5 Satz 2

<sup>74</sup> ebd. § 4 Abs. 1

<sup>75</sup> ebd. § 6 Abs. 1

<sup>76</sup> ebd. § 7 Satz 1

<sup>77</sup> ebd. § 4 Abs. 4

<sup>78</sup> ebd. § 4 Abs. 5

<sup>79</sup> ebd. § 2 Abs. 1

<sup>80</sup> ebd. § 2 Abs. 4

### 6.4 Regionalpläne (Regionale Raumordnungsprogramme)

# 6

Das NROG und die VerVO-RRÖP enthalten wesentliche landesrechtliche Festsetzungen zu den RRÖP.

Die Regionalen Raumordnungsprogramme

- „sind aus dem Landes-Raumordnungsprogramm zu entwickeln“<sup>81</sup>,
- sind von den Landkreisen jeweils für ihren Bereich zu entwerfen,<sup>82</sup>
- werden im Falle der kreisfreien Städte durch die Flächennutzungspläne ersetzt,<sup>83</sup>
- beinhalten die „angestrebte räumliche und strukturelle Entwicklung des Planungsraums“,<sup>84</sup>
- sind jeweils mit den RRÖP benachbarter Planungsräume aufeinander abzustimmen,<sup>85</sup>
- werden von den jeweiligen Trägern der Regionalplanung als Satzung beschlossen,<sup>86</sup>
- bedürfen der Genehmigung der Aufsichtsbehörde, die die Rechtmäßigkeit und die Vereinbarkeit mit den Zielen der Raumordnung überprüft,<sup>87</sup>
- treten zehn Jahre nach ihrem jeweiligen Wirksamwerden außer Kraft, sofern sie nicht vorher neu festgestellt werden, oder die Zehn-Jahres-Frist nicht vorher von der Aufsichtsbehörde verlängert wird,<sup>88</sup>
- sind „Änderungen und Ergänzungen des Landes-Raumordnungsprogramms unverzüglich anzupassen.“<sup>89</sup>

Die oberste Landesplanungsbehörde des Landes Niedersachsen hat von der Ermächtigung nach § 8 Abs. 6 NROG Gebrauch gemacht, durch Verordnung das Verfahren zur Aufstellung und Abstimmung der RRÖP und die Art der Darstellung

---

<sup>81</sup> Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG) vom 18.05.2001 (Nds. GVBl. S. 301), § 7 „Regionale Raumordnungsprogramme“, Abs. 2, Satz 1

<sup>82</sup> vgl. Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG) vom 18.05.2001 (Nds. GVBl. S. 301), § 8 „Aufstellung der Regionalen Raumordnungsprogramme“, Abs. 1, Satz 1

<sup>83</sup> ebd. § 8 „Aufstellung der Regionalen Raumordnungsprogramme“, Abs. 1, Satz 3

<sup>84</sup> Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG) vom 18.05.2001 (Nds. GVBl. S. 301), § 7 „Regionale Raumordnungsprogramme“, Abs. 1

<sup>85</sup> vgl. Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG) vom 18.05.2001 (Nds. GVBl. S. 301), § 7 „Regionale Raumordnungsprogramme“, Abs. 4, Satz 1

<sup>86</sup> ebd. § 8 „Aufstellung der Regionalen Raumordnungsprogramme“, Abs. 3 Satz 1

<sup>87</sup> ebd. § 8 „Aufstellung der Regionalen Raumordnungsprogramme“, Abs. 3 Satz 1

<sup>88</sup> ebd. § 8 „Aufstellung der Regionalen Raumordnungsprogramme“, Abs. 5 Satz 1

<sup>89</sup> Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG) vom 18.05.2001 (Nds. GVBl. S. 301), § 8 „Aufstellung der Regionalen Raumordnungsprogramme“, Abs. 5 Satz 3

in den RROP zu bestimmen. So enthält die *Verordnung über die Aufstellung der Regionalen Raumordnungsprogramme (VerfVO-RROP)* Regelungen zu den RROP, insbesondere zur beschreibenden Darstellung, zur zeichnerischen Darstellung, zum Beteiligungsverfahren, zur Abstimmung des RROP, zum Abschluss des Aufstellungsverfahrens, und zu den kreisfreien Städten als Träger der Regionalplanung.<sup>90</sup>

6

### Die Verwirklichung der Raumordnungspläne

- ist Aufgabe der Träger der Landes- und Regionalplanung,<sup>91</sup> und
- soll seitens der Träger der Regionalplanung durch Förderung der Zusammenarbeit der für die Verwirklichung maßgeblichen Akteure erfolgen,<sup>92</sup> was insbesondere im Rahmen von Entwicklungskonzepten erfolgen kann, durch die „*raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen vorgeschlagen und aufeinander abgestimmt werden*“<sup>93</sup>.

---

<sup>90</sup> vgl. Verordnung über die Aufstellung der Regionalen Raumordnungsprogramme (VerfVO-RROP) vom 26.07.1995 (Nds.GVBl. S. 260)

<sup>91</sup> vgl. Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG) vom 18.05.2001 (Nds. GVBl. S. 301), § 19 „Verwirklichung der Raumordnungspläne“, Satz 1

<sup>92</sup> ebd. § 19 „Verwirklichung der Raumordnungspläne“, Satz 2

<sup>93</sup> Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG) vom 18.05.2001 (Nds. GVBl. S. 301), § 19 „Verwirklichung der Raumordnungspläne“, Satz 3

## 7 Aufgabenwahrnehmung durch niedersächsische Landkreise

7

Die Landkreise sind „in ihrem Gebiet die Träger der öffentlichen Aufgaben, die von überörtlicher Bedeutung sind oder deren zweckmäßige Erfüllung die Verwaltungs- oder Finanzkraft der kreisangehörigen Gemeinden übersteigt. Sie fördern die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben [...]“<sup>94</sup> Auch die Regionalplanung ist eine Aufgabe mit überörtlicher Bedeutung und in Niedersachsen den Landkreisen und kreisfreien Städten zugeordnet. Sie ist eine Aufgabe im *eigenen Wirkungskreis*<sup>95</sup> der Landkreise, und sie ist als solche mit einem – innerhalb des gesetzlichen Rahmens – hohen Spielraum zur näheren verwaltungsmäßigen Ausgestaltung der Aufgabenwahrnehmung verbunden.

Zum *übertragenen Wirkungskreis* hingegen, gehören „die den Landkreisen zugewiesenen staatlichen Aufgaben. Die Landkreise erfüllen diese Aufgaben als untere Verwaltungsbehörden; sie sind dabei an die Weisungen der zuständigen staatlichen Behörden gebunden.“<sup>96</sup> Im übertragenen Wirkungskreis erfüllen die Landkreise den Aufgabenbereich der unteren Landesplanung (vgl. Anlage 1: *eigener und übertragener Wirkungskreis nach § 2 und § 3 NLO*).

Die Organe der Landkreise sind der *Kreistag*, der *Kreisausschuss* und der *Landrat*.<sup>97</sup> Der Kreistag als wichtigstes Organ der Landkreise beschließt das RROP als Satzung<sup>98</sup>.

Der Kreistag überwacht die Durchführung seiner Beschlüsse und den Ablauf der Verwaltungsangelegenheiten und kann hierfür vom Kreisausschuss und vom Landrat die erforderlichen Auskünfte verlangen.<sup>99</sup> Jeder Kreistagsabgeordnete hat einen Anspruch auf Erteilung der erforderlichen Auskünfte in allen Angelegenheiten des Landkreises.<sup>100</sup> Zur Erfüllung seiner Auskunftspflicht hinsichtlich der Erteilung der o.g. erforderlichen Auskünfte, können dem Landrat adäquate

---

<sup>94</sup> Niedersächsische Landkreisordnung (NLO) vom 22.08.1996 (Nds. GVBl. S. 365), § 2 „Aufgaben der Landkreise“ Abs. 1 Sätze 1 u. 2

<sup>95</sup> vgl. Niedersächsische Landkreisordnung (NLO) vom 22.08.1996 (Nds. GVBl. S. 365), § 3 „Eigener Wirkungskreis“ Abs. 1 Satz 1

<sup>96</sup> Niedersächsische Landkreisordnung (NLO) vom 22.08.1996 (Nds. GVBl. S. 365), § 4 „Übertragener Wirkungskreis“ Abs. 1 Sätze 1 u. 2

<sup>97</sup> vgl. Niedersächsische Landkreisordnung (NLO) vom 22.08.1996 (Nds. GVBl. S. 365), § 6 „Organe der Landkreise“

<sup>98</sup> ebd. § 7 „Satzungsgewalt“ Abs. 1 Sätze 1 u. 2, u. § 36 „Zuständigkeit des Kreistages“ Abs. 1 Nr. 5

<sup>99</sup> ebd. § 36 „Zuständigkeit des Kreistages“ Abs. 3 Sätze 1 bis 3

<sup>100</sup> ebd. § 36 „Zuständigkeit des Kreistages“ Abs. 3 Sätze 1 bis 3



organisatorische Regelungen innerhalb der Landkreisverwaltung dienlich sein. Diesbezüglich förderlich wäre sicher auch die Einrichtung geeigneter Controlling-/Monitoring-Systeme. Dies entspräche zudem der immer wieder von Verwaltungswissenschaftlern und -praktikern als wünschenswert vorgetragenen Etablierung eines sog. *Plancontrollings*.

7

Die Kreistagsabgeordneten können zur Vorbereitung der Kreistagsbeschlüsse Ausschüsse bilden, die sich aus einer Auswahl von Kreistagsabgeordneten zusammensetzen.<sup>101</sup> Dies ist auch hinsichtlich der Regionalplanung regelmäßig der Fall. Diejenigen Ausschüsse der Kreistage, denen die Regionalplanung zugeordnet ist, befassen sich gewöhnlich, neben der Regionalplanung, mit einer Fachplanung, oder mit einer Mehrzahl von Fachplanungen. In den nachfolgenden Diagrammen sind die Angaben der Planungsträger zu den Titeln der Ausschüsse dargestellt, denen die Regionalplanung zugeordnet ist.

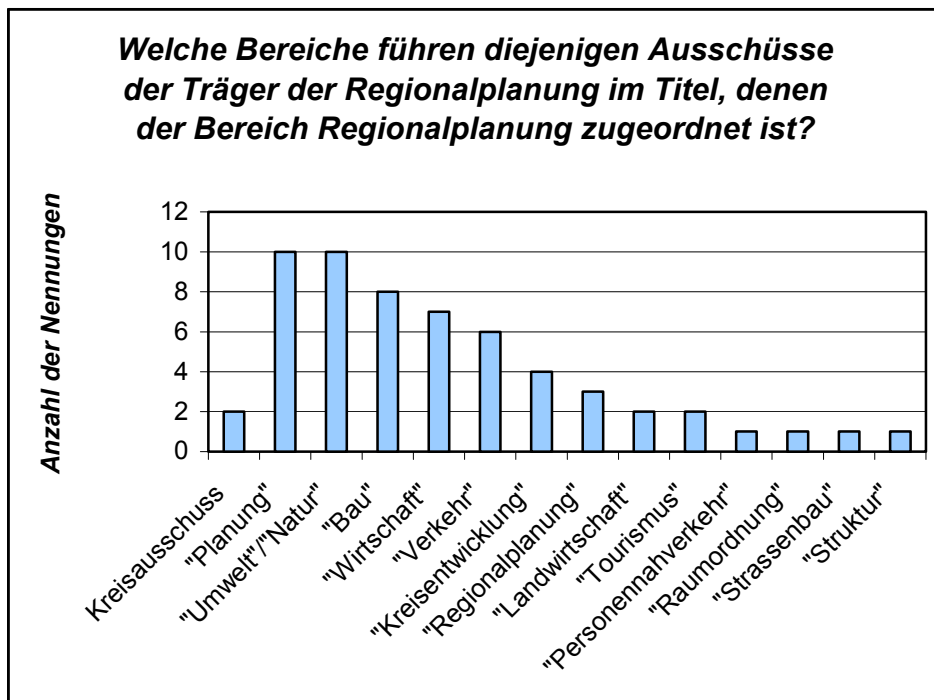


Abbildung 8: Ausschüsse der Kreistage zur Regionalplanung

Die Summe der Anzahl der Nennungen übersteigt die Anzahl der Träger der Regionalplanung. Dies ist darin begründet, dass bspw. die Antwort „Ausschuss für Wirtschaft und Tourismus“ sowohl in der Kategorie „Wirtschaft“, als auch in der Kategorie „Tourismus“, berücksichtigt wurde. Unter der Kategorie „Bau“ wurden

<sup>101</sup> vgl. Niedersächsische Landkreisordnung (NLO) vom 22.08.1996 (Nds. GVBl. S. 365), § 47 „Ausschüsse des Kreistages“ Abs. 1

Antworten wie „Bau“ und „Hochbau“ zusammengefasst.

Die Titel der Ausschüsse geben keine umfassende Auskunft darüber, welche Aufgaben ihnen im Einzelnen zugeordnet sind, aus ihnen lassen sich diesbezüglich jedoch erste Anhaltspunkte gewinnen. Der Bereich „Regionalplanung“ ist nur bei wenigen der Planungsträger in den Titeln der Ausschüsse explizit genannt. Signifikante Häufungen gibt es hinsichtlich der Nennungen der Bereiche „Planung“, „Umwelt/Natur“, „Bau“, „Wirtschaft“ und „Verkehr“. Dahingehend entspricht die Auswertung der Antworten den Erwartungen. Bemerkenswert ist, dass bei zwei Landkreisen der Kreisausschuss die Zuständigkeit für die Regionalplanung innehat.

Der Kreisausschuss setzt sich aus dem Landrat, sechs stimmberechtigten Kreistagsabgeordneten und den Mitgliedern nach § 47 Abs. 3 Satz 1 NLO zusammen.<sup>102</sup> Der Kreistag kann beschließen, dass dem Kreisausschuss zwei oder vier weitere stimmberechtigte Kreistagsabgeordnete angehören.<sup>103</sup> In der Hauptsatzung kann festgelegt werden, dass auch andere Beamte dem Kreisausschuss mit beratender Stimme angehören.<sup>104</sup> Den Vorsitz des Kreisausschusses führt der Landrat.<sup>105</sup> Der Kreisausschuss bereitet die Beschlüsse des Kreistags vor.<sup>106</sup> Dies schließt eine vorherige Beratung von Anträgen im Kreistag nicht aus.<sup>107</sup> Der Kreisausschuss kann seine Zuständigkeit in Einzelfällen oder für bestimmte Aufgabengebiete auf den Landrat übertragen, und er wirkt darauf hin, dass die Tätigkeit der vom Kreistag gebildeten Ausschüsse aufeinander abgestimmt wird.<sup>108</sup> Insofern nimmt der Kreisausschuss, den vom Kreistag gebildeten Ausschüssen gegenüber, eine koordinatorische Querschnittsaufgabe wahr. Die Sitzungen des Kreisausschusses sind nicht öffentlich.<sup>109</sup> In den Fällen, in denen der Kreisausschuss durch einen Beschluss des Kreistags eine Gefährdung des Wohls des Landkreises befürchtet, kann er gegen den Beschluss Einspruch einlegen.<sup>110</sup>

---

<sup>102</sup> vgl. Niedersächsische Landkreisordnung (NLO) vom 22.08.1996 (Nds. GVBl. S. 365), § 49 „Zusammensetzung des Kreisausschusses“ Sätze 1 bis 4

<sup>103</sup> ebd. § 49 „Zusammensetzung des Kreisausschusses“ Sätze 1 bis 4

<sup>104</sup> ebd. § 49 „Zusammensetzung des Kreisausschusses“ Sätze 1 bis 4

<sup>105</sup> ebd. § 49 „Zusammensetzung des Kreisausschusses“ Sätze 1 bis 4

<sup>106</sup> ebd. § 51 „Zuständigkeit des Kreisausschusses“ Abs. 1 Sätze 1 u. 2

<sup>107</sup> ebd. § 51 „Zuständigkeit des Kreisausschusses“ Abs. 1 Sätze 1 u. 2

<sup>108</sup> ebd. § 51 „Zuständigkeit des Kreisausschusses“ Abs. 4 bis 5

<sup>109</sup> ebd. § 53 „Sitzungen des Kreisausschusses“ Abs. 2 Satz 1

<sup>110</sup> ebd. § 54 „Einspruchsrecht“

Der Landrat hat

- erstens die Beschlüsse des Kreisausschusses vorzubereiten, wobei er die Ausschüsse des Kreistages beteiligen soll, und
- zweitens die Beschlüsse des Kreistages und des Kreisausschusses auszuführen und die ihm vom Kreisausschuss übertragenen Aufgaben zu erfüllen.<sup>111</sup>

Bei zwei Landkreisen ist dem Kreisausschuss die Entscheidung über Planungsalternativen zugeordnet, die während der Aufstellung des RROP entwickelt werden. Dieses ist aufgrund der herausragenden Stellung des Kreisausschusses innerhalb der „Ausschüsse“ der Landkreise und seiner „hochrangigen“ Besetzung bemerkenswert und entspricht § 51 Abs. 3 bis 5 NLO, wonach es grundsätzlich der Kreisausschuss ist, der über Widersprüche in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises beschließt.<sup>112</sup> Eine solche Zuordnung kann als Indiz dafür gewertet werden, dass in den betreffenden Landkreisen der Querschnittscharakter der Regionalplanung (mit ihren übergeordneten, überfachlichen und zusammenfassenden Plänen) erkannt wurde, und der Regionalplanung ein hoher Stellenwert beigemessen wird.

---

<sup>111</sup> vgl. Niedersächsische Landkreisordnung (NLO) vom 22.08.1996 (Nds. GVBl. S. 365), § 57 „Zuständigkeit“ Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 u. 2

<sup>112</sup> ebd. § 51 „Zuständigkeit des Kreisausschusses“ Abs. 3

## 8 Status quo der Regionalplanung in Niedersachsen

# 8

Die Regionalplanung ist in den Flächenländern der Bundesrepublik Deutschland inzwischen fest etabliert.<sup>113</sup> Verbindliche Regionalpläne sind in den über 100 Planungsregionen der Bundesrepublik aufzustellen.<sup>114</sup> Dennoch ist der Stand der Regionalplanung sehr unterschiedlich. Während in den meisten der Länder inzwischen häufig die dritte oder gar die vierte Generation von Regionalplänen vorliegt<sup>115</sup>, gibt es im Januar 2004 immer noch einige niedersächsische Landkreise, in denen tatsächlich – auch nach etwa 20 Jahren regionalplanerischer Zuständigkeit von Landkreisen – kein verbindlicher Regionalplan vorliegt<sup>116</sup> (vgl. *Abbildung 9: Stand der Regionalen Raumordnungsprogramme (Stand: Januar 2004)*).

Inwiefern die vom Land Niedersachsen gewählte Zuordnung der Trägerschaft der Regionalplanung zur Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte geeignet ist, ist wissenschaftlich umstritten. Es überwiegt innerhalb der Wissenschaft offenkundig eine große Skepsis hinsichtlich der in Niedersachsen gewählten Zuordnung. Die Gebiete der Landkreise werden als überwiegend für die Regionalplanung kaum geeignet angesehen.<sup>117</sup> Der mit der niedersächsischen Verwaltungs- und Gebietsreform gewählte Zuschnitt der Landkreise ist hinsichtlich der Wahrnehmung des Aufgabenbereichs Regionalplanung insofern kritisch, als dass „Regionalplanung ja vor allem übergemeindliche Verflechtungs-probleme lösen soll.“<sup>118</sup> Dies gestaltet sich dahingehend als besonders schwierig, als dass die ggf. benachbarten kreisfreien Städte selbst Träger der Regionalplanung sind. Dass es zu diesem Zustand kam, mag u.U. darin begründet sein, dass die Verlagerung der Regionalplanung auf die Kreise vor der Kreis-neugliederung in das Niedersächsische Landesplanungsgesetz aufgenommen wurde.<sup>119</sup> Zum

<sup>113</sup> vgl. Müller, B.: Regionalpläne, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 230

<sup>114</sup> ebd. S. 230

<sup>115</sup> ebd. S. 230

<sup>116</sup> Müller, B.: Regionalpläne, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 230

<sup>117</sup> vgl. Peithmann, O.: 50 Jahre Raumplanung in Niedersachsen – Ziele und organisatorische Voraussetzungen, in: Kuropka, J, von Laer (Hrsg.): Woher kommt und was haben wir an Niedersachsen, Vechtaer Universitätsschriften: 16, Cloppenburg 1996, S. 307

<sup>118</sup> Peithmann, O.: 50 Jahre Raumplanung in Niedersachsen – Ziele und organisatorische Voraussetzungen, in: Kuropka, J, von Laer (Hrsg.): Woher kommt und was haben wir an Niedersachsen, Vechtaer Universitätsschriften: 16, Cloppenburg 1996, S. 307

<sup>119</sup> vgl. Peithmann, O.: 50 Jahre Raumplanung in Niedersachsen – Ziele und organisatorische Voraussetzungen, in: Kuropka, J, von Laer (Hrsg.): Woher kommt und was haben wir an

Zeitpunkt der gesetzlichen Änderung der Trägerschaft der Regionalplanung war man jedoch davon ausgegangen, dass es nach der Kreis-neugliederung nur fünfzehn große Landkreise in Niedersachsen geben würde.<sup>120</sup> Die neue Gebietsabgrenzung der Landkreise wurde dann ohne die Mitwirkung der Landesplanung festgelegt.<sup>121</sup>



Reizvoll an dem in Niedersachsen gewählten Modell ist, dass es *„konsequent Planungs- und Umsetzungsfunktion auf der Ebene einer Gebietskörperschaft ansiedelt.“*<sup>122</sup> So sind auf der Kreisebene bspw. die *„unteren staatlichen Behörden der Wasserwirtschaft, des Naturschutzes und der Abfallwirtschaft“*<sup>123</sup> angesiedelt, und sind zudem die Kreise *„zuständig für die Kreisverkehrsplanung und Einrichtungen der Berufsbildung – von den besseren Zugriffen zur kommunalen Bauleitplanung über die Aufsichtsfunktion des Kreises ganz abgesehen.“*<sup>124</sup> Aber aus der Sicht der Landkreise ist Regionalplanung *„keine attraktive Planungsart. Das liegt einmal daran, dass sie durch enge Vorgaben des Landes zu einer räumlichen Restriktionsplanung ausgestaltet wurde, zum anderen aber auch daran, dass die Kreise sich stets gegen eine Kreisentwicklungsplanung wehrten, weil diese in den Augen der Oberkreisdirektoren eine zu inflexible, zu technokratische, zu stark vom Staat beeinflusste Kreisentwicklung implizieren könnte.“*<sup>125</sup> Infolgedessen liegt einigen niedersächsischen Landkreisen noch immer kein rechtskräftiges RROP vor.

---

Niedersachsen, Vechtaer Universitätsschriften: 16, Cloppenburg 1996, S. 307

<sup>120</sup> vgl. Peithmann, O.: 50 Jahre Raumplanung in Niedersachsen – Ziele und organisatorische Voraussetzungen, in: Kuroпка, J, von Laer (Hrsg.): Woher kommt und was haben wir an Niedersachsen, Vechtaer Universitätsschriften: 16, Cloppenburg 1996, S. 307

<sup>121</sup> ebd. S. 308

<sup>122</sup> Fürst, D., Ritter, E.-H.: Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung. Ein verwaltungswissenschaftlicher Grundriss, 2. Aufl., Düsseldorf 1993, S. 88 f.

<sup>123</sup> ebd. S. 88 f.

<sup>124</sup> ebd. S. 88 f.

<sup>125</sup> ebd. S. 88 f.

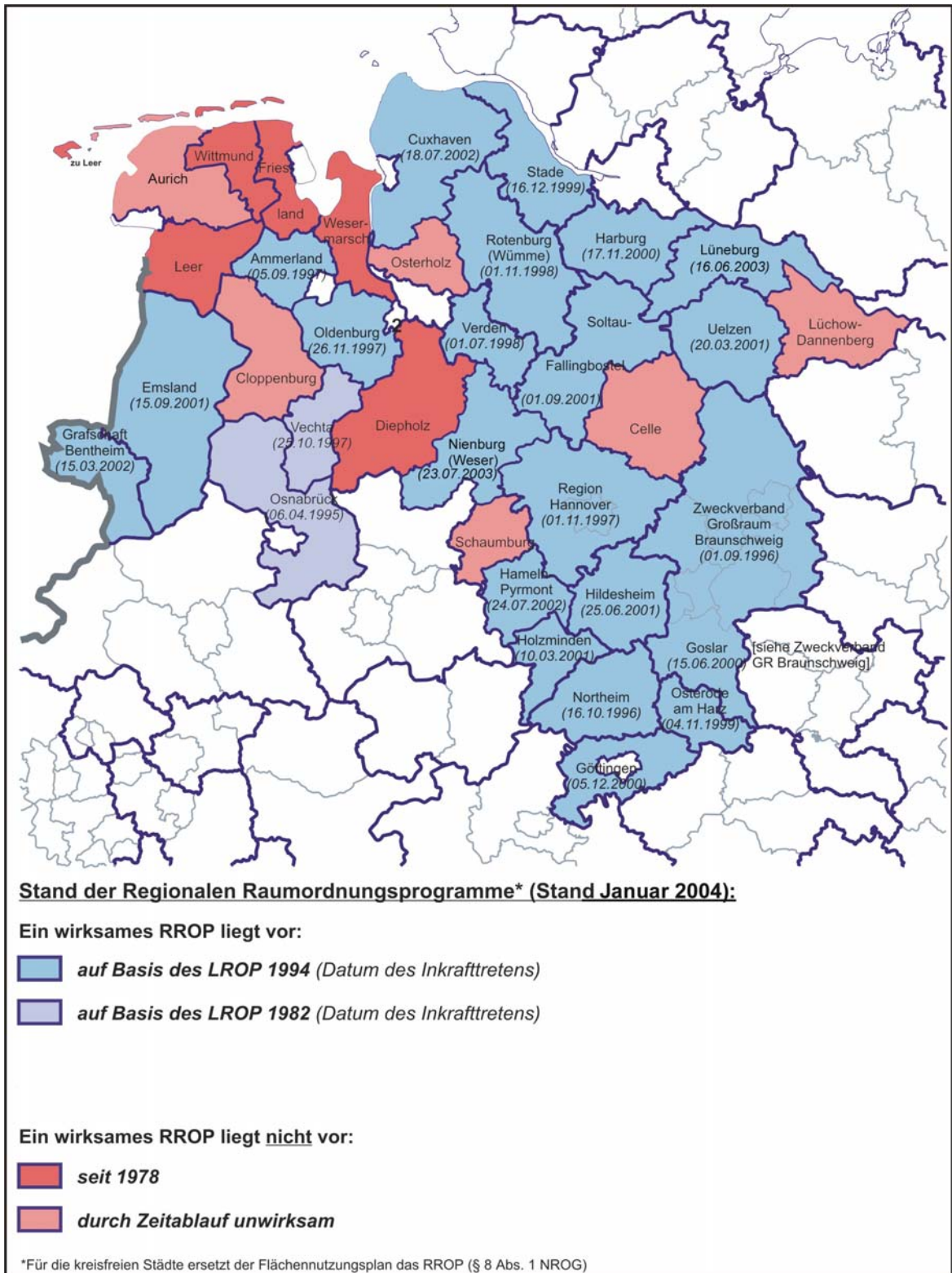


Abbildung 9: Stand der Regionalen Raumordnungsprogramme (Stand Januar 2004)<sup>126</sup>

<sup>126</sup> eigene Darstellung nach: Nds. Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Ref. 303 (Hrsg.): Stand der Regionalen Raumordnungsprogramme (Stand: Januar 2004), Hannover 2004

Genährt wird die grundsätzliche Skepsis gegenüber dem niedersächsischen Modell durch den Status quo der Regionalplanung in Niedersachsen. So sind – wie bereits erwähnt – einige Landkreise in Niedersachsen, trotz mittlerweile jahrzehntelanger gesetzlicher Verpflichtung hierzu, ihrer Pflicht zur Aufstellung eines RROP bisher nicht nachgekommen. Regionale Zielvorstellungen werden, vermutlich u.a. aufgrund der Nähe zu kommunalpolitischen Entscheidungsträgern, teilweise derart unscharf formuliert, dass sie kaum Wirkung entfalten können. Die RROP sind mittlerweile jeweils zehn Jahre gültig. Rechtzeitig zum Auslaufen eines RROP ist ein neues RROP aufzustellen. Dies gelingt einigen Landkreisen jedoch nicht. Teilweise vergehen mehrere Jahre zwischen dem Auslaufen des einen und dem Inkrafttreten des neuen RROP.

Eine entwicklungs- und umsetzungsorientierte Regionalplanung wird vielfach nur eingeschränkt betrieben. Gemäß NROG wirken die Träger der Regionalplanung auf die Verwirklichung ihrer Entwicklungsziele hin. Als ein Umsetzungsinstrument dienen hierbei u.a. regionale Entwicklungskonzepte (REK). Tatsächlich besteht jedoch teilweise keine zufrieden stellende Verbindung zwischen den RROP und den REK. Dies gilt umso mehr, wenn Landkreise ihre REK verwaltungsintern durch die Abteilung *Wirtschaftsförderung* aufstellen lassen. Es liegt die Vermutung nahe, dass sie auf diesem Wege einseitig ökonomisch ausgerichtet werden. Eine Umsetzung der Konzepte wird teilweise nicht mit dem entsprechenden Nachdruck vorangetrieben. Eine Erfolgskontrolle findet oftmals nicht statt. Es scheint gängige Praxis zu sein, dass bei der Aufstellung der RROP die Inhalte der REK nicht in den Planungsprozess einbezogen werden, und umgekehrt.

Es soll nicht der Eindruck erweckt werden, die obigen Ausführungen träfen auf sämtliche der niedersächsischen Träger der Regionalplanung zu. Dass jedoch derartige Mängel vorliegen, dürfte im Kreise der Landes- und Regionalplanung allgemein bekannt sein. Ein Geflecht von Ursachen dürfte für den beanstandeten Status quo der Regionalplanung in Niedersachsen verantwortlich sein. Potenziale der Regionalplanung werden von einigen Planungsträgern offensichtlich nicht erkannt.

Eine umsetzungsorientierte und wirkungsvolle Regionalplanung ließe sich nur dann etablieren, wenn sie einen entsprechenden politischen Rückhalt sowie eine politisch-strategische Ausrichtung in Verbindung mit einer geeigneten Einbindung in die Organisationsstruktur erhielte. Der Organisationsstruktur soll im Rahmen dieser Untersuchung das Hauptaugenmerk gewidmet werden.

## 9 Besondere Bedeutung der Organisationsstruktur für die Regionalplanung

# 9

### 9.1 Charakterisierung regionalplanerischer Funktionen/Aufgaben

#### *Regionalplanung im Allgemeinen:*

Die regionalplanerischen Funktionen sind vielfältig. So obliegt der Regionalplanung

1. eine *Steuerungsfunktion* gegenüber öffentlichen Planungsträgern,
2. eine *Konfliktregelungsfunktion* beim Vorliegen von gegensätzlichen Raumnutzungszielen/-interessen,
3. eine *Implementationsfunktion* im Hinblick auf landesplanerische Ziele,
4. eine *Akzeptanzgewinnungsfunktion* gegenüber öffentlichen Raumnutzern,
5. und eine überfachliche und übergemeindliche *Integrationsfunktion* als Mittlerin zwischen raumrelevanten öffentlichen Planungen/Interessen.<sup>127</sup>

#### *Regionalpläne im Besonderen:*

Regionalpläne sind das „*wichtigste Instrument der Regionalplanung*.“<sup>128</sup> Analog zu den vorgenannten Funktionen werden...

1. mit Hilfe von Regionalplänen öffentliche Planungsträger, und unter bestimmten Voraussetzungen auch Personen des Privatrechts in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, steuernd beeinflusst.<sup>129</sup>
2. werden Interessenkonflikte bei widerstreitenden Raumnutzungszielen moderiert, bzw. geregelt.<sup>130</sup>
3. wird für einzelne Raumfunktionen und -nutzungen Vorsorge getroffen.<sup>131</sup> So sind die auf Bundes- bzw. Landesebene formulierten überregionalen Vorgaben (*Grundsätze, Ziele* und *sonstige Erfordernisse* der Raumordnung) auf regionaler Ebene, unter Berücksichtigung der regionalen Bedürfnisse und kommunalen Planungen, zu einer abgestimmten Ent-

---

<sup>127</sup> vgl. Fürst, D., Ritter, E.-H.: Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung. Ein verwaltungswissenschaftlicher Grundriss, 2. Aufl., Düsseldorf 1993, S. 87

<sup>128</sup> Müller, B.: Regionalpläne, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 239

<sup>129</sup> vgl. Müller, B.: Regionalpläne, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 240

<sup>130</sup> ebd. S. 240

<sup>131</sup> ebd. S. 240



- wicklungskonzeption zu konkretisieren, und ist diese im Regionalplan festzulegen.<sup>132</sup>
4. soll über die Entwicklung von Regionalplänen ein Beitrag dazu geliefert werden, dass Akteure für raumbezogene Nutzungen und Schutzerfordernisse ein Verständnis entwickeln, auch wenn sie in einem Widerspruch zu ihren eigenen Vorstellungen, Planungen und Maßnahmen stehen.<sup>133</sup>
  5. werden Interessen raumwirksamer Akteure aufeinander abgestimmt.<sup>134</sup> So besteht die Aufgabe der Regionalpläne in erster Linie darin, *„überörtliche und überfachliche Anforderungen an den Raum zu koordinieren und zu integrieren [...]“*.<sup>135</sup>

Wird ausgeführt, Regionalpläne seien *„u.a. aufgrund der intensiven fachlichen Diskussionen, die sie bereits im Aufstellungsprozess hervorrufen, prädestiniert, Initiativfunktionen für die regionale Entwicklung zu entfalten“*<sup>136</sup>, so muss diese Aussage im Hinblick auf die Planungspraxis dahingehend relativiert werden, dass diese Aussage zwar im Grundsatz zutreffend ist, jedoch in starkem Maße von den jeweils beteiligten Akteuren in Politik und Verwaltung abhängt. Wenn bspw. bisweilen bei der Aufstellung eines RROP der „Weg des geringsten Widerstands“ gewählt wird, also bereits im Planungsprozess jedem sich möglicherweise abzeichnenden Konflikt aus dem Weg gegangen wird, so sind o.g. „intensive fachliche Diskussionen“ und daraus ggf. resultierende „Initiativfunktionen für die regionale Entwicklung“ nicht zu erwarten.

Über die ihr zuteil werdenden Aufgaben aus den Bereichen *Information* und *Koordination* vermögen Regionalpläne in andere Planungsbereiche unterstützend hineinzuwirken.<sup>137</sup> Bezieht man diese Aussage auf die Information und Koordination innerhalb der Verwaltungen der Planungsträger, so ist eine hierzu geeignete Primär- und Sekundärorganisation zugrunde zu legen.

Inwiefern Regionalpläne *„mit ihren verbindlichen Zielen und Grundsätzen eine verlässliche Grundlage für die Beurteilung von Planungen und Maßnahmen*

---

<sup>132</sup> vgl. Schmitz, G.: Regionalplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, 3. Aufl., Hannover 1995, S. 823

<sup>133</sup> vgl. Müller, B.: Regionalpläne, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 240

<sup>134</sup> ebd. S. 240

<sup>135</sup> Müller, B.: Regionalpläne, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 239

<sup>136</sup> ebd. S. 240

<sup>137</sup> vgl. Müller, B.: Regionalpläne, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 240

*einzelner regional wirksamer Akteure*<sup>138</sup> bieten, soll hier nicht im Detail näher beleuchtet werden. Als diesbezüglich kritische Größen sind hier die *rechtliche Verbindlichkeit* und der *Grad der Konkretisierung* zu nennen.

*Charakterisierung der Aufgaben der Regionalplanung:*

### *Entwicklung, Ordnung, Sicherung des Raumes*

Aus der Formulierung in § 1 Abs. 1 Satz 1 ROG geht hervor, dass die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes eine elementare Aufgabe der Raumordnung ist.<sup>139</sup> Die entsprechend formulierte *Aufgabe der Raumordnung* hat ihren bundesgesetzlichen Niederschlag innerhalb des ROG an zuvorderster Stelle gefunden. Die Raumordnung beschränkt sich somit planerisch bspw. nicht etwa darauf, lediglich im Rahmen der Gefahrenabwehr Sicherungsziele zu formulieren.

### *Daueraufgabe*

Regionalplanung ist eine Daueraufgabe, die sich nicht in der zyklischen Aufstellung der RROP erschöpft. An das Wirksamwerden des Regionalplans (RROP) schließt die Übernahme von Koordinierungsaufgaben zur Umsetzung der Planungsziele an.<sup>140</sup> Die Aufstellung von Plänen ist also kein Selbstzweck; hieran knüpft sich die Planumsetzung an. So werden die Aktivitäten der niedersächsischen Träger der Regionalplanung hinsichtlich der Umsetzung und Durchsetzung der regionalen Planungsziele als annähernd ebenso bedeutend wie die Aufstellung und Fortschreibung des Regionalplans beurteilt.<sup>141</sup> Die Beteiligung an Einzelplanungen, die Information und die Beratung der Planungsträger in der Region „*sind entscheidend für die Wirksamkeit der Regionalplanung.*“<sup>142</sup>

---

<sup>138</sup> Müller, B.: Regionalpläne, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 240

<sup>139</sup> vgl. Raumordnungsgesetz (ROG) vom 18.08.1997 (BGBl. I S. 2081), § 1 „Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung“, Abs. 1 Satz 1

<sup>140</sup> vgl. Schmitz, G.: Regionalplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, 3. Aufl., Hannover 1995, S. 823

<sup>141</sup> ebd. S. 827 f.

<sup>142</sup> Schmitz, G.: Regionalplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, 3. Aufl., Hannover 1995, S. 827 f.

Dem Wandel im Aufgabenverständnis der Regionalplanung<sup>143</sup> entsprechend, wird die Übernahme kooperativer regionaler Führungsfunktionen angestrebt.<sup>144</sup> In Wahrnehmung dieser Führungsfunktionen

1. sind Planungsprozesse zu gestalten,
2. ist über regional bedeutsame raumstrukturelle Entwicklungen zu verhandeln,
3. sind Verhandlungsergebnisse in Konzepten und Plänen sukzessive festzuschreiben, und
4. sind die dabei erarbeiteten Zielvorstellungen möglichst zügig zu verwirklichen, und zwar unter Nutzung von informellen Instrumenten, bspw. den in § 13 ROG explizit genannten *regionalen Entwicklungskonzepten*, Kooperationen in Form von *Städtenetzen*, und mit Hilfe von *Verträgen* zwischen den regionalen Akteuren.<sup>145</sup>

In ROG und NROG wird die Verwirklichung der Raumordnungspläne durch die Träger der Regionalplanung, bspw. durch Förderung der Zusammenarbeit von öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts, im Rahmen von regionalen Entwicklungskonzepten, durch Unterstützung von Städtenetzen, und durch vertragliche Vereinbarungen, betont.<sup>146</sup> Die Neufassung des Raumordnungsgesetzes des Bundes im Jahr 1998 hat die Instrumente der Koordination bestätigt und gestärkt.<sup>147</sup> So soll zur Verwirklichung der Raumordnungspläne die Zusammenarbeit der maßgeblichen öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts gefördert werden.<sup>148</sup> In dieser Hinsicht ist eine Zusammenarbeit zwischen *„regionalen Planungsstellen, Kommunen, Gewerkschaften und Kammern sowie Vereinen [...] ebenso denkbar wie zwischen Industrie- und Dienstleistungsunternehmen, Grundbesitzern und öffentlichen Planungsstellen.“*<sup>149</sup> Diese Zusammenarbeit kann neben den bereits in § 13 ROG

---

<sup>143</sup> vgl. Müller, B.: Regionalpläne, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 241

<sup>144</sup> ebd. S. 242

<sup>145</sup> ebd. S. 242

<sup>146</sup> vgl. Raumordnungsgesetz (ROG) vom 18.08.1997 (BGBl. I S. 2081), § 13 „Verwirklichung der Raumordnungspläne“ bzw. vgl. Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG) vom 18.05.2001 (Nds. GVBl. S. 301), § 19 „Verwirklichung der Raumordnungspläne“

<sup>147</sup> vgl. Hahn, R.: Kooperations- und Koordinationsstrukturen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 296

<sup>148</sup> vgl. Raumordnungsgesetz (ROG) vom 18.08.1997 (BGBl. I S. 2081), § 13 „Verwirklichung der Raumordnungspläne“ Sätze 1 u. 2

<sup>149</sup> Ensslin, R.: Umsetzung landes- und regionalplanerischer Zielsetzungen im Zusammenwirken mit der kommunalen Bauleitplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 281

genannten Formen, so bspw. über Entwicklungskonzepte für Teilräume und Städtenetze, auf vielfältige Weise gestaltet werden, bspw. durch „regelmäßige Runde Tische, Regionalkonferenzen, Arbeitsgemeinschaften oder durch gemeinsame Forschungs- und Entwicklungsmaßnahmen, gemeinsame Einrichtung von Beratungs- und Entwicklungsbüros, Begleitung von Beispielvorhaben und Wettbewerben.“<sup>150</sup> Insbesondere bei wichtigen komplexen Einzelprojekten bietet sich zur Verfahrensbegleitung und -beschleunigung die Einrichtung von Projektgruppen an.<sup>151</sup> In einzelnen Fällen kann auch eine personelle oder technische Unterstützung vereinbart werden.<sup>152</sup> Möglich sind außerdem die „Gewährung oder Vermittlung wirtschaftlicher Anreize bis hin zu Vorleistungen in Form von Geländekauf, Bodenordnungs- oder Erschließungsmaßnahmen oder schließlich auch gemeinsamer Projektträgerschaft.“<sup>153</sup>

Seinen Widerhall findet der bereits auf Bundesebene fixierte Entwicklungsbezug der Raumordnung in landesrechtlichen Regelungen, so auch im NROG. § 19 NROG nimmt unter der Überschrift „Verwirklichung der Raumordnungspläne“ die Formulierung aus § 13 ROG fast wortgleich auf. In den *Verwaltungsvorschriften zum Niedersächsischen Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (VerfVO-RRÖP)* heißt es denn auch: „Das RRÖP soll nur Aussagen mit Zielcharakter enthalten [...]. [...] Bestandsdarstellungen sind nur dann in das Programm aufzunehmen, wenn sich damit die raumordnerische Zielsetzung verbindet, diese Nutzung zu erhalten, zu sichern oder weiterzuentwickeln.“<sup>154</sup> Auch hier werden, neben dem allgemeinen Verweis auf den Zielcharakter der Aussagen, u.a. auf eine Weiterentwicklung ausgerichtete Zielsetzungen genannt.

---

<sup>150</sup> Ensslin, R.: Umsetzung landes- und regionalplanerischer Zielsetzungen im Zusammenwirken mit der kommunalen Bauleitplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 281

<sup>151</sup> vgl. Ensslin, R.: Umsetzung landes- und regionalplanerischer Zielsetzungen im Zusammenwirken mit der kommunalen Bauleitplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 281

<sup>152</sup> ebd. S. 281

<sup>153</sup> Ensslin, R.: Umsetzung landes- und regionalplanerischer Zielsetzungen im Zusammenwirken mit der kommunalen Bauleitplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 281

<sup>154</sup> Verwaltungsvorschriften zum Niedersächsischen Gesetz über Raumordnung und Landesplanung vom 27.04.1994 (Nds. GVBl. S. 211) – RdErl. des MI vom 28.12.1995 (Nds. MBl. 1996 S. 209), Kap. 1.1.2

## Besondere Bedeutung der Organisationsstruktur für die Regionalplanung

Nur in Ausnahmefällen ist jedoch die Landes- und Regionalplanung bei Kooperationen o.g. Art selbst der Projekt- und Investitionsträger.<sup>155</sup> Aus der großräumlichen Übersicht heraus, und aufgrund der Vielzahl/-falt der „Kontakte zu Kommunen und Fachdienststellen, Verbänden und Unternehmen dürfte aber kaum eine andere Stelle besser in der Lage sein, Kooperationen anzuregen und ins Werk zu setzen.“<sup>156</sup> Die Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass Landes- und Regionalplanung den hierzu erforderlichen politischen Rückhalt und ausreichende personelle Kapazitäten haben.<sup>157</sup> Dieser umfassenden Vermittlungs- und Kooperationsaufgabe tragen das „Hinterstubenimage, das der Raumordnung vielerorts angesonnen wird“<sup>158</sup> und die „nicht seltene Beschränkung der Regionen [...] auf reine Planerstellung und Infobriefe“<sup>159</sup> jedenfalls nicht Rechnung.

Im Gegensatz zur Landesplanung sind auf Ebene der Regionalplanung die Planung und die Planverwirklichung untrennbar miteinander verknüpft.<sup>160</sup> Durch die im NROG festgesetzte Zuordnung der Regionalplanung zu den Landkreisen und kreisfreien Städten erwächst für die Regionalplanung eine behördliche Einheit mit Aufgabenträgern, die ein breites Spektrum einschlägiger Vollzugskompetenzen innehaben.<sup>161</sup> Eine Zuordnung der Regionalplanung zu Aufgabenträgern mit Vollzugskompetenzen allein reicht jedoch nicht aus, um diese Kompetenzen für die Regionalplanung zu erschließen. Hinzukommen muss u.a. eine in dieser Hinsicht geeignete Gestaltung der Organisationsstrukturen innerhalb der Verwaltungen der Aufgabenträger.

### 9.2 Verhältnis zwischen formeller und informeller Planung

---

<sup>155</sup> vgl. Ensslin, R.: Umsetzung landes- und regionalplanerischer Zielsetzungen im Zusammenwirken mit der kommunalen Bauleitplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 281

<sup>156</sup> Ensslin, R.: Umsetzung landes- und regionalplanerischer Zielsetzungen im Zusammenwirken mit der kommunalen Bauleitplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 281

<sup>157</sup> vgl. Ensslin, R.: Umsetzung landes- und regionalplanerischer Zielsetzungen im Zusammenwirken mit der kommunalen Bauleitplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 281

<sup>158</sup> Ensslin, R.: Umsetzung landes- und regionalplanerischer Zielsetzungen im Zusammenwirken mit der kommunalen Bauleitplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 281

<sup>159</sup> ebd. S. 281

<sup>160</sup> vgl. David, C.-H.: Rechtliche Rahmenbedingungen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 87 f.

<sup>161</sup> ebd. S. 87 f.

Bereits die Bezeichnung *Regionalplanung* enthält den Begriff *Planung* und gibt einen ersten Hinweis darauf, dass die Erstellung von Plänen zum „Kerngeschäft“ eines Regionalplaners gehört. So ist auch das RROP ein Plan, nämlich ein Regionalplan, also ein Plan mit regionalem Bezug. Pläne unterscheiden sich von rein kartographischen Darstellungen v.a. dadurch, als dass sie, über die Beschreibung des Ist-Zustands hinausgehend, in die Zukunft gerichtet sind. So enthalten Pläne „verbindliche Zielvorgaben und Umsetzungsschritte für eine bestimmte Periode, den Planungszeitraum. Diese Vorgaben werden, nach einem festgelegten Verfahren, im Rahmen eines institutionalisierten Planungsprozesses erarbeitet.“<sup>162</sup> Der Einsatz des Instruments *Plan* „macht nachträgliche Vergleiche von Plan- und Istwerten erforderlich.“<sup>163</sup> Werden bei der Kontrolle Abweichungen festgestellt, so werden diese analysiert und in Steuerungsmaßnahmen umgesetzt.<sup>164</sup> „Nur durch Planung und Kontrolle können Pläne ihren Koordinationszweck erfüllen.“<sup>165</sup> Die Koordinationswirkung von Plänen hängt davon ab, wie zuverlässig Entwicklungen prognostiziert werden können.<sup>166</sup> Die Prognosegenauigkeit nimmt mit zunehmender Länge des Prognosezeitraums und steigender Veränderungshäufigkeit der Umwelt ab.<sup>167</sup> Aus diesem Grunde sind in dynamischen Umwelten Störungen unvermeidlich. Den mittlerweile für einen Zeitraum von jeweils zehn Jahre gültigen RROP liegt ein überaus langer Prognosezeitraum zugrunde. Die Veränderungshäufigkeit der Umwelt hat im Hinblick auf den Plangegegenstand eine hohe Dynamik. Die Landkreise als solche, mit den ihnen zugewiesenen Aufgaben, können hingegen als vergleichsweise statische Umwelt betrachtet werden. Dies ist in diesem Fall jedoch unerheblich, da hier der Gegenstand der Planung/des Plans zu bewerten ist. Somit ist neben der Koordination über die Vorgaben in den RROP eine ergänzende Feed-back-Koordination durch persönliche Weisungen oder Maßnahmen der Selbstabstimmung unabdingbar<sup>168</sup> (vgl. Kapitel 12.1 Koordinationsformen).

In der Praxis werden formelle Koordinationsdefizite durch informelle Koordi-

---

<sup>162</sup> Vahs, D.: Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, 3. Aufl., Stuttgart 2001, S. 113

<sup>163</sup> ebd. S. 113

<sup>164</sup> vgl. Vahs, D.: Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, 3. Aufl., Stuttgart 2001, S. 113

<sup>165</sup> Vahs, D.: Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, 3. Aufl., Stuttgart 2001, S. 113

<sup>166</sup> vgl. Vahs, D.: Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, 3. Aufl., Stuttgart 2001, S. 113

<sup>167</sup> ebd. S. 113

<sup>168</sup> ebd. S. 113

nation ausgeglichen. Der informellen Koordination dienen auch Netzwerke. Es besteht insofern ein Komplementärverhältnis zwischen formellen Institutionen und informellen Netzwerken. Die informelle Koordination ist durch pragmatisches Verhandeln gekennzeichnet.<sup>169</sup> Der Leistungsfähigkeit der informellen Koordination stehen deren Schwächen gegenüber. Diese Schwächen setzen sich v.a. aus einer selektiven Problemwahrnehmung, einer fragwürdigen Legitimation, und aus einem fehlenden Sanktionspotenzial zusammen.<sup>170</sup> Dagegen liegen die Stärken formaler Institutionen bspw. in der Gemeinwohlorientierung, der formalen Legitimation und der Rechtsetzungsbefugnis.<sup>171</sup>

Die Defizite formalisierter Kooperation führen in der stadtreionalen Entwicklungsplanung zur Entstehung von Entwicklungsnetzwerken, als deren Förderer v.a. die regionale Wirtschaft (bspw. über die Industrie- und Handelskammern) auftritt.<sup>172</sup> Grenzüberschreitende Regionen sind für das Entstehen von informellen Strukturen prädestiniert, da die Umstände für eine formalisierte Organisation schon aufgrund der unterschiedlichen Verwaltungssysteme ungünstig sind.<sup>173</sup> Die Netzwerke der stadtreionalen Entwicklungsplanung können jedoch eine institutionalisierte stadtreionale Entwicklungssteuerung nicht ersetzen.<sup>174</sup> Überall dort, wo es bspw. *„um rechtsverbindliche Standortentscheidungen, um die Festlegung von ökonomischen Wachstums- und ökologischen Regenerationszonen, oder um die Frage der Lastenverteilung für die regionale Infrastruktur-entwicklung geht, bleibt man auf die Legitimations- und Rechtsetzungspotenziale formaler Institutionen angewiesen.“*<sup>175</sup> Hieraus ist keineswegs der Schluss zu ziehen, dass stadtreionale Netzwerke unbedeutend wären. Vielmehr ist anzumerken, dass Netzwerke als Antwort auf institutionelle Probleme ihrerseits Probleme produzieren, zu deren Lösung es formaler Organisation bedarf.<sup>176</sup>

---

<sup>169</sup> vgl. Benz, A., Frenzel, A.: Die Organisation der Raumplanung auf der regionalen und kommunalen Ebene, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 346

<sup>170</sup> ebd. S. 346

<sup>171</sup> ebd. S. 346

<sup>172</sup> ebd. S. 347

<sup>173</sup> ebd. S. 347

<sup>174</sup> ebd. S. 347

<sup>175</sup> Benz, A., Frenzel, A.: Die Organisation der Raumplanung auf der regionalen und kommunalen Ebene, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 347

<sup>176</sup> vgl. Benz, A., Frenzel, A.: Die Organisation der Raumplanung auf der regionalen und kommunalen Ebene, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 347

### 9.3 Verhältnis zwischen Regionalplanung und Fachplanungen

9

Raumordnung und Landesplanung sind charakterisiert durch die Merkmale der Übergeordnetheit und des Zusammenfassenden. Beide Merkmale verweisen auf die Einordnung von Raumordnung und Landesplanung, bzw. der Regionalplanung als deren teilraumbezogene Stufe, als Querschnittsaufgabe<sup>177</sup> (vgl. Kapitel 3 „Aufgabe der Raumordnung“). Der Begriff *Fachplanung* hingegen, bezeichnet die Planung eines einzelnen Sachbereichs.<sup>178</sup>

Zwischen der raumordnerischen *Querschnittsplanung Regionalplanung* und den *raumwirksamen Fachplanungen* liegt gewöhnlich ein Spannungsfeld.<sup>179</sup> Es darf wohl davon ausgegangen werden, dass die Koordination zwischen Regionalplanung und Fachplanungen im Allgemeinen erleichtert wird, wenn beide bei der gleichen Institution angesiedelt sind. Im Falle der Zuordnung der Trägerschaft der Regionalplanung zu den Landkreisen und kreisfreien Städten, wie sie Niedersachsen gewählt hat, sind tatsächlich zahlreiche Fachplanungen gemeinsam mit der Regionalplanung bei einer Institution angesiedelt. Dies begünstigt zunächst einmal die Koordination zwischen der Regionalplanung und den Fachplanungen.

---

<sup>177</sup> vgl. Baumheier, R.: Zuständigkeit und Organisation unter sich wandelnden Rahmenbedingungen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 332

<sup>178</sup> vgl. Peine, F.-J.: Interessenermittlung und Interessenberücksichtigung im Planungsprozess, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung, Hannover 1998, S. 170

<sup>179</sup> vgl. Benz, A., Frenzel, A.: Die Organisation der Raumplanung auf der regionalen und kommunalen Ebene, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 342



## Besondere Bedeutung der Organisationsstruktur für die Regionalplanung

Bei der Kooperation mit Fachplanungsträgern ist für die Landes- und Regionalplanung der Einfluss auf die Ausgestaltung konkreter Projekte bedeutsam, was bspw. zu einer Zusammenarbeit mit der Straßenbauverwaltung führen kann, wenn für eine Straßenplanung zu einem frühen Planungsstadium eine Trassenführung abgestimmt werden soll, die einerseits raumordnerische Belange der Siedlungsentwicklung berücksichtigt, und andererseits der Straßenbauverwaltung eine Planungssicherheit im Verhältnis zu anderen fachlichen Belangen (bspw. *Naturschutz* und *Wasserwirtschaft*) gibt.<sup>180</sup> Ein weiteres Beispiel aus dem Bereich der Verkehrsplanung sind öffentliche Schienen-Nahverkehrsbetriebe, die an ökonomisch tragfähigen Rahmenbedingungen für ihre Geschäftstätigkeit interessiert sind, deren Grundlagen die Sicherung von Trassen und eine Zuordnung von Siedlungsschwerpunkten zu zukünftig möglichen Bahnhöfen und Haltepunkten sind. Das Interesse der Verkehrsbetriebe ist v.a. ein ökonomisches, während die Regionalplanung bspw. bestrebt sein könnte, eine emissionsarme Erreichbarkeit der Teilräume zu gewährleisten. Bei denjenigen Fachbehörden, die nicht selbst über verbindliche Planwerke bzw. Sicherungsmöglichkeiten verfügen, so u.a. die für die Rohstoffsicherung zuständigen Landesämter, liegt ein besonders hohes Interesse an einer Kooperation mit der Regionalplanung vor.<sup>181</sup> Daneben kann bspw. auch die Berücksichtigung von Freizeit- und Erholungsbelangen über die Landes- und Regionalplanung auf wirksame Weise sichergestellt werden.<sup>182</sup>

Im Sinne verschiedener Fachplanungen kommt ggf. auch die Inanspruchnahme eines regionalplanerischen Schutzes bestimmter räumlicher Bereiche gegenüber konkurrierenden Nutzungen in Betracht.<sup>183</sup> Dies gilt bspw. für landwirtschaftlich hochwertige Flächen oder für Retentionsflächen zum Hochwasserschutz, die über einen Regionalplan gegenüber konkurrierenden Nutzungen verbindlich geschützt werden können.<sup>184</sup> Auch kann es für Fachplanungen sinnvoll sein, den regionalplanerischen Schutz verstärkend neben den fach-gesetzlichen Schutz zu stellen.<sup>185</sup> Gründe für die bisherige Zurückhaltung der Fachplanungen

---

<sup>180</sup> vgl. Prieb, A.: Neue Kooperationsstrategien zur Aufgabenerfüllung der Landes- und Regionalplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 310

<sup>181</sup> vgl. Prieb, A.: Neue Kooperationsstrategien zur Aufgabenerfüllung der Landes- und Regionalplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 310

<sup>182</sup> ebd. S. 310

<sup>183</sup> vgl. Busch, M.: Akteure, Beteiligte, Öffentlichkeit, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 326

<sup>184</sup> ebd. S. 326

<sup>185</sup> ebd. S. 326

gegenüber dem regionalplanerischen Instrumentarium könnten bspw. sein, dass die rechtliche und fachliche Bedeutung der Ziele der Raumordnung bei den Fachverwaltungen nicht hinlänglich bekannt ist, und andererseits die Regionalplanung, insbesondere von den klassischen und gut organisierten Fachverwaltungen, oftmals eher als Konkurrenz denn als Partner betrachtet wird.<sup>186</sup>

9

Fachplanungsträger verfügen zwar über planerische Methoden, jedoch oftmals nicht über Methoden zur politischen Durchsetzung.<sup>187</sup> Daher liefern sie teilweise umfangreiche fachliche Gutachten, während die Umsetzungsprobleme jedoch bei Verwaltung und Politik verbleiben.<sup>188</sup> Gelegentlich behindern sich die Fachplanungen bei der Umsetzung gar gegenseitig.<sup>189</sup> Oftmals sind die fachbezogenen Auffassungen derart konträr, dass sie nur politisch entschieden werden können.<sup>190</sup> Hierfür wird eine „demokratisch legitimierte Koordinations- und Entscheidungsebene“<sup>191</sup> benötigt, die die politischen Entscheidungen vorbereitet, indem sie aus ganzheitlicher Sicht die aus fachbezogenen Betrachtungsweisen resultierenden Konflikte zwischen Fachplanungen aufarbeitet und Kompromisspielräume auslotet.<sup>192</sup> Hieraus „leitet sich ein Auftrag an die Regionalplanung ab.“<sup>193</sup> Vertreter aus dem Bereich der wissenschaftlichen Forschung vertreten bisweilen die Ansicht, ein effizienteres Zusammenwirken zwischen Regionalplanung und Fachplanungen ließe sich über eine rechtliche und organisatorische „Öffnung der Regionalplanung in Richtung Regionalplanung als strategische Regionalpolitik und demokratisch legitimiertes Forum für die Prioritätendiskussion“<sup>194</sup> erzielen. Ein derartiges Ansinnen lässt sich als konsequente Weiterentwicklung des Aufgabenbereichs der Regionalplanung werten. Grundlage dieser Untersuchung ist jedoch ein regionalplanerisches Aufgabenver-

---

<sup>186</sup> ebd. S. 326

<sup>187</sup> vgl. Gust, D.: Koordinationsaufgaben gegenüber den Fachplanungen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 289

<sup>188</sup> ebd. S. 289

<sup>189</sup> ebd. S. 289

<sup>190</sup> ebd. S. 289

<sup>191</sup> Gust, D.: Koordinationsaufgaben gegenüber den Fachplanungen, In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 289

<sup>192</sup> vgl. Gust, D.: Koordinationsaufgaben gegenüber den Fachplanungen, In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 289

<sup>193</sup> Gust, D.: Koordinationsaufgaben gegenüber den Fachplanungen, In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 289

<sup>194</sup> ebd. S. 292

ständnis, das sich am rechtlichen Status quo orientiert.

Eine Ansiedlung von Regionalplanung und Fachplanungen gemeinsam bei einer Institution vermag allein eine befriedigende Koordination nicht sicherzustellen. Von entscheidender Bedeutung ist, dass die für die Regionalplanung zuständige Planungsstelle über ausreichend Macht und Ressourcen innerhalb der Verwaltung verfügt, und dass sie innerhalb der Organisationsstruktur der Verwaltung als Querschnittseinheit verankert ist.<sup>195</sup> Querschnittsabteilungen entscheiden über den Ressourceneinsatz (Personal, Organisation, Finanzen) der Fachabteilungen.<sup>196</sup> Die Organisationsstruktur ist durch das Organisationsmanagement der Verwaltungen derart zu gestalten, dass sie dem Querschnittscharakter der Regionalplanung gerecht wird.

Ob die Organisationseinheiten<sup>197</sup>, die mit der Wahrnehmung der Querschnittsaufgabe Regionalplanung betraut sind, in die Organisationsstrukturen der Verwaltungen in geeigneter Weise integriert sind, ist im weiteren Verlauf dieser Untersuchung noch eingehender zu betrachten.

### 9.4 Zusammenfassung

Der Begriff *Organisationsstruktur* bezeichnet das „Geflecht genereller, dauerhaft wirksamer Regelungen zur Ordnung eines soziotechnischen Systems“<sup>198</sup>, eines Beziehungssystems, „in dem die handelnden Personen in Institutionen auf deren Ziele ausgerichtet werden.“<sup>199</sup>

Die Gestaltung der Organisationsstruktur hat insofern eine große Bedeutung für die Regionalplanung, als dass sie eine querschnittsorientierte Planung ist. So

---

<sup>195</sup> vgl. Benz, A., Frenzel, A.: Die Organisation der Raumplanung auf der regionalen und kommunalen Ebene, In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 343

<sup>196</sup> vgl. Hopp, H., Göbel, A.: Management in der öffentlichen Verwaltung. Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen, Stuttgart 1999, S. 19

<sup>197</sup> „Der Begriff Organisationseinheit bezeichnet organisatorische Einheiten, die durch eine Zusammenfassung von Teilaufgaben und die Zuordnung zu gedachten Personen entstehen, wobei grundsätzlich Stellen und Gremien unterschieden werden können.“ (Vahs, D.: Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, 3. Aufl., Stuttgart 2001, S. 57) „Eine Organisationseinheit kann z.B. eine *Stelle*, eine *Gruppe*, eine *Abteilung*, ein *Referat*, ein *Dezernat*, ein *Bereich* sein.“ (Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 37)

<sup>198</sup> Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 20

<sup>199</sup> ebd. S. 35

verfolgt die Regionalplanung zwar im Sinne der *Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung* nach § 1 ROG<sup>200</sup> auch originäre Teilaufgaben, die – zumindest bisher – von den Fachressorts nicht abgedeckt werden, wesentlich ist jedoch die Koordinationswirkung der regionalplanerischen Aktivitäten.

Regionalplanung funktioniert nach dem Gegenstromprinzip<sup>201</sup>; die Belange der Fachplanungen halten im Wege eines Abwägungsprozesses Einzug in die Planungen der Regionalplanung und die Pläne und Programme der Regionalplanung finden wiederum Beachtung bzw. Berücksichtigung durch die anderen Fachplanungen – auch die der Gemeinden innerhalb des Planungsraums. So sind die Ziele der Raumordnung von öffentlichen Stellen bei ihren raum-bedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu *beachten*.<sup>202</sup> Die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung sind von diesen Stellen zu *berücksichtigen*.<sup>203</sup>

Ob es um die raumordnerische Beurteilung eines Vorhabens, um die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens durch die untere Landesplanungsbehörde, um die Aufstellung eines RROP, oder die Abgabe von Stellungnahmen durch die Regionalplanung als *Anwältin der Region*<sup>204</sup> nach außen, geht, allen diesen Aufgaben gemein ist die Beteiligung und Berücksichtigung einer Vielzahl von Fachplanungen, wie bspw. der Bauleitplanung, des Naturschutzes, des Fremdenverkehrs, der Landwirtschaft, des Straßenbaus, der Wasserwirtschaft, der Wirtschaftsförderung und weiterer anderer. Eine besondere Relevanz haben regionalplanerische Aktivitäten für Bereiche, für die es keine eigene Fachplanung gibt. Dies gilt bspw. für die Bereiche *Fremdenverkehr* und *Erholung*. Nach vorliegenden Erfahrungen kann außerdem die Festlegung von regionalplanerischen Entwicklungszielen in solchen Bereichen bei der Vergabe von Fördermitteln

---

<sup>200</sup> Raumordnungsgesetz (ROG) vom 18.08.1997, BGBl. I S. 2081, § 1 „Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung“

<sup>201</sup> vgl. Raumordnungsgesetz (ROG) vom 18.08.1997 (BGBl. I S. 2081), § 4 „Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung“, Abs. 3

<sup>202</sup> vgl. Raumordnungsgesetz (ROG) vom 18.08.1997 (BGBl. I S. 2081), § 4 „Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung“, Abs. 1

<sup>203</sup> ebd. § 4 „Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung“, Abs. 2

<sup>204</sup> Als Perspektive wird bisweilen formuliert, die Regionalplanung könne sich durch Stellungnahmen aus Sicht der Region zu aktuellen überregionalen Planungen, die öffentlichkeitswirksam über die Medien verbreitet würden, als *Sprachrohr* der Region nach *außen* profilieren, insbesondere gegenüber Landes- und Bundesbehörden oder privaten Planungsträgern. Die Regionalplanung könne auf diese Weise als Anwalt regionaler Interessen wahrgenommen werden, wodurch ein Vertrauens- und Integrationspotenzial, insbesondere auch bei den Gemeinden, entstünde und das *Wir-Gefühl* in der Region gestärkt werden könne. (vgl. Priebes, A.: Neue Kooperationsstrategien zur Aufgabenerfüllung des Landes- und Regionalplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 305)

relevant sein.<sup>205</sup> Von und in Richtung der Regionalplanung bestehen also, auch im Tagesgeschäft, derart enge Verknüpfungen zu Fachplanungen, wie dies bei kaum einer anderen Organisationseinheit innerhalb der Verwaltungen der Landkreise sein dürfte. Zudem gilt die Regionalebene als die entscheidende Umsetzungsebene.<sup>206</sup> Betrachtet man Raumplanung als Managementaufgabe, die durch rechtliche und organisatorische Regelungen erleichtert werden kann<sup>207</sup>, so dürfte dies daher auch und insbesondere für die Regionalplanung, als Teilbereich der Raumplanung, gelten.

Von wissenschaftlicher Seite aus bestanden/bestehen Erwartungen/Hoffnungen, die Änderung des ROG Ende der 90er-Jahre könnte den Anlass bilden, die organisatorische Grundlage für eine wirkungsvolle Landes- und Regionalplanung in den Bundesländern und vielen Regionen bedarfsweise weiterzuentwickeln.<sup>208</sup> Die Herstellung geeigneter Planungsräume könnte hierbei den Anfang bilden, würde jedoch daneben die Erhöhung der Effizienz der Planungsstellen durch Herstellung einer qualifizierten und ausreichenden personellen Besetzung sowie einer hinreichenden finanziellen Ausstattung erfassen, und das ginge dann mit klaren Kompetenz- und Aufgabenbeschreibungen<sup>209</sup>, auch im Verhältnis zu anderen Behörden, weiter.<sup>210</sup>

Die Regionalplanung wurde in vielen Ländern außerhalb der Linienverwaltung angesiedelt, verfügt über einen schwachen politischen Rückhalt und kontrolliert

---

<sup>205</sup> vgl. Niedersächsischer Landkreistag (Hrsg.): Schlanke Regionalplanung. Dokumentation der Beiträge und Diskussionsergebnisse einer Veranstaltung des Niedersächsischen Landkreistages am 16. März 2000, Hannover 2000, S. 14

<sup>206</sup> vgl. Fürst, D.: Umsetzung und Einflussnahme der Landes- und Regionalplanung auf andere Akteure, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 272

<sup>207</sup> vgl. Fürst, D.: Umsetzung und Einflussnahme der Landes- und Regionalplanung auf andere Akteure, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 272

<sup>208</sup> vgl. Ensslin, R.: Umsetzung landes- und regionalplanerischer Zielsetzungen im Zusammenwirken mit der kommunalen Bauleitplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 277

<sup>209</sup> „Eine Aufgabe ist die Beschreibung einer vorgesehenen, zielgeleiteten Aktion und enthält die Aufforderung an einen Aktionsträger, eine Aktion auszuführen. [...] Aufgaben müssen mindestens nach den Merkmalen Objekt (Aktionspunkt: Woran ist die Aktion zu vollziehen?) und Verrichtung (Aktionsart: Worin besteht der Aktionsvollzug?) beschrieben werden. Mindestens bedeutet, dass es erforderlich sein kann, eine Aufgabe mit Hilfe mehrerer Objekte und Verrichtungen zu beschreiben.“ (Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 38)

<sup>210</sup> vgl. Ensslin, R.: Umsetzung landes- und regionalplanerischer Zielsetzungen im Zusammenwirken mit der kommunalen Bauleitplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 277

## Besondere Bedeutung der Organisationsstruktur für die Regionalplanung

kaum Ressourcen oder Instrumente, auf die andere angewiesen sind.<sup>211</sup> So verfügt die Regionalplanung auch kaum über Finanzmittel, die sie in ihrer Kompetenz für eigene Investitionen, oder als Zuschüsse für Investitionen anderer Stellen, verwenden kann.<sup>212</sup> Lediglich sehr wenige Regionen verfügen über eine eigene Kompetenz und Mittel zur Durchsetzung raumordnerischer Ziele.<sup>213</sup> Regionalplanung ist formell, rechtlich und finanziell zur Verwirklichung ihrer Zielsetzungen auf die eigenverantwortliche Beteiligung der kommunalen und der fachlich betroffenen Körperschaften und Aufgabenträger angewiesen.<sup>214</sup> Der Anteil eigenständiger regionaler Umsetzungsmöglichkeiten ist im Vergleich zum Umfang der Realisierungsmöglichkeiten durch die kommunalen Gebietskörperschaften minimal.<sup>215</sup> Sofern es politisch gewollt ist, dass die Regionalplanung zukünftig verstärkt auf die Umsetzung konkreter Entwicklungsmaßnahmen hinwirkt, dann ist es nahe liegend, die überfachlich und übergemeindlich wirkende Planung mit mehr Verwaltungskompetenz und eigenen Investitionsmitteln auszustatten.<sup>216</sup> Dies mag zudem kürzere und schlankere Verfahren nach sich ziehen – ein ökonomisch relevanter Standortfaktor.<sup>217</sup>

Die der Untersuchung zugrunde liegende Annahme ist, dass eine Behebung der organisatorischen Defizite einen bedeutenden Beitrag zur Etablierung einer aufgabengerechten und leistungsfähigen Regionalplanung in Niedersachsen leisten kann.

---

<sup>211</sup> vgl. Fürst, D.: Regionalisierung – die Aufwertung der regionalen Steuerungsebene?, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 360

<sup>212</sup> vgl. Ensslin, R.: Umsetzung landes- und regionalplanerischer Zielsetzungen im Zusammenwirken mit der kommunalen Bauleitplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 274

<sup>213</sup> vgl. Ensslin, R.: Umsetzung landes- und regionalplanerischer Zielsetzungen im Zusammenwirken mit der kommunalen Bauleitplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 274

<sup>214</sup> ebd. S. 274

<sup>215</sup> ebd. S. 274

<sup>216</sup> ebd. S. 274

<sup>217</sup> ebd. S. 274

## 10 Regionalplanung unter dem Aspekt der Arbeitsteilung

# 10

Die niedersächsischen Planungsträger haben Aufgaben durch *Arbeitsteilung* auf Aufgabenträger<sup>218</sup> verteilt und dem nachfolgend für den Aufgabenbereich Regionalplanung Stellen ausgewiesen. Betreibt man Arbeitsteilung in Form der *Artteilung* (im Unterschied zur *Mengenteilung*), so erzeugt man jedoch *Schnittstellen*.<sup>219</sup> Die Schnittstellenbildung ist eine Begleiterscheinung, deren unerwünschte Folgen gewöhnlich dadurch behoben oder zumindest abgemildert werden, dass organisatorische Regelungen, zur Koordination der Zusammenarbeit der Aufgabenträger über diese Schnittstellen hinweg, getroffen werden.

Demzufolge stellt sich zunächst die Frage, ob im Rahmen der Regionalplanung eine Vielzahl von Aufgabenträgern zusammenarbeitet, ggf. „aus der Natur der Regionalplanung heraus“ (vgl. *Kapitel 10.1 Schnittstellenbildung*).

Ebenfalls von Interesse ist der Umfang des regionalplanerischen Personalbedarfs, ggf. in Abhängigkeit von mehreren Kenngrößen. Diesbezüglich sollen die mittels der Fragebögen von den Planungsträgern erhobenen Daten zum Personaleinsatz miteinander verglichen werden (vgl. *Kapitel 10.2 Stellenanteile im Aufgabenbereich Regionalplanung*).

### 10.1 Schnittstellenbildung

Im Sinne der in § 1 ROG definierten *Aufgabe der Raumordnung*<sup>220</sup> trägt die Regionalplanung durch *zusammenfassende, übergeordnete Raumordnungspläne*<sup>221</sup> und durch *Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen*<sup>222</sup> dafür Sorge, Teilräume der Bundesrepublik Deutschland „zu

<sup>218</sup> „Als Aufgabenträger wird jene Organisationseinheit bezeichnet, der eine Aufgabe zugeordnet wurde. Aufgabenträger kann ein Mensch oder ein Sach-/Arbeitsmittel sein.“ (Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 42)

<sup>219</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 43

<sup>220</sup> Raumordnungsgesetz (ROG) vom 18.08.1997, BGBl. I S. 2081, § 1 „Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung“

<sup>221</sup> Hierunter fallen gem. § 3 ROG der Raumordnungsplan für das Landesgebiet nach § 8 ROG und die Pläne für Teilräume der Länder (Regionalpläne) nach § 9 ROG. Die Regionalen Raumordnungsprogramme (RROP) auf Ebene der niedersächsischen Landkreise sind solche Regionalpläne nach § 9 ROG.

<sup>222</sup> Hierunter fallen gem. § 3 ROG Planungen einschließlich der Raumordnungspläne, Vorhaben und sonstige Maßnahmen, durch die Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird, einschließlich des Einsatzes der

entwickeln, zu ordnen und zu sichern. Dabei sind

1. unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen,
2. Vorsorge für einzelne Raumfunktionen und Raumnutzungen zu treffen.<sup>223</sup>

Vielfältige raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen im o.g. Sinne werden von den Fachressorts der niedersächsischen Landkreise betrieben und umgesetzt. Die *Leitvorstellung der Raumordnung* bei der Erfüllung der o.g. Aufgabe ist nach § 1 Abs. 2 ROG „eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt [...]“<sup>224</sup>

Im Sinne der vorgenannten Leitvorstellung sind die in § 2 ROG definierten *Grundsätze der Raumordnung* anzuwenden.<sup>225</sup> Die Grundsätze der Raumordnung auf Grund von § 2 ROG sind Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen und beziehen sich auf Siedlungsstruktur, Freiraumstruktur (Boden, Wasserhaushalt, Tier- und Pflanzenwelt, Klima), öffentlichen Personennahverkehr, Bevölkerungsstruktur, Ausbildungs- und Erwerbsmöglichkeiten, Natur und Landschaft, Gewässer, Wald, Boden, Hochwasserschutz, Lärmschutz, Luftreinhaltung, Arbeits- und Ausbildungsplätze, Rohstoffsicherung und -gewinnung, Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Wohnraumversorgung, Personen- und Güterverkehr, Schienennetz, Wasserstraßen, Geschichte und Kultur, regionale Zusammengehörigkeit, Kulturlandschaften, Kultur- und Naturdenkmäler, Erholung, Freizeit, Sport, zivile und militärische Verteidigung. Diese umfangreiche, unvollständige Aufzählung vermittelt einen ersten Eindruck davon, in welche Bereiche Raumordnung hineinreicht, und für welche Bereiche die niedersächsische Regionalplanung auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte insofern Verantwortung trägt.

Aufgaben aus dem Bereich der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen im Sinne der Begriffsbestimmung nach § 3 ROG sind innerhalb der Verwaltungen der Landkreise und kreisfreien Städte durch Artteilung auf eine

---

hierfür vorgesehenen öffentlichen Finanzmittel.

<sup>223</sup> Raumordnungsgesetz (ROG) vom 18.08.1997 (BGBl. I S. 2081), § 1 „Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung“

<sup>224</sup> ebd. § 1 „Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung“, Abs. 2

<sup>225</sup> vgl. Raumordnungsgesetz (ROG) vom 18.08.1997 (BGBl. I S. 2081), § 2 „Grundsätze der Raumordnung“, Abs. 1



Vielzahl von Stellen<sup>226</sup> und Stellenmehrheiten<sup>227</sup> verteilt worden. So sind bspw. Abteilungen für Wirtschaftsförderung, Abteilungen für Naturschutz, Abteilungen für Planung und viele mehr entstanden, die oftmals bereits auf der zweiten Hierarchieebene des Leitungssystems – welches die Weisungsbeziehungen zwischen den Organisationseinheiten beschreibt – unterschiedlichen Leitungsstellen zugeordnet sind.

Das Entstehen bzw. das Vorhandensein von Schnittstellen<sup>228</sup> steht in einem kausalen Zusammenhang mit der Arbeitsteilung in Form der Arteilung. Ein Kennzeichen für das Vorhandensein einer Schnittstelle ist, dass beide Aufgabenträger für das Erstellen einer Gesamtleistung zuständig sind.<sup>229</sup> Wie zuvor bereits ausgeführt, wurden die raumbedeutsamen Aufgaben innerhalb der Verwaltungen der niedersächsischen Landkreise und kreisfreien Städte durch Arbeitsteilung in Form der Arteilung auf eine Vielzahl von Aufgabenträgern verteilt. Aufgrund der überfachlichen, koordinierenden Ausrichtung der Regionalplanung ist daher beim Erbringen der regionalplanerischen Gesamtleistung eine Vielzahl von Aufgabenträgern einzubeziehen. Außerdem ist auch eine umsetzungsorientierte Landes- und Regionalplanung gewöhnlich nicht selbst Akteur der Umsetzung.<sup>230</sup> Dies ist insbesondere darin begründet, dass sie nicht über finanzielle Mittel verfügt, ihr ein geeigneter institutioneller und personeller Unterbau fehlt, und sie überfachlich ausgerichtet ist, bzw. sie eine strategische Funktion aufweist.<sup>231</sup> Regionalplanung wirkt also zumeist auf die Umsetzung hin, die eigentliche Umsetzung erfolgt jedoch durch die Fachplanungen. Dementsprechend zahlreich sind Arbeitsergebnisse von einem auf einen folgenden Aufgabenträger zu übergeben. Die Zusammenarbeit dieser Aufgabenträger über

---

<sup>226</sup> „Eine Stelle ist die kleinste Organisationseinheit, der mindestens eine Person als Aufgabenträger zugeordnet ist, und an die Verhaltens- und Leistungserwartungen in Form von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen gerichtet sind.“ (Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 51)

<sup>227</sup> Nicht jede Organisationseinheit besteht aus nur einer Stelle; vielmehr können Organisationseinheiten auch *Stellenmehrheiten* umfassen, so bspw. eine *Abteilung*. (vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 202)

<sup>228</sup> Als *Schnittstelle* bezeichnet man den Übergabepunkt eines Arbeitsergebnisses von einem auf einen folgenden Aufgabenträger. (vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 43)

<sup>229</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 43

<sup>230</sup> vgl. Prieb, A.: Neue Kooperationsstrategien zur Aufgabenerfüllung der Landes- und Regionalplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 309

<sup>231</sup> ebd. S. 309

die Schnittstellen hinweg ist zu koordinieren.

Das Entstehen einer Vielzahl von Schnittstellen im Zusammenhang mit dem Erbringen der regionalplanerischen Gesamtleistung führt zur Notwendigkeit, organisatorische Regelungen zu treffen, die geeignet sind, die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Aufgabenträgern zu koordinieren.<sup>232</sup> (zur Koordination siehe Kapitel 14.3 „Regionalplanung unter dem Aspekt der Koordination“)

# 10

### 10.2 Stellenanteile im Aufgabenbereich Regionalplanung

Von besonderem Interesse ist die Fragestellung, ob Zusammenhänge zwischen möglichen planungsraumbezogenen Einflussgrößen und den Stellenanteilen der Planungsträger vorliegen. Solche Zusammenhänge könnten bspw. zwischen den Flächen, den Einwohnerzahlen, oder den Einwohnerdichten der Planungsräume, und den Stellenanteilen der Regionalplanung bestehen. Derartige Zusammenhänge könnten bspw. lauten:

- Mit zunehmender Fläche der Planungsräume nehmen auch die Stellenanteile im Aufgabenbereich Regionalplanung zu.
- Mit zunehmender Einwohnerzahl der Planungsräume nehmen auch die Stellenanteile im Aufgabenbereich Regionalplanung zu.
- Mit zunehmender Einwohnerdichte der Planungsräume nehmen auch die Stellenanteile im Aufgabenbereich Regionalplanung zu.

#### 10.2.1 Kennzahlenvergleich

Über den an die Landkreise, die Region Hannover und den Zweckverband „Großraum Braunschweig“ gerichteten Fragebogen wurden auch die Stellenanteile im Aufgabenbereich Regionalplanung erhoben. Möchte man nunmehr die erhobenen Stellenanteile im Aufgabenbereich Regionalplanung der Planungsträger untereinander vergleichen, so sind zunächst geeignete Kennzahlen zu bilden. Als Kennzahlen werden gebildet:

1. Stellenanteile im Verhältnis zur Fläche
2. Stellenanteile im Verhältnis zur Einwohnerzahl
3. Stellenanteile im Verhältnis zur Einwohnerdichte

---

<sup>232</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 43

Zu berücksichtigen ist dabei, dass den Stellen, deren Inhaber auch Regionalplanung betreiben, oftmals daneben diverse Aufgaben aus anderen Bereichen zugeordnet sind. Bei der Angabe der auf die Regionalplanung bezogenen Stellenanteile fiel diesbezüglich einigen der Beantworter der Fragebögen verständlicherweise die Unterscheidung zwischen Aufgaben der Regionalplanung und Aufgaben der unteren Landesplanung schwer. So gehört die Regionalplanung zu den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises, während die Landesplanung ein Aufgabenbereich des übertragenen Wirkungskreises der Landkreise ist (vgl. Anlage 1: eigener und übertragener Wirkungskreis nach § 2 und § 3 NLO). Einige der Beantworter der Fragebögen sahen sich außerstande, den Stellenanteil anzugeben, der ausschließlich auf die Regionalplanung entfällt. Die o.g. Kennzahlen sind nachstehend zur Veranschaulichung grafisch dargestellt, aufgrund der zuvor beschriebenen Problematik jeweils zunächst für diejenigen der Träger der Regionalplanung, denen es nicht möglich war, zwischen Aufgaben der Regionalplanung und Aufgaben der unteren Landesplanung zu unterscheiden, und danach für diejenigen, die die Stellen allein des Aufgabenbereichs Regionalplanung angeben konnten.

10.2.1.1 Fläche/Stellenanteile

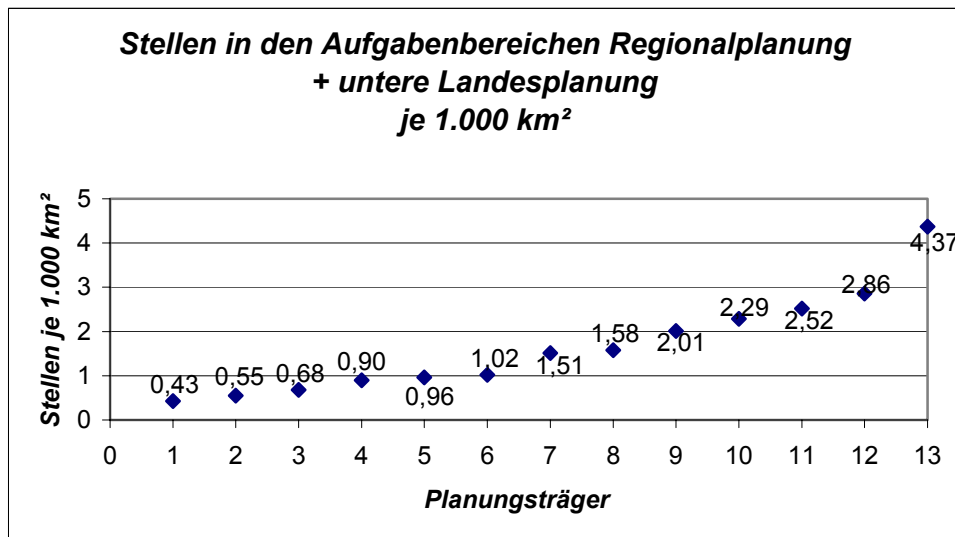


Abbildung 10: Stellenanteile in den Aufgabenbereichen Regionalplanung + untere Landesplanung im Verhältnis zur Fläche (hier je 1.000 km²)

Vorstehendes Diagramm zeigt für jeden der Planungsträger, deren Vertreter Stellenanteile als Summe von Regionalplanung und unterer Landesplanung angegeben haben, jeweils einen Wert. Dieser Wert entspricht dem Verhältnis

zwischen den Anteilen der Stellen, denen Aufgaben aus den Bereichen Regionalplanung und untere Landesplanung zugeordnet sind, und der Fläche des jeweiligen Planungsraums, hinunter- oder hinaufgebrochen auf 1.000 km<sup>2</sup>. Das Diagramm veranschaulicht, dass *hinsichtlich der Stellenanteile eine große Bandbreite* vorliegt, die von 0,43 Stellen bis zu einem im Verhältnis dazu etwa zehnfachen Wert von 4,37 Stellen je 1.000 km<sup>2</sup> reicht.

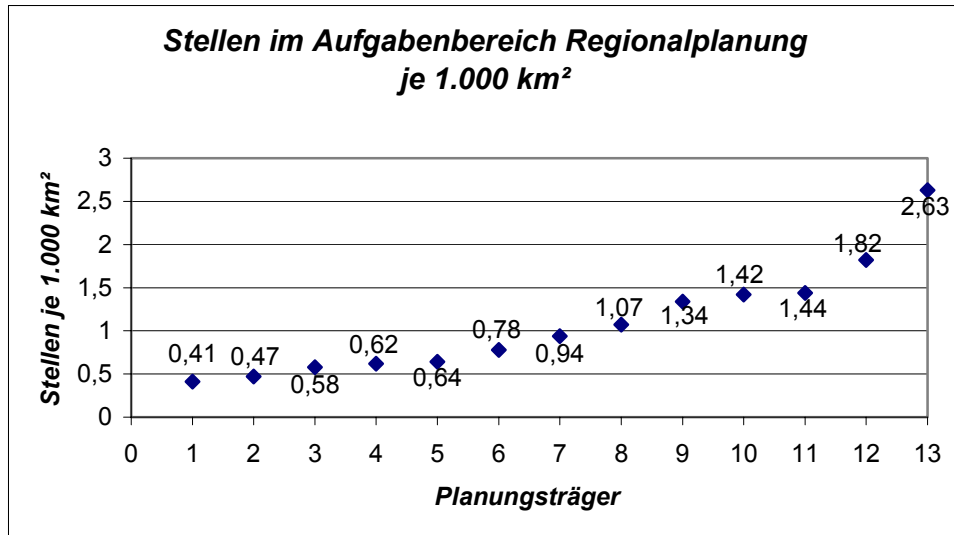


Abbildung 11: Stellenanteile im Aufgabenbereich Regionalplanung im Verhältnis zur Fläche (hier je 1.000 km<sup>2</sup>)

Vorstehendes Diagramm zeigt für jeden der Planungsträger, deren Vertreter die Stellenanteile im Aufgabenbereich Regionalplanung angegeben haben, jeweils einen Wert. Dieser Wert entspricht dem Verhältnis zwischen den Anteilen der Stellen, denen Aufgaben der Regionalplanung zugeordnet sind, und der Fläche des jeweiligen Planungsraumes, hinunter- oder hinaufgebrochen auf 1.000 km<sup>2</sup>. Das Diagramm veranschaulicht, dass *hinsichtlich der Stellenanteile eine große Bandbreite* vorliegt, die von 0,41 Stellen bis zu einem im Verhältnis dazu etwa sechsfachen Wert von 2,63 Stellen je 1.000 km<sup>2</sup> reicht.

Anhand des Kennzahlenvergleichs lässt sich kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen den Flächen der Planungsträger und den Stellenanteilen im Aufgabenbereich Regionalplanung erkennen. Dem Augenschein nach, ist das Vorliegen eines derartigen Zusammenhangs eher zu bezweifeln. Eindeutigere Aussagen hierzu mag eine Korrelationsrechnung („Zusammenhangsrechnung“) liefern (vgl. Kapitel 10.2.2 Korrelationsrechnung).

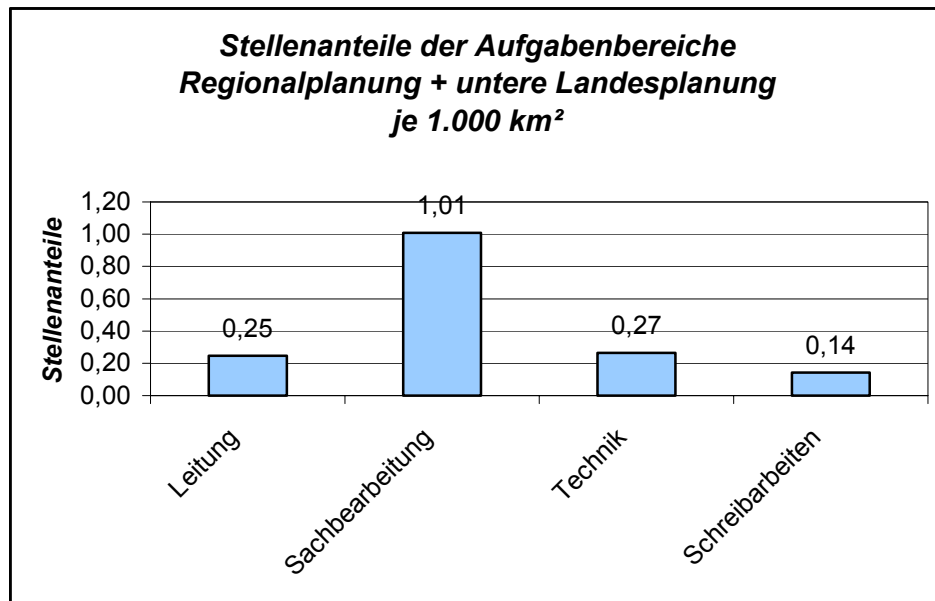


Abbildung 12: Stellenanteile in den Aufgabenbereichen Regionalplanung + untere Landesplanung nach Funktionen je 1.000 km<sup>2</sup>

Vorstehendes Diagramm zeigt für die Planungsträger, deren Vertreter Stellenanteile als Summe von Regionalplanung und unterer Landesplanung angegeben haben, diese Angaben insgesamt für die Funktionen *Leitung*, *Sachbearbeitung*, *Technik*, *Schreibarbeiten* im Verhältnis zur Gesamtfläche der zugehörigen Planungsräume, hinuntergebrochen auf 1.000 km<sup>2</sup>. Bei einem Landkreis mit einer Fläche von bspw. 1.500 km<sup>2</sup> würden, wenn der Landkreis exakt dem Durchschnitt der niedersächsischen Planungsträger entspräche, auf die Aufgabenbereiche Regionalplanung und untere Landesplanung 0,375 Stellen der Funktion *Leitung*, 1,515 Stellen der Funktion *Sachbearbeitung*, 0,405 Stellen der Funktion *Technik* und 0,21 Stellen der Funktion *Schreibarbeiten* entfallen. Der *Schwerpunkt liegt im Bereich der Sachbearbeitung*.

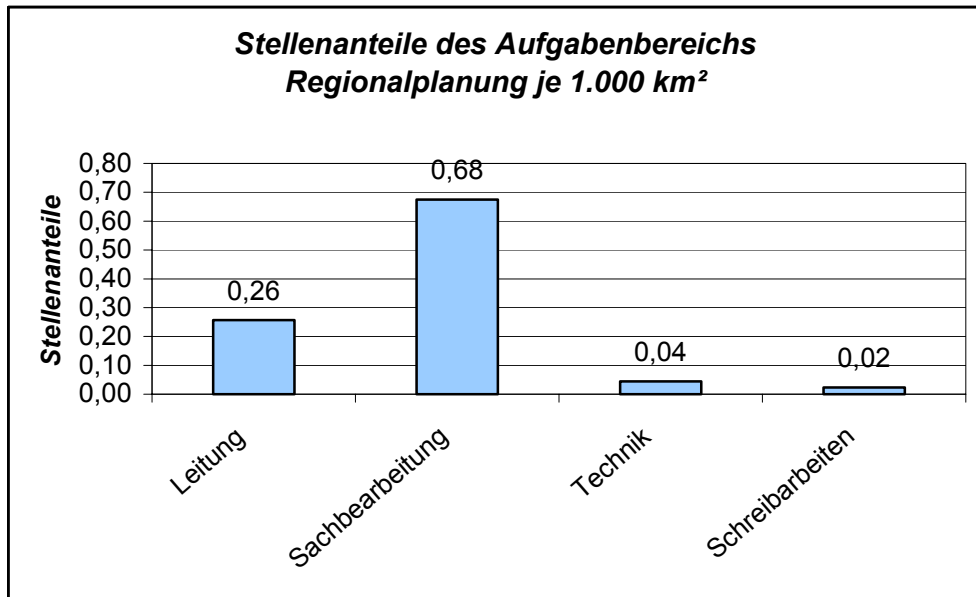


Abbildung 13: Stellenanteile des Aufgabenbereichs Regionalplanung nach Funktionen je 1.000 km<sup>2</sup>

Vorstehendes Diagramm zeigt für die Planungsträger, deren Vertreter die Stellenanteile im Aufgabenbereich Regionalplanung angegeben haben, diese Angaben insgesamt für die Funktionen *Leitung*, *Sachbearbeitung*, *Technik*, *Schreibarbeiten* im Verhältnis zur Gesamtfläche der zugehörigen Planungsräume, hinuntergebrochen auf 1.000 km<sup>2</sup>. Bei einem Landkreis mit einer Fläche von bspw. 1.500 km<sup>2</sup> würden, wenn der Landkreis exakt dem Durchschnitt der niedersächsischen Planungsträger entspräche, auf die Regionalplanung 0,39 Stellen der Funktion *Leitung*, 1,02 Stellen der Funktion *Sachbearbeitung*, 0,06 Stellen der Funktion *Technik* und 0,03 Stellen der Funktion *Schreibarbeiten* entfallen. Der *Schwerpunkt liegt im Bereich der Sachbearbeitung*.

Die Auswertungen zeigen, dass – bei bereinigter Fläche – bei den niedersächsischen Planungsträgern im Hinblick auf die Anzahl der Stellen im Bereich Regionalplanung eine große Bandbreite vorliegt. Unter den Funktionen, die die regionalplanerischen Aufgabenträger wahrnehmen, liegt hinsichtlich der Anzahl der Stellen der Schwerpunkt im Bereich der Sachbearbeitung. Anhand des Kennzahlenvergleichs lässt sich kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen den Flächen der Planungsräume und den Stellenanteilen der Regionalplanung erkennen. Dem Augenschein nach, ist das Vorliegen eines derartigen Zusammenhangs eher zu bezweifeln. Eindeutigere Aussagen hierzu mag eine Korrelationsrechnung („Zusammenhangsrechnung“) liefern.

10.2.1.2 Einwohnerzahl/Stellenanteile

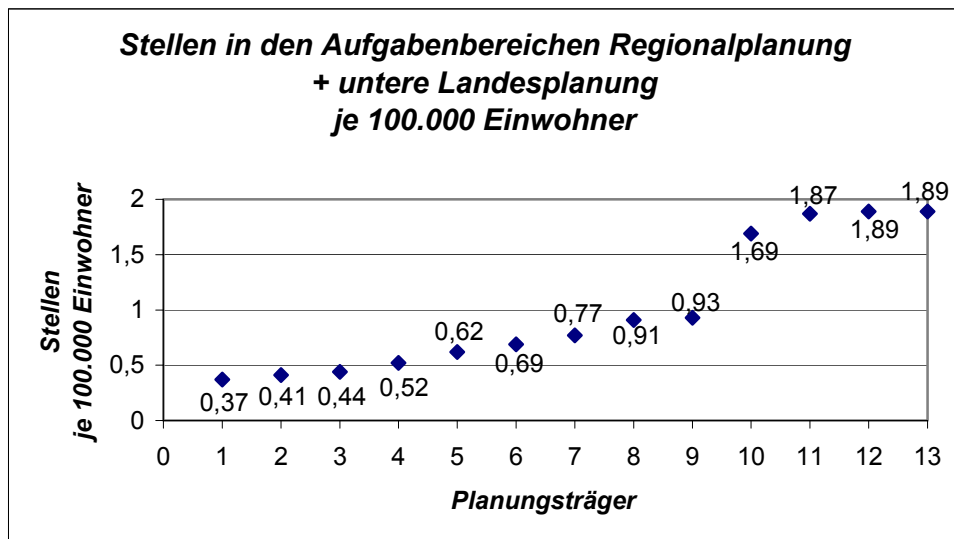


Abbildung 14: Stellenanteile in den Aufgabenbereichen Regionalplanung und untere Landesplanung im Verhältnis zur Einwohnerzahl (hier je 100.000 Einwohner)

Vorstehendes Diagramm zeigt für jeden der Planungsträger, deren Vertreter Stellenanteile als Summe von Regionalplanung und unterer Landesplanung angegeben haben, jeweils einen Wert. Dieser Wert entspricht dem Verhältnis zwischen den Anteilen der Stellen, denen Aufgaben aus den Bereichen Regionalplanung und untere Landesplanung zugeordnet sind, und der Einwohnerzahl des jeweiligen Planungsraums, hinunter- oder hinaufgebrochen auf 100.000 Einwohner. Das Diagramm veranschaulicht, dass *hinsichtlich der Stellenanteile eine große Bandbreite* vorliegt, die von 0,37 Stellen bis zu einem im Verhältnis dazu etwa fünffachen Wert von 1,89 Stellen je 100.000 Einwohner reicht.

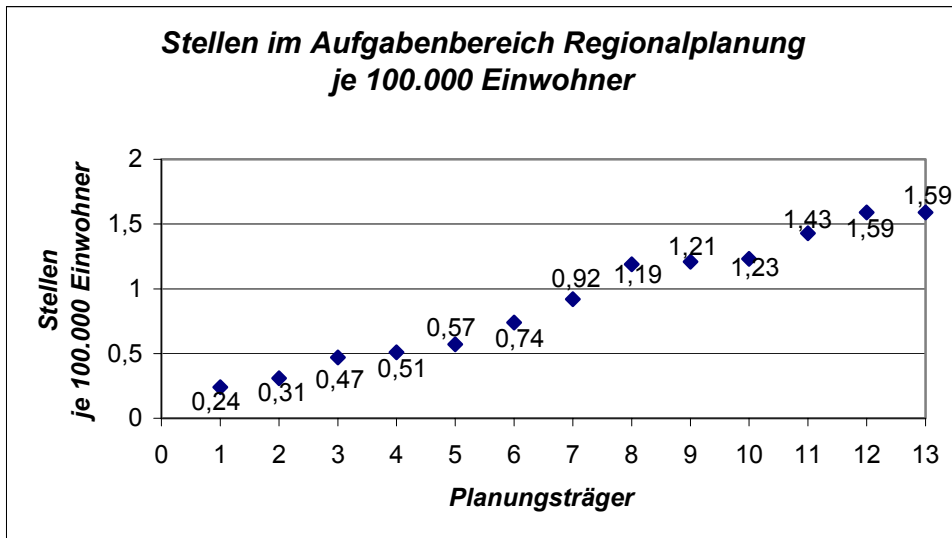


Abbildung 15: Stellenanteile des Aufgabenbereichs Regionalplanung im Verhältnis zur Einwohnerzahl (hier je 100.000 Einwohner)

Vorstehendes Diagramm zeigt für jeden der Planungsträger, deren Vertreter die Stellenanteile im Aufgabenbereich Regionalplanung angegeben haben, jeweils einen Wert. Dieser Wert entspricht dem Verhältnis zwischen den Anteilen der Stellen, denen Aufgaben der Regionalplanung zugeordnet sind, und der Einwohnerzahl des jeweiligen Planungsraums, hinunter- oder hinaufgebrochen auf 100.000 Einwohner. Das Diagramm veranschaulicht, dass *hinsichtlich der Stellenanteile eine große Bandbreite* vorliegt, die von 0,24 Stellen bis zu einem im Verhältnis dazu mehr als sechsfachen Wert von 1,59 Stellen je 100.000 Einwohner reicht.



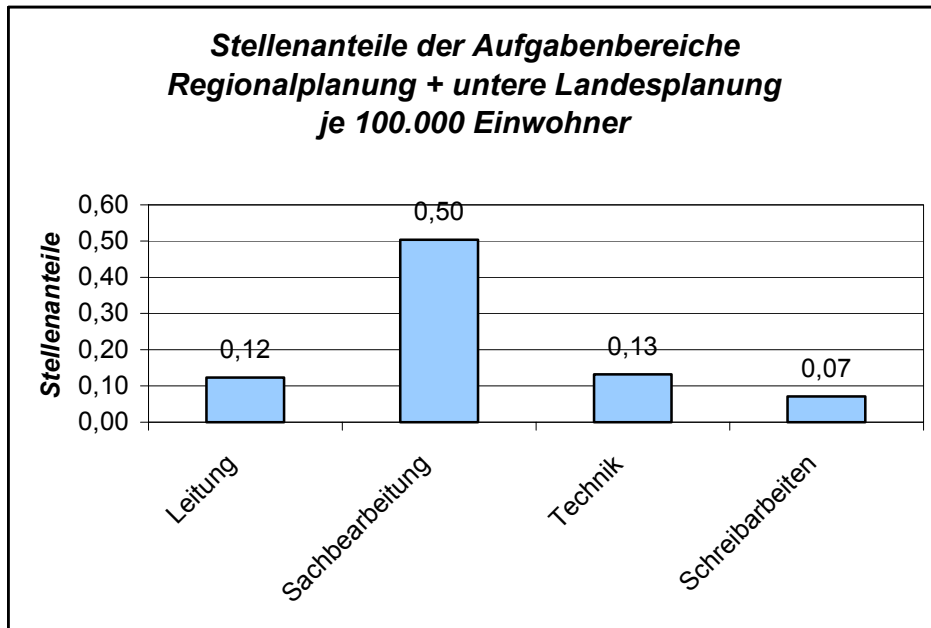


Abbildung 16: Stellenanteile der Aufgabenbereiche Regionalplanung + untere Landesplanung nach Funktionen je 100.000 Einwohner

Vorstehendes Diagramm zeigt für die Planungsträger, deren Vertreter Stellenanteile als Summe von Regionalplanung und unterer Landesplanung angegeben haben, diese Angaben insgesamt für die Funktionen *Leitung*, *Sachbearbeitung*, *Technik*, *Schreibarbeiten* im Verhältnis zur Gesamteinwohnerzahl der zugehörigen Planungsräume, hinunter- oder hinaufgebrochen auf 100.000 Einwohner. Bei einem Landkreis mit bspw. 150.000 Einwohnern würden, wenn der Landkreis exakt dem Durchschnitt der niedersächsischen Planungsträger entspräche, auf die Aufgabenbereiche Regionalplanung und untere Landesplanung 0,18 Stellen der Funktion *Leitung*, 0,75 Stellen der Funktion *Sachbearbeitung*, 0,195 Stellen der Funktion *Technik* und 0,105 Stellen der Funktion *Schreibarbeiten* entfallen. Der Schwerpunkt liegt im Bereich der *Sachbearbeitung*.

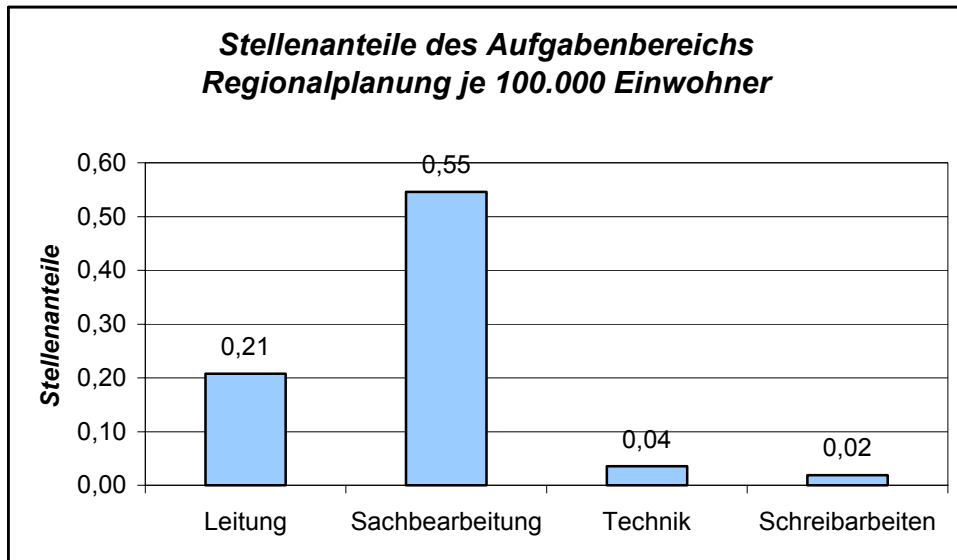


Abbildung 17: Stellenanteile des Aufgabenbereichs Regionalplanung nach Funktionen je 100.000 Einwohner

Vorstehendes Diagramm zeigt für die Planungsträger, deren Vertreter die Stellenanteile im Aufgabenbereich Regionalplanung angegeben haben, diese Angaben insgesamt für die Funktionen *Leitung*, *Sachbearbeitung*, *Technik*, *Schreibarbeiten* im Verhältnis zur Gesamteinwohnerzahl der zugehörigen Planungsräume, hinunter- oder hinaufgebrochen auf 100.000 Einwohner. Bei einem Landkreis mit bspw. 150.000 Einwohnern würden, wenn der Landkreis exakt dem Durchschnitt der niedersächsischen Planungsträger entspräche, auf die Regionalplanung 0,315 Stellen der Funktion *Leitung*, 0,825 Stellen der Funktion *Sachbearbeitung*, 0,06 Stellen der Funktion *Technik* und 0,03 Stellen der Funktion *Schreibarbeiten* entfallen. Der *Schwerpunkt liegt im Bereich der Sachbearbeitung*.

Die Auswertungen zeigen, dass – bei bereinigter Einwohnerzahl – bei den niedersächsischen Planungsträgern im Hinblick auf die Anzahl der Stellen im Bereich Regionalplanung eine große Bandbreite vorliegt. Unter den Funktionen, die die regionalplanerischen Aufgabenträger wahrnehmen, liegt hinsichtlich der Anzahl der Stellen der Schwerpunkt im Bereich der Sachbearbeitung. Anhand des Kennzahlenvergleichs lässt sich kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen den Einwohnerzahlen der Planungsräume und den Stellenanteilen der Regionalplanung erkennen. Dem Augenschein nach, ist das Vorliegen eines derartigen Zusammenhangs eher zu bezweifeln. Eindeutigere Aussagen hierzu mag eine Korrelationsrechnung („Zusammenhangsrechnung“) liefern.

### 10.2.1.3 Einwohnerdichte/Stellenanteile

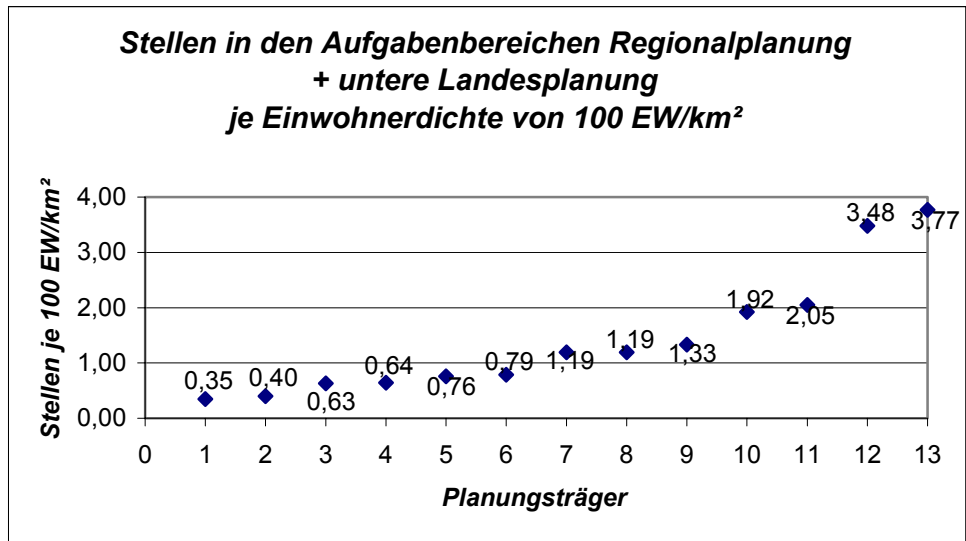


Abbildung 18: Stellenanteile in den Aufgabenbereichen Regionalplanung und untere Landesplanung im Verhältnis zur Einwohnerdichte (hier je 100 EW/km²)

Vorstehendes Diagramm zeigt für jeden der Planungsträger, deren Vertreter Stellenanteile als Summe von Regionalplanung und unterer Landesplanung angegeben haben, jeweils einen Wert. Dieser Wert entspricht dem Verhältnis zwischen den Anteilen der Stellen, denen Aufgaben aus den Bereichen Regionalplanung und untere Landesplanung zugeordnet sind, und der Fläche des jeweiligen Planungsraums, hinunter- oder hinaufgebrochen auf 100 EW/km². Das Diagramm veranschaulicht, dass *hinsichtlich der Stellenanteile eine große Bandbreite* vorliegt, die von 0,35 Stellen bis zu einem im Verhältnis dazu mehr als zehnfachen Wert von 3,77 Stellen je 100 EW/km² reicht.

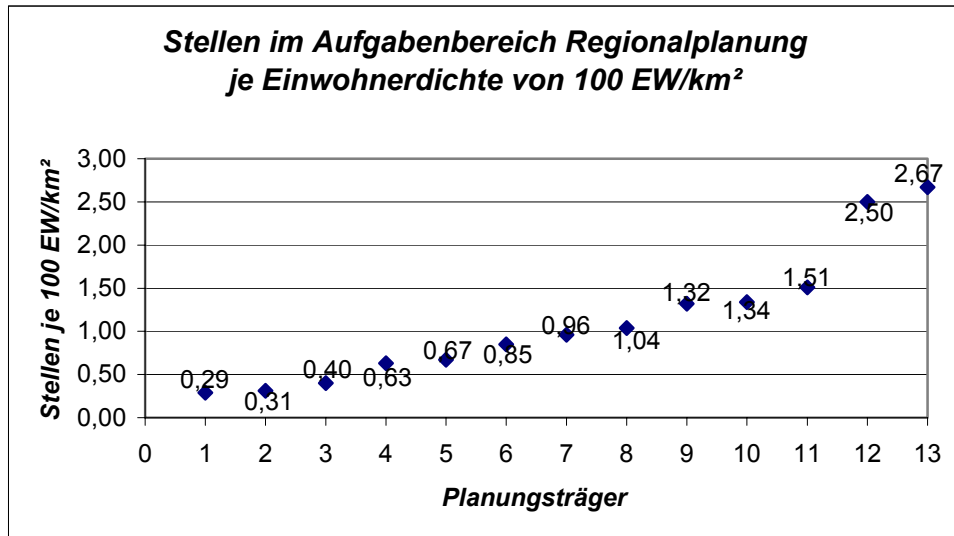


Abbildung 19: Stellenanteile des Aufgabenbereichs Regionalplanung im Verhältnis zur Einwohnerdichte (hier je 100 EW/km<sup>2</sup>)

Vorstehendes Diagramm zeigt für jeden der Planungsträger, deren Vertreter die Stellenanteile im Aufgabenbereich Regionalplanung angegeben haben, jeweils einen Wert. Dieser Wert entspricht dem Verhältnis zwischen den Anteilen der Stellen, denen Aufgaben der Regionalplanung zugeordnet sind, und der Einwohnerdichte des jeweiligen Planungsraums, hinunter- oder hinaufgebrochen auf 100 EW/km<sup>2</sup>. Das Diagramm veranschaulicht, dass *hinsichtlich der Stellenanteile eine große Bandbreite* vorliegt, die von 0,29 Stellen bis zu einem im Verhältnis dazu etwa neunfachen Wert von 2,67 Stellen je 100 EW/km<sup>2</sup> reicht.

Die Auswertungen zeigen, dass – bei bereinigter Einwohnerdichte – bei den niedersächsischen Planungsträgern im Hinblick auf die Anzahl der Stellen im Bereich Regionalplanung eine große Bandbreite vorliegt. Anhand des Kennzahlenvergleichs lässt sich kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen den Einwohnerdichten der Planungsräume und den Stellenanteilen der Regionalplanung erkennen. Dem Augenschein nach, ist das Vorliegen eines derartigen Zusammenhangs eher zu bezweifeln. Eindeutigere Aussagen hierzu mag eine Korrelationsrechnung („Zusammenhangsrechnung“) liefern.

### 10.2.2 Korrelationsrechnung

Es stellt sich die Frage, ob die Ausprägung der Merkmale *Fläche*, *Einwohnerzahl* und *Einwohnerdichte* mit dem Merkmal *Stellenanteile im Aufgabenbereich Regionalplanung* gemeinsam variiert und ob somit ein

Zusammenhang zwischen den beiden Merkmalen besteht – ob also jeweils die beiden Merkmalspaare (*Fläche* und *Stellenanteile*, *Einwohnerzahl* und *Stellenanteile*, *Einwohnerdichte* und *Stellenanteile*) „irgendetwas miteinander zu tun haben“.

Die Häufigkeitsverteilung ließe sich grundsätzlich auch in Form eines Streudiagramms darstellen, wobei bspw. die Skalenwerte des Merkmals *Fläche* auf der Abszissenachse und die Skalenwerte des Merkmals *Stellenanteile* auf der Ordinatenachse lägen. Jedem der beteiligten Planungsträger würde somit ein Punkt zugeordnet, dessen Koordinaten den Messwerten zu *Fläche* und *Stellenanteile* entsprächen. Aus der Gestalt der „Punktwolke“ im Streudiagramm ließen sich der Anteil der gemeinsamen Variation und die Enge des Zusammenhangs zwischen den beiden Variablen ablesen. Da die Merkmale *Fläche*, *Einwohnerzahl* und *Einwohnerdichte* keine intervallskalierten Variablen sind, wird hier mangels Anschaulichkeit auf die Darstellung in Form eines Streudiagramms verzichtet.

Besteht ein positiver oder negativer Zusammenhang, so kann diese Korrelation durch Regressionsrechnung annäherungsweise beschrieben werden. Die Stärke des Zusammenhangs zwischen den Variablen *Fläche* und *Stellenanteile*, *Einwohnerzahl* und *Stellenanteile* sowie *Einwohnerdichte* und *Stellenanteile* kann mit Hilfe von Korrelationskoeffizienten beschrieben werden. Die Zusammenhangsmaße lassen Aussagen darüber zu, wie eng der Zusammenhang zwischen zwei Merkmalen ist, und in welche Richtung (positiv oder negativ) der Zusammenhang besteht. Die Zahlenwerte der Korrelationskoeffizienten variieren zwischen -1 und +1. Je höher der Betrag des Korrelationswerts ist, desto größer ist der Zusammenhang; bei 0 besteht kein Zusammenhang.

-1.00	vollständiger negativer Zusammenhang
-0.70 bis > -1.00	hoher negativer Zusammenhang
-0.40 bis -0.70	mittlerer negativer Zusammenhang
< 0.00 bis -0.40	niedriger negativer Zusammenhang
0.00	kein Zusammenhang
> 0.00 bis 0.40	niedriger positiver Zusammenhang
0.40 bis 0.70	mittlerer positiver Zusammenhang
0.70 bis < 1.00	hoher positiver Zusammenhang
1.00	vollständiger positiver Zusammenhang

*Einbeziehung aller befragten Planungsträger (Landkreise, Region Hannover und Zweckverband „Großraum Braunschweig“):*

10

Bezieht man in die Berechnung der Korrelationskoeffizienten alle befragten Planungsträger ein, so ergibt sich folgendes Bild:

Korrelation *Fläche/Stellenanteile*: 0,68

Zwischen der Fläche der Planungsräume und den Stellenanteilen im Aufgabenbereich Regionalplanung besteht demnach ein *mittlerer positiver* Zusammenhang.

Korrelation *Einwohnerzahl/Stellenanteile*: 0,92

Zwischen der Einwohnerzahl der Planungsräume und den Stellenanteilen im Aufgabenbereich Regionalplanung besteht demnach ein *hoher positiver* Zusammenhang.

Korrelation *Einwohnerdichte/Stellenanteile*: 0,69

Zwischen der Einwohnerdichte der Planungsräume und den Stellenanteilen im Aufgabenbereich Regionalplanung besteht demnach ein *mittlerer positiver* Zusammenhang.

*Einbeziehung aller Landkreise:*

Ein anderes Bild ergibt sich, wenn man in die Berechnung der Korrelationskoeffizienten lediglich alle der befragten Landkreise einbezieht:

Korrelation *Fläche/Stellenanteile*: 0,41

Zwischen der Fläche der Landkreise und den Stellenanteilen im Aufgabenbereich Regionalplanung besteht demnach ein *mittlerer positiver* Zusammenhang.

Korrelation *Einwohnerzahl/Stellenanteile*: 0,32

Zwischen der Einwohnerzahl der Landkreise und den Stellenanteilen im Aufgabenbereich Regionalplanung besteht demnach ein *niedriger positiver* Zusammenhang.

Korrelation *Einwohnerdichte/Stellenanteile*: -0,05

Zwischen der Einwohnerdichte der Landkreise und den Stellenanteilen im Aufgabenbereich Regionalplanung besteht demnach ein *niedriger negativer* Zusammenhang.

# 10

Vergleicht man die Berechnungen unter Einbezug der Region Hannover und des ZV „Großraum Braunschweig“ mit denen ohne Einbezug derselben, so zeigt sich, dass die Ergebnisse zur Korrelationsberechnung von *Einwohnerdichte* und *Stellenanteilen* konträr sind. Hier ist in der einen Betrachtung ein *positiver* Zusammenhang und in der anderen Betrachtung ein *negativer* Zusammenhang das Ergebnis.

Beide Betrachtungen haben jedoch gemein, dass

1. zwischen Fläche und Stellenanteilen ein *mittlerer positiver* Zusammenhang besteht, und
2. zwischen Einwohnerzahl und Stellenanteilen ein *positiver* Zusammenhang besteht.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass mit zunehmender Fläche der Planungsräume die Stellenanteile im Aufgabenbereich Regionalplanung zunehmen, und ebenfalls mit zunehmender Einwohnerzahl der Planungsräume die Stellenanteile im Aufgabenbereich Regionalplanung zunehmen. Als Ursache für den Zusammenhang zwischen Fläche und Stellenanteilen kann vermutet werden, dass eine große räumliche Ausdehnung einer Gebietskörperschaft, und somit eines Planungsraums, mit einem höheren Planungsaufwand (und folglich höherem Personalbedarf) verbunden ist. Bereits die schlichte *Raumbezogenheit* der Regionalplanung lässt sich also in diesem Fall als Ursache heranziehen. Dafür, dass eine höhere Einwohnerzahl der Gebietskörperschaften, dem Anschein nach, ebenfalls mit einem höheren Planungsaufwand verbunden ist, mag ursächlich sein, dass mit dem Merkmal der *Raumbedeutsamkeit*<sup>233</sup> ein weit gefasster Begriff die Grenzen des raumordnerischen/regionalplanerischen Engagements umschreibt. Dieser weit gefasste Begriff lässt die Bevölkerung auf vielfache Weise zum Gegenstand der Regionalplanung werden.<sup>234</sup> Auf diese

---

<sup>233</sup> Der Begriff der *Raumbedeutsamkeit* wird innerhalb der Raumordnung v.a. im Zusammenhang mit der Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen verwendet, so bspw. im Raumordnungsgesetz (ROG) vom 18.08.1997 (BGBl. I S. 2081) in § 1 „Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung“, Abs. 1 und in § 3 „Begriffsbestimmungen“ Nr. 6.

<sup>234</sup> vgl. Raumordnungsgesetz (ROG) vom 18.08.1997 (BGBl. I S. 2081), § 1 „Aufgabe und

Weise erscheint ein Einfluss der Einwohnerzahlen auf den Planungsaufwand und hierüber auf die Anzahlen der regionalplanerischen Stellen denkbar.

In *Kapitel 10.2.1 Kennzahlenvergleich* wurde die große Streuungsbreite der Werte deutlich. Lässt man die ggf. divergierende Leistungsfähigkeit der Aufgabenträger außer Betracht, so mag die große Streuungsbreite in individuellen Beweggründen zum regionalplanungsbezogenen Personaleinsatz, so bspw.

- planungsraumbezogenen Rahmenbedingungen,
- unterschiedlicher Wertschätzung, die der Regionalplanung entgegengebracht wird,
- Kenntnisdefiziten hinsichtlich der Einsatzmöglichkeiten des regionalplanerischen Instrumentariums, oder einem
- haushaltsökonomisch motiviertem geringen Personaleinsatz

begründet sein. Eine abschließende Beurteilung hinsichtlich der Ursachen des stark divergierenden Personaleinsatzes ist an dieser Stelle nicht möglich. Von einem Geflecht von Faktoren kann jedoch ausgegangen werden.



## 11 Regionalplanung unter dem Aspekt der Konfiguration

# 11

Durch *Arbeitsteilung* werden Aufgaben auf Aufgabenträger verteilt. Im Rahmen der Regionalplanung arbeitet, quasi „aus der Natur der Regionalplanung heraus“, eine Vielzahl von Aufgabenträgern zusammen (vgl. *Kapitel 10.1 Schnittstellenbildung*). Im Hinblick auf den Umfang des regionalplanerischen Personalbedarfs, konnten den Angaben der Planungsträger zum Personaleinsatz Hinweise entnommen werden. Daneben konnte, neben einer breiten Streuung der Stellenanteile, eine gewisse Abhängigkeit des Personalbedarfs von den Flächen und den Einwohnerzahlen der Planungsträger festgestellt werden (vgl. *Kapitel 10.2 Stellenanteile im Aufgabenbereich Regionalplanung*).

Der Konfiguration der Organisationseinheiten werden die angestrebten *Weisungsbeziehungen* zugrunde gelegt.<sup>235</sup> So sind die Weisungsbeziehungen von Organisationseinheiten mit regionalplanerischen Aufgaben zu anderen Organisationseinheiten (v.a. Fachplanungen), und umgekehrt, zu regeln. Das entstehende hierarchische Stellegefüge wird auch als *Konfiguration*<sup>236</sup> bzw. *Leitungssystem*<sup>237</sup>, bezeichnet. Das Ergebnis wird danach häufig in einem Organisationsschaubild, dem *Organigramm*<sup>238</sup>, grafisch veranschaulicht<sup>239</sup>, wie dies auch die niedersächsischen Planungsträger getan haben. Die gebildeten hierarchischen Strukturen werden als *Primärorganisation* bezeichnet.<sup>240</sup> Die Primärorganisation ist in erster Linie für die effiziente Wahrnehmung der Kernaufgaben einer Behörde verantwortlich,<sup>241</sup> und setzt sich aus einer Vielzahl von Organisationseinheiten zusammen. Die kleinste dieser Organisations-

<sup>235</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 51

<sup>236</sup> vgl. Vahs, D.: Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, 3. Aufl., Stuttgart 2001, S. 90

<sup>237</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 51

<sup>238</sup> Als *Organigramm* wird eine grafische oder tabellarische Darstellung der Organisationseinheiten bezeichnet, der mindestens ihre Bezeichnungen und hierarchischen Beziehungen (Weisungs-beziehungen) zu entnehmen sind. In Organigrammen werden die Organisationseinheiten aufgeführt und die Weisungsbeziehungen, also Unterstellungsverhältnisse, dokumentiert. (vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 165)

<sup>239</sup> vgl. Vahs, D.: Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, 3. Aufl., Stuttgart 2001, S. 90

<sup>240</sup> vgl. Hopp, H., Göbel, A.: Management in der öffentlichen Verwaltung. Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen, Stuttgart 1999, S. 127 f.

<sup>241</sup> ebd. S. 127 f.

einheiten ist die *Stelle*.<sup>242</sup>

### 11.1 Stellenarten

Einer *Stelle* ist mindestens eine Person als Aufgabenträger mit Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen zugeordnet.<sup>243</sup> Nach ihrer Einbeziehung in Entscheidungsprozesse werden die drei Stellenarten *Linienstellen*, *Stabsstellen* und *Dienstleistungsstellen* unterschieden.<sup>244</sup> Bei der Aufgabenverteilung auf Stellen entscheiden die Arten der zuzuordnenden Aufgaben über die Stellenarten, die dabei entstehen.<sup>245</sup> Nachfolgend soll betrachtet werden, ob Aufgaben der Regionalplanung durch Inhaber von *Linienstellen*, *Stabsstellen*, oder *Dienstleistungsstellen* wahrgenommen werden, bzw. werden sollten. In dieser Hinsicht bildet die Art der zuzuordnenden Aufgaben die Beurteilungsgrundlage.

#### 11.1.1 Linienstellen

Der Begriff *Linienstelle* umfasst die *Leitungsstellen (Instanzen)* und die *Ausführungsstellen*.<sup>246</sup> Die Stellenanteile der Linienstellen wurden mittels der an die Landkreise, die Region Hannover und den Zweckverband „Großraum Braunschweig“ gerichteten Fragebögen erhoben.

##### 11.1.1.1 Leitungsstellen (Instanzen)

Mit dem Begriff *Leitungsstelle (Instanz)* werden Stellen bezeichnet, die „entscheidungsbefugt, weisungsbefugt (fachlich und/oder disziplinarisch) und für andere Stellen verantwortlich“<sup>247</sup> sind. Leitungsstellen treffen Entscheidungen, und sie geben den untergeordneten Stellen Weisungen auf, die von diesen

---

<sup>242</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 51

<sup>243</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 51

<sup>244</sup> ebd. S. 82

<sup>245</sup> ebd. S. 82

<sup>246</sup> vgl. Vahs, D.: Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, 3. Aufl., Stuttgart 2001, S. 68

<sup>247</sup> Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 52

auszuführen sind.<sup>248</sup> Die Leitungsstellen dürfen innerhalb der ihnen zugewiesenen Leitungskompetenzen Initiative entwickeln, also richtungweisend tätig werden, Maßnahmen anordnen, die richtige Ausführung der erteilten Anweisungen überwachen, und ggf. steuernd eingreifen.<sup>249</sup> Je höher eine Leitungsstelle in der Hierarchie angeordnet ist, „*desto umfangreicher sind ihre Entscheidungs- und Weisungsbefugnisse, ihr Status und ihre Macht. Je größer die Gliederungstiefe*<sup>250</sup> *ist, desto länger sind die Dienstwege.*“<sup>251</sup>

11

In keinem anderen Bundesland ist die Anzahl der Träger der Regionalplanung so hoch wie in Niedersachsen. Auch die Vielfalt der, die Regionalplanung betreffenden, Organisationsstrukturen der Planungsträger ist hier entsprechend groß. Ein Vergleich der Verwaltungsgliederungspläne (Organigramme) der niedersächsischen Planungsträger gibt erste Hinweise zur organisatorischen Einordnung der Regionalplanung in die Verwaltungen der Träger der Regionalplanung. Entsprechend der hierarchischen Struktur von Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen werden *obere, mittlere* und *untere Leitungsstellen* unterschieden.<sup>252</sup> Die Bestandsaufnahme der hierarchischen Einordnung der Regionalplanung in das Leitungssystem der Verwaltungen anhand der Organigramme vermittelt einen ersten Eindruck von den Befugnissen, dem Status und der Macht der Regionalplanung innerhalb der Verwaltungen der Planungsträger.

---

<sup>248</sup> vgl. Vahs, D.: Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, 3. Aufl., Stuttgart 2001, S. 68

<sup>249</sup> vgl. Vahs, D.: Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, 3. Aufl., Stuttgart 2001, S. 68

<sup>250</sup> Als *Gliederungstiefe (vertikale Spanne)* wird die Anzahl hierarchischer Ebenen bezeichnet. (vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 58)

<sup>251</sup> Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 58

<sup>252</sup> vgl. Vahs, D.: Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, 3. Aufl., Stuttgart 2001, S. 70

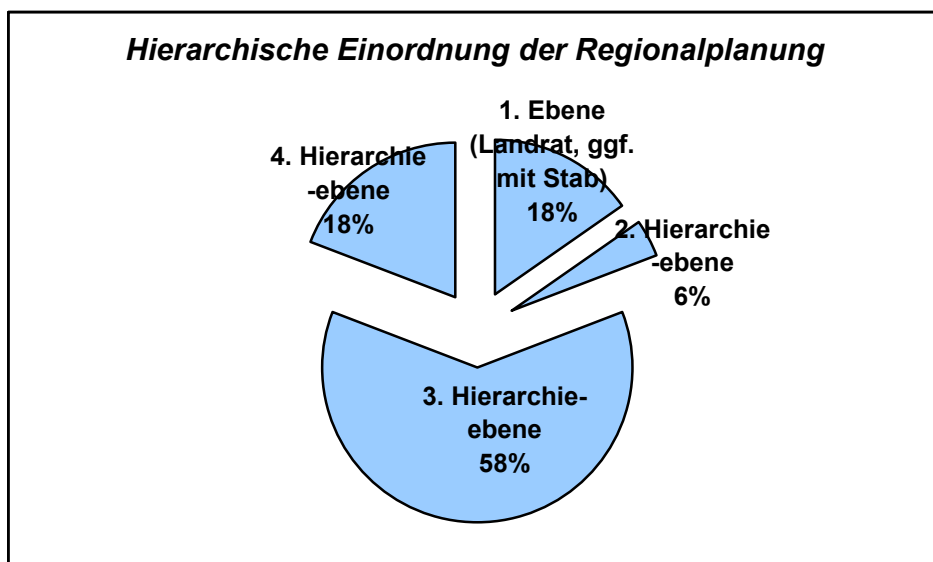


Abbildung 20: Hierarchische Einordnung der Regionalplanung

Die erste Hierarchieebene wird durch den *Landrat* und ggf. die ihm direkt zuarbeitenden Stabsstellen gebildet. Der oberen Leitungsstelle werden oft Aufgabenträger zugeordnet, deren Entscheidungen nicht delegiert werden können, weil diese Entscheidungen grundsätzliche Bedeutung für die Institution haben.<sup>253</sup> Mit einem Anteil von etwa einem Fünftel ist der Aufgabenbereich Regionalplanung in Stäben direkt dem Landrat zugeordnet. Die Wahrnehmung dieses Aufgabenbereichs auf der ersten Hierarchieebene durch Stäbe, die der oberen Leitungsstelle unmittelbar zugeordnet sind, ist jedoch nicht zwangsläufig mit einem hohen Status und einer hohen Macht der Regionalplanung verbunden. Stäbe sind keine Leitungsstellen, sie übernehmen die Entscheidungsvorbereitung für die Leitungsstelle, der sie zugeordnet sind (vgl. Kapitel 14.2.1.2.1 „Stabsstellen“ u. Kapitel 14.2.3.2 „Stab-Linien-Prinzip“).

Die zweite Hierarchieebene bilden üblicherweise *Dezernenten* oder vergleichbare mittlere Leitungsstellen und ihnen unmittelbar zuarbeitende Stellen.

Mehrheitlich auf der dritten Hierarchieebene sind die *Amtsleiter* mit den ihnen zugeordneten Ausführungsstellen angeordnet. Die unteren Leitungsstellen sind zwar überwiegend für das Führen von Ausführungsstellen und das Umsetzen von Planungen zuständig, sie nehmen jedoch mehrheitlich bereits in einem bedeutenden Umfang ihrer Arbeit ausführende Tätigkeiten wahr.<sup>254</sup> Einzelnen Stellen in einem dieser Ämter obliegt gewöhnlich die Regionalplanung. Der

<sup>253</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 52

<sup>254</sup> ebd. S. 52

Aufgabenbereich Regionalplanung ist innerhalb der Organisationsstrukturen der niedersächsischen Planungsträger überwiegend auf dieser Ebene zu finden.

Eine ggf. vorhandene vierte Hierarchieebene wird von Unterabteilungen innerhalb der *Ämter* gebildet. In einem solchen Fall wären unterhalb der Amtsleitung weitere Leitungsstellen vorhanden. Einer dieser Leitungsstellen wäre, gemeinsam mit den ihr zugeordneten Ausführungsstellen, die Regionalplanung übertragen.

Aufgrund ihrer überfachlichen Ausrichtung ist die Regionalplanung derart in die Hierarchiestruktur einzuordnen, dass die Fachplanungen, deren Inhalte in die Regionalplanung eingehen, der Leitungsstelle, die auch der Regionalplanung vorsteht, untergeordnet sind.

### 11.1.1.2 Ausführungsstellen

Ausführungsstellen haben keine Leitungskompetenzen, sondern lediglich Durchführungsbefugnisse, und sie dürfen daher anderen Stellen keine verbindlichen Weisungen erteilen.<sup>255</sup> Die Entscheidungskompetenzen der Ausführungsstellen beschränken sich auf Selbstentscheidungen, die sich auf den eigenen Verantwortungsbereich beziehen, womit sie die unterste Ebene der Hierarchie eines Unternehmens, bzw. einer öffentlichen Verwaltung, bilden.<sup>256</sup> Die Bandbreite der Tätigkeitsmerkmale und der Anforderungen an die Inhaber von Ausführungsstellen ist jedoch erheblich, denn sie reicht von sich ständig wiederholenden Routinearbeiten bis zur Lösung hochkomplexer Probleme.<sup>257</sup> Im Aufgabenbereich Regionalplanung zählen zu den Ausführungsstellen diejenigen Stellen, die ausschließlich Funktionen im Bereich der Sachbearbeitung, der Technik, und der Schreibebeiten wahrnehmen (*vgl. Abbildung 12: Stellenanteile in den Aufgabenbereichen Regionalplanung + untere Landesplanung nach Funktionen je 1.000 km<sup>2</sup>, Abbildung 13: Stellenanteile des Aufgabenbereichs Regionalplanung nach Funktionen je 1.000 km<sup>2</sup>, Abbildung 16: Stellenanteile der Aufgabenbereiche Regionalplanung + untere Landesplanung nach Funktionen je 100.000 Einwohner, Abbildung 17: Stellenanteile des Aufgabenbereichs Regionalplanung nach Funktionen je 100.000 Einwohner*). So nehmen bspw.

---

<sup>255</sup> vgl. Vahs, D.: Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, 3. Aufl., Stuttgart 2001, S. 72

<sup>256</sup> ebd. S. 72

<sup>257</sup> ebd. S. 72

## Regionalplanung unter dem Aspekt der Konfiguration

Sachbearbeiter teilweise komplexe Planungsaufgaben wahr, während die Anforderungen an Schreibkräfte vergleichsweise gering sind.

11

### 11.1.2 Unterstützende Stellen

Zu den unterstützenden Stellen gehören die *Stabs-*, die *Assistenz-* und die *Dienstleistungsstellen*.<sup>258</sup>

#### 11.1.2.1 Stabsstellen

Stabsstellen, bzw. Stäbe, sind Organisationseinheiten, die „über die Funktionen von Dienstleistungsstellen hinaus, entscheidungsvorbereitende Arbeiten leisten, indem sie analysieren, recherchieren, Alternativen aufzeigen.“<sup>259</sup> Stabsstellen sind stets an eine Leitungsstelle gebunden, und sie erfüllen Funktionen, die zum Aufgabenbereich der jeweiligen Leitungsstelle gehören<sup>260</sup> (zu den Stabsstellen der Landräte siehe Kapitel 11.1.1.1 Leitungsstellen (Instanzen) und Abbildung 20: Hierarchische Einordnung der Regionalplanung). Mit Hilfe von Stabsstellen sollen die Leitungsstellen „quantitativ (bei Ausschöpfung der Arbeitskapazität) und/oder qualitativ (bei Ausschöpfung der Wissenskapazität) entlastet“<sup>261</sup> werden. Hierzu werden die Stabsstellen an der Vorbereitung von Entscheidungen und an der Kontrolle von deren Realisierung beteiligt, während die eigentliche Entscheidung der Leitungsstelle und deren Umsetzung den Ausführungsstellen überlassen bleibt.<sup>262</sup> Stabsstellen sollen Leitungsstellen unterstützen und beraten, und sie können im Auftrag der Leitungsstellen auch Leitungsfunktionen gegenüber Linienstellen übernehmen.<sup>263</sup> Wie intensiv die Beratungstätigkeit des Stabs ausgelegt ist, ist von Verwaltung zu Verwaltung sehr unterschiedlich. Bei der sog. *vollständigen Stabsarbeit* bearbeitet die Stabsstelle das Problem bis zur Entscheidungsreife, während die Leitungsstelle dann lediglich noch eine Ja/Nein-Entscheidung trifft.<sup>264</sup>

<sup>258</sup> vgl. Vahs, D.: Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, 3. Aufl., Stuttgart 2001, S. 72

<sup>259</sup> Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 52

<sup>260</sup> vgl. Vahs, D.: Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, 3. Aufl., Stuttgart 2001, S. 73

<sup>261</sup> Vahs, D.: Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, 3. Aufl., Stuttgart 2001, S. 73

<sup>262</sup> vgl. Vahs, D.: Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, 3. Aufl., Stuttgart 2001, S. 73

<sup>263</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 56

<sup>264</sup> vgl. Schreyögg, G.: Grundlagen moderner Organisationsgestaltung, 3. Aufl., Wiesbaden 1999, S. 150

Stabsstellen werden von einigen der niedersächsischen Planungsträger zur regionalplanerischen Aufgabenwahrnehmung eingesetzt (vgl. *Kapitel 11.3.2 Stab-Linien-Prinzip*).

Betrachtet man die Regionalplanung als Querschnittsaufgabe, die die Bereiche Ökonomie, Ökologie, Soziales und Kultur abdeckt, so ist dafür Sorge zu tragen, dass bei Einrichtung einer *Stabsstelle Regionalplanung* diese derjenigen Leitungsstelle zugeordnet wird, zu deren Aufgaben auch all diese o.g. Bereiche gehören. Dies ist in einer Kreisverwaltung, in der die genannten Bereiche bereits auf der zweiten Hierarchieebene (bspw. sog. *Dezernate*) auf mehrere Leitungsstellen verteilt sind, lediglich auf der ersten Hierarchieebene der Fall. In diesem Beispiel wäre eine *Stabsstelle Regionalplanung* der Leitungsstelle *Landrat* zuzuordnen. Sämtliche derjenigen unter den niedersächsischen Planungsträgern, die Aufgaben der Regionalplanung Stabsstellen zugeordnet haben, haben dies, den obigen Ausführungen entsprechend, auf der ersten Hierarchieebene getan. Die eingerichteten Stabsstellen für Regionalplanung sind also der Leitungsstelle *Landrat* zugeordnet.

### Stabsstellen

- bereiten Entscheidungen durch die Beschaffung von Informationen, durch deren Verdichtung und Aufbereitung, und durch die Bewertung und Präsentation von Entscheidungsalternativen vor,
- beraten v.a. die zugehörige Leitungsstelle fachlich,
- beschaffen Informationen, werten Informationen aus, und leiten Informationen weiter, und sie
- unterstützen und überwachen die Umsetzung von Entscheidungen.<sup>265</sup>

Vergleicht man die genannten wesentlichen Aufgabenstellungen von Stabsstellen mit denen des Aufgabenbereichs Regionalplanung (vgl. *Kapitel 9.1 Charakterisierung regionalplanerischer Funktionen/Aufgaben*), so trifft man auf ein hohes Maß an Übereinstimmung. Es gilt jedoch zu hinterfragen, ob die Einrichtung von Stabsstellen den Erfordernissen der Regionalplanung genügt, ob innerhalb der *unterstützenden Stellen* Assistenzstellen oder Dienstleistungsstellen den Aufgaben der Regionalplanung eher gerecht werden können (vgl. *Kapitel 11.1.2.2 Assistenzstellen, Kapitel 11.1.2.3 Dienstleistungsstellen*), oder ob aber Linienstellen (Leitungsstellen und Ausführungsstellen) den Anforderungen am ehesten gerecht werden (vgl. *Kapitel 11.1.1.1 Leitungsstellen (Instanzen)*,

---

<sup>265</sup> vgl. Vahs, D.: Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, 3. Aufl., Stuttgart 2001, S. 73



### Kapitel 11.1.1.2 Ausführungsstellen).

Vorhergehende Ausführungen weisen bereits darauf hin, dass eine Stabsstelle auch ohne Weisungs- und Fremdentcheidungskompetenzen einen bedeutenden Einfluss auf die Entscheidungen der betreffenden Leitungsstelle hat. Dieser Einfluss resultiert aus der maßgeblichen Beteiligung der Stabsstelle an der Informationsverarbeitung und der Entscheidungsvorbereitung. Auf diese Weise verfügt die Stabsstelle im Allgemeinen über ein umfassendes Wissen.<sup>266</sup> Die Regionalplanung verarbeitet unter Zuhilfenahme seiner technischen Infrastruktur große Mengen unterschiedlichster Daten. Von Seiten der Regionalplanung werden der Leitungsstelle *Landrat* Alternativen aufgezeigt. Die Verantwortung für die Entscheidungswirkungen verbleibt allein bei der Leitungsstelle, auch wenn die Stabsstelle quasi vorentscheidet.<sup>267</sup> Die Abwägungsentscheidungen verbleiben also bei einer von Stabsstellen in Verbindung mit der zugehörigen Leitungsstelle getragenen Regionalplanung zwar bei der Leitungsstelle, hier also dem Landrat, die Aufgabenträger der Stabsstellen treffen jedoch im Rahmen der Entwicklung der anschließend zur Entscheidung vorgelegten Alternativen gewissermaßen eine Vorauswahl. Die Stabsstellen können sich jedoch im Falle einer Fehlentscheidung der Verantwortung entziehen, was einer der Gründe dafür ist, dass die Einrichtung von Stabsstellen in Organisationstheorie und -praxis ein umstrittenes Konzept ist<sup>268</sup> (vgl. Kapitel 11.3.2 *Stab-Linien-Prinzip*).

#### 11.1.2.2 Assistenzstellen

Assistenzstellen entlasten eine Leitungsstelle „*rein mengenmäßig*. Während Stabsstellen im Wesentlichen mit klar definierten Daueraufgaben befasst sind, erfüllen Assistenten wechselnde Aufgaben [...]. Assistenzstellen werden nur fallweise und gemäß einem von der Instanz erteilten Auftrag aktiv.“<sup>269</sup> Assistenzstellen deuten meistens auf eine Überlastung der betreffenden Leitungsstellen und damit letztlich auf eine Fehlorganisation hin.<sup>270</sup> Assistenzstellen sind offensichtlich nicht geeignet, allein durch sie Regionalplanung zu betreiben. Sie werden daher hier nicht näher behandelt.

---

<sup>266</sup> vgl. Vahs, D.: Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, 3. Aufl., Stuttgart 2001, S. 73

<sup>267</sup> ebd. S. 73

<sup>268</sup> ebd. S. 73

<sup>269</sup> Vahs, D.: Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, 3. Aufl., Stuttgart 2001, S. 75

<sup>270</sup> vgl. Schreyögg, G.: Grundlagen moderner Organisationsgestaltung, 3. Aufl., Wiesbaden 1999, S. 151

### 11.1.2.3 Dienstleistungsstellen

Als *Dienstleistungsstellen* werden Organisationseinheiten bezeichnet, die vorrangig Informationen beschaffen und aufbereiten.<sup>271</sup> Häufig werden Dienstleistungsstellen als *Zentralstellen*, *Zentralabteilungen*, *Servicestellen* oder *Service-Center* bezeichnet.<sup>272</sup> Dienstleistungsstellen nehmen Unterstützungsaufgaben zentral für mehrere Leitungsstellen wahr, und sie haben – im Unterschied zu reinen Stabsstellen, die lediglich beratende Funktion besitzen – das Recht, Richtlinien für eine einheitliche und wirtschaftliche Abwicklung bestimmter Aufgaben vorzugeben.<sup>273</sup> Dienstleistungsstellen besitzen also Richtlinienkompetenz, die in der Praxis zuweilen aufgabenbezogen durch fachliche Weisungsbefugnisse gegenüber Linienstellen ergänzt wird.<sup>274</sup>

Da zentrale Dienstleistungsstellen bereichsübergreifende Querschnittsaufgaben erfüllen, und sie dabei regelmäßig von mehreren Leitungsstellen beansprucht werden,<sup>275</sup> stellt sich die Frage nach einer geeigneten Einordnung der Dienstleistungsstellen in die Verwaltung. Insbesondere die Zuordnung zu einer einzelnen Leitungsstelle wäre problematisch, da in diesem Fall fragwürdig wäre, ob denn die Anforderungen der übrigen Leitungsstellen gleichwertig berücksichtigt würden.<sup>276</sup> Auch die Regionalplanung nimmt Querschnittsaufgaben o.g. Art wahr. Zählte die Regionalplanung zum Aufgabenbereich einer zentralen Dienstleistungsstelle, und wäre diese bspw. der Leitungsstelle der Bauverwaltung zugeordnet, so wäre in Zweifel zu ziehen, dass die Anforderungen der Leitungsstellen bspw. der Wirtschaftsförderung und des Naturschutzes gleichwertige Berücksichtigung fänden. In diesem Zusammenhang sind Vorschläge zu sehen, „*Dienstleistungsstellen möglichst hoch in der Hierarchie einzuordnen, um eine gleichmäßige Nutzung durch alle Leitungsstellen*“<sup>277</sup> zu ermöglichen. Fände – um beim o.g. Beispiel zu bleiben – bereits auf der zweiten Hierarchieebene der Verwaltung (bspw. sog. *Dezernate*) eine Aufteilung in die Bereiche *Bauen*,

<sup>271</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 52

<sup>272</sup> vgl. Vahs, D.: Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, 3. Aufl., Stuttgart 2001, S. 75 f.

<sup>273</sup> ebd. S. 75 f.

<sup>274</sup> ebd. S. 75 f.

<sup>275</sup> ebd. S. 76

<sup>276</sup> ebd. S. 76

<sup>277</sup> Vahs, D.: Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, 3. Aufl., Stuttgart 2001, S. 76

*Wirtschaft* und *Natur* statt, so läge es nahe – folgt man den obigen Ausführungen – die zentrale Dienstleistungsstelle von der Bauverwaltung auf die erste Hierarchieebene, hier den Landrat, zu verlagern. Unabhängig von der Frage der richtigen Einordnung von Dienstleistungsstellen in die Hierarchie, kann davon ausgegangen werden, dass Dienstleistungsstellen grundsätzlich geeignet wären, einen gewichtigen Beitrag zur regionalplanerischen Aufgabenwahrnehmung zu leisten (*zur Rolle von Dienstleistungsstellen innerhalb des Neuen Steuerungsmodells vgl. Kapitel 17 Berücksichtigung des Neuen Steuerungsmodells*).

### 11.2 Stellenmehrheiten nach Hierarchie- oder Gemeinschaftsprinzip

Bündelt man Stellen nach bestimmten Prinzipien, so entstehen *Stellenmehrheiten*.<sup>278</sup> Im Rahmen der *Abteilungsbildung* erfolgt ggf. eine Bündelung zu übergeordneten Organisationseinheiten.<sup>279</sup> Diese Bündelungen von Stellen erfolgen entweder nach dem *Hierarchieprinzip*, oder nach dem *Gemeinschaftsprinzip*.<sup>280</sup> Kennzeichnend für die Abteilungen mit regional-planerischem Bezug innerhalb der niedersächsischen Kreisverwaltungen ist dabei, dass sie neben der Regionalplanung gewöhnlich eine Vielzahl weiterer unterschiedlichster Aufgabenbereiche wahrnehmen (*vgl. Abbildung 21: Verknüpfung von Aufgabenbereichen mit dem Bereich Regionalplanung*). Je mehr Aufgaben auf die Organisationseinheiten der Planungsträger verteilt werden, desto eher sind Über- und Unterordnungen vorzunehmen.<sup>281</sup> Die durch Abteilungsbildung zusammengefassten Organisationseinheiten, und die geregelten Über- und Unterordnungen (Weisungsbeziehungen), sind Ergebnis der Konfiguration.

Im nachfolgenden Diagramm sind die Angaben der niedersächsischen Planungsträger zu den Titeln der regionalplanerischen Abteilungen dargestellt:

---

<sup>278</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: *Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte*, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 53

<sup>279</sup> vgl. Vahs, D.: *Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis*, 3. Aufl., Stuttgart 2001, S. 90

<sup>280</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: *Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte*, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 53

<sup>281</sup> ebd. S. 51

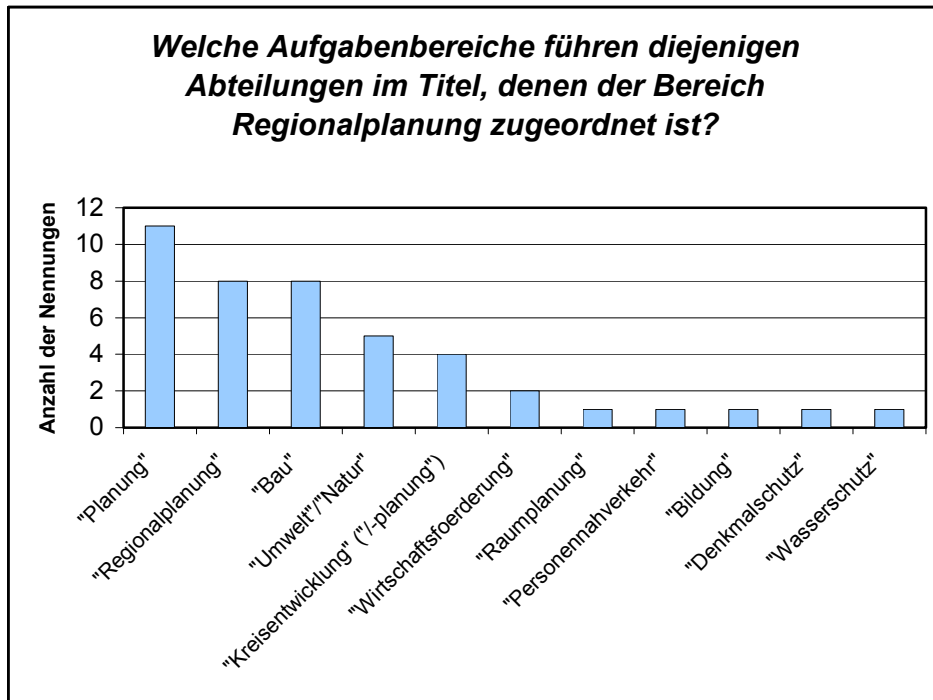


Abbildung 21: Verknüpfung von Aufgabenbereichen mit dem Bereich Regionalplanung

Die Anzahl der Nennungen insgesamt übersteigt die Anzahl der einbezogenen Träger der Regionalplanung. Dies hat seine Ursache darin, dass bspw. die Antwort *Amt für Planung und Naturschutz* sowohl in der Kategorie *Planung*, als auch in der Kategorie *Umwelt/Natur*, berücksichtigt wurde. Unter der Kategorie *Bau* wurden Antworten wie *Bauen*, *Bauleitplanung*, *Bauordnung*, *Bauaufsicht*, *Hochbau* und *Städtebau* zusammengefasst.

Schon aufgrund der verhältnismäßig geringen Stellenanteile, die auf die Regionalplanung entfallen, ist dieser Aufgabenbereich – wenn man von den wenigen Planungsträgern absieht, die Abteilungen mit den Titeln *Abteilung Regionalplanung*, *Arbeitsgruppe Regionalplanung* oder *Team Regionalplanung* gebildet haben – mit anderen Aufgabenbereichen in einer Abteilung zusammengefasst worden. Die Titel der Abteilungen geben zwar keine umfassende Auskunft darüber, welche Aufgaben ihnen zugeordnet sind, aus ihnen lassen sich diesbezüglich jedoch erste Anhaltspunkte gewinnen. Im Diagramm werden jeweils mehrere Nennungen der Begriffe *Planung*, *Regionalplanung*, *Bau*, *Umwelt/Natur*, *Kreisentwicklung* (*I-planung*) und *Wirtschaftsförderung* ersichtlich. Die große Bandbreite der einbezogenen Ressorts steht in Verbindung mit dem Querschnittsbezug der Regionalplanung. Insofern entspricht die Auswertung den Erwartungen.

Stellenmehrheiten lassen sich sowohl für den Entscheidungsbereich, als auch

für den Ausführungsbereich bilden.

### 11.2.1 Stellenmehrheiten nach dem Hierarchieprinzip (*Entscheidungsbereich*)

Das *Hierarchieprinzip* führt zum Entstehen von Leitungsstellen, die Linien-, Stabs- oder Dienstleistungseinheiten vorstehen können.<sup>282</sup> Wenn nach dem Hierarchieprinzip eine oder mehrere Stellen einer Leitungsstelle unterstellt werden, dann entsteht eine Organisationseinheit, die meistens als *Gruppe*, *Referat*, *Abteilung* oder *Bereich* bezeichnet wird.<sup>283</sup>

Ein Beispiel für eine Konfiguration nach dem Hierarchieprinzip ist: Die Leitungsstelle eines *Dezernats II* ist der Leitungsstelle eines *Bauamts* übergeordnet, während diese wiederum den Ausführungsstellen (bspw. Sachbearbeitern) des Bauamts übergeordnet ist. In diesem Beispiel haben wir es mit zwei Leitungsstellen (*Dezernat II*, *Bauamt*) und mehreren Ausführungsstellen (Sachbearbeiter im Bauamt) zu tun. Denkbar ist auch, dass es innerhalb des Bauamts weitere Hierarchieebenen gibt, bspw. unterhalb der Leitungsstelle des Bauamts mehrere Gruppenleiter. Auf den unteren Hierarchieebenen sind den Leitungsstellen bereits zu einem wesentlichen Teil ausführende Tätigkeiten zugeordnet.

### 11.2.2 Stellenmehrheiten nach dem Gemeinschaftsprinzip

Das *Gemeinschaftsprinzip* „führt zum hierarchiefreien Zusammenschluss von Aufgabenträgern.“<sup>284</sup> Innerhalb der Stellenmehrheiten nach dem Gemeinschaftsprinzip wird zwischen solchen im *Entscheidungsbereich* und solchen im *Ausführungsbereich* unterschieden. Neben den in den nachfolgenden Unterkapiteln beispielhaft genannten Absichten, vereint die Bildung von Stellenmehrheiten nach dem Gemeinschaftsprinzip eine auf Basis erhöhter Motivation (aus einem Streben des Einzelnen nach Anerkennung in der Gemeinschaft heraus) angestrebte Produktivitätserhöhung. Daneben zielt ihr Einsatz, über einen geringen Grad an organisatorischer Regelung und die Zusammenführung von individuellem Wissen, auf die Überbrückung von Schnittstellen, die Ingangsetzung innovativer Prozesse, und das Herbeiführen kurzfristiger Entscheidungen und Maßnahmenumsetzungen ab. Daher soll, im

---

<sup>282</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 53

<sup>283</sup> ebd. S. 54

<sup>284</sup> ebd. S. 53

Hinblick auf die Wahrnehmung regionalplanerischer Aufgaben, auf die Bildung von Stellenmehrheiten nach dem Gemeinschaftsprinzip ein besonderes Augenmerk gerichtet werden.

### 11.2.2.1 Entscheidungsbereich

Bei den Gemeinschaften im Entscheidungsbereich wird zwischen *Kollegien* (*Kommissionen, Ausschüsse, Komitees, Kreise*) und *Projektgruppen* unterschieden:

1. *Kollegien* sind zeitlich *unbefristet* bestehende und *nicht hierarchisch* strukturierte Gremien, die in regelmäßigen oder unregelmäßigen Abständen zusammenkommen und dabei funktions-/bereichsübergreifende Aufgaben erfüllen.<sup>285</sup>
2. *Projektgruppen* sind zeitlich *befristet* bestehende und *nicht hierarchisch* strukturierte Gremien, deren Mitglieder an der Lösung einer komplexen Sonderaufgabe zusammenarbeiten.<sup>286</sup>

#### *Kollegien*

Sollen Gemeinschaften im Entscheidungsbereich mit der Wahrnehmung zeitlich unbefristeter Aufgaben (in Unterscheidung zu temporären *Sonderaufgaben*) der Regionalplanung betraut werden, so sind hierfür ebenfalls zeitlich unbefristet bestehende Gremien vorzusehen, die als *Kollegien* bezeichnet werden.

#### *Projektgruppen*

Für zeitlich befristete Sonderaufgaben (so bspw. die Aufstellung des RROP mit einem starken Schwanken des Umfangs der Arbeitsaufträge in Form eines starken Ansteigens mit dem Beginn der Aufstellung und eines Abnehmens nach dem Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses) empfiehlt sich bspw. die zeitlich befristete Einrichtung einer begleitenden *Projektgruppe*. Dieses Vorgehen wird bei einzelnen der niedersächsischen Planungsträger gewählt. Das entbindet jedoch nicht von der dauerhaften Bereitstellung von Personal für die Regionalplanung, u.a. da mit dem Beschluss des Regionalplans die Regionalplanung kein Ende

---

<sup>285</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 54 f.

<sup>286</sup> ebd. S. 54 f.

findet, sondern in die Planumsetzung mündet. Eine geeignete Besetzung der regionalplanerischen Stellen vorausgesetzt, dürften Stelleninhaber derjenigen Organisationseinheit, der die querschnittsbezogene Regionalplanung zugeordnet ist, zur Moderation der Projektgruppe prädestiniert sein.

### 11.2.2.2 Ausführungsbereich

Bei den Gemeinschaften im Ausführungsbereich werden *Teams*, *Zirkel* und *Arbeitsgruppen* unterschieden:

1. *Teams* sind Gemeinschaften, deren Teammitglieder unabhängig voneinander Arbeitsaufgaben erfüllen, und in denen jedes Mitglied für sein eigenes Arbeitsergebnis verantwortlich ist.<sup>287</sup> Teamarbeit ermöglicht den Mitgliedern eine arbeitsunabhängige (informale) Kommunikation, während eine arbeitsbezogene (formale) Kommunikation nicht erforderlich ist.<sup>288</sup>
2. *Zirkel* sind Gemeinschaften, deren Teilnehmer Arbeitsprobleme diskutieren, Verbesserungsmaßnahmen entwickeln, und die entwickelten Verbesserungsmaßnahmen, nach Freigabe durch Entscheidungsinstanzen, gemeinsam umsetzen.<sup>289</sup> Gewöhnlich wird über arbeitserleichternde Maßnahmen, Mitarbeiter-Qualifizierung und fehlervermindernde Maßnahmen die Erhöhung von Produktivität und Qualität angestrebt.<sup>290</sup>
3. *Arbeitsgruppen* sind Gemeinschaften, deren Gruppenmitglieder ganz oder teilweise gemeinsam eine Arbeitsaufgabe erfüllen, und in denen die Mitglieder für das gemeinsame Arbeitsergebnis verantwortlich sind.<sup>291</sup> Gewöhnlich wird über die Reduzierung des Koordinationsaufwands und durch die Ermöglichung flexiblerer Reaktionen (im Hinblick auf die Leistungserbringung bei schwankender Produktnachfrage) die Erhöhung der Produktivität angestrebt.<sup>292</sup>

---

<sup>287</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 54 f.

<sup>288</sup> ebd. S. 54 f.

<sup>289</sup> ebd. S. 54 f.

<sup>290</sup> ebd. S. 54 f.

<sup>291</sup> ebd. S. 54 f.

<sup>292</sup> ebd. S. 54 f.

### *Teams*

Teams können zur Regionalplanung dort einen Beitrag leisten, wo regionalplanerische Arbeitsprozesse sich gut einzelnen Stellen zuordnen lassen, also nur in geringem Maße eine Interaktion mit anderen Stellen erforderlich ist. Die Mitglieder eines solchen Teams würden in diesem Fall regionalplanerische Teilaufgaben unabhängig voneinander wahrnehmen, und sie wären jeweils nur für das eigene Arbeitsergebnis verantwortlich.

11

### *Zirkel*

Zirkel im herkömmlichen Sinne setzen sich klassischerweise mit industriellen Arbeitsprozessen auseinander. Die Mitglieder der Zirkel sind zwar gewöhnlich in diese Arbeitsprozesse eingebunden, die Mitwirkung in den Zirkeln erfolgt jedoch nicht in Form der eigentlichen Leistungserbringung innerhalb der Arbeitsprozesse, sondern Gegenstand sind bspw. Effizienzsteigerungen durch Veränderung dieser Arbeitsprozesse. Im Hinblick auf die Wahrnehmung von regionalplanerischen Kernaufgaben erscheinen sie als kaum geeignet.

### *Arbeitsgruppen*

Auch bestünde die Möglichkeit, eine querschnittsbezogene Regionalplanung mit Hilfe von *Arbeitsgruppen* zu bearbeiten. Die gemeinsame Arbeitsaufgabe der Gruppenmitglieder wäre entweder die gesamte Regionalplanung, oder sie bestünde aus Teilaufgaben der Regionalplanung. Die Mitglieder einer solchen Arbeitsgruppe würden regionalplanerische Aufgaben gemeinsam wahrnehmen, und sie wären für das gemeinsame Arbeitsergebnis verantwortlich.



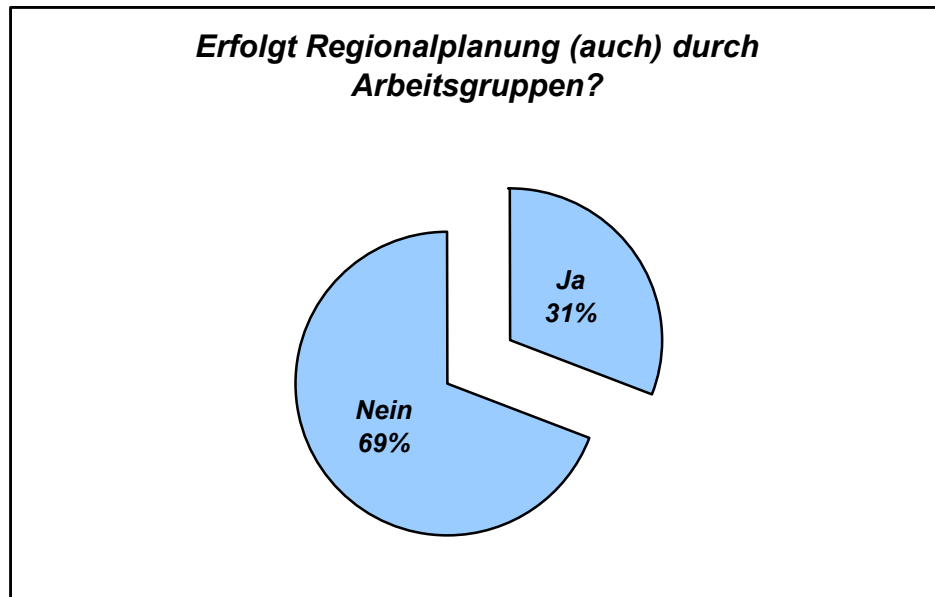


Abbildung 22: Verwaltungsinterne regionalplanerische Arbeitsgruppen

Die Befragung der niedersächsischen Planungsträger zum Einsatz von Arbeitsgruppen zeigt, dass fast ein Drittel der Planungsträger im Rahmen der Regionalplanung auch Arbeitsgruppen einsetzt. Im Ausführungsbereich (in Unterscheidung zum Entscheidungsbereich) werden dabei mehrere Personen eingesetzt, um gemeinsam Arbeitsaufgaben aus dem Bereich der Regionalplanung wahrzunehmen. Der Einsatz von regionalplanerischen Arbeitsgruppen erleichtert die Koordination und den Gruppenmitgliedern eine Identifikation mit ihrer Arbeit, bzw. mit den regionalplanerischen Arbeitsergebnissen. Dies hat besondere Bedeutung bei abteilungs- bzw. fachübergreifenden Arbeitsgruppen, die bspw. Ökologen und Ökonomen vereinen. Durch die Mitgliedschaft in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe wird das gegenseitige Verständnis für die Positionen des „Gegenübers“ verstärkt, wird eine Identifikation mit dem gemeinsam erarbeiteten Arbeitsergebnis erleichtert, und fällt es den Mitgliedern leichter, das gemeinsame Arbeitsergebnis nach außen hin zu vertreten.

Für die Regionalplanung sind Arbeitsgruppen eingeschränkt geeignet. Geeignet ist regionalplanerische Gruppenarbeit grundsätzlich sowohl im Rahmen der Aufstellung des RROP, als auch bei der Planumsetzung. Sie dient dazu, den Koordinationsaufwand zu reduzieren, indem quasi „auf dem kleinen Dienstweg“ im Ausführungsbereich anfallende Arbeitsaufgaben erledigt werden. Gruppenarbeit dient auf diese Weise auch dazu, Arbeitsabläufe zu beschleunigen.

11.2.2.3 Verwaltungsübergreifende Projekt- bzw. Arbeitsgruppen

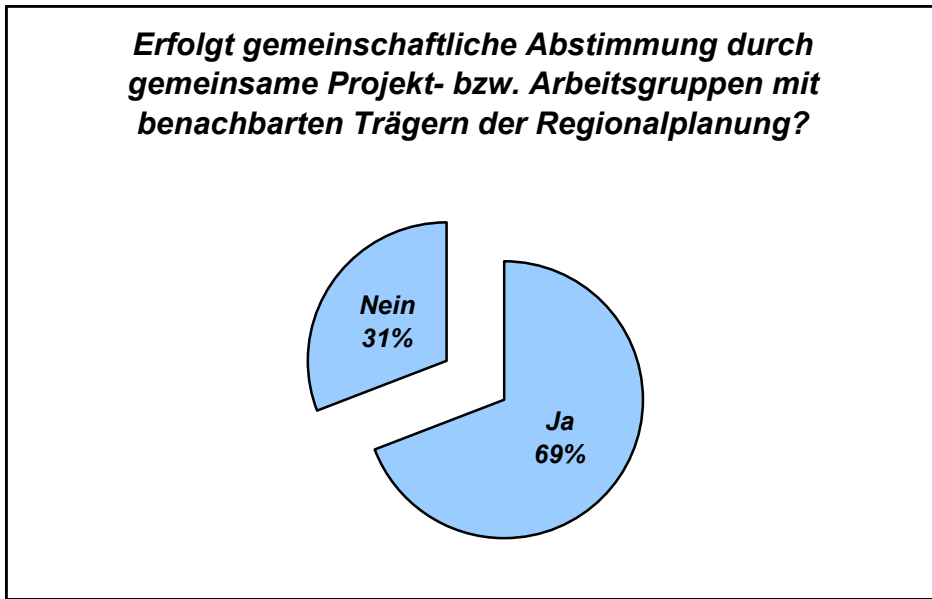


Abbildung 23: Projekt- bzw. Arbeitsgruppen mit benachbarten Trägern der Regionalplanung

Arbeits- bzw. Projektgruppen, deren Gruppenmitglieder verschiedenen Planungsträgern angehören, empfehlen sich für die Abstimmung der Planungen der benachbarten Träger der Regionalplanung. So sind die RROP benachbarter Planungsräume ohnehin aufeinander abzustimmen.<sup>293</sup> Ausführliche Bestimmungen zur Abstimmung benachbarter RROP enthalten die VV-NROG.<sup>294</sup> Demnach geht die Abstimmungspflicht mit benachbarten RROP „über das Gebot zur Beteiligung, Anhörung und Einbeziehung der Stellungnahmen in den Entscheidungsprozess hinaus; sie umfasst die Pflicht zur inhaltlichen Abstimmung und damit mittelbar den Zwang, Übereinstimmung in denjenigen raumordnerischen Festlegungen herbeizuführen, die grenzüberschreitende Auswirkungen haben. Wegen der umfassenden Bindungswirkung der Ziele der Raumordnung könnte andernfalls die einseitige, nicht grenzüberschreitend abgestimmte Festlegung von Zielen im Grenzbereich dazu führen, dass in einem benachbarten, zeitlich nachfolgenden RROP bestimmte, damit konkurrierende oder gar widerstreitende Zielsetzungen nicht getroffen werden können. Die gegenseitige Abstimmungspflicht erstreckt sich auf alle Zielsetzungen und Planungen, die in ihren Auswirkungen über die Grenze des jeweiligen Planungsraums hinausreichen. Dieses sind nicht nur die einzelnen, konkret

<sup>293</sup> vgl. Raumordnungsgesetz (ROG) vom 18.08.1997 (BGBl. I S. 2081), § 9 „Regionalpläne“ Abs. 3 bzw. Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG) vom 18.05.2001 (Nds. GVBl. S. 301), § 7 „Regionale Raumordnungsprogramme“ Abs. 4 Satz 1

<sup>294</sup> Verwaltungsvorschriften zum Niedersächsischen Gesetz über Raumordnung und Landesplanung vom 27.04.1994 (Nds. GVBl. S. 211) – RdErl. des MI vom 28.12.1995 (Nds. MBl. 1996 S. 209)

*bestimmten Ziele der Raumordnung, sondern darüber hinaus auch die sich aus der Gesamtheit aller Festlegungen ergebende Planungs- und Entwicklungskonzeption des jeweiligen RROP. Die gegenseitige Abstimmungspflicht gilt in besonderem Maße zwischen Landkreis und kreisfreier Stadt als Träger der Regionalplanung. Die zwischen Stadt und Umland bestehenden, besonders engen wechselseitigen Verflechtungen erfordern eine frühzeitige und umfassende Koordinierung der beiderseitigen Entwicklungsvorstellungen.“<sup>295</sup>*

11

In den engeren Verflechtungsbereichen der Oberzentren ist eine gemeinsame Erarbeitung der Planungen anzustreben, soweit nicht von der Möglichkeit des § 26 Abs. 2 NROG Gebrauch gemacht wird, die Aufgabe der Regionalplanung auf einen Zweckverband zu übertragen.<sup>296</sup> Für planerische Abstimmungsprozesse bieten sich grundsätzlich auch Arbeits- bzw. Projektgruppen an. Dies gilt auch für die Phase der Planumsetzung. Diese Instrumente werden bereits von einem hohen Anteil der niedersächsischen Planungsträger eingesetzt. Im Hinblick darauf, ob und inwieweit der Einsatz von Arbeits- bzw. Projektgruppen von geeigneten organisatorischen Regelungen innerhalb der Verwaltungen der beteiligten Planungsträger flankiert wird, können an dieser Stelle keine Aussagen getroffen werden. Ob und ggf. unter welchen Bedingungen gemeinsame, landkreisübergreifende, ständige Arbeits- bzw. Projektgruppen eine evtl. unzureichende Dimensionierung von Planungsräumen zu substituieren vermögen, kann hier nicht abschließend geklärt werden.

### 11.3 Stellenstruktur-Prinzipien

Soll ein koordiniertes Handeln der einzelnen Organisationseinheiten sichergestellt werden, so sind zwischen den über- und untergeordneten Stellen Kommunikations- und Weisungsbeziehungen festzulegen.<sup>297</sup> Dies geschieht auf die Weise, dass im Rahmen der Konfiguration die durch Arbeitsteilung gebildeten Stellen mit Hilfe von Linien mit den jeweils übergeordneten Leitungsstellen verbunden werden. Hierzu orientiert man sich an den Grundmustern dreier Stellenstruktur-Prinzipien. Mit Hilfe der drei Stellenstruktur-Prinzipien *Einlinien-Prinzip*, *Stab-Linien-Prinzip* und *Mehrlinien-Prinzip* werden einerseits die

<sup>295</sup> Verwaltungsvorschriften zum Niedersächsischen Gesetz über Raumordnung und Landesplanung vom 27.04.1994 (Nds. GVBl. S. 211) – RdErl. des MI vom 28.12.1995 (Nds. MBl. 1996 S. 209), Kap. 1.2 „Abstimmung benachbarter RROP“

<sup>296</sup> vgl. Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG) vom 18.05.2001 (Nds. GVBl. S. 301), § 7 „Regionale Raumordnungsprogramme“ Abs. 4 Satz 2

<sup>297</sup> vgl. Vahs, D.: Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, 3. Aufl., Stuttgart 2001, S. 104

Weisungsbeziehungen (Über- und Unterstellungsverhältnisse) und andererseits die Kommunikationsbeziehungen zwischen den Organisationseinheiten beschrieben.<sup>298</sup> Dementsprechend drücken die Linien von oben nach unten den *Anordnungsweg* und von unten nach oben den *Mitteilungs- oder Meldeweg* aus.<sup>299</sup>

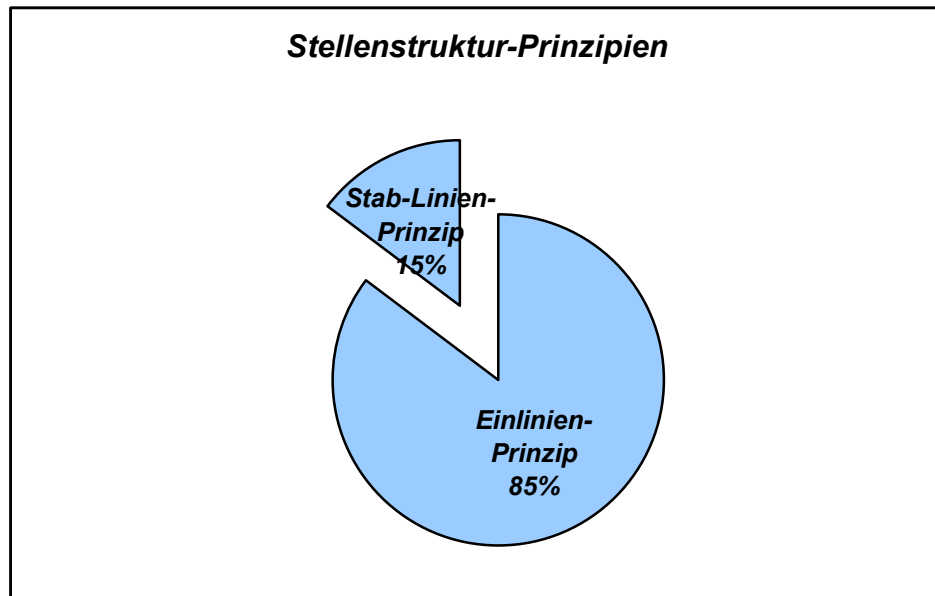


Abbildung 24: Zur Einordnung der Regionalplanung verwendete Stellenstruktur-Prinzipien

Die weitaus meisten der niedersächsischen Planungsträger haben die Regionalplanung nach dem *Einlinien-Prinzip* in ihre Verwaltungen integriert (vgl. Kapitel 11.3.1 *Einlinien-Prinzip*). Lediglich wenige der niedersächsischen Planungsträger haben das *Stab-Linien-Prinzip* zur Einordnung des Aufgabenbereichs Regionalplanung in ihre Verwaltungen gewählt (vgl. Kapitel 11.3.2 *Stab-Linien-Prinzip*).

<sup>298</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 56

<sup>299</sup> ebd. S. 55

11.3.1 Einlinien-Prinzip

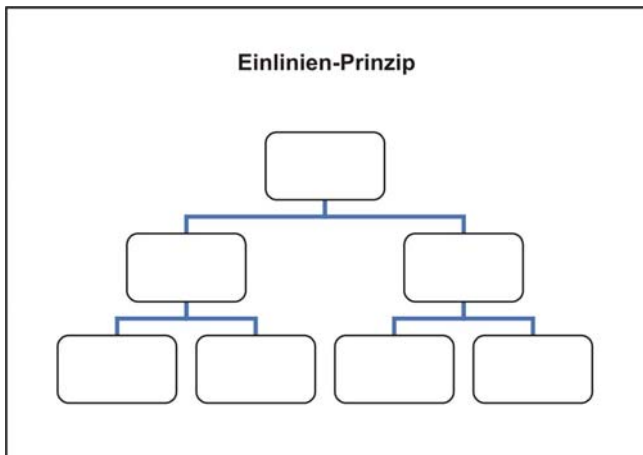


Abbildung 25: Einlinien-Prinzip (Schema)

Das Einlinien-Prinzip wird auch als *Prinzip der Einheit der Auftragserteilung* bezeichnet. Dabei erhält jede Organisationseinheit von lediglich einer ihr überstellten Leitungsstelle Weisungen.<sup>300</sup> Das Einlinien-Prinzip sorgt dafür, dass für jedes Abstimmungsproblem eindeutig die Zuständigkeit geklärt werden kann.<sup>301</sup> Durch die Hierarchie ist auf diese Weise für alle auftauchenden Abstimmungsschwierigkeiten eine formale Lösungsprozedur vorgesehen, nach der der jeweils untergeordnete Mitarbeiter, bzw. die untergeordnete Abteilung, das Abstimmungsproblem nach oben weiterreicht, bis eine Leitungskraft gefunden ist, die die zu koordinierenden Mitarbeiter oder Abteilungen gemeinsam umspannt, und die die Kompetenz hat, das Abstimmungsproblem durch Anweisung zu lösen.<sup>302</sup> Da Hierarchien pyramidal aufgebaut sind, gibt es stets eine Leitungsstelle, die für die Abstimmung zuständig ist; in letzter Konsequenz ist dies die oberste Leitungsstelle<sup>303</sup>, im Falle der niedersächsischen Landkreise der Landrat.

<sup>300</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 56

<sup>301</sup> vgl. Schreyögg, G.: Grundlagen moderner Organisationsgestaltung, 3. Aufl., Wiesbaden 1999, S. 157

<sup>302</sup> ebd. S. 157

<sup>303</sup> ebd. S. 157

### *Vorteil*

Eine auf diese Weise erfolgte Einbindung der Regionalplanung in die hierarchischen Strukturen trägt dafür Sorge, dass bei regionalplanerischen Abstimmungsprozessen stets mindestens ein Entscheidungsträger die Kompetenz innehat, Entscheidungen im Hinblick auf die Auswahl von Planungsalternativen herbeizuführen. Dies hat insofern besondere Bedeutung für die Regionalplanung, als dass ihr als planerische Querschnittsaufgabe, im Gegensatz bspw. zu fachbezogenen Verwaltungsaufgaben, zahlreiche Abstimmungserfordernisse inhärent sind.

11

### *Nachteile*

- Der hohe Bedarf der Koordination über eine Vielzahl von Schnittstellen hinweg belastet in starkem Maße auch die Unternehmensspitze, bei der sich alle Entscheidungen aus dem Tagesgeschäft konzentrieren (sog. „Kamineffekt“).<sup>304</sup> Dies führt leicht zur Vernachlässigung von strategischen Aufgaben.<sup>305</sup>
- Die starke Arbeitsteilung erschwert die Förderung von unternehmerischem Denken und ganzheitlicher Kreativität, und behindert die Entwicklung von Generalisten für Führungspositionen.<sup>306</sup>
- Auf die Motivation der Stelleninhaber wirken sich enge Entscheidungs- und Handlungsspielräume negativ aus.<sup>307</sup>
- Ressortdenken und Bereichsegoismen führen tendenziell zu suboptimalen Lösungen, weil die einzelnen Funktionsbereiche versuchen, ihre Interessen ohne Rücksicht auf die anderen Funktionsbereiche umzusetzen.<sup>308</sup> Leistungs- und Innovationsprozesse, die die Grenzen der Funktionsbereiche überschreiten, sind oftmals nur schwer in Gang zu setzen, verlaufen dann im Zickzack-Kurs und stoßen immer wieder an Abteilungsmauern.<sup>309</sup>

---

<sup>304</sup> vgl. Vahs, D.: Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, 3. Aufl., Stuttgart 2001, S. 137 f.

<sup>305</sup> ebd. S. 137 f.

<sup>306</sup> ebd. S. 137 f.

<sup>307</sup> ebd. S. 137 f.

<sup>308</sup> ebd. S. 137 f.

<sup>309</sup> ebd. S. 137 f.

## 11.3.2 Stab-Linien-Prinzip

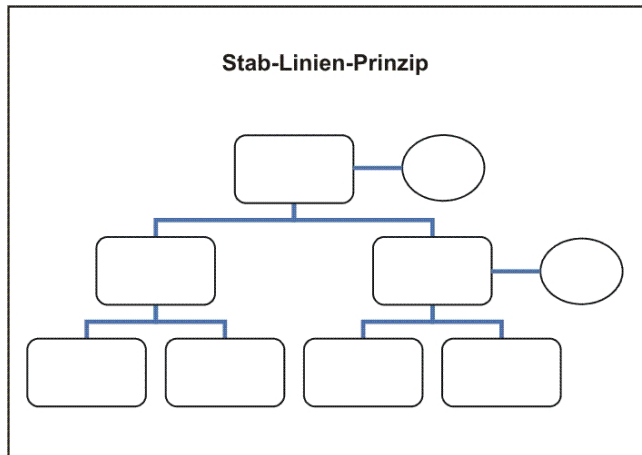


Abbildung 26: Stab-Linien-Prinzip (Schema)

Beim Stab-Linien-Prinzip werden einer Leitungsstelle eine oder mehrere Stabsstellen zugeordnet, die ihnen durch Übernahme entscheidungsvorbereitender Aufgaben zuarbeiten. Entscheidungsvorbereitende Tätigkeiten werden somit aus dem Aufgabenspektrum von Leitungsstellen ausgegliedert und zu eigenen Stellen zusammengefasst, die als *Stabsstellen* bzw. als *Stäbe* bezeichnet werden.<sup>310</sup> Die Entscheidungsvorbereitung obliegt dem Stab als Spezialisten; die Entscheidung selbst, und damit zugleich die Entscheidungsverantwortung, verbleibt bei der Leitungsstelle<sup>311</sup> (vgl. Kapitel 11.1.2.1 *Stabsstellen*).

Im Falle der regionalplanerischen Stäbe, die den Landräten zugeordnet sind (vgl. Kapitel 11.1.2.1 *Stabsstellen*), übernehmen die Aufgabenträger des Stabs die Entscheidungsvorbereitung, indem sie bspw. zu Planungen und Maßnahmen Alternativen entwickeln, Stellungnahmen von Organisationseinheiten der Linie einholen, Empfehlungen abgeben und veranschaulichen und der Leitungsstelle *Landrat* zur Entscheidung vorlegen.

Die Ergänzung der Linien um Stäbe zum Stab-Linien-Prinzip ist generell mit Vor- und Nachteilen im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Stab und Linie verbunden. Auf diese Vor- und Nachteile ist nachfolgend näher einzugehen, um beurteilen zu können, ob das Stab-Linien-Prinzip zur Integration der Regional-

<sup>310</sup> vgl. Schreyögg, G.: Grundlagen moderner Organisationsgestaltung, 3. Aufl., Wiesbaden 1999, S. 148

<sup>311</sup> ebd. S. 148

planung in die Verwaltungen geeignet ist.

### *Vorteile der Einrichtung von Stabsstellen*

- Trotz der offensichtlichen und seit langem bekannten Probleme, wird in der Praxis hauptsächlich wohl deshalb an der Einrichtung von Stäben festgehalten, weil sich *neue Aufgaben*, für die in der bestehenden Kernverwaltung kein rechter Platz ist, als Stäbe ohne größeren Aufwand, quasi wie ein Rucksack, an bestehende Instanzen anhängen lassen.<sup>312</sup> Gängig ist ein solches Vorgehen bei Kommunalverwaltungen bspw. im Hinblick auf die Einrichtung einer Stabsstelle *Frauenbeauftragte* oder einer Stabsstelle *Agenda 21*. Aber selbst im Falle der Regionalplanung, einer Aufgabe, die den niedersächsischen Landkreisen bereits seit Jahrzehnten obliegt, und insofern keine *neue Aufgabe* im o.g. Sinne ist, wird eine Aufgabenwahrnehmung durch Stabsstellen praktiziert.
- Die Grundstruktur der Verwaltungsgliederung wird bei „Anhängung“ einer Stabsstelle an eine Leitungsstelle (hier den Landrat) belassen, so entstehen bspw. keine weiteren Hierarchieebenen.
- Durch die Teilung des Entscheidungsprozesses in die Entscheidungsvorbereitung einerseits und die Entscheidung selbst andererseits, soll das Vermögen Probleme zu lösen erhöht werden.

### *Nachteile der Einrichtung von Stabsstellen*

- Die Zusammenarbeit von Stab und Linie ist oftmals von Konflikten geprägt. Als Ursache dieser Konflikte wird zumeist der Umstand angesehen, dass die Koordination der Stabsarbeit durch die Linieninstanzen erfolgt.<sup>313</sup> So erfolgt im Falle von regionalplanerischen Stabsstellen, die dem Landrat zugeordnet sind, die Koordination der Regionalplanung durch den Landrat.
- Zudem ist die Aufteilung des Entscheidungsprozesses in die Vorbereitung durch die Stäbe und die Beschlussfassung durch die Linieninstanzen mit dem Risiko behaftet, dass die Stäbe bestimmte Informationsquellen beherrschen und dadurch, entgegen der formellen Regelung, (informa-

---

<sup>312</sup> vgl. Schreyögg, G.: Grundlagen moderner Organisationsgestaltung, 3. Aufl., Wiesbaden 1999, S. 150 ff.

<sup>313</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 57



tionelle) Macht über die Linie und die Entscheidungen gewinnen.<sup>314</sup> So sind Linieninstanzen zumeist zeitlich und aufgrund unzureichender Kenntnisse nicht dazu in der Lage, den Prozess der Informationsbeschaffung der Stäbe im Einzelnen nachzuvollziehen, und sie können insofern auch nicht überprüfen, ob die richtigen und vollständigen Informationen in die Entwicklung der Alternativen eingeflossen sind, oder aber die Stabsstellen eine manipulative Auswahl getroffen haben.<sup>315</sup> Dies gilt auch für von regionalplanerischen Stabsstellen entwickelte Planungsalternativen. Zwar können die Stabsstellen tendenziell Sorge dafür tragen, dass das Entstehen und das Für und Wider von Planungsalternativen möglichst nachvollziehbar schriftlich niedergelegt werden. Die Gefahr der Manipulation lässt sich jedoch auf diese Weise lediglich mildern, keineswegs jedoch gänzlich beseitigen. Mit zunehmender fachspezifischer Tiefe steigt die Abhängigkeit der Linie, da die Informationen zunächst in die Alltagssprache der Linie übersetzt werden müssten, um sie einer Beurteilung durch die Linienstellen zugänglich zu machen.<sup>316</sup> Hierbei wäre die Linie der Richtigkeit der Transformation ausgeliefert, was allerdings ein Problem struktureller Natur ist, da sich die Schaffung von Stabsstellen erübrigen würde, wenn die Leitungsstellen die Zeit und das Vermögen hätten, den gesamten Informationsverarbeitungsprozess im Einzelnen nachzuvollziehen.<sup>317</sup> Der Landrat verlässt sich in diesem Fall bei Entscheidung, Beschlussfassung, Unterschriftsleistung, v.a. aufgrund fehlender Nachvollziehbarkeit des Planungsprozesses im Detail, und aufgrund von fehlenden Fachkenntnissen, auf die Integrität der Inhaber der regional-planerischen Stabsstellen.

- Teilweise werden die Konflikte zwischen Stab und Linie aber auch durch personelle Faktoren verursacht. Dies geschieht bspw. durch Erfahrungsunterschiede, durch Unterschiede im Sozialverhalten und in der Ausbildung, oder solche in den Sprachgewohnheiten und in den Fachsprachen.<sup>318</sup> Problematisch ist, dass Stabsmitglieder oftmals über vergleichsweise geringe praktische Erfahrungen verfügen.<sup>319</sup> Die Inhaber von Stabsstellen sind häufig erst nach dem Abschluss ihrer meist akademischen Ausbildung eingestellt worden. So erfolgt auch der Großteil der

---

<sup>314</sup> vgl. Schreyögg, G.: Grundlagen moderner Organisationsgestaltung, 3. Aufl., Wiesbaden 1999, S. 151 f.

<sup>315</sup> ebd. S. 151 f.

<sup>316</sup> ebd. S. 151 f.

<sup>317</sup> ebd. S. 151 f.

<sup>318</sup> ebd. S. 152

<sup>319</sup> ebd. S. 152

regionalplanerischen Aufgabenwahrnehmung von Akademikern (vgl. Kapitel 14.1 *Ausgangsqualifikation*). Dieses im Vergleich zu Verwaltungs-kräften mit langjähriger Berufserfahrung vorhandene Erfahrungsdefizit wird seitens der Linie häufig als Argument benutzt, um die Vorschläge der Stäbe als vermeintlich ‚praxisfremd‘ abzublocken, oder sie gar der Lächerlichkeit preiszugeben.<sup>320</sup> Zudem verbinden Akademiker als Inhaber von Stabsstellen mit der Ausübung ihres Berufs oftmals Erwartungen, die teilweise in einem Gegensatz zu den Werten der nicht-akademischen Linienmitarbeiter stehen.<sup>321</sup> Hieraus „resultiert häufig eine mangelnde Anerkennung der Stabstheoretiker durch die ‚fronterfahrene‘ und produktive Linie, die in den Stäben lediglich ‚Wasserköpfe‘ mit geringem oder gar keinem Wertschöpfungsbeitrag sieht [...]“<sup>322</sup>

- Mit der Inhaberschaft von Stabsstellen gehen zudem oftmals Motivationsmängel und eine Frustration einher, da die Stäbe aufgrund fehlender Entscheidungskompetenzen keine formale Möglichkeit haben, sich bei Uneinigkeit gegenüber der Linie durchzusetzen.<sup>323</sup> Dies hat für Stabsstellen mit Querschnittsaufgaben (neben Stabsstellen der Regionalplanung bspw. auch Stabsstelle *Frauenbeauftragte*, Stabsstelle *Agenda 21*) eine besondere Bedeutung, da derartige Stabsstellen ins besonderem Maße mit den Organisationseinheiten der Linie interagieren. Beschränkt sich die Anerkennung im Erfolgsfall zudem auf die Linie und bleibt der Anteil der Stabsstellen am Erfolg unsichtbar, und wird daher nicht gewürdigt, so kann dies ein zusätzlicher Grund für die Demotivation der Stabsmitarbeiter sein.

Mit dem Stab-Linien-Prinzip sind weitere Nachteile verbunden, die jedoch im Hinblick auf regionalplanerische Stabsstellen geringe Relevanz aufweisen und daher hier nicht näher betrachtet werden.

---

<sup>320</sup> vgl. Vahs, D.: Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, 3. Aufl., Stuttgart 2001, S. 74

<sup>321</sup> ebd. S. 74

<sup>322</sup> Vahs, D.: Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, 3. Aufl., Stuttgart 2001, S. 74

<sup>323</sup> vgl. Vahs, D.: Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, 3. Aufl., Stuttgart 2001, S. 74

### *Folgerungen aus den Vor- und Nachteilen der Einrichtung von Stabsstellen*

Vorbehalte hinsichtlich des Stab-Linie-Prinzips nehmen zu, nicht erst seit der Ausbreitung des Lean Management-Gedankens.<sup>324</sup> Die Anwendung des Stab-Linien-Prinzips ist mit einer Vielzahl von Nachteilen verbunden, die der Anzahl der Vorteile überwiegt. Die Einrichtung von Stabsstellen ist grundsätzlich dann sinnvoll, wenn unerwartet hinzukommende Aufgaben befristeter Art kurzfristig in die Organisationsstruktur integriert werden müssen. Sind die Aufgaben dauerhafter Art, wie dies bei der Regionalplanung der Fall ist, so sollte aufgrund des o.g. Konfliktpotenzials eine andere Lösung angestrengt werden. Soll abweichend von dieser Empfehlung partout nicht auf die Einrichtung einer Stabsstelle *Regionalplanung* verzichtet werden, so sollten für eine wirkungsvolle Zusammenarbeit zwischen Stab und Linie klare Regeln getroffen werden. Diese Regeln sollten auch Weisungsbefugnisse berücksichtigen. Voraussetzungen für die zu treffenden Regeln sollten u.a. sein, dass

- die Stabsstelle *Regionalplanung* gegenüber allen Linienstellen ein Recht auf Information hat,
- die Linie gegenüber der Stabsstelle *Regionalplanung* ein Recht auf Beratung hat,
- und die Stabsstelle *Regionalplanung* bei Entscheidungen der Linienstellen, die von seiner Entscheidungsvorlage abweichen, eine Berichtspflicht gegenüber der nächsthöheren Leitungsstelle hat.<sup>325</sup>

Zudem sollten Stabstätigkeiten „in die Laufbahnentwicklungsplanung von Linienmitarbeitern einbezogen werden, und umgekehrt, um zwischen Stab und Linie ein gegenseitiges Verständnis und Realitätsbewusstsein zu erzeugen.“<sup>326</sup> So sollten bspw. Linienmitarbeiter aus den Bereichen *Wirtschaftsförderung* und *Naturschutz* bei geeigneten Rahmenbedingungen (u.a. Vorhandensein von adäquaten Stellen im Stab *Regionalplanung*) innerhalb ihrer beruflichen Laufbahn auch im Bereich *Regionalplanung* eingesetzt werden und umgekehrt.

---

<sup>324</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 56

<sup>325</sup> vgl. Vahs, D.: Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, 3. Aufl., Stuttgart 2001, S. 74 f

<sup>326</sup> Vahs, D.: Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, 3. Aufl., Stuttgart 2001, S. 74 f.

## 11.3.3 Mehrlinien-Prinzip

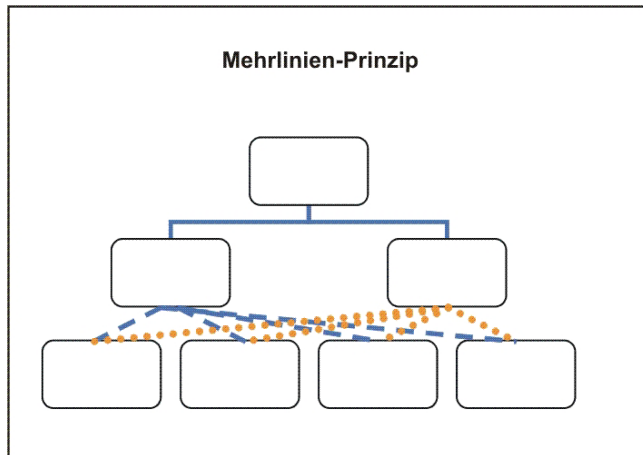


Abbildung 27: Mehrlinien-Prinzip (Schema)

Dem Einliniensystem steht als Gegenteil das Mehrliniensystem (sog. *Prinzip des kürzesten Wegs*) gegenüber. Bei diesem ebenfalls hierarchisch gedachten System wird jedoch die Koordination zur Aufgabe gleich mehrerer jeweils spezialisierter Leitungsstellen, was zur Folge hat, dass jede der zugeordneten Stellen mehreren weisungsbefugten Leitungsstellen untergeordnet ist, d.h. ein Mitarbeiter mehrere direkte Vorgesetzte hat.<sup>327</sup> Um eine besondere Form des Mehrliniensystems handelt es sich beim *Matrixsystem*. Die Vorgesetzten sind hier jeweils für spezifische Funktionen weisungsbefugt.<sup>328</sup>

<sup>327</sup> vgl. Schreyögg, G.: Grundlagen moderner Organisationsgestaltung, 3. Aufl., Wiesbaden 1999, S. 158

<sup>328</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 56

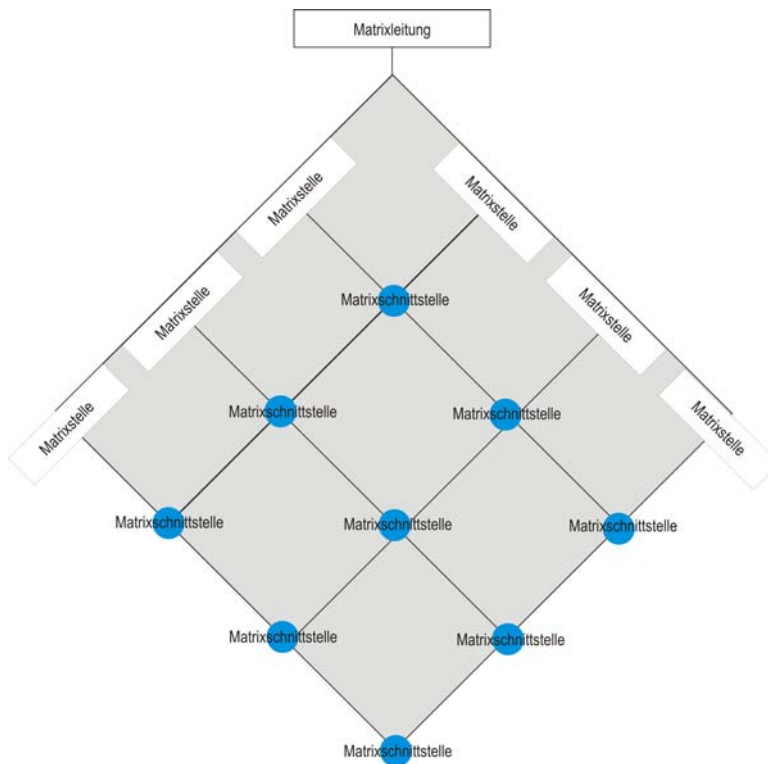


Abbildung 28: Matrixsystem allgemein

Die Aufteilung der Leitungsfunktionen, die für das Matrixsystem kennzeichnend ist, geschieht grundsätzlich derart, dass eine untergeordnete Stelle (*Matrixschnittstelle*) von zwei übergeordneten Leitungsstellen (*Matrixstellen*) Anweisungen erhält.<sup>329</sup> Oftmals ist dabei die eine Leitungsstelle funktionsorientiert (bspw. Produktion, Vertrieb, Controlling) und die andere Leitungsstelle objektorientiert (bspw. Produkt- oder Regionalmanager) ausgerichtet.<sup>330</sup> Alle Matrixstellen sind direkt der oberen Leitungsstelle (*Matrixleitung*) unterstellt.<sup>331</sup> Die Matrixleitung ist vorrangig für die Koordination der Matrixstellen zuständig, und für die Schlichtung zwischen diesen, wenn sie sich uneins sind.<sup>332</sup> Die Matrixstellen sind gegenüber den Matrixschnittstellen weisungsbefugt, während die Matrixschnittstellen für die eigentliche Aufgabenerfüllung zuständig sind.<sup>333</sup> Bei den Matrixschnittstellen handelt es sich entweder um reine Ausführungsstellen, oder aber um Leitungsstellen, denen weitere Organisationseinheiten zugeordnet sind.<sup>334</sup> Da jede Matrixschnittstelle also zwei Matrixstellen untergeordnet ist,

<sup>329</sup> vgl. Vahs, D.: Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, 3. Aufl., Stuttgart 2001, S. 108

<sup>330</sup> ebd. S. 108

<sup>331</sup> ebd. S. 108

<sup>332</sup> ebd. S. 108

<sup>333</sup> ebd. S. 153

<sup>334</sup> ebd. S. 153

ergeben sich Kompetenzüberschneidungen.<sup>335</sup>

Keiner der niedersächsischen Planungsträger hat die Regionalplanung nach dem Mehrlinien-Prinzip, bzw. nach dem Matrixsystem, in die Verwaltung integriert. Aufgrund dieser Beobachtung lässt sich die grundsätzliche Eignung des Mehrlinien-Prinzips, bzw. des Matrixsystems, für die Wahrnehmung der regionalplanerischen Aufgaben jedoch nicht ausschließen. Ein möglicher Ansatz zum Einsatz des Matrixsystems soll nachfolgend aufgezeigt werden.

# 11

Die Schnittpunkte der Matrix bestehen nicht zwangsläufig aus Organisationseinheiten. Vielmehr kann es sich dabei auch um *Problembereiche* handeln, über die sich die beiden Dimensionen der Matrix gemeinsam abstimmen müssen.<sup>336</sup> Hierbei werden die eigentlichen Aktivitäten zur Problemlösung von den Matrixstellen getragen.<sup>337</sup> Auf diese Weise wäre es sogar möglich, den gesamten Aufgabenbereich Regionalplanung als Problembereich in eine Matrixorganisation zu integrieren:

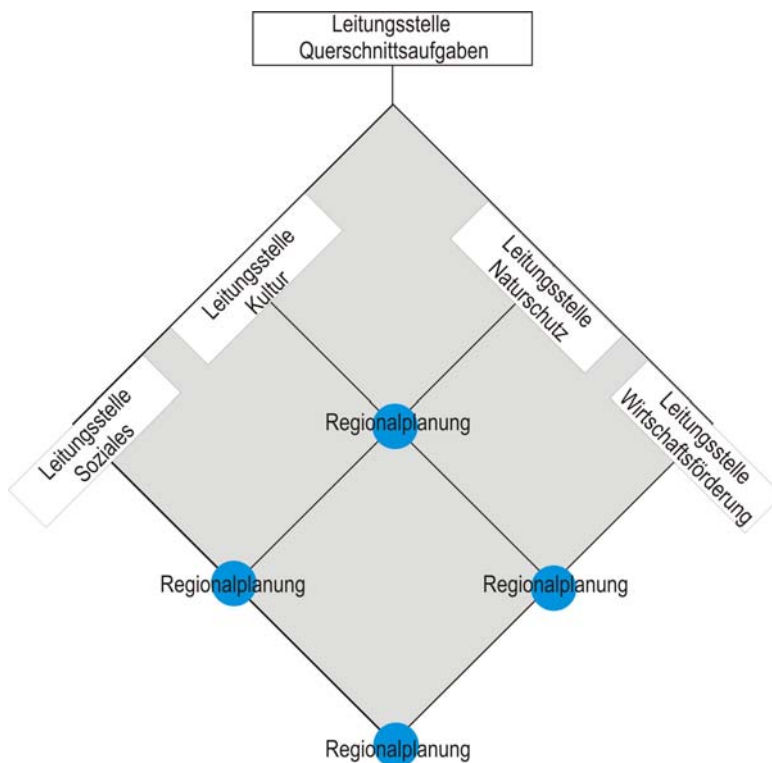


Abbildung 29: Matrixorganisation für den Aufgabenbereich Regionalplanung

<sup>335</sup> vgl. Vahs, D.: Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, 3. Aufl., Stuttgart 2001, S. 153

<sup>336</sup> ebd. S. 153

<sup>337</sup> ebd. S. 153

Überträgt man ein derartiges problembezogenes Matrixsystem also auf die Regionalplanung, so könnte die Position der Matrixleitung bspw. durch den *Landrat* oder eine Leitungsstelle der zweiten Hierarchieebene (quasi als *Leitung Querschnittsaufgaben*) übernommen werden. Die Matrixstellen würden aus den Leitungsstellen der betroffenen Fachdisziplinen gebildet (bspw. *Amtsleiter Kultur*, *Amtsleiter Naturschutz*, *Amtsleiter Soziales* und *Amtsleiter Wirtschaftsförderung*), und die Matrixschnittstellen wären Aufgaben aus dem Bereich der Regionalplanung. Im Rahmen der Bewältigung der regionalplanerischen Aufgabenstellungen hätten sich die jeweils betroffenen Fachdisziplinen gemeinsam abzustimmen. Aufgrund des Querschnittscharakters der Regionalplanung wäre in diesem Fall eine Vielzahl von gemeinsamen Betroffenheiten zu erwarten.

11

Die besondere Problematik des Matrixsystems liegt in der Überschneidung der Kommunikations- und Weisungswege, während die verkürzten Kommunikationsbeziehungen, vor allem bei der Lösung komplexer Probleme, vorteilhaft sind.<sup>338</sup>

---

<sup>338</sup> vgl. Vahs, D.: Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, 3. Aufl., Stuttgart 2001, S. 108

## 12 Regionalplanung unter dem Aspekt der Koordination

12

Durch *Koordination* sollen Einzelaktivitäten im Hinblick auf übergeordnete Gesamtziele abgestimmt werden.<sup>339</sup> Auf diese Weise versucht man jene Nachteile durch organisatorische Regelungen abzumildern, die durch *Arbeitsteilung* und *Konfiguration* erst entstanden sind.<sup>340</sup>

Durch die Arbeitsteilung sind Schnittstellen entstanden. Die in verschiedenen Organisationseinheiten (hier v.a. Fachplanungen, Regionalplanung) agierenden Aufgabenträger sollten gut aufeinander abgestimmt zusammenarbeiten. Gibt es viele Organisationseinheiten, so sind die arbeitsbezogenen Berührungspunkte und Abhängigkeiten auf eine gemeinsame Zielsetzung auszurichten.<sup>341</sup> Insbesondere im Querschnittscharakter der Regionalplanung sind stark ausgeprägte arbeitsbezogene Berührungspunkte und Abhängigkeiten zwischen den regionalplanerischen Organisationseinheiten und anderen Organisationseinheiten begründet, die der Koordination bedürfen. Die Organisationseinheiten sind daher über die Schnittstellen hinweg so zu koordinieren, dass eine möglichst reibungslose Zusammenarbeit ermöglicht wird.

In Industrie- und Handwerksbetrieben bestehen Zwänge zu einer abgestimmten Zusammenarbeit, die in den zur gemeinsamen Herstellung eines Produkts erforderlichen und jeweils aufeinander aufbauenden Arbeitsschritten begründet sind. Dennoch wird dort oftmals „über Informationsmängel, Unkollegialität, Grabenkämpfe und Egoismen geklagt.“<sup>342</sup> Derartige ablaufinduzierte Zwänge gibt es in Dienstleistungs- und Verwaltungsbetrieben kaum.<sup>343</sup> Dies legt nahe, dass in Dienstleistungs- und Verwaltungsbetrieben ein erhöhter Bedarf besteht, die Zusammenarbeit über die vorhandenen Schnittstellen hinweg zu regeln. So arbeiten die Aufgabenträger häufig weitgehend unabhängig voneinander und haben oftmals bereits unterschiedliche Auffassungen dahingehend, ob an Schnittstellen Bring- oder Holschuld besteht.<sup>344</sup> Hinzu kommt,

---

<sup>339</sup> vgl. Hopp, H., Göbel, A.: Management in der öffentlichen Verwaltung. Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen, Stuttgart 1999, S. 122

<sup>340</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 84

<sup>341</sup> vgl. Hopp, H., Göbel, A.: Management in der öffentlichen Verwaltung. Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen, Stuttgart 1999, S. 122

<sup>342</sup> Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 84

<sup>343</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 84

<sup>344</sup> ebd. S. 84



dass sowohl unverzüglich zu erfüllende Aufgaben als auch zu einem späteren Zeitpunkt zu erfüllende Aufgaben auftreten, was zu weiteren Abstimmungszwängen führen kann.<sup>345</sup> Daher sind durch geeignete Regelungen an den Schnittstellen bestehende Brüche im Arbeitsfluss zu überwinden.<sup>346</sup> Unter anderem daraus, dass bei ganzheitlichen Sachbearbeitungen geringere Koordinationsprobleme erwartet werden, lassen sich Tendenzen in eben diese Richtung erklären.<sup>347</sup>

Im Falle der Regionalplanung bestehen aufgrund ihrer Querschnittsbezogenheit vielfältige Prozessübergänge nicht nur zwischen den Aufgabenträgern innerhalb der Abteilung, sondern in besonderem Maße auch zwischen denjenigen Organisationseinheiten, denen der Aufgabenbereich Regionalplanung zugeordnet ist, und anderen Organisationseinheiten. Hieraus resultiert ein ausgeprägtes Koordinationserfordernis. Die Koordination der Zusammenarbeit zwischen Aufgabenträgern und Organisationseinheiten über Schnittstellen hinweg kann durch verschiedene Formen geschehen.

### 12.1 Koordinationsformen

Mit einem Mix aus den drei Formen, durch die Koordination erfolgen kann, „*wird man am ehesten einem Optimum nahe kommen.*“<sup>348</sup> So wird v.a. zwischen den drei nachfolgend genannten Formen der Koordination unterschieden:

1. mündliche Weisungen des Vorgesetzten,
2. schriftliche Weisungen,
3. Selbstabstimmung der Aufgabenträger.<sup>349</sup>

Sind bspw. *Wirtschaftsförderung*, *Personennahverkehr* und *Regionalplanung* einer gemeinsamen Abteilung zugeordnet, so erleichtert dies grundsätzlich die Koordination insofern, als dass die regionalplanerisch erforderlichen Handlungen der Aufgabenträger durch Weisungen des gemeinsamen Vorgesetzten (bspw. *Amtsleiter*) koordiniert werden können. Werden – um beim o.g. Beispiel zu bleiben – die Bereiche *Wirtschaftsförderung*, *Personennahverkehr* und *Regional-*

---

<sup>345</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 84

<sup>346</sup> ebd. S. 84

<sup>347</sup> ebd. S. 84

<sup>348</sup> Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 90

<sup>349</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 84

*planung* im Rahmen der Konfiguration verschiedenen Abteilungen zugeordnet, so wird die Koordination insofern erschwert, als dass Weisungen im Regelfall nur durch die Leitungsstelle einer höheren Hierarchieebene (bspw. *Dezernent*) erfolgen können.

Neben der Frage nach der Form der Koordination stellt sich die Frage nach dem Koordinationszeitpunkt. Diesbezüglich ist zu unterscheiden zwischen der

- *Voraus-Koordination* (abstimmen, informieren, bevor eine Aktivität erfolgen muss) und der
- *Feed-back-Koordination* (informieren, nachdem eine Aktivität erfolgte).<sup>350</sup>

Koordination kann also einerseits durch die vorausschauende Abstimmung von geplanten Aktivitäten (*Feed-forward-* oder *Voraus-Koordination*) erfolgen, und sie kann andererseits als Reaktion auf Störungen des Betriebsablaufs (*Feed-back-* oder *Ad-hoc-Koordination*) geschehen.<sup>351</sup>

- *Feed-forward-Koordination*:<sup>352</sup> Hierbei werden koordinierende Entscheidungen und Maßnahmen längerfristig im Voraus getroffen. Hierzu stehen als Instrumente die *Planung* und die *Standardisierung* zur Verfügung. Erfolgt eine Koordination mit Hilfe von Plänen, so werden die umspannenden Verwaltungsziele schrittweise konkretisiert, bis verbindliche und aufeinander abgestimmte Maßnahmen vorliegen. Bei der Standardisierung hingegen, werden die sich häufig wiederholenden, gleichen oder ähnlichen Sachverhalte dauerhaft festgelegt, bspw. in Form von Richtlinien oder Handbüchern. Sofern keine Störungen auftreten, reicht die *Voraus-Koordination* aus. In der Praxis ist dies jedoch nur selten der Fall.
- *Feed-back-Koordination*:<sup>353</sup> Treten Störungen auf, zu deren Behebung kein geeignetes standardisiertes Verfahren vorgesehen ist, so müssen die Probleme mit Hilfe der *Feed-back-Koordination* bewältigt werden. Im Unterschied zur *Vorauskoordination* verläuft die *Feed-back-Koordination* jedoch tendenziell von unten nach oben. Auf diese Weise gelangen bspw. Störungen mit weitreichenden Konsequenzen für eine Verwaltung bis zur Verwaltungsleitung.

Nachfolgend werden die mündlichen und schriftlichen Weisungen näher be-

---

<sup>350</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: *Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte*, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 88 f.

<sup>351</sup> ebd. S. 88 f.

<sup>352</sup> ebd. S. 88 f.

<sup>353</sup> ebd. S. 88 f.

handelt. Die *mündliche Weisung* des Vorgesetzten und die *Selbstabstimmung* der Aufgabenträger sind für beide Koordinationszeitpunkte (also die Voraus-Koordination und die Feed-back-Koordination) geeignet, die *schriftlichen Weisungen* dagegen nur für die Voraus-Koordination.<sup>354</sup>

### 12.1.1 Abstimmung durch Programme und Pläne

*Programme* im Sinne des Organisationsmanagements sind „*verbindlich festgelegte Verfahrensrichtlinien*“<sup>355</sup>. In diesem Zusammenhang ist bedeutend, dass die räumliche Planung von einer Vielzahl von förmlichen Planungsverfahren bestimmt wird. Diese Planungsverfahren beeinflussen den Ablauf planerischer Arbeitsprozesse, indem sie diese quasi „vorregeln“. Die aus den Planungsverfahren resultierenden Prozesse werden jedoch weniger von verwaltungsinternen Regelungen bestimmt, als dass sie rechtlichen Vorgaben entsprechen. Den Programmen im o.g. Sinne gleicht die „Vorregelung“ durch Planungsverfahren daher nur partiell. So ist bspw. nicht von vornherein geregelt, welche verwaltungsinternen Aufgabenträger bei Vorliegen welcher Bedingung in die Prozesse einzubeziehen sind. Für eine diesbezügliche Koordination der einzubeziehenden Aufgabenträger über die Schnittstellen hinweg, können aus dem Organisationsmanagement heraus weitere Regelungen getroffen werden. Dies gilt auch für die Regionalplanung, innerhalb der bspw. die Aufstellung der RROP landesrechtlich vorgeregelt ist.<sup>356</sup>

Soll mit dem Einsatz des Instruments *Programme* dem Koordinationserfordernis entsprochen werden, so ist ein gegenüber der rechtlichen Vorregelung wesentlich höherer Detaillierungsgrad der Regelungen zu wählen. Derart gestaltete *Programme* sollen eine Vielzahl von Weisungen der Leitungsstellen ersetzen, und auf diesem Wege die Hierarchie entlasten. Um durch Programme etwaige Abstimmungsprobleme vorwegnehmen<sup>357</sup> und „in geordnete Bahnen lenken“ zu können (bzw. ihren Lösungsweg aufzuzeigen), sind derartigen Programmen gleiche oder ähnliche Ausgangssituationen zugrunde zu legen, die

---

<sup>354</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 89

<sup>355</sup> Schreyögg, G.: Grundlagen moderner Organisationsgestaltung, 3. Aufl., Wiesbaden 1999, S. 167

<sup>356</sup> Wesentliche Regelungen hierzu enthalten Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG) vom 18.05.2001 (Nds. GVBl. S. 301), § 8 „Aufstellung der Regionalen Raumordnungsprogramme“, Abs. 3 Satz 1 und die Verordnung über die Aufstellung der Regionalen Raumordnungsprogramme (VerfVO-RROP) vom 26.07.1995 (Nds. GVBl. S. 260).

<sup>357</sup> vgl. Schreyögg, G.: Grundlagen moderner Organisationsgestaltung, 3. Aufl., Wiesbaden 1999, S. 167

wiederholt auftreten, und für die dann Reaktionen festgelegt werden.<sup>358</sup> Ein solches Vorgehen eignet sich jedoch eher für reine (standardisierbare) Verwaltungsaufgaben, denn für Planungsaufgaben. Insofern dürften derartige *Programme* für die untere Landesplanung (übertragener Wirkungskreis der niedersächsischen Landkreise) besser geeignet sein, denn für die Regionalplanung (eigener Wirkungskreis).

Wird bisweilen von einer Abstimmung durch *Programme* die Abstimmung durch *Pläne* unterschieden, so mag eine solche Unterscheidung dann als sinnvoll erachtet werden, wenn derartige Pläne aus einem periodischen Planungsverfahren hervorgehen.<sup>359</sup> Ein periodisches Planungsverfahren ist auch die Aufstellung des RROP (vgl. *Kapitel 6.4 Regionalpläne (Regionale Raumordnungsprogramme)*). In die Aufstellung des RROP werden, neben den „von außen“ vorgebrachten Belangen, auch interne Aufgabenträger in Wahrnehmung ihrer jeweiligen fachbezogenen Belange einbezogen. Auf diese Weise vermag der daraus hervorgehende abgestimmte und über den Satzungsbeschluss des Kreistags demokratisch legitimierte Plan innerhalb der Verwaltung zur Koordination raumwirksamer Fachplanungen beizutragen<sup>360</sup>, und auch auf diese Weise seine Querschnittswirkung zu entfalten.

### 12.1.2 Abstimmung durch Hierarchie

Mit einer *Abstimmung durch Hierarchie* ist eine Koordination über persönliche Weisungen (mündlich/schriftlich) durch vertikale (hierarchische) Kommunikation gemeint.<sup>361</sup> Dabei erteilen Leitungsstellen (bspw. *Leiter Dezernat A*) den ihnen untergeordneten Stellen (bspw. *Abteilungsleiter Regionalplanung*) Weisungen. Die Voraussetzung hierfür sind formale Über- und Unterordnungsbeziehungen zwischen den Organisationseinheiten, die durch die Konfiguration festgelegt werden. Als Voraus-Koordination (Feed-forward-Koordination) werden Entscheidungen durch Weisungen jeweils an die nächstniedrigere Ebene weitergegeben, bis die Ausführungsebene (hier bspw. *Sachbearbeiter Regionalplanung*) erreicht ist.<sup>362</sup> Sollten Probleme auftreten, die nicht von der betreffenden Ebene gelöst

---

<sup>358</sup> vgl. Schreyögg, G.: Grundlagen moderner Organisationsgestaltung, 3. Aufl., Wiesbaden 1999, S. 167

<sup>359</sup> ebd. S. 171

<sup>360</sup> Zum Einsatz von Plänen ausführlicher: *Kapitel 9.2 Verhältnis zwischen formeller und informeller Planung*.

<sup>361</sup> vgl. Vahs, D.: Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, 3. Aufl., Stuttgart 2001, S. 111

<sup>362</sup> vgl. Vahs, D.: Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, 3. Aufl., Stuttgart 2001, S. 111

werden können, erhält die vorgesetzte Leitungsstelle (hier bspw. *Abteilungsleiter Regionalplanung*) im Rahmen der Feed-back-Koordination entsprechende Informationen.<sup>363</sup> Auch die Feed-back-Koordination kann sich über mehrere Ebenen „nach oben“ erstrecken, bis die Informationen bei einer Leitungsstelle angelangt sind, die befugt und in der Lage ist, eine Lösung des Problems durch eine Entscheidung über die erforderlichen Maßnahmen herbeizuführen. Der Inhaber der Leitungsstelle gibt anschließend entsprechende Weisungen an die ihm nachgeordneten Stellen.<sup>364</sup>

Die Koordination über persönliche Weisungen ist mit Vor- und Nachteilen verbunden. Zu den Vorteilen zählt, dass dieses Koordinationsinstrument leicht zu gestalten ist, indem lediglich Entscheidungskompetenzen vorgegeben werden, und es zudem sehr flexibel einsetzbar ist. Nachteilig ist jedoch, dass die Leitungsstellen und die vertikalen Kommunikationskanäle stark belastet, teilweise gar überlastet werden. Um möglichst jederzeit die erforderlichen Entscheidungen treffen zu können, ist eine hohe Qualifikation der Entscheidungsträger vonnöten.

Kaum eine Organisation verlässt sich in der Praxis ausschließlich auf persönliche Weisungen als Koordinationsinstrument, sondern es werden zusätzliche Instrumente/Mechanismen eingesetzt, um die o.g. Nachteile abzumildern bzw. zu vermeiden.<sup>365</sup>

### 12.1.3 Selbstabstimmung

Zusätzlich zur Koordination über persönliche Weisungen erfolgt aus vorgeannten Gründen (vgl. *Kapitel 12.1.2 Abstimmung durch Hierarchie*) gewöhnlich auch eine Selbstabstimmung der Aufgabenträger. Diese Selbstabstimmung kann spontan oder geplant geschehen.

#### 12.1.3.1 Spontane Selbstabstimmung

Eine organisatorische Selbstabstimmung zielt gewöhnlich auf die Schaffung verbindlicher, autorisierter Problemlösungen hin.<sup>366</sup> Insofern ist zwischen spontanen und geplanten (institutionalisierten) Formen der Selbstabstimmung zu

---

<sup>363</sup> ebd. S. 111

<sup>364</sup> ebd. S. 111

<sup>365</sup> ebd. S. 111

<sup>366</sup> vgl. Schreyögg, G.: Grundlagen moderner Organisationsgestaltung, 3. Aufl., Wiesbaden 1999, S. 172

unterscheiden.<sup>367</sup> Im Falle des Vorliegens einer regelmäßigen spontanen Selbstabstimmung scheint ein Mangelzustand vorzuliegen, den die Betroffenen erkannt haben, und den sie mit ihren Mitteln „auszubügeln“ versuchen.<sup>368</sup> Das Gelingen und die Funktionstüchtigkeit einer spontanen Selbstabstimmung sind nicht durch institutionelle Vorkehrungen gesichert.<sup>369</sup> Insofern genügt die spontane Selbstabstimmung nicht den Anforderungen einer gesichert funktionsfähigen Regionalplanung. Spontane Selbstabstimmung ist kein Instrument des Organisationsmanagements, sondern eher ein „Notbehelf“ der Aufgabenträger. Auf sie soll daher an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden.

### 12.1.3.2 Geplante Selbstabstimmung

Die geplante Selbstabstimmung der Aufgabenträger erfolgt, indem sich die Aufgabenträger im Bedarfsfall durch horizontale Kommunikation koordinieren, ohne Vorgesetzte einzuschalten.<sup>370</sup>

In jeder Verwaltung findet zumindest teilweise eine Koordination über Selbstabstimmung statt. Auf diese Weise ist eine direkte Kommunikation zwischen den von einem Problem betroffenen Organisationseinheiten möglich, werden die vertikalen Kommunikationswege als solche und die Leitungsstellen im Besonderen entlastet, und können Mitarbeiter motiviert werden.<sup>371</sup>

Geplante Selbstabstimmung kann bspw. in Form von *Ausschüssen, Instanzenkonferenzen, Koordinatoren* und *Koordinationsgruppen* geschehen:

1. *Ausschüsse*: Bei der Bildung von Ausschüssen werden problembezogen für einen begrenzten Zeitraum Arbeitsgruppen eingerichtet, die aus Stelleneinhabern verschiedener Abteilungen zusammengesetzt sind, und die der Lösung von spezifischen Abstimmungsproblemen dienen sollen.<sup>372</sup> Die Mitglieder stimmen sich ab, ohne dass sie dafür Weisungen benötigen

---

<sup>367</sup> ebd. S. 172

<sup>368</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 90

<sup>369</sup> vgl. Schreyögg, G.: Grundlagen moderner Organisationsgestaltung, 3. Aufl., Wiesbaden 1999, S. 173

<sup>370</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 89 f.

<sup>371</sup> vgl. Vahs, D.: Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, 3. Aufl., Stuttgart 2001, S. 112

<sup>372</sup> vgl. Schreyögg, G.: Grundlagen moderner Organisationsgestaltung, 3. Aufl., Wiesbaden 1999, S. 174

würden.<sup>373</sup> Ausschüsse sind die Vorform für die Projektorganisation (vgl. Kapitel 16.1 *Befristete Projektorganisation*). So sind denn auch die Übergänge zwischen Ausschüssen und Projektgruppen fließend.

2. *Instanzen-Konferenzen* (auch bezeichnet als *Abteilungsleiterkonferenzen*): Instanzen-Konferenzen sind dauerhafte Einrichtungen mit einer unspezifischen Aufgabe, die in erster Linie darin besteht, Abstimmungsprobleme und Konflikte zwischen Abteilungen zu lösen.<sup>374</sup> Die Mitglieder (Inhaber von Leitungsstellen) stimmen sich im Rahmen ihrer Kompetenzen ab, ohne wiederum ihre Vorgesetzten einzubeziehen.<sup>375</sup>
3. *Koordinatoren*: Koordinatoren sorgen für eine ständige Abstimmung zwischen Abteilungen, und sie suchen bei auftretenden Konflikten aktiv nach einer Lösungsmöglichkeit.<sup>376</sup> Sie tun dies, indem sie bei bestimmten Sachfragen (bspw. Netzwerkproblemen) die an einem Sachproblem beteiligten Personen koordinieren.<sup>377</sup>
4. *Koordinationsgruppen*: Im Unterschied zu den o.g. *Koordinatoren* werden Koordinationsgruppen, die sich oftmals aus von den beteiligten Abteilungen bestellten Mitarbeitern zusammensetzen, gewöhnlich verwaltungswweit eingesetzt, um vielfältige Aufgaben über eine direkte horizontale Abstimmung zu erledigen.<sup>378</sup> Koordinationsgruppen werden zumeist nur bei größeren Projekten eingesetzt, die quasi als Sonderaufgabe neben dem Tagesgeschäft zu erledigen sind, und deren Erledigung zeitlich begrenzt ist.<sup>379</sup>

Das RROP „tritt zehn Jahre nach seinem Wirksamwerden außer Kraft, sofern es nicht vorher neu festgestellt oder die Frist von der Aufsichtsbehörde nicht verlängert worden ist.“<sup>380</sup> Die Aufstellung eines RROP ist also ein regelmäßig

---

<sup>373</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 90

<sup>374</sup> vgl. Schreyögg, G.: Grundlagen moderner Organisationsgestaltung, 3. Aufl., Wiesbaden 1999, S. 174

<sup>375</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 90

<sup>376</sup> vgl. Schreyögg, G.: Grundlagen moderner Organisationsgestaltung, 3. Aufl., Wiesbaden 1999, S. 174

<sup>377</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 90

<sup>378</sup> vgl. Schreyögg, G.: Grundlagen moderner Organisationsgestaltung, 3. Aufl., Wiesbaden 1999, S. 175

<sup>379</sup> ebd. S. 175

<sup>380</sup> Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG) vom 18.05.2001 (Nds. GVBl. S. 301), § 8 „Aufstellung der Regionalen Raumordnungsprogramme“, Abs. 5, Satz 1

wiederkehrender Vorgang, der temporär ein besonders hohes Maß an Ressourcen in Anspruch nimmt. Betrachtet man diesen Vorgang in Anlehnung an die obigen Ausführungen als größeres Projekt, welches es quasi als Sonderaufgabe neben dem Tagesgeschäft zu erledigen gilt, und welches zeitlich verhältnismäßig klar begrenzt ist, so darf auch der Einsatz der zeitlich begrenzt eingerichteten *Ausschüsse* und *Koordinationsgruppen* in Betracht gezogen werden. Die Wahrnehmung weiterer Aufgaben der Regionalplanung hingegen, wie die Planumsetzung, die laufende Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen, oder bspw. der Bereich der Raumforschung/-beobachtung, sind fortwährende Prozesse, die es in geeigneter Weise über die Regelung horizontaler Abstimmung zu begleiten gilt. Die dauerhaft eingerichteten *Instanzen-Konferenzen* können hierzu einen Beitrag leisten, während die *Koordinatoren* im Regelfall nur eine oder wenige institutionelle Schnittstellen zu überbrücken versuchen<sup>381</sup>, und insofern aufgrund der Komplexität des Plangegegenstands und der Vielzahl der einbezogenen Organisationseinheiten tendenziell regelmäßig überfordert wären. Ob auch *Matrixorganisationen* es vermögen, hierzu einen wirksamen Beitrag zu leisten, soll nachfolgend betrachtet werden.

### 12.1.3.3 Sonderform „Matrixorganisation“

*Matrixorganisationen* bauen auf der horizontalen Abstimmung durch abteilungsübergreifende Teams auf (vgl. Kapitel 11.2.2.2 *Ausführungsbereich*), und sie werden, im Unterschied zu *Koordinationsgruppen* (vgl. Kapitel 12.1.3.2 *Geplante Selbstabstimmung*), als *dauerhafte* Einrichtung verstanden.<sup>382</sup> Bei *Matrixorganisationen* (vgl. Kapitel 11.3.3 *Mehrlinien-Prinzip*) wird das *Prinzip der Einheit der Leitung/Auftragserteilung*, auf dem hierarchische Stellenstruktur-Prinzipien basieren, außer Kraft gesetzt.<sup>383</sup> So stehen sich in einer *Matrixorganisation* zwei Achsen von Aufgabenträgern mit mehr oder weniger gleichen Kompetenzen gegenüber.<sup>384</sup> Neben der klassischen Gliederung dieser beiden Achsen in die Dimensionen *Funktion* und *Produkt*<sup>385</sup> ist in vielen Fällen auch eine Horizontalgliederung nach *Projekten* (*Matrix-Projektorganisation*) (vgl. Kapitel 14.3.3.3.3 „*Projekt-Organisation*“) zu finden.

---

<sup>381</sup> vgl. Schreyögg, G.: Grundlagen moderner Organisationsgestaltung, 3. Aufl., Wiesbaden 1999, S. 175

<sup>382</sup> ebd. S. 175

<sup>383</sup> ebd. S. 174 ff.

<sup>384</sup> ebd. S. 176 f.

<sup>385</sup> vgl. Schreyögg, G.: Grundlagen moderner Organisationsgestaltung, 3. Aufl., Wiesbaden 1999, S. 176 ff.



Die Matrixorganisation sieht keine organisatorisch bestimmte Dominanzlösung zugunsten der einen oder der anderen Achse vor.<sup>386</sup> Man vertraut auf die Argumentation und die Bereitschaft zur Kooperation. Durch dieses Aufeinandertreffen von Belangen werden Konflikte aufgezeigt und bewusst in die Organisation hineingetragen (sog. *Institutionalisierung des Konflikts*). Lösungen sollen über Verhandlungen und gegenseitige Abstimmungen erzielt werden. Konflikte als solche, und das Austragen dieser Konflikte, werden hierbei nicht als Störung einer Ordnung verstanden, sondern als produktives Element, das solche Abstimmungsprobleme argumentativ zugänglich macht<sup>387</sup>, die auch planerischen Abstimmungsprozessen innewohnen. Die Begleitung von Projekten der räumlichen Entwicklung, die Abstimmung räumlicher Planungen und Maßnahmen, die Berücksichtigung einer Vielzahl öffentlicher Belange, die von Aufgabenträgern innerhalb der Verwaltung vorgetragen wird, sie legen die grundsätzliche Eignung der Matrixorganisation für die Regionalplanung nahe.

Die praktische Umsetzung der Matrixorganisation bereitet jedoch oftmals große Probleme. Sie verlangt nicht nur eine Abkehr vom traditionellen hierarchischen Autoritätsgefüge, sondern sie „stellt auch lange eingeübte Verhaltens- und Denkweisen von Grund auf in Frage. Eine besondere Hürde, die sich bei Übernahme des Matrix-Konzepts stellt, ist die Abkehr vom Prinzip der Einheit der Auftragserteilung“<sup>388</sup>, die bisweilen gar zu einem gewissen Kompetenzwirrwarr führen mag.

Den Vorteilen der Matrixorganisation (Erweiterung der Perspektive, Gesamt-optimierung der Nutzung gemeinsamer Ressourcen, Optimierung des Gesamtsystems, Anregung zu und Aufgreifen von Innovationen durch Mehrperspektivität und durch selbstkritische Distanz zur eigenen langjährig entwickelten Perspektive) stehen ihre Nachteile (Intransparenz, Verzögerung von Entscheidungen, hohe Koordinationskosten, persönliche Belastung durch hohe Konfliktdichte, Bürokratisierung) gegenüber.<sup>389</sup> Die Matrixorganisation ist im Hinblick auf die Wahrnehmung planerischer Querschnittsaufgaben geeignet, jedoch komplex und kostenintensiv. Außerdem verlangt sie den Mitarbeitern, die in den im Vergleich zu Wirtschaftsbetrieben recht statischen Umwelten der öffentlichen Verwaltungen eine gewisse Prägung erhalten haben, ein starkes Maß der Anpassung ab.

---

<sup>386</sup> ebd. S. 181

<sup>387</sup> ebd. S. 181

<sup>388</sup> ebd. S. 181

<sup>389</sup> vgl. Schreyögg, G.: Grundlagen moderner Organisationsgestaltung, 3. Aufl., Wiesbaden 1999, S. 184 f.

## 12.2 Koordinationsmittel „Kommunikation“

Das wichtigste Mittel der Koordination ist die Kommunikation.<sup>390</sup> Gewöhnlich wird zwischen *informaler (aufgabenunabhängiger)* und *formaler (aufgabenbezogener)* Kommunikation unterschieden.<sup>391</sup> Gegenstand dieser Untersuchung ist die formale Kommunikation, und damit der „Austausch von Informationen zwischen Aufgabenträgern“<sup>392</sup>.

Organisatorische Regelungen zur Kommunikation beziehen sich hauptsächlich auf die nachfolgenden Merkmale einer Kommunikationsaktion:<sup>393</sup>

1. Kommunikationsanlass (Grund für die Kommunikation),
2. Kommunikationspartner und -weg (Sender und Empfänger),
3. Kommunikationsinhalt,
4. Kommunikationsart (Medium),
5. Kommunikationsdauer/-häufigkeit

Auf die Regionalplanung bezogen, könnte ein Beispiel zur Regelung der Kommunikation verkürzt wie folgt lauten:

1. Anlass: Pflege von Grundlegendaten für regionalplanerische Abwägungsprozesse
2. Partner und Weg: „Sachbearbeiter I der Abteilung Naturschutz und Landwirtschaft“ (Sender) und „Sachbearbeiter I der Abteilung Regionalplanung“ (Empfänger) über technische Infrastruktur (Eingabegerät, Netzwerk, Ausgabegerät) direkt von Sender an Empfänger
3. Inhalt: Landwirtschaftlich hochwertige Böden/Flächen
4. Art: Einstellung digitaler Daten in Form einer entsprechenden Datei in das GIS
5. Häufigkeit: Aktualisierung mindestens einmal jährlich

Die schriftliche Kommunikation hat eine höhere Übertragungssicherheit bei einer geringeren Übertragungsgeschwindigkeit als die mündliche Kommuni-

<sup>390</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 88

<sup>391</sup> ebd. S. 85

<sup>392</sup> Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 85

<sup>393</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 87

kation.<sup>394</sup> Die mündliche Kommunikation ist jedoch im Hinblick auf die informalen Beziehungen förderlicher.<sup>395</sup>

Werden im Rahmen der Aufstellung des RROP von verwaltungsinternen Fachplanungen Auskünfte hinsichtlich der jeweils zu berücksichtigenden Belange eingeholt, so wird man in aller Regel um die Abgabe schriftlicher Stellungnahmen bitten, da eine endgültige Abwägung erst erfolgen kann, nachdem zum Stichtag Äußerungen zu allen zu berücksichtigenden Belangen vorliegen. Insofern handelt es sich hierbei um Speicherarbeit, also zu einem späteren Zeitpunkt zu erfüllende Aufgaben. Mündliche Kommunikation genügt in diesem Fall nicht dem Erfordernis, die eingehenden Stellungnahmen zu einem späteren Zeitpunkt wieder abrufen zu können. Bei Abwägungsprozessen der Regionalplanung wird man sich der schriftlichen Kommunikation insbesondere bedienen, um Daten zu speichern und auf diese Weise eine ordnungsmäßige Büroverwaltung sicherzustellen und Abwägungsfehlern vorzubeugen, bzw. um die Richtigkeit der Abwägung im Nachhinein nachvollziehen und belegen zu können.

Wenn Informationen gespeichert und bei Bedarf abgerufen werden, so können Kommunikationsstörungen aus technischen, semantischen oder psychologischen Gründen auftreten.<sup>396</sup> Regelt man die formale (aufgabenbezogene) Kommunikation, so ist daher die Anfälligkeit der Kommunikationswege gegenüber Störungen und sind daher die Auswirkungen von etwaigen Kommunikationsstörungen zu prüfen.<sup>397</sup>

---

<sup>394</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 85 f.

<sup>395</sup> ebd. S. 85 f.

<sup>396</sup> ebd. S. 86

<sup>397</sup> ebd. S. 86

### *Entlastung der Leitungsstellen*

*Eskalationsszenarien*, bei denen Leitungsstellen so weit wie möglich entlastet werden, lassen sich durch formale Kommunikation planen, indem bspw.

- an Entscheidungen regelmäßig nur diejenigen horizontalen Kommunikationspartner beteiligt werden, deren Zuständigkeit berührt ist,
- eine Einigung über horizontale Kommunikation angestrebt wird,
- bei Nichteinigung das Problem zur nächsthöheren Ebene weitergereicht wird, wo wiederum eine Einigung durch horizontale Kommunikation angestrebt wird, und bei abermaliger Nichteinigung ggf. weiter nach diesem Prinzip verfahren wird, bis eine allein zuständige Leitungsstelle (hier als oberste Verwaltungsinstanz der Landrat) ohne Abstimmung entscheiden kann.<sup>398</sup>

Ein solches Eskalationsszenario im Aufgabenbereich der Regionalplanung könnte bspw. im Falle von Überlegungen zur Förderung des nicht-motorisierten Wasserwanderns vorsehen, dass Aufgabenträger der *Abteilung Regionalplanung*, der *Abteilung Wirtschaftsförderung* und der *Abteilung Naturschutz* beteiligt werden, während bspw. die Aufgabenträger der *Abteilung Verkehr* und der *Abteilung Landwirtschaft* nicht beteiligt werden. Ein Großteil der Planungen wird ausschließlich von den zunächst beteiligten Aufgabenträgern auf einer unteren Hierarchieebene betrieben. Kann dann bspw. hinsichtlich eines Gewässers, das die *Abteilung Wirtschaftsförderung* im Sinne der Förderung des Fremdenverkehrs mit dem Bau von Anlegern in die Planungen einbeziehen möchte, welches von der *Abteilung Naturschutz* jedoch als besonders schützenswert und zugleich empfindlich eingestuft wird, keine Einigung erzielt werden, so wird die nächsthöhere Hierarchieebene einbezogen. Auch auf dieser Ebene wird versucht, durch horizontale Kommunikation eine Einigung zu erzielen. Fallen die *Abteilung Regionalplanung*, die *Abteilung Wirtschaftsförderung* und die *Abteilung Naturschutz* bspw. auf der zweiten Hierarchieebene in den Aufgabenbereich eines Dezernenten mit entsprechenden Entscheidungskompetenzen, so kann dieser ohne das Erfordernis einer Abstimmung eine Entscheidung herbeiführen. Lässt sich auf keiner der unteren, mittleren und oberen Hierarchieebenen durch horizontale Kommunikation eine Einigung erzielen, so obliegt die Entscheidung (in diesem Fall hinsichtlich der Einbeziehung des Gewässers in infrastrukturelle Planungen/Maßnahmen) letztlich der Leitungsstelle der höchsten Hierarchieebene der Verwaltung, im Falle der niedersächsischen Landkreise dem Landrat.

---

<sup>398</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 87

## Regionalplanung unter dem Aspekt der Koordination

Spätestens in den Aufgabenbereich dieser Leitungsstelle fallen die Belange von Regionalplanung, Wirtschaftsförderung und Naturschutz.

12

## 13 Regionalplanung unter dem Aspekt der Delegation

# 13

Aufgaben werden durch *Arbeitsteilung* auf Aufgabenträger verteilt. Durch *Konfiguration* entsteht eine Hierarchie, der Weisungsbeziehungen zugrunde liegen. Mit Hilfe der *Koordination* werden Aktivitäten der Aufgabenträger über Schnittstellen hinweg abgestimmt. Um ihre Aufgaben erfüllen zu können, benötigen die Aufgabenträger jedoch auch entsprechende Befugnisse.<sup>399</sup> Nachfolgend geht es daher um die *Delegation*, also um das „Übertragen von Befugnissen und Verpflichtungen auf Stellen bzw. Aufgabenträger“<sup>400</sup>. Von den Stelleninhabern kann die „Übernahme von Verantwortung nur insoweit verlangt werden, als sie tatsächlich auf die Entscheidungssachverhalte Einfluss nehmen können.“<sup>401</sup> Das organisatorische Kongruenzprinzip sieht insofern eine möglichst weitgehende Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen vor (vgl. Kapitel 13.1 Kompetenzen u. Kapitel 13.2 Verantwortungen).<sup>402</sup>

Je *umfangreicher* und *vielfältiger* eine Aufgabe ist, desto wahrscheinlicher ist es, dass damit auch bedeutende Kompetenzen und Verantwortungen verbunden sind.<sup>403</sup> Aufgaben der Regionalplanung sind gewöhnlich umfangreich und vielseitig. Sie liegen bspw. in der Aufstellung zusammenfassender, übergeordneter Raumordnungspläne und in der Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen, durch die die Planungsräume der niedersächsischen Planungsträger zu *entwickeln*, zu *ordnen* und zu *sichern* sind.<sup>404</sup> Die Entwicklung der Planungsräume ist eine besonders umfangreiche und vielseitige Teilaufgabe der Regionalplanung. Flankiert wird diese von entsprechenden rechtlichen Regelungen. Die Planungsträger wirken auf die Verwirklichung der Raumordnungspläne hin, und sie sollen die Zusammenarbeit der für die Verwirklichung maßgeblichen öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts fördern.<sup>405</sup> Im ROG sind als hierzu dienliche Instrumente explizit *regionale Entwicklungs-*

<sup>399</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 91

<sup>400</sup> Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 92

<sup>401</sup> Vahs, D.: Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, 3. Aufl., Stuttgart 2001, S. 70

<sup>402</sup> vgl. Vahs, D.: Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, 3. Aufl., Stuttgart 2001, S. 70

<sup>403</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 47

<sup>404</sup> vgl. Raumordnungsgesetz (ROG) vom 18.08.1997 (BGBl. I S. 2081), § 1 „Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung“

<sup>405</sup> ebd. § 13 „Verwirklichung der Raumordnungspläne“

*konzepte, Städtenetze und Verträge genannt.<sup>406</sup> Demnach kann die Verwirklichung der Raumordnungspläne „insbesondere im Rahmen von Entwicklungskonzepten für Teilräume erfolgen, durch die raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen vorgeschlagen und aufeinander abgestimmt werden (regionale Entwicklungskonzepte).“<sup>407</sup> Daneben ist die „Zusammenarbeit von Gemeinden zur Stärkung teilräumlicher Entwicklungen (Städtenetze)“<sup>408</sup> zu unterstützen. Zudem könnten vertragliche Vereinbarungen zur Vorbereitung und Verwirklichung der Raumordnungspläne geschlossen werden.<sup>409</sup> Hierbei sind die „Entwicklungsmöglichkeiten des Landes und seiner Teilräume sowie die unterschiedlichen fachlichen Belange unter Beachtung der dauerhaften Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen gegeneinander abzuwägen und miteinander in Einklang zu bringen.“<sup>410</sup>*

Aus diesem inhaltlich/räumlich vielfältigen und umfangreichen Aufgabenspektrum heraus, ist zu erwarten, dass den regionalplanerischen Aufgabenträgern innerhalb der Verwaltungen auch maßgebliche Kompetenzen und Verantwortungen zugeordnet sind. Die Regionalplanung ist eine Aufgabe im *eigenen Wirkungskreis* der Landkreise und kreisfreien Städte. Diese Aufgabe ist im Vergleich zu Aufgaben im *übertragenen Wirkungskreis* mit einem hohen Freiheitsgrad hinsichtlich der näheren Ausgestaltung der Aufgabenwahrnehmung verbunden. Zur Aufstellung von Regionalplänen sind alle niedersächsischen Landkreise und kreisfreien Städte gesetzlich verpflichtet.<sup>411</sup> Im Falle der Landkreise sind diese Regionalpläne die Regionalen Raumordnungsprogramme (RROP). Gemäß § 8 NROG ersetzt für die kreisfreien Städte der Flächennutzungsplan das RROP.<sup>412</sup> Falls den Aufgabenträgern im Aufgabenbereich Regionalplanung überhaupt maßgebliche Kompetenzen und Verantwortungen zugeordnet sind, so dürften diese auch bei der Aufstellung des Entwurfs des RROP, als elementarer Pflichtaufgabe der Träger der Regionalplanung, zum Tragen kommen.

---

<sup>406</sup> vgl. Raumordnungsgesetz (ROG) vom 18.08.1997 (BGBl. I S. 2081), § 13 „Verwirklichung der Raumordnungspläne“

<sup>407</sup> Raumordnungsgesetz (ROG) vom 18.08.1997 (BGBl. I S. 2081), § 13 „Verwirklichung der Raumordnungspläne“ Sätze 3 - 5

<sup>408</sup> ebd. § 13 „Verwirklichung der Raumordnungspläne“ Sätze 3 - 5

<sup>409</sup> vgl. Raumordnungsgesetz (ROG) vom 18.08.1997 (BGBl. I S. 2081), § 13 „Verwirklichung der Raumordnungspläne“ Sätze 3 - 5

<sup>410</sup> Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG) vom 18.05.2001 (Nds. GVBl. S. 301), § 1 „Aufgaben der Raumordnung und Landesplanung“ Abs. 2 Satz 2

<sup>411</sup> Ausführlicher zur Aufstellung der RROP: *Kapitel 6.4 Regionalpläne (Regionale Raumordnungsprogramme)*

<sup>412</sup> vgl. Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG) vom 18.05.2001 (Nds. GVBl. S. 301), § 8 „Aufstellung der Regionalen Raumordnungsprogramme“ Abs. 1 Satz 3

### 13.1 Kompetenzen

Als *Kompetenz* werden die Befugnisse einer Stelle bzw. eines Aufgabenträgers bezeichnet.<sup>413</sup> Den Stellen sind jene Befugnisse zu übertragen, die die Stelleninhaber zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen.<sup>414</sup>

#### *Formale und informale Kompetenzen:*

Es wird zwischen *formalen* und *informalen* Kompetenzen unterschieden.

Formale Kompetenzen sind Befugnisse, die einer Stelle ausdrücklich übertragen werden. Formale Kompetenzen bestehen im Unterschied zu den informalen Kompetenzen aus Befugnissen und nicht aus Akzeptanzen.<sup>415</sup> Als *informale Kompetenz* wird „die durch Bildung und Persönlichkeit erworbene und von anderen anerkannte Geltung eines Menschen“<sup>416</sup> bezeichnet. Formale Kompetenzen werden *delegiert*, während informale Kompetenzen *erworben* werden.<sup>417</sup> Hier sollen ausschließlich die formalen Kompetenzen betrachtet werden.

Zu den formalen Kompetenzen zählen *Ausführungs-, Anordnungs-, Vertretungs-, Verfügungs-, Antragstellungs-, Entscheidungs-, und Mitsprachekompetenzen*.<sup>418</sup> Angemessene Kompetenzen sind eine Voraussetzung für die Aufgabenwahrnehmung, und sie grenzen den Handlungsspielraum des Aufgabenträgers/Stelleninhabers ein<sup>419</sup>, der wesentlich durch das Ausmaß seiner Entscheidungskompetenzen bestimmt wird.<sup>420</sup> *Entscheidungskompetenzen* sind die wichtigste ausdrücklich zu delegierende Kompetenzart, für deren Ausmaß der

<sup>413</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 92

<sup>414</sup> ebd. S. 92

<sup>415</sup> ebd. S. 92

<sup>416</sup> Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 94

<sup>417</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 94

<sup>418</sup> ebd. S. 93

<sup>419</sup> vgl. Vahs, D.: Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, 3. Aufl., Stuttgart 2001, S. 59

<sup>420</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 93



gewünschte Aufgabenumfang maßgebend ist.<sup>421</sup> Nicht delegierte Kompetenzen und mit diesen Kompetenzen zusammenhängende Aufgaben verbleiben bei der delegationsberechtigten Leitungsstelle.<sup>422</sup>

Eine umfangreiche Pflichtaufgabe der Träger der Regionalplanung ist die Aufstellung des Regionalplans (Regionales Raumordnungsprogramm). Diese Aufgabe hat innerhalb der Regionalplanung eine zentrale Bedeutung und bindet über einen langen Zeitraum (gewöhnlich mehrere Jahre) ein hohes Maß an personellen und sachlichen Ressourcen. Bei der Delegation von Kompetenzen dürfte diese elementare Pflichtaufgabe daher Berücksichtigung gefunden haben. Die Befragung der Landkreise, der Region Hannover und des Zweckverbands „Großraum Braunschweig“ zur Zuordnung von Entscheidungskompetenzen (als wichtigster Kompetenzart), die im Rahmen der Aufstellung (des Entwurfs) des RROP zum Tragen kommen, zeigt jedoch ein anderes Bild.

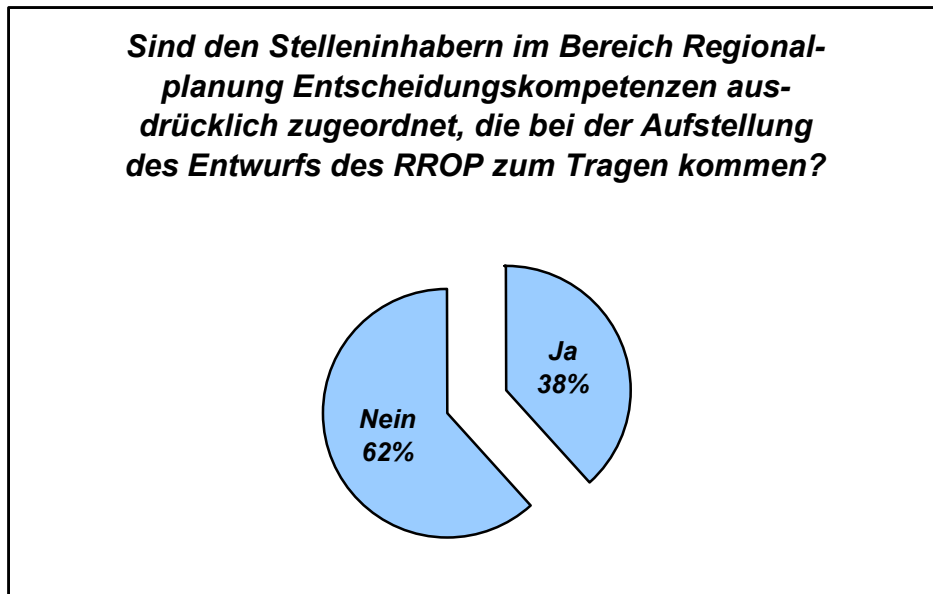


Abbildung 30: Entscheidungskompetenzen der Regionalplaner bei Aufstellung des RROP

Bei der Mehrzahl der Planungsträger sind den Stelleninhabern keine Entscheidungskompetenzen zugeordnet, die bei der Aufstellung des Entwurfs des RROP zum Tragen kommen. Entscheidungskompetenzen beinhalten die Befugnis, zwischen Alternativen wählen zu können. Die Einräumung von Entscheidungskompetenzen kann eine Vielzahl von Sachverhalten zum Gegenstand haben, von hoher oder von geringerer Bedeutung. Innerhalb der räumlichen

<sup>421</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 95

<sup>422</sup> ebd. S. 94

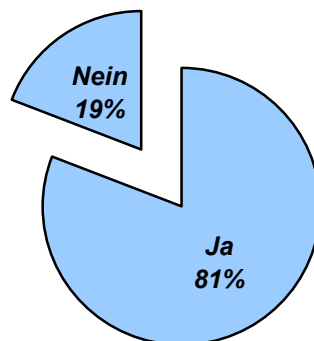
Planung spielen Entscheidungen im Hinblick auf die Wahl zwischen Planungsalternativen eine bedeutende Rolle, so auch und v.a. in der Regionalplanung. So entwickeln die Aufgabenträger der Regionalplanung auch im Rahmen der Aufstellung des RROP gewöhnlich zahlreiche Planungsalternativen. Um eine Vielzahl erweitert wird die Anzahl der Planungsalternativen durch die von den beteiligten Trägern öffentlicher Belange vorgebrachten Anregungen und Bedenken.

Bei der Delegation von Kompetenzen ist Vorgenanntes dahingehend zu berücksichtigen, als dass den Aufgabenträgern ggf.

- *keine* Kompetenzen eingeräumt werden, die sich auf die Wahl zwischen Planungsalternativen beziehen, oder Ihnen
- *eingeschränkte (bedingte)* Kompetenzen eingeräumt werden, die sich auf die Wahl zwischen Planungsalternativen beziehen, oder Ihnen
- *volle* Kompetenzen eingeräumt werden, die sich auf die Wahl zwischen Planungsalternativen beziehen.

Werden denjenigen Aufgabenträgern der Regionalplanung, die die planerische Hauptleistung erbringen, keine oder lediglich eingeschränkte Entscheidungskompetenzen zugeordnet, so sind Regelungen dahingehend zu treffen, wem die Entscheidung zwischen Planungsalternativen obliegt. Dies kann bspw. eine Leitungsstelle auf einer höheren Hierarchieebene sein, eine Stellenmehrheit im Entscheidungsbereich (vgl. Kapitel 11.2 Stellenmehrheiten nach Hierarchie- oder Gemeinschaftsprinzip), oder – im Falle der Landkreise – ein Organ des Landkreises (Kreistag, Kreisausschuss, Landrat).<sup>423</sup>

**Entscheidet der Kreistag oder ein Ausschuss  
des Kreistags während der Aufstellung des  
Entwurfs des RROP über Planungsalternativen?**



<sup>423</sup> vgl. Niedersächsische Landkreisordnung (NLO) vom 22.08.1996 (Nds. GVBl. Nr. 16/1996, S. 365), § 6 „Organe der Landkreise“

Abbildung 31: Entscheidung über Planungsalternativen durch Kreistag

Die Befragung der niedersächsischen Planungsträger hinsichtlich des Entscheidens über Planungsalternativen während der Aufstellung (des Entwurfs) des RROP durch den Kreistag, oder durch einen bzw. mehrere seiner Ausschüsse, hat gezeigt, dass ein sehr hoher Anteil der Landkreise den *Kreistag* als Hauptorgan des Landkreises<sup>424</sup>, oder einen seiner *Ausschüsse*, über Planungsalternativen entscheiden lässt. Die Ausschüsse des Kreistags dienen hierbei rechtlich der Vorbereitung der Beschlüsse des Kreistags.<sup>425</sup> Bei zweien der befragten Landkreise entscheidet der *Kreisausschuss* während der Aufstellung des Entwurfs des RROP über Planungsalternativen. Dies ist aufgrund der herausragenden Bedeutung des Kreisausschusses unter den Organen der Landkreise hervorzuheben.

Bei der Übertragung von Kompetenzen an bestimmte Stellen ist grundsätzlich sicherzustellen, dass die einer Stelle übertragene Kompetenz nicht gleichzeitig anderen Stellen zugeordnet wird, da anderenfalls die Gefahr von Konflikten zwischen den Stelleninhabern und von Störungen im Arbeitsablauf bestünde.<sup>426</sup> Eine Ausnahme hiervon bildet die Organisationsgestaltung nach dem Mehrlinien-Prinzip (vgl. Kapitel 11.3.3 Mehrlinien-Prinzip), bei dem Kompetenzüberschneidungen ausdrücklich zugelassen sind, bzw. gar absichtlich konstruiert werden.

---

<sup>424</sup> vgl. Niedersächsische Landkreisordnung (NLO) vom 22.08.1996 (Nds. GVBl. Nr. 16/1996, S. 365), § 26 „Rechtsstellung und Zusammensetzung“

<sup>425</sup> ebd. § 47 „Ausschüsse des Kreistags“, Abs. 1

<sup>426</sup> vgl. Vahs, D.: Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, 3. Aufl., Stuttgart 2001, S. 60 f.

## 13.2 Verantwortungen

Als *Verantwortung* werden die Verpflichtungen einer Stelle bzw. eines Aufgabenträgers bezeichnet.<sup>427</sup>

Das Ausmaß der Verantwortungen hängt direkt von den *Zielen* (bspw. erwartete Ergebnisse) und indirekt vom *Kompetenzrahmen* ab.<sup>428</sup> Objekte der Verantwortung können *Ressourcen*, *Ergebnisse* und *Verhalten* sein.<sup>429</sup> Die Stelleninhaber haben ihre Arbeitsergebnisse dann zu verantworten, wenn zwei Voraussetzungen erfüllt sind, nämlich

- sachliche Voraussetzungen, um mit der Aufgabenerfüllung beginnen zu können und
- formale Kompetenzen, um die Aufgabe erfüllen zu können.<sup>430</sup>

Verpflichtungen zu einem bestimmten Arbeitsergebnis werden als *Ergebnisverantwortung* bezeichnet.<sup>431</sup> Die Ergebnisverantwortung ist die wichtigste unter den Verantwortungsarten.<sup>432</sup>

„*Aufgaben, Verantwortungen und Kompetenzen müssen möglichst übereinstimmen (kongruent sein)*.“<sup>433</sup> Nur wenn der Stelleninhaber die für die Aufgabenerfüllung notwendigen Umsetzungs- und Leitungskompetenzen innehat, muss er auch für die Ergebnisse seiner Tätigkeit (also ggf. auch für Misserfolge) gerade stehen.<sup>434</sup>

Die Regionalplanung ist, von der Aufstellung eines RROP bis zur Planumsetzung, eine komplexe Aufgabe, die es seitens der Aufgabenträger zu erfüllen gilt. Um den/die Aufgabenträger jedoch zunächst einmal in die Lage zu versetzen, seine/ihre Aufgaben zu erfüllen, ist u.a. das hierfür erforderliche Maß an Entscheidungskompetenzen zu delegieren (vgl. *Kapitel 13.1 Kompetenzen*). Es

---

<sup>427</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 92

<sup>428</sup> ebd. S. 92

<sup>429</sup> ebd. S. 93 f.

<sup>430</sup> ebd. S. 93

<sup>431</sup> ebd. S. 94

<sup>432</sup> ebd. S. 94

<sup>433</sup> Vahs, D.: Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, 3. Aufl., Stuttgart 2001, S. 61

<sup>434</sup> vgl. Vahs, D.: Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, 3. Aufl., Stuttgart 2001, S. 61

entstehen in Wahrnehmung dieser Aufgabe und bei Zuordnung von Entscheidungskompetenzen sowohl komplexe Arbeitsergebnisse, als auch vielfältige und umfassende Ergebnisverantwortungen.

Bei der Delegation von Verantwortungen dürfte die innerhalb des Aufgabebereichs Regionalplanung elementare Pflichtaufgabe der Aufstellung des RROP, bzw. zunächst die der Entwicklung des Entwurfs des RROP, Berücksichtigung gefunden haben. Die Befragung der niedersächsischen Landkreise, der Region Hannover und des Zweckverbands „Großraum Braunschweig“ zur Zuordnung von Ergebnisverantwortungen (wichtigste Verantwortungsart!), die im Rahmen der Aufstellung des Entwurfs des RROP zum Tragen kommen, hat jedoch ein anderes Bild gezeigt:

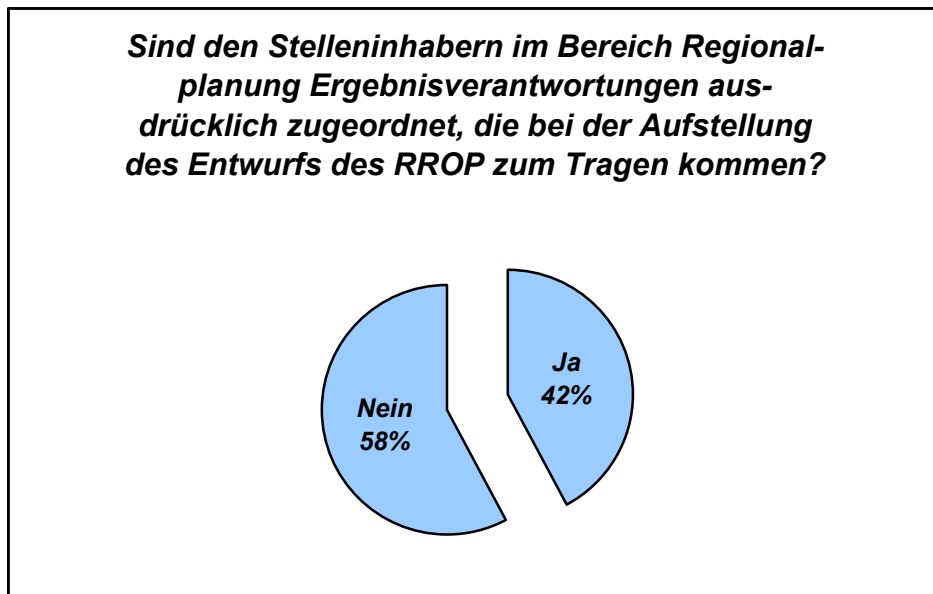


Abbildung 32: Ergebnisverantwortungen der Regionalplaner bei Aufstellung des RROP

Als *Ergebnisverantwortungen* werden die für einen Aufgabenträger geltenden Verpflichtungen zu einem bestimmten Arbeitsergebnis bezeichnet. Bei der Mehrzahl der Planungsträger sind den Stelleninhabern keine Ergebnisverantwortungen zugeordnet, die bei der Aufstellung des Entwurfs des RROP zum Tragen kommen. Die Zuordnung von Ergebnisverantwortungen kann eine Vielzahl von Sachverhalten zum Gegenstand haben, von hoher oder von geringerer Bedeutung, bspw. die Vorlage eines sachgerecht abgewogenen RROP-Entwurfs, oder die Erstellung eines RROP-Entwurfs, der die formalen Anforderungen an eine Landkreissatzung oder auch jene an eine Druckvorlage erfüllt.

## 14 Regionalplanung unter dem Aspekt der Professionalisierung

*Professionalisierung* bedeutet, die „Leistungsfähigkeit einer Organisation durch Wissens- und Kompetenz-Management abzusichern.“<sup>435</sup> Professionalität hat aber auch technische Gesichtspunkte, da neben dem Wissen auch das Vorhandensein von geeigneten informalen Arbeitsmitteln von großer Bedeutung ist<sup>436</sup> (zu *Arbeitsmitteln* vgl. Kapitel 10 *Regionalplanung unter dem Aspekt der Arbeitsteilung* u. Kapitel 16.2 *Informationssystem*).

Unter den Begriff *Professionalisierung* fällt im o.g. Sinne u.a. die Qualifizierung der regionalplanerischen Aufgabenträger. Zu berücksichtigen ist dabei bspw., dass Regionalplaner in hohem Maße mit Aufgabenträgern innerhalb der eigenen Behörde, aber auch mit denen in anderen Behörden, Institutionen, Unternehmen, und mit Privatleuten, interagieren. Dies gilt auch für Abstimmungen mit der oberen Landesplanung, bzw. solchen mit der kommunalen Bauleitplanung, da die Verwirklichung der Zielsetzungen der Regional- und Landesplanung gemeinsam mit der Bauleitplanung als einer der wichtigsten Bereiche des raumordnerischen Handelns betrachtet wird.<sup>437</sup> Hierfür müssen „tragfähige, aktuelle und umfassende Grundlagen verschiedenster Art gegeben sein, vor allem aber eine qualifizierte personelle Besetzung.“<sup>438</sup> Um der raumordnenden Funktion der RROP gerecht zu werden, ist es zweckdienlich, dass Regionalplaner die Gegebenheiten, Handlungsweisen und Akteure der kommunalen Bauleitplanung kennen und verstehen.<sup>439</sup> Zur Etablierung einer erfolgreichen/wirkungsvollen Regionalplanung ist daher im Hinblick auf die regionalplanerischen Stelleninhaber eine „hohe personelle Qualifikation mit Gestaltungskraft, politischem Augenmaß und Fingerpitzengefühl“<sup>440</sup> erforderlich. So ist eine geeignete Organisationsstruktur eine

---

<sup>435</sup> Bokranz, R., Kasten, L.: *Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung*. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 104

<sup>436</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: *Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung*. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 104

<sup>437</sup> So bspw. in: Ensslin, R.: *Umsetzung landes- und regionalplanerischer Zielsetzungen im Zusammenwirken mit der kommunalen Bauleitplanung*, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): *Grundriss der Landes- und Regionalplanung*, Hannover 1999, S. 285

<sup>438</sup> Ensslin, R.: *Umsetzung landes- und regionalplanerischer Zielsetzungen im Zusammenwirken mit der kommunalen Bauleitplanung*, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): *Grundriss der Landes- und Regionalplanung*, Hannover 1999, S. 285

<sup>439</sup> vgl. Ensslin, R.: *Umsetzung landes- und regionalplanerischer Zielsetzungen im Zusammenwirken mit der kommunalen Bauleitplanung*, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): *Grundriss der Landes- und Regionalplanung*, Hannover 1999, S. 278

<sup>440</sup> Ensslin, R.: *Umsetzung landes- und regionalplanerischer Zielsetzungen im Zusammenwirken mit der kommunalen Bauleitplanung*, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): *Grundriss der Landes- und Regionalplanung*, Hannover 1999, S. 278 f.

wesentliche Rahmenbedingung, letztlich ausschlaggebend für den Erfolg als Moderator dürfte jedoch „*die persönliche Qualifikation bzw. die Persönlichkeit des Planers bzw. der Planerin sein.*“<sup>441</sup>

Besondere Bedeutung erlangt die Qualifikation der Stelleninhaber eines etwaigen *zentralen Steuerungsdienstes* (vgl. *Kapitel 17 Berücksichtigung des Neuen Steuerungsmodells*). Während dort die *zentralen Servicestellen* aus den bisherigen Querschnittsämtern gebildet werden, sind die Aufgaben eines *zentralen Steuerungsdienstes* überwiegend neue Tätigkeitsbereiche, die entsprechend hohe Anforderungen an das Personal stellen.<sup>442</sup> Wird der zentrale Steuerungsdienst auch mit der Unterstützung der regionalplanerischen Aufgabenwahrnehmung betraut, so sind für die involvierten Stelleninhaber des zentralen Steuerungsdienstes entsprechende fachbezogene Grundkenntnisse unerlässlich.

### 14.1 Ausgangsqualifikation

Unter dem Aspekt der Professionalisierung soll hier jeweils lediglich die akademische oder nicht-akademische Ausgangsqualifikation betrachtet werden, nicht jedoch die Qualifizierung durch Maßnahmen der Weiterbildung. Die Untersuchung erfolgt bei Unterscheidung zwischen den Funktionen *Leitung, Sachbearbeitung, Technik, Schreibarbeiten*. In den nachfolgenden Formulierungen ist bspw. von *Leitungsaufgaben* statt von *Leitungsfunktionen* die Rede. Diesbezüglich gilt bspw. im Hinblick auf Leitungsstellen: Inhaber von Leitungsstellen üben Leitungsfunktionen aus, indem sie Leitungsaufgaben wahrnehmen.

---

<sup>441</sup> Priebes, A.: Neue Kooperationsstrategien zur Aufgabenerfüllung der Landes- und Regionalplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 308

<sup>442</sup> vgl. Hopp, H., Göbel, A.: Management in der öffentlichen Verwaltung. Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen, Stuttgart 1999, S. 93

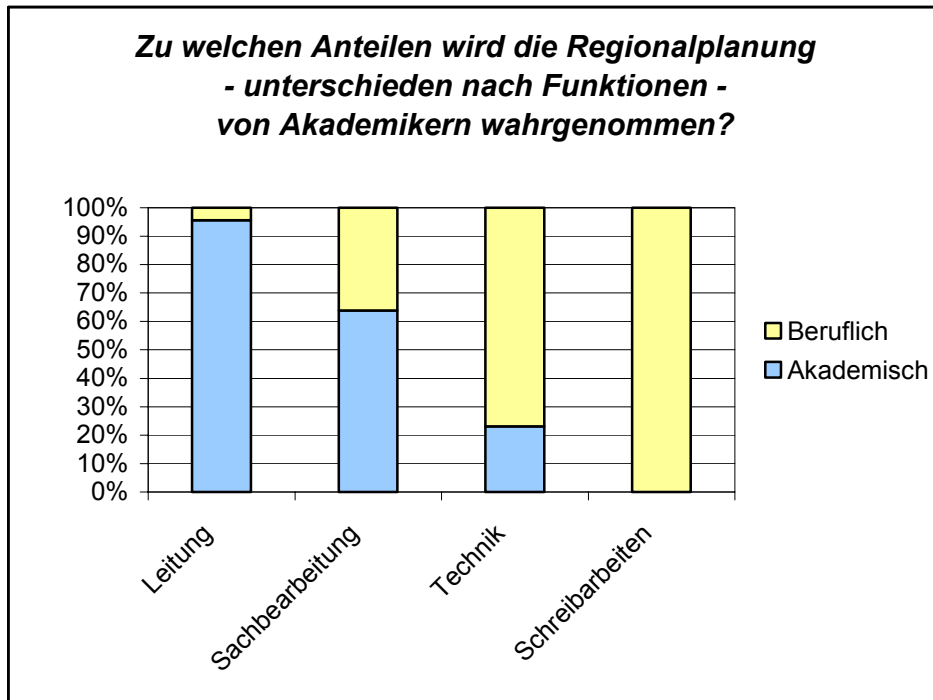


Abbildung 33: Regionalplanerische Aufgabenwahrnehmung durch Akademiker

Die Befragung der niedersächsischen Planungsträger zur Besetzung der Stellen im Aufgabenbereich Regionalplanung zeigt, dass die Planungsträger dort viele Akademiker einsetzen. Dies gilt insbesondere für die Stellen, deren Stelleninhaber vorwiegend Leitungsaufgaben wahrnehmen. Hier werden beinahe ausschließlich Akademiker eingesetzt, während die Sachbearbeitung zumindest zu etwa zwei Dritteln von Akademikern erbracht wird. Der Einsatz von Akademikern geht gewöhnlich mit entsprechend hohen Personalkosten einher. Die akademischen Leitungskräfte, die dem Aufgabenbereich Regionalplanung vorstehen, üben jedoch gewöhnlich auch gegenüber nicht-regionalplanerischen Aufgabenträgern Leitungsfunktionen aus. Die Besetzung der Leitungsstellen resultiert insofern nicht allein aus regionalplanerischen Anforderungen heraus.



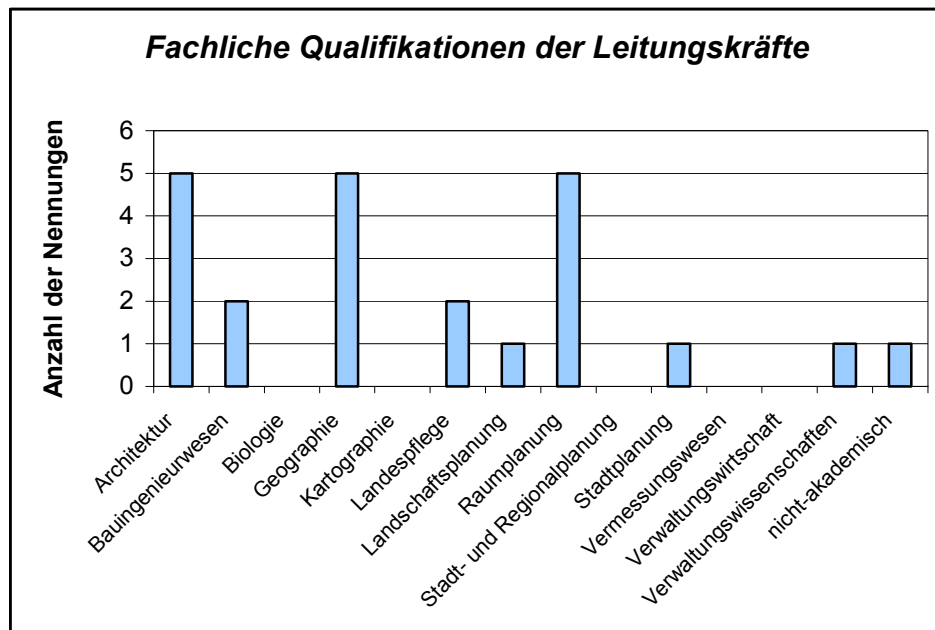


Abbildung 34: Fachliche Qualifikationen der Leitungskräfte

Die Befragung der niedersächsischen Planungsträger zu den fachlichen Qualifikationen derjenigen Stelleninhaber im Aufgabenbereich Regionalplanung, die vorwiegend Leitungsaufgaben wahrnehmen, zeigt eine hohe Bandbreite der fachlichen Qualifikationen der Stelleninhaber. Signifikante Häufungen finden sich hinsichtlich der Studiengänge *Architektur*, *Geographie* und *Raumplanung*. *Geographie* und *Raumplanung* sind Studiengänge mit einem hohen Querschnittscharakter. Absolventen des Studiengangs *Raumplanung* bringen, wie die von einzelnen hier nicht ausdrücklich genannten ähnlichen Studiengängen, zudem profunde Kenntnisse im Bereich der Bauleitplanung mit. Dies ist insofern hervorhebenswert, als dass es dem Regionalplaner aus der Kenntnis und Analyse der kommunalen Bauleitplanung heraus möglich ist, treffsichere und wirkungsvolle Zielsetzungen für die Entwicklung des Gesamttraums in Form von Zielen, Grundsätzen und sonstigen Erfordernissen klar zu formulieren.<sup>443</sup>

<sup>443</sup> vgl. Ensslin, R.: Umsetzung landes- und regionalplanerischer Zielsetzungen im Zusammenwirken mit der kommunalen Bauleitplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 279

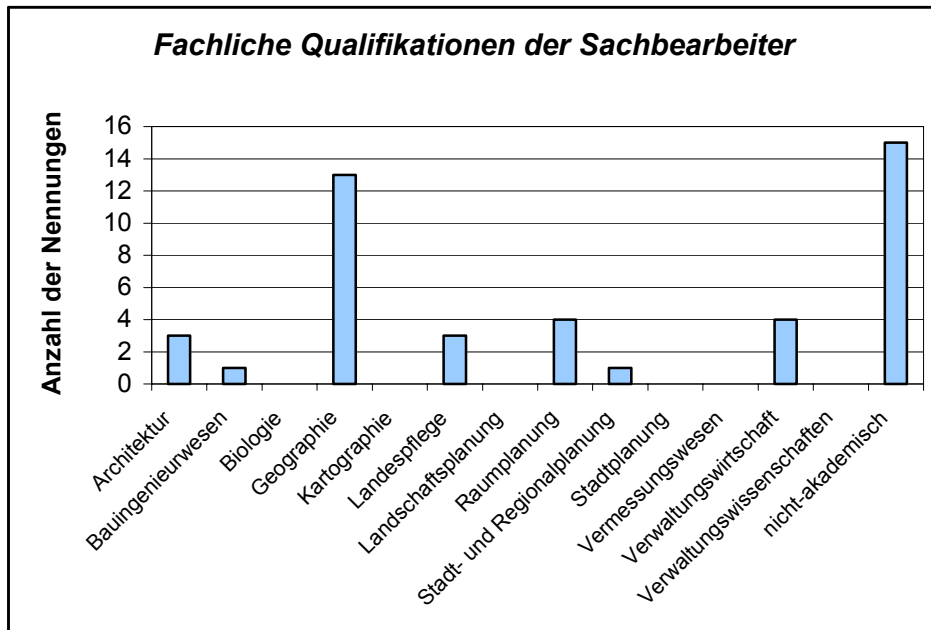


Abbildung 35: Fachliche Qualifikationen der Sachbearbeiter

Die Befragung der niedersächsischen Planungsträger zu den fachlichen Qualifikationen derjenigen Stelleninhaber im Aufgabenbereich Regionalplanung, die vorwiegend Aufgaben der Sachbearbeitung wahrnehmen, zeigt eine hohe Bandbreite der fachlichen Qualifikationen der Stelleninhaber. Signifikante Häufungen finden sich hinsichtlich des Studiengangs *Geographie* und der Stelleninhaber mit nicht-akademischer Ausbildung.

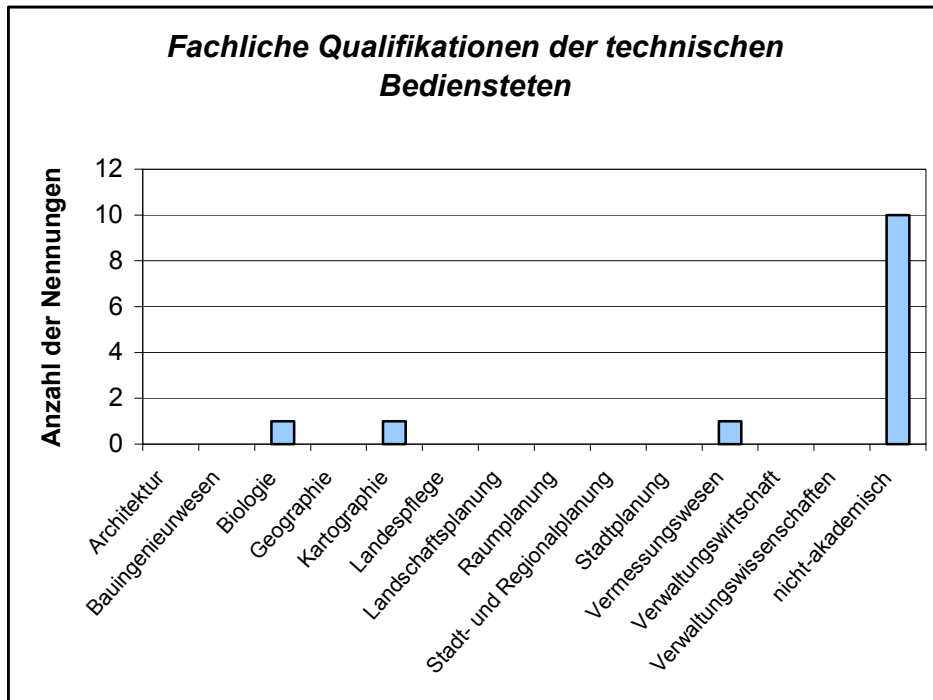


Abbildung 36: Fachliche Qualifikationen der technischen Bediensteten

Die Befragung der niedersächsischen Planungsträger zu den fachlichen Qualifikationen derjenigen Stelleninhaber im Aufgabenbereich Regionalplanung, die vorwiegend technische Aufgaben wahrnehmen, zeigt, dass für diese Aufgaben beinahe ausschließlich Kräfte mit nicht-akademischer Ausbildung eingesetzt werden, was auch zu erwarten war.

#### 14.2 Besoldung bzw. Vergütung

Die Besetzung von Stellen ist mit der Zahlung einer Besoldung/Vergütung verbunden. Bei der Auswertung der Befragung der niedersächsischen Planungsträger wurden hinsichtlich der angegebenen Besoldungs-/Vergütungsgruppen diejenigen ausgewertet, die der gemäß Stellenplan vorgesehenen Entgeltgruppe entsprechen. Aufgrund tarifrechtlicher Vorschriften („Bewährungsaufstieg“) wurden die jeweiligen Entgeltgruppen u.U. vom jeweiligen Stelleninhaber noch nicht erreicht.

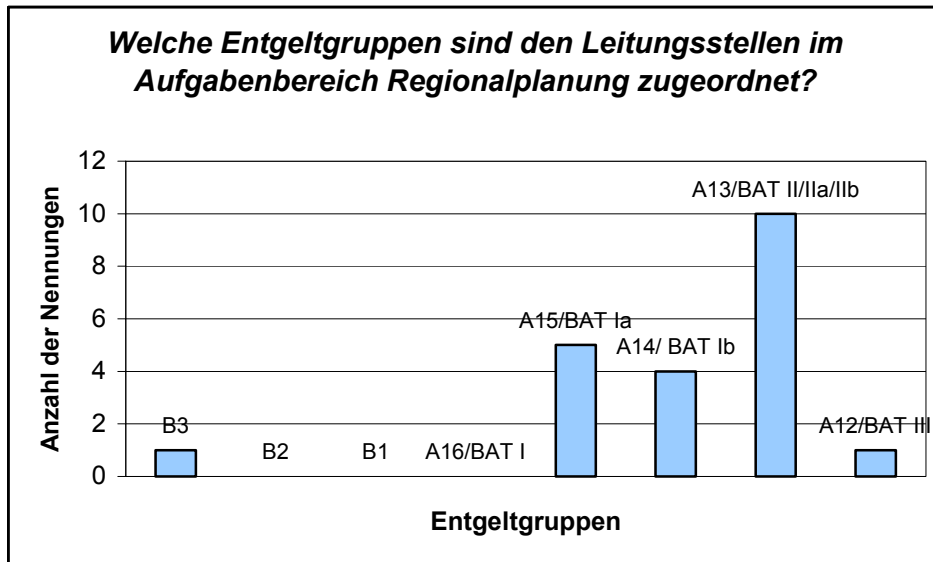


Abbildung 37: Entgeltgruppen der Leitungsstellen

Die Stelleninhaber, die für den Aufgabenbereich Regionalplanung überwiegend Leitungsaufgaben wahrnehmen, tun dies im Regelfall in der Position eines *Amtsleiters*. Diesen Stellen haben die Planungsträger beinahe ausschließlich Entgeltgruppen des höheren Dienstes zugeordnet. Dies geht damit einher, dass es sich bei den Stelleninhabern beinahe in Gänze um Akademiker handelt (vgl. *Abbildung 33: Regionalplanerische Aufgabenwahrnehmung durch Akademiker*). Die Befragung der niedersächsischen Planungsträger zu den Entgeltgruppen derjenigen Stelleninhaber im Aufgabenbereich Regionalplanung, die vorwiegend Leitungsaufgaben wahrnehmen, zeigt eine signifikante Häufung im Bereich der Entgeltgruppen-Kategorie **A13/BAT II/IIa/IIb**. Fast ebenso viele Nennungen wie in der vorgenannten Klasse ergibt jedoch eine Zusammenfassung der Klassen **A15/BAT Ia** und **A14/BAT Ib**. Die im obigen Diagramm angegebene Nennung in der Besoldungsgruppe **B3** rührt aus besonderen Rahmenbedingungen heraus, auf die hier nicht näher eingegangen werden soll.

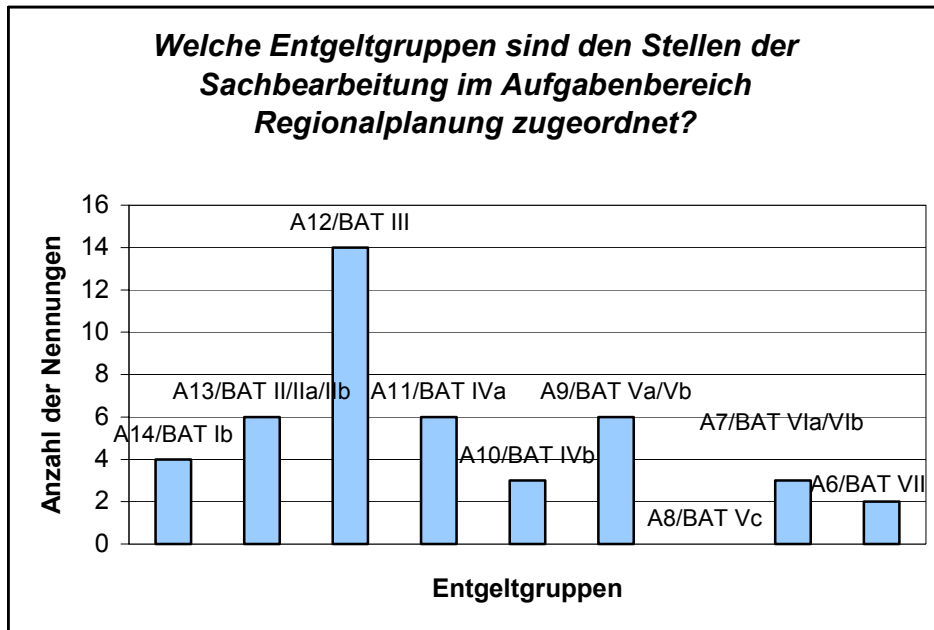


Abbildung 38: Entgeltgruppen der Sachbearbeitungsstellen

Eine große Bandbreite von Entgeltgruppen entfällt auf die Sachbearbeitung. Den Stellen, denen überwiegend Aufgaben der Sachbearbeitung zugeordnet sind, haben die Planungsträger Besoldungs- und Vergütungsgruppen des höheren, des gehobenen und des mittleren Dienstes zugeordnet. Eine signifikante Häufung zeigt sich im Bereich der Entgeltgruppen-Kategorie **A12/BAT III**. Die für Tätigkeiten der Sachbearbeitung vergleichsweise hohe Vergütung dürfte überwiegend seine Ursache darin haben, dass hier der Anteil der Akademiker bei etwa zwei Drittel liegt (vgl. *Abbildung 33: Regionalplanerische Aufgabenwahrnehmung durch Akademiker*).

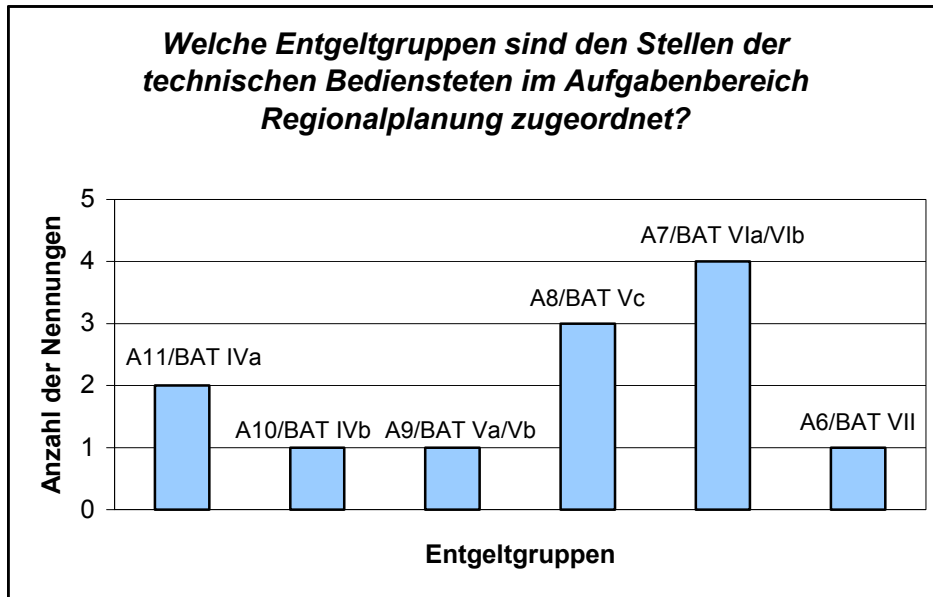


Abbildung 39: Entgeltgruppen der Stellen der technischen Bediensteten

Die Stellen mit überwiegend technischen Aufgaben sind Stellen des gehobenen und des mittleren Dienstes. Die Besetzung dieser Stellen mit Akademikern spielt hier nur noch eine vergleichsweise untergeordnete Rolle (vgl. *Abbildung 33: Regionalplanerische Aufgabenwahrnehmung durch Akademiker*). Hieraus lässt sich erklären, dass der Schwerpunkt der Nennungen im Bereich der Entgeltgruppen-Kategorien **A8/BAT Vc** und **A7/BAT VIa/VIb** liegt.

## 15 Regionalplanung unter dem Aspekt der Formalisierung

15

Da organisatorische Regelungen nur dann hilfreich sind, wenn sie eindeutig und für diejenigen jederzeit zugänglich sind, die sie betreffen, ist die *Formalisierung* eine der Kernaufgaben der Organisation.<sup>444</sup> Es ist jedoch nicht erforderlich, wäre gar zu bürokratisch, versuchte man sämtliche regelungsbedürftigen Sachverhalte formal festzulegen und zu dokumentieren.<sup>445</sup> Es ist zweckmäßig, „einen mehr oder weniger großen Teil an Regelungen als Art ‚ungeschriebene‘ Gesetze aus dem täglichen Geschäftsbetrieb heraus entstehen zu lassen, was man als informale Organisation bezeichnet.“<sup>446</sup>

### *Vorteile der Formalisierung*

#### Die Formalisierung

- liefert einen Beitrag zur Steuerung und Kontrolle des Mitarbeiterverhaltens,
- macht die Zuordnung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen transparenter,
- erhöht die Effizienz im Hinblick auf die Bewältigung von gegenseitigen Abhängigkeiten und Schnittstellen,
- erleichtert über die Dokumentierung von Arbeitsvorgängen einen Wechsel der Stelleninhaber,
- erleichtert über die Dokumentierung von organisatorischen Regelungen das Aufdecken ggf. vorhandener Doppelarbeiten und Aufgaben- und Kompetenzüberschneidungen, und auf diese Weise das Erschließen von Rationalisierungspotenzialen.<sup>447</sup>

Das Dokumentieren insbesondere von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen hat für die Regionalplanung eine hohe Bedeutung. Diese Bedeutung ist erstens in dem Erfordernis begründet, die Abgrenzung der *Querschnittsaufgabe Regionalplanung* nach außen hin gegenüber anderen Fachplanungen zu definieren und für die betroffenen Aufgabenträger ersichtlich zu machen. Sind bspw. im Rahmen der Aufstellung des RROP von anderen Fachplanungen Vorleistungen zu erbringen, bevor diese in die regionalplanerische Abwägung ein-

---

<sup>444</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 104

<sup>445</sup> ebd. S. 24

<sup>446</sup> Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 24

<sup>447</sup> vgl. Vahs, D.: Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, 3. Aufl., Stuttgart 2001, S. 115

gehen, so ergibt sich hieraus ein Bündel von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen. Zweitens ist es zweckmäßig, den Regionalplanern dokumentierte und klar definierte Regelungen hinsichtlich der für die regionalplanerischen Abwägungsprozesse bedeutsamen Kompetenzen und Verantwortungen „an die Hand zu geben“, um ihr Handeln – v.a. bei Abwägungsprozessen mit großer Tragweite – „abzusichern“ (zu *Abwägungsentscheidungen der Aufgabenträger der Regionalplanung bzw. der Organe der Landkreise vgl. Kapitel 13.1 Kompetenzen*).

### *Nachteile der Formalisierung*

#### Die Formalisierung

- ist durch die schriftliche Erfassung und laufende Aktualisierung der Regelungen kostenintensiv,
- behindert im Falle von zu starren Regelungen eine schnelle Reaktion auf veränderte Rahmenbedingungen,
- kann sich im Falle einer durch die Formalisierung von Vorgängen entstehenden „Papierflut“ negativ auf die Motivation der Mitarbeiter zu eigenverantwortlichem Handeln auswirken.<sup>448</sup>

Um dem Entstehen von nachteiligen Folgen der Formalisierung vorzubeugen, ist dafür Sorge zu tragen, dass der Grad der Formalisierung an die jeweiligen Rahmenbedingungen angepasst wird.<sup>449</sup> Grundsätzlich ist die Formalisierung von Arbeitsabläufen desto zweckmäßiger, je *planbarer* und *gleichförmiger* diese sind.<sup>450</sup> Hinsichtlich der Organisationshierarchie bedeutet dies, dass „*das Ausmaß der Formalisierung mit aufsteigender Hierarchie abnimmt [...]*“.<sup>451</sup> Planbar und gleichförmig im o.g. Sinne sind insbesondere förmliche Verfahren. So eignen sich bspw. Verwaltungsaufgaben der unteren Landesplanung auf Sachbearbeitungsebene eher zur Formalisierung, als Aufgaben im Rahmen der regionalplanerischen Planumsetzung, bspw. auf Dezernentenebene.

---

<sup>448</sup> vgl. Vahs, D.: Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, 3. Aufl., Stuttgart 2001, S. 115

<sup>449</sup> ebd. S. 115

<sup>450</sup> ebd. S. 115

<sup>451</sup> Vahs, D.: Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, 3. Aufl., Stuttgart 2001, S. 115



## 15.1 Organigramme

Als *Organigramm* wird eine „grafische oder tabellarische Darstellung der Organisationseinheiten bezeichnet, der mindestens ihre Bezeichnungen und hierarchischen Beziehungen (Weisungsbeziehungen) zu entnehmen sind.“<sup>452</sup> Organigramme können über o.g. Informationen hinausgehende weitere Angaben enthalten, bspw. zur personellen Besetzung, zu Hauptaufgaben, oder zu Ordnungsbegriffen (bspw. Kostenstellen, Telefonnummern).<sup>453</sup> Mit Hilfe von Organigrammen wird die *Konfiguration* abgebildet, während sich Hinweise auf die *Arbeitsteilung* nur begrenzt, und Informationen zur *Koordination* und *Delegation* gar nicht entnehmen lassen<sup>454</sup> (zur *Auswertung der Organigramme hinsichtlich der hierarchischen Einordnung der Regionalplanung* vgl. *Abbildung 20: Hierarchische Einordnung der Regionalplanung*). Durch Organigramme und Geschäftsverteilungspläne werden, im Gegensatz zu Stellenbeschreibungen, hierarchische Strukturen ersichtlich, aber nicht detailliert dokumentiert.<sup>455</sup>

## 15.2 Stellenbeschreibungen

Die detailliertesten Dokumentationen der hierarchischen Organisationsstruktur sind *Stellenbeschreibungen*.<sup>456</sup> Eine *Stellenbeschreibung* ist eine Dokumentation, „der die hierarchische Eingliederung einer Stelle in die Organisationsstruktur sowie organisatorische Regelungen zu entnehmen sind, welche mindestens die zu erfüllenden Aufgaben, Stellvertretungen, Kompetenzen und Verantwortungen betreffen.“<sup>457</sup>

Stellenbeschreibungen dienen

- als Informationsgrundlage für das Organisationsmanagement,
- als Arbeitshilfe bei Stellenausschreibung und -besetzung,
- als Grundlage für die Entwicklung von Zielvereinbarungen, und sie
- verstärken das Verantwortungsbewusstsein durch die Offenlegung von Zuständigkeiten.<sup>458</sup>

<sup>452</sup> Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 165

<sup>453</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 165

<sup>454</sup> ebd. S. 165

<sup>455</sup> ebd. S. 221

<sup>456</sup> ebd. S. 202

<sup>457</sup> Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 202

<sup>458</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung.

*Anforderungsbeschreibungen* sind erweiterte Stellenbeschreibungen. Es handelt sich bei ihnen um Dokumentationen zu bewältigender Arbeitsschwierigkeiten (Anforderungen einer Stelle), denen alle Informationen zu entnehmen sind, um Stellen Entgeltgruppen zuzuordnen.<sup>459</sup> Dabei sind solche Anforderungen gemeint, die aufgrund arbeitsrechtlicher Normen (insbesondere Tarifvertrag) für die Zuordnung zu Entgeltgruppen maßgeblich sind.<sup>460</sup>

In manchen Institutionen werden bspw. Stellenbeschreibungen für alle Leitungsstellen, und in anderen Institutionen für Ausführungsstellen und für untere Leitungsstellen entwickelt.<sup>461</sup> Die Mehrzahl der Experten auf dem Gebiet des Organisationsmanagements scheint sich derzeit für eine Anwendung von Stellenbeschreibungen auf allen hierarchischen Ebenen auszusprechen.<sup>462</sup>

Stellenbeschreibungen sollten weder zu detailliert noch zu pauschal ausgeformt werden, da

- zu detaillierte Stellenbeschreibungen die Gefahr bergen, dass viele Stelleninhaber sie eher als lästig oder als Selbstzweck empfinden, denn als hilfreich, und
- zu pauschale Stellenbeschreibungen die Gefahr bergen, dass für das Tagesgeschäft wichtige organisatorische Regelungen nicht enthalten sind, und viele Stelleninhaber sie daher als entbehrlich empfinden.<sup>463</sup>

Stellenbeschreibungen können dann sinnvoll sein, wenn

1. man aufgrund der „Größe“ der Institution nicht auf formale organisatorische Regelungen verzichten kann,
2. das Ausmaß an Arbeitsteilung zu einem erheblichen Koordinierungsbedarf führt,
3. die Aufgaben der Stelleninhaber nicht oft und kurzfristig wechseln.<sup>464</sup>

Das Vorliegen der vorstehend genannten drei Voraussetzungen für ein sinnvolles Arbeiten mit Stellenbeschreibungen ist für die niedersächsischen Landkreise allesamt zu bejahen. Die Landkreise nehmen mit Hunderten von Mitar-

---

Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 203

<sup>459</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung.

Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 202

<sup>460</sup> ebd. S. 202

<sup>461</sup> ebd. S. 203

<sup>462</sup> ebd. S. 203

<sup>463</sup> ebd. S. 203

<sup>464</sup> ebd. S. 204

beitern vielfältige Aufgaben wahr, und es liegt ein Ausmaß an Arbeitsteilung – v.a. in Form der *Artteilung* – vor, das zu einem erheblichen Koordinierungsbedarf führt. Auch wechseln die Aufgaben der Stelleninhaber im Allgemeinen nicht oft und kurzfristig. Die Wahrnehmung vieler Aufgaben der Planungsträger beruht auf rechtlichen Verpflichtungen (vgl. *Anlage 1: eigener und übertragener Wirkungskreis nach § 2 und § 3 NLO*) und weist daher ein hohes Maß an Beständigkeit auf. Unter anderem aufgrund eines hohen Maßes an Kontinuität hinsichtlich der Aufgaben der Planungsträger, in Verbindung mit den im öffentlichen Dienst üblichen arbeits- und tarifrechtlichen Regelungen, gibt es nur ein geringes Maß an Fluktuation; Stelleninhaber wechseln besonders im Vergleich mit anderen Branchen nicht oft und kurzfristig. Stellenbeschreibungen eignen sich grundsätzlich – folgt man den o.g. Voraussetzungen – in besonderem Maße für die öffentliche Verwaltung, ebenso wie in diesem Fall für die niedersächsischen Planungsträger. Ob und inwiefern Stellenbeschreibungen bei den niedersächsischen Planungsträgern, bezogen auf den Aufgabenbereich Regionalplanung, Verwendung finden, gilt es daher zu untersuchen.



Abbildung 40: Einsatz von Stellenbeschreibungen

Stellenbeschreibungen finden bei der überwiegenden Zahl der Planungsträger, bezogen auf den Aufgabenbereich Regionalplanung, Verwendung. Bei all den Planungsträgern, die Stellenbeschreibungen für den Aufgabenbereich Regionalplanung einsetzen, werden diese mit der Qualität von Anforderungsbeschreibungen zur Zuordnung der Stellen zu Entgeltgruppen eingesetzt. Die Tatsache, dass viele Planungsträger auf Stellenbeschreibungen verzichten, und diejenigen Planungsträger, die diese verwenden, Stellenbeschreibungen in Form von Anforderungsbeschreibungen zur Zuordnung von Stellen zu Entgeltgruppen

## Regionalplanung unter dem Aspekt der Formalisierung

verwenden, kann als Indiz dafür gewertet werden, dass die Landkreisverwaltungen Stellenbeschreibungen mehr als geeignetes Mittel zur Festlegung von Entgeltgruppen, denn als ein solches zur Dokumentation der hierarchischen Organisationsstruktur, beurteilen.

15

## 16 Sekundärorganisation

Die Sekundärorganisation „ergänzt die Primärorganisation, wenn es um bestimmte Aufgabenstellungen geht, die entweder nicht auf Dauer angelegt sind, oder abteilungsübergreifende Themen betreffen.“<sup>465</sup>

### 16.1 Befristete Projektorganisation

Zu den o.g. nicht auf Dauer angelegten Aufgabenstellungen gehört die Abwicklung von Projekten. Diese kann organisatorische Anpassungen erfordern, die sich jedoch nicht in der Primärorganisation niederschlagen, sondern in die Sekundärorganisation Eingang finden. Solch ein Projekt ist ein „*einmaliges Vorhaben mit einem definierten Beginn und einem festgelegten Abschluss. Neben der Einmaligkeit und der zeitlichen Befristung zeichnen sich Projekte häufig auch durch eine relative Neuartigkeit aus, d.h. die Wege zur Lösung der Aufgaben sind für gewöhnlich nicht vorher bekannt.*“<sup>466</sup> Entscheidend ist, dass Projekte gewöhnlich in ihrem Wirkungsgeschehen die Grenzen festgelegter Verwaltungsbereiche überschreiten, und sowohl die Mitwirkung verschiedener Spezialisten erfordern, als auch die gemeinsame Nutzung vorhandener Ressourcen.<sup>467</sup>

Mittlerweile gehen Unternehmen dazu über, ganze Arbeitsbereiche nur noch in Projektform zu organisieren, wobei der Bereich der *Forschung und Entwicklung* eine Vorreiterrolle einnimmt.<sup>468</sup> Dies geschieht häufig in Form der *Matrixorganisation*, die in diesem Zusammenhang aufgrund des Projektbezugs auch als *Matrix-Projektorganisation* bezeichnet wird.<sup>469</sup> Auch Projekte der Regionalplanung ließen sich innerhalb einer solchen Matrix-Projektorganisation durchführen.

---

<sup>465</sup> Hopp, H., Göbel, A.: Management in der öffentlichen Verwaltung. Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen, Stuttgart 1999, S. 127 f.

<sup>466</sup> Schreyögg, G.: Grundlagen moderner Organisationsgestaltung, 3. Aufl., Wiesbaden 1999, S. 190

<sup>467</sup> vgl. Schreyögg, G.: Grundlagen moderner Organisationsgestaltung, 3. Aufl., Wiesbaden 1999, S. 190

<sup>468</sup> ebd. S. 190

<sup>469</sup> ebd. S. 190

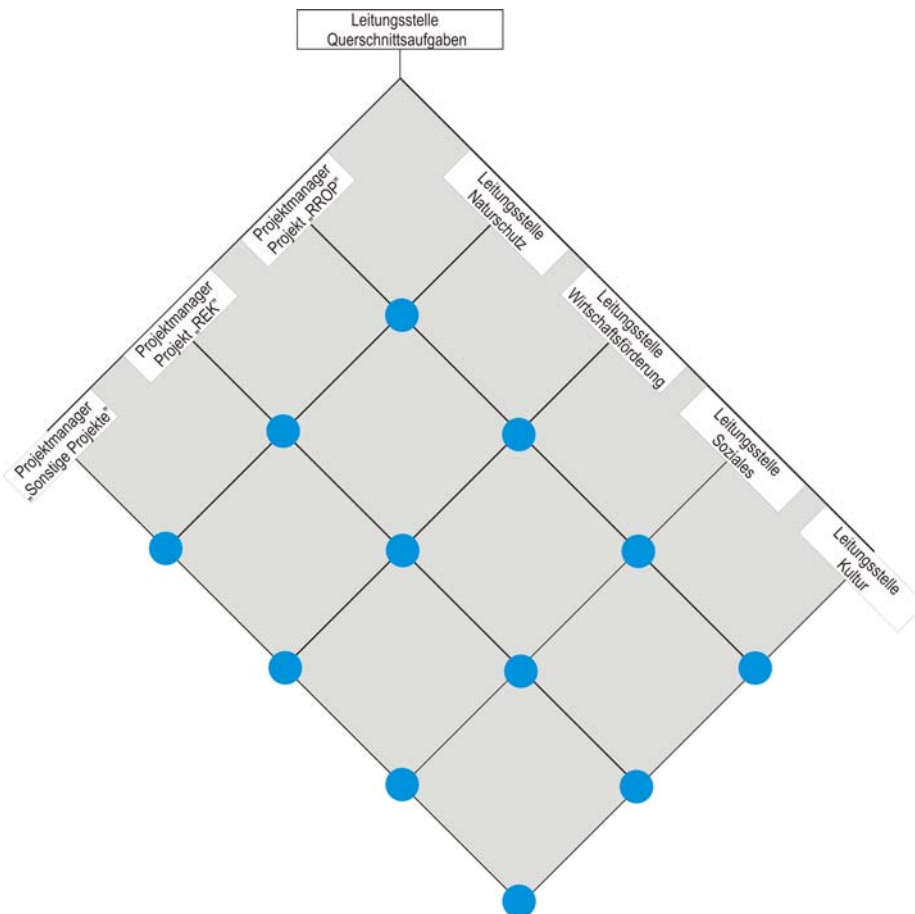


Abbildung 41: Matrix-Projectorganisation für regionalplanerische Projekte

Als Matrixstellen stünden hierbei den einbezogenen Ressorts die jeweiligen Projektmanager (bspw. zur Aufstellung des RROP oder zur Entwicklung eines REK) gegenüber. Die Matrix-Schnittstellen wären lediglich inhaltlicher und nicht institutioneller Art.

## 16.2 Informationssystem

Das *Informationssystem*, als einer der Bestandteile der Sekundärorganisation, ist grundsätzlich ein abteilungsübergreifendes Thema. Es hat einen großen Einfluss auf die Prozesse.<sup>470</sup> Als *Informationssystem* wird das „*technische System der Informationserfassung, -verarbeitung und -darbietung*“<sup>471</sup> bezeichnet. Wesentliche Bestandteile des Informationssystems sind Hard- und Software, Kompe-

<sup>470</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 231

<sup>471</sup> Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 231

tenzen (bspw. Zugriffsrechte) und Verantwortungen.<sup>472</sup>

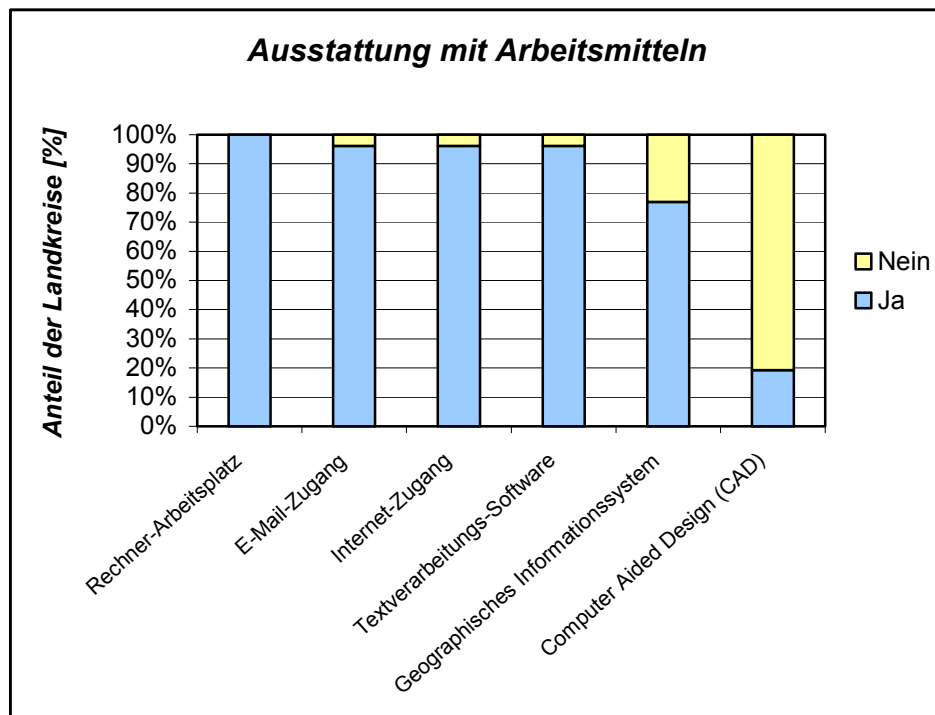


Abbildung 42: Ausstattung mit Arbeitsmitteln

Eine erste Bestandsaufnahme im Hinblick auf das Vorhandensein und die Zugänglichkeit von Arbeitsmitteln vermittelt ein gutes Bild hinsichtlich der technischen Infrastruktur. Rechner-Arbeitsplätze sowie E-Mail- und Internet-Zugänge liegen beinahe flächendeckend vor. Den regionalplanerischen Aufgabenträgern lediglich eines Landkreises steht keine Textverarbeitungs-Software zur Verfügung. Geographische Informationssysteme (GIS) sind in großer Mehrheit vorhanden. Einzelne Planungsträger bedienen sich zur Planerstellung, neben den von ihnen eingesetzten GIS, auch Software im Bereich des sog. Computer Aided Designs (CAD).

Abgebildet wird jedoch lediglich die Ausstattung des Aufgabenbereichs Regionalplanung insgesamt. Im Falle der Ausstattung mit Rechner-Arbeitsplätzen bedeutet das Ergebnis der Erhebung bspw., dass bei allen Planungsträgern dem Aufgabenbereich Regionalplanung mindestens ein solcher Arbeitsplatz zur Verfügung steht. Nicht erhoben wurde im Rahmen der Befragung der Planungsträger ob denn auch tatsächlich jeder einzelne Arbeitsplatz über einen Rechner verfügt, wie die Rechner ausgestattet sind (bspw. mit einem Drucker), ob jeder Stellen-

<sup>472</sup> vgl. Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 231

inhaber an seinem Arbeitsplatz über einen E-Mail-Zugang und einen Internet-Zugang verfügt, und ob auf jedem der verfügbaren Rechner eine Textverarbeitungs-Software installiert ist. Ob die Rechner-Arbeitsplätze untereinander vernetzt sind, und auf diese Weise ein Datenaustausch möglich ist, wurde ebenfalls nicht erhoben. Nicht untersucht wurde auch, wie viele der Stelleninhaber an ihren Arbeitsplätzen auf das ggf. vorhandene GIS zugreifen können, ob es sich bei den eingesetzten GIS-Versionen um Eingabe-Arbeitsplätze oder lediglich um Auskunfts-Arbeitsplätze handelt, um welche Zusatzmodule (sog. *Fachschalen*) die GIS-Grundversionen erweitert wurden, welche Geodaten bereitgehalten werden, und v.a. ob es sich bei den GIS um sog. *Insellösungen* handelt, die bspw. nur im Aufgabenbereich Regionalplanung eingesetzt werden, oder aber diese mit anderen Fachplanungen verknüpft sind (bspw. *Statistik, Bauverwaltung, Naturschutz, Wirtschaftsförderung, Katastrophenschutz*).

Es ist für die Nutzung des Mediums *E-Mail* immens wichtig, dass die Mitarbeiter an ihren Arbeitsplätzen über die Möglichkeit verfügen, E-Mails zu empfangen und zu versenden. Nachfolgendes Beispiel aus der Praxis soll kurz illustrieren, welche umfangreiche Arbeitsprozesse entstehen können, wenn bspw. nicht jeder Stelleninhaber an seinem Arbeitsplatz über einen E-Mail-Zugang verfügt: *Zweimal am Tag fragt ein Mitarbeiter die eingehenden E-Mails des einzigen E-Mail-Zugangs eines Amtes ab. Eine eingehende E-Mail wird von dem Mitarbeiter ausgedruckt. Der Mitarbeiter betätigt sich als Bote und läuft mit der ausgedruckten E-Mail zu dem Mitarbeiter, an den die E-Mail adressiert ist. Diesem Mitarbeiter, der ein Stockwerk höher im gleichen Gebäude untergebracht ist, wird die ausgedruckte E-Mail übergeben. Um die E-Mail zu beantworten, bespricht der Mitarbeiter ein Tonband und leitet dieses an eine Sekretärin weiter, die im Stockwerk unter ihm (dem Mitarbeiter benachbart, der die E-Mail abfragt und ausdruckt) untergebracht ist. Die Sekretärin tippt das Antwortschreiben an ihrem Rechner-Arbeitsplatz, speichert es, und druckt es aus. Den Ausdruck leitet sie zur Durchsicht und ggf. Korrektur an den Mitarbeiter weiter, der das Tonband besprochen hat. Der mit den Korrektur-Anmerkungen versehene Ausdruck wird anschließend wieder der Sekretärin überbracht. Die Sekretärin korrigiert das Schreiben, speichert es auf einer Diskette, und läuft damit zu dem Arbeitsplatz, über den sich auf den E-Mail-Zugang des Amtes zugreifen lässt. Hier werden das auf der Diskette gespeicherte Schreiben mit einer Textverarbeitungs-Software sowie die E-Mail-Software aufgerufen. Das Schreiben wird mit der „Kopieren“-Funktion der Textverarbeitungs-Software digital kopiert und mit der „Einfügen“-Funktion der E-Mail-Software in eben diese eingefügt und als E-Mail versandt.*



Dieses Beispiel mutet zwar wie eine Fiktion an, ist jedoch keineswegs eine solche. Gleichwohl soll auf diese Weise nicht der Eindruck vermittelt werden, ein derartiges Vorgehen wäre bei einer Mehrzahl der Planungsträger üblich. Vielmehr ist zu hoffen, dass eine derart unzureichende Ausstattung mit E-Mail-Zugängen und eine solch lange anlassbezogene Prozesskette einen Einzelfall darstellt. Das Beispiel veranschaulicht jedoch besonders deutlich die Problematik. Noch immer ist es bei einigen Planungsträgern nicht selbstverständlich, dass jeder Büro-Arbeitsplatz wenigstens über einen Rechner mit einem Drucker und einem E-Mail-Zugang verfügt. Das Medium *E-Mail* dient in hohem Maße auch der internen Kommunikation sowie dem Austausch digitaler Daten (ggf. verwaltungsinterner Datenaustausch mit Hilfe von Netzwerken). Die unternehmensweite Einrichtung von E-Mail-Zugängen hat in einigen Unternehmen, bspw. im Bankensektor, bisweilen gar zu einer wahren Informationsflut geführt, die Mitarbeiter kommen dem Lesen der intern versendeten Arbeitsanweisungen und dergleichen kaum noch nach. Dies tut dem Nutzen dieses Mediums jedoch keinen Abbruch, sondern dürfte diesen vielmehr unterstreichen. Eine nicht ausreichende Ausstattung in diesem Bereich führt bspw. zu mangelnder Akzeptanz dieses Mediums durch die Mitarbeiter, zu sog. *Medienbrüchen* und unbefriedigender Doppelarbeit mit damit einhergehenden (teilweise enorm hohen!) Zeitverlusten, zu Mängeln im Bereich der internen Koordination durch Kommunikation, oder zu einem Image-Schaden der öffentlichen Verwaltung (hier des Planungsträgers) in der Öffentlichkeit.

Die überfachliche Ausrichtung spricht dafür, seitens der Regionalplanung die Rolle eines Quer- und Vordenkers zu übernehmen.<sup>473</sup> So stehen innerhalb der regionalplanerischen Aufgabenwahrnehmung *Beratung*, *Informationstätigkeit* und *konzeptionelle Arbeit* in einer engen Verbindung zueinander.<sup>474</sup> Um die Raumentwicklung jedoch tatsächlich beeinflussen zu können, ist es vonnöten, dass die Landes- und Regionalplanung sich selbst die für eine überzeugende Beratung notwendigen Informationen beschafft und konzeptionell aufbereitet.<sup>475</sup> Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass die Landes- und Regionalplanung über entsprechende personelle und materielle Ressourcen verfügt.<sup>476</sup> Gerade für die Regionalplanung mit einer Fülle von unterschiedlichsten zu verarbeitenden Daten ist daher eine gut ausgebaute und funktionierende technische Infrastruktur unabdingbar. So sind ein laufend aktualisiertes GIS und statistisch ausgewertete Bestandserhebungen über raumrelevante Daten, Planungen und Entwicklungen

---

<sup>473</sup> vgl. Prieb, A.: Neue Kooperationsstrategien zur Aufgabenerfüllung der Landes- und Regionalplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 306

<sup>474</sup> ebd. S. 306

<sup>475</sup> ebd. S. 306

<sup>476</sup> ebd. S. 306

die tägliche Grundlage für den landesplanerischen<sup>477</sup> Umgang mit der kommunalen Bauleitplanung.<sup>478</sup> Dies gilt umso mehr, als dass die Bauleitplanung und ihre laufende Beobachtung und Auswertung eine wichtige Erkenntnisquelle der überörtlichen Planung ist.<sup>479</sup>

Im Hinblick auf einen vielfach diskutierten sog. *schlanken Regionalplan*<sup>480</sup> könnte der Anwendung von Geographischen Informationssystemen (GIS) in der räumlichen Planung eine besondere Bedeutung zukommen. So hat das Bedürfnis der Fachplanungen, „*die eigenen Fachinhalte möglichst detailgetreu in die Raumordnungsprogramme übernommen zu wissen*“<sup>481</sup>, zu einer hohen Befrachtung der Raumordnungsprogramme geführt. Im Sinne von schlanken Regionalplänen vermag der Einsatz von GIS zu einer Entflechtung der in den Raumordnungsprogrammen berücksichtigten Fachinformationen beizutragen.<sup>482</sup> Das Raumordnungsprogramm könnte, bei Einsatz eines GIS, „*auf die wesentlichen Aussagen beschränkt*“<sup>483</sup> werden, und die Fachinformationen könnten „*bei Bedarf hinzugeladen bzw. überlagert werden*.“<sup>484</sup> Das eigentliche Raumordnungsprogramm bliebe in diesem Fall lesbar und die Fachinhalte stünden zum Abruf bereit.<sup>485</sup> Dies setzt eine entsprechend hohe Verbreitung von GIS voraus.

<sup>477</sup> Dies gilt neben der Landesplanung uneingeschränkt auch für die Regionalplanung.

<sup>478</sup> vgl. Ensslin, R.: Umsetzung landes- und regionalplanerischer Zielsetzungen im Zusammenwirken mit der kommunalen Bauleitplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 278

<sup>479</sup> ebd. S. 278

<sup>480</sup> Zur Entwicklung eines sog. *schlanken Regionalplans* siehe auch Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Europäische Themen mit raumordnerischem Bezug. Der effektive Regionalplan: konzentriert, übersichtlich, umsetzbar, Hannover 2000

<sup>481</sup> Krinke, C.: Bericht über den Entwicklungsstand des automatisierten Raumordnungskatasters (AUTOROK) und über die Anwendung von Geoinformationssystemen in der Raumplanung, in: Niedersächsischer Landkreistag (Hrsg.): Schlanke Regionalplanung. Dokumentation der Beiträge und Diskussionsergebnisse einer Veranstaltung des Niedersächsischen Landkreistages am 16. März 2000, unveröffentlichter Bericht, Hannover 2000, S. 22

<sup>482</sup> vgl. Krinke, C.: Bericht über den Entwicklungsstand des automatisierten Raumordnungskatasters (AUTOROK) und über die Anwendung von Geoinformationssystemen in der Raumplanung, in: Niedersächsischer Landkreistag (Hrsg.): Schlanke Regionalplanung. Dokumentation der Beiträge und Diskussionsergebnisse einer Veranstaltung des Niedersächsischen Landkreistages am 16. März 2000, unveröffentlichter Bericht, Hannover 2000, S. 22

<sup>483</sup> Krinke, C.: Bericht über den Entwicklungsstand des automatisierten Raumordnungskatasters (AUTOROK) und über die Anwendung von Geoinformationssystemen in der Raumplanung, in: Niedersächsischer Landkreistag (Hrsg.): Schlanke Regionalplanung. Dokumentation der Beiträge und Diskussionsergebnisse einer Veranstaltung des Niedersächsischen Landkreistages am 16. März 2000, unveröffentlichter Bericht, Hannover 2000, S. 22

<sup>484</sup> ebd. S. 22

<sup>485</sup> vgl. Krinke, C.: Bericht über den Entwicklungsstand des automatisierten Raumordnungskatasters (AUTOROK) und über die Anwendung von Geoinformationssystemen in der Raumplanung, in: Niedersächsischer Landkreistag (Hrsg.): Schlanke Regionalplanung. Dokumentation der Beiträge und Diskussionsergebnisse einer Veranstaltung des Niedersächsischen Landkreistages am 16. März 2000, unveröffentlichter Bericht, Hannover 2000, S. 22

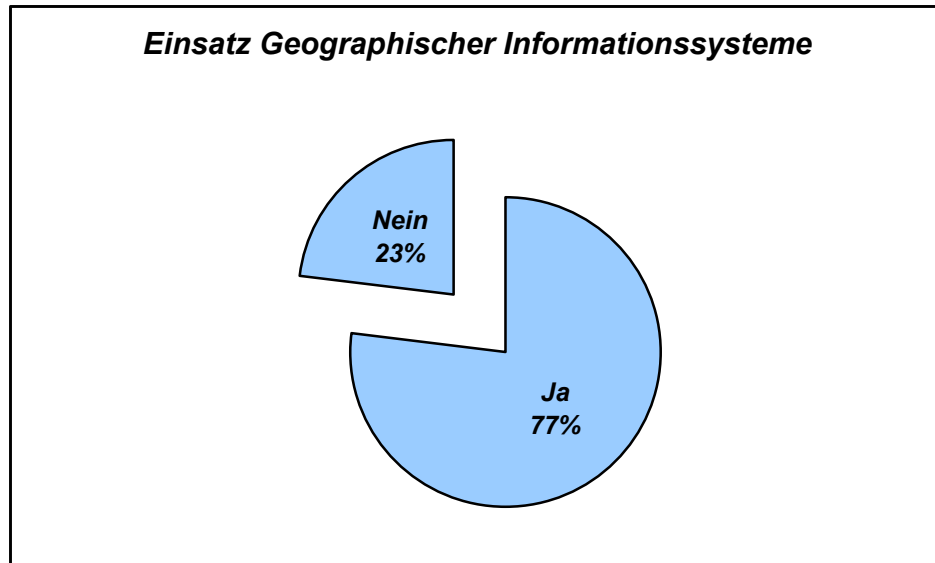


Abbildung 43: Einsatz Geographischer Informationssysteme

Bereits bei mehr als drei Vierteln der Planungsträger werden im Aufgabenbereich Regionalplanung GIS eingesetzt. Die moderne Informationstechnologie und ihre Anwendungsmöglichkeiten werden auch als Hauptargument einer (Um-) Orientierung in Richtung einer teilweisen Rückführung der Arbeitsteilung angeführt, da sie das gleichzeitige Nutzen und Senden von Informationen an verschiedenen Orten, die Speicherung und allgemeine Zugänglichkeit von Expertenwissen, schnelle Suchprozeduren in komplexen Informationsfeldern usw. ermöglichen.<sup>486</sup> Zumindest lassen sich jedoch Transaktionskosten durch den Einsatz von (Geographischen) Informationssystemen vermindern. Dies ist jedoch in hohem Maße abhängig von den Einsatzbedingungen, den an das System gestellten Anforderungen, der bereits vorhandenen informationstechnologischen Ausstattung, der Qualifikation und Motivation der Mitarbeiter, der Eignung des GIS, und von anderen Faktoren.

---

<sup>486</sup> vgl. Schreyögg, G.: Grundlagen moderner Organisationsgestaltung, 3. Aufl., Wiesbaden 1999, S. 201 f.

## 17 Berücksichtigung des Neuen Steuerungsmodells

17

In den vergangenen Jahren wurden, sowohl von Verwaltungspraktikern als auch von wissenschaftlicher Seite her, vielfältige Überlegungen hinsichtlich für die öffentliche Verwaltung geeigneter organisatorischer Regelungen angestellt. Ein hohes Maß an Publizität erlangten Überlegungen unter der Bezeichnung *Neues Steuerungsmodell*. Die Umsetzung der unter dieser Bezeichnung veröffentlichten Vorschläge wird von Verwaltung zu Verwaltung unterschiedlich gehandhabt und ist entsprechend unterschiedlich weit fortgeschritten. Einige Verwaltungen zeigen sich diesbezüglich sehr zurückhaltend, andere können gar als Vorreiter bezeichnet werden. Auszugsweise sollen nachfolgend solche Aspekte des Neuen Steuerungsmodells dargelegt werden, die im Rahmen der Fragestellungen, die den Ausgangspunkt dieser Ausarbeitung bildeten, besondere Bedeutung aufweisen. An dieser Stelle sollen jedoch die Budgetierung und die produktbezogene Leistungserbringung nicht im Detail behandelt werden.

### 17.1 Fachbereiche

Im Zusammenhang mit der Einführung des Neuen Steuerungsmodells wird vorgeschlagen, anstelle der *Fachämter* größere Organisationseinheiten, sog. *Fachbereiche*, zu bilden.<sup>487</sup> Die Fachbereiche treffen, innerhalb des vereinbarten Rahmens, eigenverantwortlich Entscheidungen, und sie werden bei Bedarf in steuerungsrelevanten Fragen von der zentralen Steuerungsunterstützung beraten<sup>488</sup> (vgl. Kapitel 17.2 *Zentrale Steuerungsunterstützung*). Die Fachbereiche übernehmen dabei die *Ressourcenverantwortung*. Eine *dezentral integrierte Fach- und Ressourcenverantwortung* wird als eines der wichtigsten Mittel zur Erzielung von Effizienzsteigerungen angesehen.<sup>489</sup>

Um diese Aufgabe bewältigen zu können, ist es erforderlich, dass die Fachbereiche über eigenes Personal mit organisatorischen, personalwirtschaftlichen und finanzwirtschaftlichen Spezialkenntnissen verfügen, und sie dieses Personal nach Bedarf einsetzen und auslasten können.<sup>490</sup> Um die Spezialisten für die Ressourcen *Organisation*, *Personal* und *Finanzen* auszulasten, ist eine angemessene Dimensionierung von *Aufgabenspektrum* und *Personalstärke* der

<sup>487</sup> vgl. Hopp, H., Göbel, A.: Management in der öffentlichen Verwaltung. Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen, Stuttgart 1999, S. 89

<sup>488</sup> vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (Hrsg.): Bericht 11/1996, Zentrale Steuerungsunterstützung, Köln 1996, S. 10

<sup>489</sup> ebd. S. 7

<sup>490</sup> vgl. Hopp, H., Göbel, A.: Management in der öffentlichen Verwaltung. Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen, Stuttgart 1999, S. 90

Organisationseinheiten erforderlich.<sup>491</sup> Sind einzelne Organisationseinheiten diesbezüglich zu gering dimensioniert, so „werden Fachkräfte benötigt, die organisatorische, finanzwirtschaftliche und personalwirtschaftliche Spezialaufgaben gebündelt wahrnehmen können.“<sup>492</sup>

Die Ressource *Finanzen* weist für die Regionalplanung insofern eine besondere Bedeutung auf, als dass die ggf. betriebene räumliche Entwicklungsplanung bisher regelmäßig nicht mit der Bereitstellung von Investitionsmitteln verbunden wird. Dies hat in bedeutendem Maße zu den landläufig bekannten Umsetzungsdefiziten beigetragen. Da außerdem zu wenig strategisch geplant und gesteuert wurde, welche Ziele durch die Facheinheiten realisiert werden sollen,<sup>493</sup> fehlte der „erheblich besser ausgebauten Finanz- bzw. Ressourcenplanung und -steuerung“<sup>494</sup> bisher eine sachlich ausreichende Grundlage.<sup>495</sup> Die Budgetierung sollte daher zukünftig „unmittelbar mit den fachlichen Zielen und Programmen gekoppelt werden.“<sup>496</sup> Die Fachbereiche sind in ein Controllingssystem einzubinden, mit dessen Hilfe die „Verwaltungsspitze systematisch und kontinuierlich über den Stand der Zielerreichung und Budgeteinhaltung“<sup>497</sup> informiert wird.

## 17.2 Zentrale Steuerungsunterstützung

Derzeit werden einzelne Aspekte der Steuerungsunterstützung innerhalb der Verwaltungen von verschiedenen Abteilungen erbracht. Dies sind insbesondere das *Hauptamt*, das *Personalamt*, die *Kämmerei*, und die Organisationseinheiten, die für die Bereiche *Recht*, *Informations- und Öffentlichkeitsarbeit*, *Statistik*, *Kommunalentwicklung*, und *Gleichstellung* zuständig sind.<sup>498</sup> Die genannten Abteilungen/Organisationseinheiten haben sich in den zurückliegenden Jahrzeh-

<sup>491</sup> vgl. Hopp, H., Göbel, A.: Management in der öffentlichen Verwaltung. Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen, Stuttgart 1999, S. 90

<sup>492</sup> Hopp, H., Göbel, A.: Management in der öffentlichen Verwaltung. Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen, Stuttgart 1999, S. 90

<sup>493</sup> vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (Hrsg.): Bericht 11/1996, Zentrale Steuerungsunterstützung, Köln 1996, S. 11

<sup>494</sup> Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (Hrsg.): Bericht 11/1996, Zentrale Steuerungsunterstützung, Köln 1996, S. 11

<sup>495</sup> vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (Hrsg.): Bericht 11/1996, Zentrale Steuerungsunterstützung, Köln 1996, S. 11

<sup>496</sup> Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (Hrsg.): Bericht 11/1996, Zentrale Steuerungsunterstützung, Köln 1996, S. 20

<sup>497</sup> Hopp, H., Göbel, A.: Management in der öffentlichen Verwaltung. Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen, Stuttgart 1999, S. 92

<sup>498</sup> vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (Hrsg.): Bericht 11/1996, Zentrale Steuerungsunterstützung, Köln 1996, S. 30

ten aufgabenbezogen auf Teilbereiche der Steuerungsunterstützung spezialisiert, und sie agieren weitgehend losgelöst voneinander.

Nach Angaben der KGSt empfehlen sämtliche Mitglieder der KGSt-Arbeitsgruppe zur zentralen Steuerungsunterstützung in dem Bericht 11/1996, die gegenwärtigen Grenzen aufzuheben und für die zentralen Steuerungsunterstützungsfunktionen bzw. -leistungen einen ganzheitlich zuständigen *Steuerungsdiens*t zu bilden.<sup>499</sup> Die KGSt betont, dass nur mit einem ganzheitlich tätigen Steuerungsdiens)t die notwendige Ganzheitlichkeit der zentralen Steuerungsunterstützung gewährleistet werden könne, und strategische Richtungsentscheidungen durch Politik und Verwaltungsführung effizient unterstützt werden könnten.<sup>500</sup> Die Vielfalt und das Ausmaß der zentralen Steuerung würde über eine Addition der steuerungsrelevanten Aufgaben der bisherigen Querschnittsämter *Hauptamt, Personalamt, Kämmerer* hinausgehen. Die nicht steuerungsrelevanten Aufgaben der bisherigen Querschnittsämter würden von zentralen Servicestellen (vgl. *Kapitel 17.3 Servicestellen*) den Fachbereichen als Dienstleistungen angeboten. Die Entscheidungen über eine etwaige Inanspruchnahme dieser Dienstleistungen gegen Entgelt blieben den Fachbereichen überlassen.

Von Seiten der KGSt ist formuliert, dass sachliche Nachteile der Empfehlung zur Bildung eines ganzheitlichen Steuerungsdiens)tes nicht zu erkennen seien.<sup>501</sup> Bedenken richteten sich allein auf die Umsetzung.<sup>502</sup> Die Einhelligkeit der Mitglieder der KGSt-Arbeitsgruppe im Hinblick auf die o.g. ausgesprochene Empfehlung möge vielleicht überraschen, sie sei aber v.a. dann nicht überraschend, wenn man ausländische öffentliche Reformverwaltungen und Konzernzentralen der Wirtschaft in die Betrachtung einbezüge.<sup>503</sup>

Die Einführung einer zentralen Steuerungsunterstützung zielt auf eine „*stärkere Steuerung durch Politik und Verwaltungsführung mittels ganzheitlicher strategischer Richtungsentscheidungen*“<sup>504</sup> ab. Die zentrale Steuerungsunterstützung wird „*stets im Auftrag und ergänzend zur fachbezogenen Steuerungsunterstützung tätig*.“<sup>505</sup> Bei Bedarf wird die Verwaltungsführung „*von der zentralen*

<sup>499</sup> vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (Hrsg.): Bericht 11/1996, Zentrale Steuerungsunterstützung, Köln 1996, S. 30

<sup>500</sup> ebd. S. 30

<sup>501</sup> ebd. S. 30

<sup>502</sup> ebd. S. 30

<sup>503</sup> ebd. S. 30

<sup>504</sup> Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (Hrsg.): Bericht 11/1996, Zentrale Steuerungsunterstützung, Köln 1996, S. 3

<sup>505</sup> Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (Hrsg.): Bericht 11/1996, Zentrale

*Steuerungsunterstützung beraten und unterstützt. In fachbezogenen Fragen erfolgt die Beratung und Unterstützung unmittelbar durch die Fachbereiche.*<sup>506</sup>

# 17

Die zentrale Steuerungsunterstützung kann bspw. mit der Entwicklung von Rahmenregelungen betraut werden, wie auch mit Aufträgen zur Entscheidungsvorbereitung, und mit dem zentralen Controlling.<sup>507</sup> Die Rahmenregelungen dienen dabei zur Sicherung von fachbereichsübergreifenden Standards.<sup>508</sup> Durch *Controlling* und *Berichtswesen* erhält die Verwaltungsführung regelmäßig Auskunft über den Stand der Zielerreichung und berichtet darüber der Politik.<sup>509</sup> Im Hinblick auf die Regionalplanung könnten sich die vorgenannten regelmäßigen Auskünfte über den Stand der Zielerreichung bspw. auf die Aufstellung des RROP beziehen. Hierbei geht es um verfahrensmäßige Ziele. Bedeutend ist jedoch auch die Einbeziehung der Planverwirklichung. In seiner Aktualität bestätigt wird auf diese Weise der Bereich des *Plancontrollings*.<sup>510</sup> Verwaltungsführung und Politik erhalten zeitnah einen Überblick über den Grad der Zielerreichung. Die Planumsetzung soll durch Kontrolle, Berichtspflicht und die informatorische Einbeziehung von Verwaltungsführung und politischen Entscheidungsträgern forciert werden, ein ggf. notwendiges *rechtzeitiges* Unterstützen/ Eingreifen seitens der Verwaltungsführung wird ermöglicht.

Seitens der KGSt wurde im Jahre 1996 in dem Abschlussbericht (eines Forums von Verwaltungspraktikern) zum Thema „Zentrale Steuerungsunterstützung“ als „*gravierendes Defizit in der bisherigen Steuerung der Kommunalverwaltungen*“<sup>511</sup> genannt, dass bisher zu wenig strategisch geplant und gesteuert wurde, welche Ziele durch die Facheinheiten realisiert werden sollen.<sup>512</sup> Die zu geringe strategische Planung und Steuerung lässt auch die Regionalplanung nicht unberührt. Doch selbst wenn durch die Aufstellung von RROP, wozu die Landkreise verpflichtet sind, ein Beitrag zu einer strategischen Planung und Steuerung geleistet würde, dann wäre die nachfolgende Planverwirklichung noch

---

Steuerungsunterstützung, Köln 1996, S. 3

<sup>506</sup> ebd. S. 9

<sup>507</sup> vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (Hrsg.): Bericht 11/1996, Zentrale Steuerungsunterstützung, Köln 1996, S. 3

<sup>508</sup> ebd. S. 9

<sup>509</sup> ebd. S. 9

<sup>510</sup> Zum *Plancontrolling* siehe auch: Benz, A.: Zur Theorie der Planungskontrolle, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung, Hannover 1998, S. 269 ff.

<sup>511</sup> Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (Hrsg.): Bericht 11/1996, Zentrale Steuerungsunterstützung, Köln 1996, S. 11

<sup>512</sup> vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (Hrsg.): Bericht 11/1996, Zentrale Steuerungsunterstützung, Köln 1996, S. 11

längst nicht gesichert. So ist es bezeichnend, wenn einer der Beantworter der vorliegenden Arbeit vorgehenden Befragung formuliert: „[...] *da die Regionalplanung eine temporäre Angelegenheit ist (Neuaufstellung nur alle 12 Jahre)*“. Dabei ist die Rechtslage hier eindeutig. So ist in § 19 NROG formuliert: „<sup>1</sup>Die Träger der Landes- und Regionalplanung wirken auf die Verwirklichung der Raumordnungspläne hin. <sup>2</sup>Zur Verwirklichung der Grundsätze und Ziele der Raumordnung sollen die Träger der Regionalplanung die Zusammenarbeit der für die Verwirklichung maßgeblichen öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts fördern. <sup>3</sup>Dies kann insbesondere im Rahmen von Entwicklungskonzepten erfolgen, durch die raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen vorgeschlagen und aufeinander abgestimmt werden [...].“<sup>513</sup> Unabhängig von den „Soll“- und „Kann“-Bestimmungen in den Sätzen 2 und 3, bestimmt § 19 Satz 1 NROG, dass die Träger der Regionalplanung auf die Verwirklichung der RROP hinwirken, eine rechtliche Verpflichtung, die u.a. im Hinblick auf Entwicklungsziele gewöhnlich jahrelange Umsetzungsbemühungen nach sich ziehen dürfte. Das RROP tritt „*zehn Jahre nach seinem Wirksamwerden außer Kraft, sofern es nicht vorher neu festgestellt oder die Frist von der Aufsichtsbehörde nicht verlängert worden ist.*“<sup>514</sup> Außerdem beansprucht die Aufstellung eines RROP von der Bekanntmachung der Planungsabsichten über die Einleitung des Beteiligungsverfahrens bis zur Genehmigung des Regionalplans regelmäßig mehrere Jahre.

Die Verbindung zwischen Regionalplanung und politischen Gremien ist eine besonders nahe. So praktiziert eine große Mehrheit der Landkreise eine Einbeziehung der politischen Entscheidungsträger auf die Weise, dass dem Kreistag oder einem Ausschuss des Kreistags während der Entwicklung des Entwurfs des RROP Planungsalternativen zur Entscheidung vorgelegt werden (vgl. Kapitel 13.1 Kompetenzen u. Abbildung 31: Entscheidung über Planungsalternativen durch Kreistag). Politische Entscheidungsträger finden im Bericht der KGSt zur zentralen Steuerungsunterstützung u.a. dahingehend Erwähnung, als dass demnach die zentrale Steuerungsunterstützung auf eine „*bedarfsgerechte sowie effektive und effiziente Beratung und Unterstützung der Verwaltungsführung und mittelbar auch der politischen Gremien*“ abzielt.<sup>515</sup> Auf formale Weise findet die enge Verbindung von Regionalplanung und politischen Gremien ihren Niederschlag insbesondere darin, dass das RROP nach § 8 Abs. 3

<sup>513</sup> Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG) vom 18.05.2001 (Nds. GVBl. S. 301), § 19 „Verwirklichung der Raumordnungspläne“

<sup>514</sup> ebd. § 8 „Aufstellung der Regionalen Raumordnungsprogramme“ Abs. 5 Satz 1

<sup>515</sup> Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (Hrsg.): Bericht 11/1996, Zentrale Steuerungsunterstützung, Köln 1996, S. 15



Satz 1 NROG<sup>516</sup> in Verbindung mit § 7 Abs. 1 Satz 1 NLO<sup>517</sup> vom Landkreis als Satzung beschlossen wird.

Die zentrale Steuerung von regionalplanerischen Prozessen kann mit einer geringeren oder einer höheren Intensität erfolgen. Ein hohes Engagement der zentralen Steuerungsunterstützung im Bereich der Regionalplanung läge bspw. dann vor, wenn die zentrale Steuerungsunterstützung Leitlinien zur Aufstellung des RROP vorgeben würde, oder in der Phase der Planverwirklichung die entscheidungsvorbereitende Erarbeitung von Planungen und Maßnahmen der räumlichen Entwicklung koordinieren würde. Das zentrale Controlling, sowohl zur Planaufstellung, als auch zu nachfolgenden umsetzungsorientierten Planungen und Maßnahmen, übernehme ebenfalls die zentrale Steuerungsunterstützung, sofern sie von der Verwaltungsführung hiermit beauftragt würde.

Für die *Querschnittsaufgabe Regionalplanung* erlangt eine zentrale Steuerung eine herausragende Bedeutung, indem die durch die Regionalplanung einbezogenen Fachplanungen oftmals bereits auf der zweiten Hierarchieebene (vgl. *Abbildung 20: Hierarchische Einordnung der Regionalplanung*) verschiedenen Leitungsstellen zugeordnet sind, an dieser Stelle gewöhnlich den sog. *Dezernenten*. Über die zentrale Steuerungsunterstützung käme es zu einer eingeschränkten Zusammenführung dieser Bereiche, gleichwohl in engen Grenzen, da hierbei „die Verantwortlichkeiten der fachbezogenen und dezentralen Steuerungsunterstützung durch die Fachbereiche bzw. Dezernate zu beachten“<sup>518</sup> wären.

Gegenwärtig erfolgt bei keinem der befragten Planungsträger eine Kontrolle, geschweige denn eine Steuerung der Regionalplanung durch eine zentrale Stelle, bspw. unter der Bezeichnung *Zentraler Steuerungsdienst*. Die fachliche Erarbeitung und Zusammenstellung der in die regionalplanerische Abwägung eingehenden fachbezogenen Belange wäre im vorgehend skizzierten Beispiel weiterhin Teil der Aufgaben-, Kompetenz- und Verantwortungsbereiche der Fachbereiche, bzw. der bei den Fachbereichen (dezentral) angesiedelten fachbezogenen Steuerungsunterstützung.

---

<sup>516</sup> vgl. Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG) vom 18.05.2001 (Nds. GVBl. S. 301), § 8 „Aufstellung der Regionalen Raumordnungsprogramme“ Abs. 3 Satz 1

<sup>517</sup> vgl. Niedersächsische Landkreisordnung (NLO) vom 22.08.1996 (Nds. GVBl. Nr. 16/1996, S. 365), § 7 „Satzungsgewalt“ Abs. 1 Satz 1

<sup>518</sup> Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (Hrsg.): Bericht 11/1996, Zentrale Steuerungsunterstützung, Köln 1996, S. 18

Die zentrale Steuerungsunterstützung bezieht sich im Handlungsfeld *Gesamtsteuerung* u.a. auf die Aufgabe der *strategischen Planung* und *Programmentwicklung*.<sup>519</sup> Hierzu gehört die „*Koordination sektoraler und fachbereichsbezogener Planungen*“.<sup>520</sup> Dies sind bspw. *Jugendhilfeplanung*, *Wohnungsbedarfskonzept* und *Abfallwirtschaftskonzept*.<sup>521</sup> Auch sektoral- und fachbereichsübergreifende

- Strategien,
- Konzepte,
- Prognosen,
- Planungen,
- und Programme (ggf. einschließlich von Programmen für interkommunales Handeln in der Region)<sup>522</sup>

sind Bestandteile des Aufgabenbereichs der zentralen Steuerungsunterstützung.

Die vorstehende Auflistung mutet zunächst wie eine Beschreibung der Kernkompetenzen der Regionalplanung an. Dass die Raumordnung im Allgemeinen und die Regionalplanung im Speziellen inhaltlich sektoren-/ fachbereichsübergreifend angelegt sind, ergibt sich bereits aus der in § 1 ROG definierten *Aufgabe und der Leitvorstellung* der Raumordnung sowie aus den in § 2 ROG festgelegten Grundsätzen der Raumordnung.<sup>523</sup>

Der in der vorstehenden Auflistung genannte Begriff *Strategie* bringt zum Ausdruck, dass geplante, auf ein übergeordnetes Werte-/Zielsystem ausgerichtete, und nicht lediglich situationsbedingte, Handlungen vollzogen werden sollen.

Die o.g. *Konzepte*, wie bspw. REK, die in § 13 Satz 3 ROG bzw. § 19 Satz 3 NROG explizit genannt werden, gehören zum „Handwerkszeug“ der Regionalplaner.<sup>524</sup>

---

<sup>519</sup> vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (Hrsg.): Bericht 11/1996, Zentrale Steuerungsunterstützung, Köln 1996, S. 22

<sup>520</sup> Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (Hrsg.): Bericht 11/1996, Zentrale Steuerungsunterstützung, Köln 1996, S. 22

<sup>521</sup> vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (Hrsg.): Bericht 11/1996, Zentrale Steuerungsunterstützung, Köln 1996, S. 22

<sup>522</sup> ebd. S. 22

<sup>523</sup> vgl. Raumordnungsgesetz (ROG) vom 18.08.1997 (BGBl. I S. 2081), § 1 „Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung“ u. § 2 „Grundsätze der Raumordnung“

<sup>524</sup> vgl. Raumordnungsgesetz (ROG) vom 18.08.1997 (BGBl. I S. 2081), § 13 „Verwirklichung der Raumordnungspläne“ Satz 3 u. Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG) vom 18.05.2001 (Nds. GVBl. S. 301), § 19 „Verwirklichung der Raumordnungspläne“ Satz 3

In den Bereich der erwähnten *Prognosen* fallen bspw. die sog. statistischen *Rauminformationssysteme*.

Zu den o.g. *Planungen und Programmen* zählen, bezogen auf den Aufgabenbereich Regionalplanung, u.a. die *Aufstellung* des Regionalplans und die Entwicklung räumlicher Planungen und Maßnahmen, bspw. im Rahmen der *Verwirklichung* des RROP. Auch ist ein RROP, dessen Aufstellung untrennbar mit dem Aufgabenbereich Regionalplanung verbunden ist, ein Programm für interkommunales Handeln in der Region. Hierbei erschöpft sich der interkommunale Bezug nicht in der Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden im Rahmen der Aufstellung des RROP<sup>525</sup>, sondern umfasst bspw. die Förderung der Zusammenarbeit der für die Verwirklichung der Grundsätze und Ziele der Raumordnung maßgeblichen öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts durch die Träger der Regionalplanung, wie sie § 19 Satz 2 NROG vorsieht.<sup>526</sup>

Innerhalb des Handlungsfelds *Allgemeines Management* fallen bspw. *fachbereichsübergreifende Projekte* mit Bedeutung für die Gesamtverwaltung<sup>527</sup>, und hier die *Definition*, das *Controlling* und ggf. das *Management* von fachbereichsübergreifenden Projekten<sup>528</sup>, in den Bereich der zentralen Steuerungsunterstützung.

Auch *Information und Öffentlichkeit* bilden eines der Handlungsfelder der zentralen Steuerungsunterstützung.<sup>529</sup> Die Landkreise vollziehen die Regionalplanung als Aufgabe im *eigenen Wirkungskreis* (vgl. *Kapitel 7 Aufgabenwahrnehmung durch niedersächsische Landkreise*). Die nähere Ausgestaltung des Aufgabenbereichs Regionalplanung über die rechtlichen Mindestvoraussetzungen hinaus, weist auch daher eine hohe Vielfalt auf. Eine Ausgestaltung der Regionalplanung zu einer „Anwältin der Region“, wie sie aus Kreisen der Wissenschaft gelegentlich gefordert wird, bezieht die Tätigkeitsfelder der *Öffentlichkeitsarbeit* und der *Rauminformation* ein. Insofern lassen sich auch zwischen der Regionalplanung und dem o.g. Bereich der *Information und Öffentlichkeit* (als Handlungsfeld der zentralen Steuerungsunterstützung) Verknüpfungspunkte herleiten.

---

<sup>525</sup> vgl. Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG) vom 18.05.2001 (Nds. GVBl. S. 301), § 8 „Aufstellung der Regionalen Raumordnungsprogramme“ Abs. 2 Satz 1 Nr. 1

<sup>526</sup> ebd. § 19 „Verwirklichung der Raumordnungspläne“ Satz 2

<sup>527</sup> vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (Hrsg.): Bericht 11/1996, Zentrale Steuerungsunterstützung, Köln 1996, S. 24

<sup>528</sup> ebd. S. 24

<sup>529</sup> ebd. S. 26

## 17.3 Servicestellen

Zur Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells, und damit auch einer stärker dezentral integrierten Fach- und Ressourcenverantwortung, sind grundlegende Veränderungen der Fachbereiche und der bisherigen Querschnittsämter erforderlich.<sup>530</sup> Von den organisatorischen Veränderungen „*sind vor allem das Hauptamt, das Personalamt und die Kämmerei betroffen. Im Rahmen der dezentralen Ressourcenverantwortung müssen sie sich zu zentralen Servicestellen wandeln. Ihre Dienstleistungen sind aus der Sicht der Fachbereiche dann lediglich Angebote. Es steht diesen dann frei, auf die Angebote der Serviceeinheiten einzugehen oder ihre Angelegenheiten mit eigenen Mitteln und Kompetenzen zu bewältigen.*“<sup>531</sup> Die steuerungsrelevanten Aufgaben der bisherigen Querschnittsämter würden im Auftrag der Verwaltungsführung von der zentralen Steuerungsunterstützung (vgl. Kapitel 17.2 *Zentrale Steuerungsunterstützung*) wahrgenommen.

Neben dem Hauptamt, dem Personalamt und der Kämmerei sind die Organisationseinheiten für *Recht, Informations- und Öffentlichkeitsarbeit, Statistik, Stadt- bzw. Kommunalentwicklung und Gebäudewirtschaft, sowie die Gleichstellungsstelle* von der organisatorischen Umgestaltung betroffen.<sup>532</sup> Die bereits genannte „*stärkere Steuerung durch Politik und Verwaltungsführung mittels ganzheitlicher strategischer Richtungsentscheidungen*“<sup>533</sup> und die Einbeziehung des Bereichs *Stadt- bzw. Kommunalentwicklung*<sup>534</sup> weisen bereits darauf hin, dass auf Ebene der Landkreise, analog zur Stadt- bzw. Kommunalentwicklung, generell der Bereich der querschnittsbezogenen Entwicklungsplanungen – sei es unter der Bezeichnung *Kreisentwicklung/(s)planung* oder mit dem Titel *Regionalplanung* – von einer dezentral integrierten Fach- und Ressourcenverantwortung berührt wird.

<sup>530</sup> vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (Hrsg.): Bericht 11/1996, Zentrale Steuerungsunterstützung, Köln 1996, S. 7

<sup>531</sup> Hopp, H., Göbel, A.: Management in der öffentlichen Verwaltung. Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen, Stuttgart 1999, S. 91

<sup>532</sup> vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (Hrsg.): Bericht 11/1996, Zentrale Steuerungsunterstützung, Köln 1996, S. 7

<sup>533</sup> Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (Hrsg.): Bericht 11/1996, Zentrale Steuerungsunterstützung, Köln 1996, S. 3

<sup>534</sup> vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (Hrsg.): Bericht 11/1996, Zentrale Steuerungsunterstützung, Köln 1996, S. 7

## 18 Exkurs: Kreisfreie Städte als Träger der Regionalplanung

# 18

Gemäß § 26 NROG sind die Landkreise und kreisfreien Städte Träger der Regionalplanung.

### 18.1 Formelle Berücksichtigung der Regionalplanung in Geschäftsverteilungsplänen und Stellenbeschreibungen

Da nach § 8 Abs. 1 Satz 3 NROG für die kreisfreien Städte der Flächen-nutzungsplan das RROP ersetzt,<sup>535</sup> geschieht die Wahrnehmung der regional-planerischen Aufgaben im Falle der kreisfreien Städte nicht so öffentlich wahrnehmbar wie im Falle der Landkreise, die eigens RROP aufzustellen haben. Ob die Regionalplanung überhaupt vom Organisationsmanagement der kreis-freien Städte als Aufgabe wahrgenommen und Aufgabenträgern zugeordnet wird, war daher zu hinterfragen. Zu diesem Zweck wurden sechs kreisfreie Städte be-fragt.

Bei dreien dieser Städte lag zum Zeitpunkt der Befragung ein Geschäfts-verteilungsplan<sup>536</sup> vor, der daraufhin von den Befragten dahingehend überprüft werden konnte, ob darin der Aufgabenbereich Regionalplanung genannt ist. Bei einer von den drei Städten, die über einen Geschäftsverteilungsplan verfügen, ist darin auch der *Aufgabenbereich Regionalplanung* genannt.

Bei dreien der sechs befragten Städte lagen zum Zeitpunkt der Befragung für die Organisationseinheit, der der Aufgabenbereich Regionalplanung zugeordnet ist, Stellenbeschreibungen vor. In allen dieser drei Städte sind in den vorliegen- den Stellenbeschreibungen auch regionalplanerische Aufgaben genannt.

---

<sup>535</sup> vgl. Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG) vom 18.05.2001 (Nds. GVBl. S. 301), § 8 „Aufstellung der Regionalen Raumordnungsprogramme“ Absatz 1 Satz 3

<sup>536</sup> „Die Dokumentation des Ergebnisses der Ressortabgrenzung wird als Geschäftsverteilungs-plan bezeichnet.“ (Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001, S. 54)

## 18.2 Zuordnung der Regionalplanung zu Organisationseinheiten

Weil für die kreisfreien Städte der Flächennutzungsplan das RROP ersetzt, liegt es nahe, ist es organisatorisch jedoch nicht selbstverständlich, dass der *Aufgabenbereich Regionalplanung* der gleichen Organisationseinheit zugeordnet ist, wie der *Aufgabenbereich Flächennutzungsplanung*. Erfolgt bspw. die Flächennutzungsplanung als vorbereitende Bauleitplanung zusammen mit der verbindlichen Bauleitplanung gemeinsam durch eine Organisationseinheit, während sich eine weitere Organisationseinheit mit der Stadtentwicklung beschäftigt, so wäre es denkbar, dass aus der Stadtentwicklung heraus Regionalplanung betrieben wird, und deren – aus der regionalplanerischen Abwägung hervorgehenden – Ergebnisse in den Flächennutzungsplan eingehen. In diesem Fall wären die *Aufgabenbereiche Regionalplanung* und *Flächennutzungsplanung* zwei voneinander unabhängigen Organisationseinheiten zugeordnet.

Bei den befragten kreisfreien Städten werden die *Aufgabenbereiche Regionalplanung* und *Flächennutzungsplanung* jedoch gemeinsam von einer Organisationseinheit wahrgenommen.

## 19 Schlussbetrachtung

### 19.1 Fazit/Ausblick

Die Raumordnung, bzw. hier die Regionalplanung auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte in Niedersachsen, erstellt zusammenfassende und übergeordnete Pläne. Sie stimmt raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen ab, um ihre Planungsräume zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. Aus dem Kreise der Wissenschaft wird die Eignung der in Niedersachsen gewählten Zuordnung der Regionalplanung zur Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte in Zweifel gezogen, teilweise gar vehement verneint. Dass Regionalplanung eine Planung für die Region ist, dürfte bereits aus dem Begriff *Regionalplanung* hervorgehen. Dass aber eine etwaige räumliche Abgrenzung von Regionen<sup>537</sup> mit der räumlichen Abgrenzung von Kreisgebieten – im Falle der kreisfreien Städte gar mit der von Stadtgebieten – übereinstimmt, darf zumindest bei der Mehrzahl der niedersächsischen Träger der Regionalplanung bezweifelt werden.<sup>538</sup>

Besinnt man sich, aufbauend auf der niedersächsischen Zuordnung der Trägerschaft der Regionalplanung, auf die Chancen, die eine gemeinsame Ansiedlung der querschnittsbezogenen Regionalplanung und der Fachplanungen bei den Landkreisen und kreisfreien Städten grundsätzlich bietet, so gilt es Organisationsstrukturen zu entwickeln, die dem Querschnittscharakter der Regionalplanung gerecht werden.

Daneben besteht das Erfordernis, die Fachplanungen zu koordinieren und im Sinne der Gesamtleistung der Planungsträger strategisch auszurichten, so wie es auch in Wirtschaftsunternehmen, bspw. über die Schaffung von Organisationseinheiten mit der Aufgabe der Unternehmenssteuerung, betrieben wird. Aus dem Kreise von Verwaltungspraktikern wird seit Jahren eine „*stärkere Steuerung durch Politik und Verwaltungsführung mittels ganzheitlicher strategischer Richtungsentscheidungen*“<sup>539</sup> als Ziel formuliert. Eine zu diesem Zweck institutionalisierte zentrale Steuerungsunterstützung hätte die Verwaltungsführung bei ihren Managementaufgaben zu unterstützen, und könnte „*mit der Entwicklung von*

<sup>537</sup> Zur Unschärfe des Begriffs *Region* siehe *Kapitel 3.2 Region/Regionalplanung*.

<sup>538</sup> Zu einer möglichen Substitution hinreichend dimensionierter Planungsräume durch gemeinschaftliche Abstimmungsprozesse benachbarter Träger der Regionalplanung siehe *Kapitel 11.2.2.3 Verwaltungsübergreifende Projekt- bzw. Arbeitsgruppen*.

<sup>539</sup> Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (Hrsg.): Bericht 11/1996, Zentrale Steuerungsunterstützung, Köln 1996, S. 3

*Rahmenregelungen sowie mit Aufträgen zur Entscheidungsvorbereitung und dem zentralen Controlling betraut werden.*<sup>540</sup> Die Bedeutung einer solchen Unterstützung der Verwaltungsführung für die niedersächsischen Landkreise und kreisfreien Städte hat zugenommen, nachdem nunmehr der Übergang von der Zweigleisigkeit von politischer Führung und Verwaltungsführung (in Form von Landräten als Vorsitzende der Kreistage und Oberkreisdirektoren als Vorsitzende der Kreisverwaltungen bzw. in Form von Oberbürgermeistern als Vorsitzende der Stadträte und Oberstadtdirektoren als Vorsitzende der Stadtverwaltungen) zur Eingleisigkeit soweit abgeschlossen wurde. Dies hat zu einer weiteren Belastung der Verwaltungsführung (nun hauptamtliche Landräte bzw. Oberbürgermeister) geführt, und kann als Fürsprecher einer zentralen Steuerungsunterstützung herangezogen werden.

Ist eine solche Steuerungsunterstützung gewollt, so erfordert sie eine entsprechende Organisationsgestaltung. Diesbezüglich empfiehlt die KGSt in ihrem Bericht 11/1996 die Bildung eines *zentralen Steuerungsdienstes*. Werden jedoch tatsächlich ganzheitliche Richtungsentscheidungen angestrebt, so wäre es nicht ausreichend, einen zentralen Steuerungsdienst zu etablieren, der für eine geeignete Organisationsstruktur sorgt, und der auf Personal und Finanzen einwirkt. Durch eine geeignete personelle Besetzung ist dafür Sorge zu tragen, dass der zentrale Steuerungsdienst fachliche und methodische Kompetenzen vorhält, die es ihm ermöglichen, unter festgelegten Einschränkungen steuernd auf die Fachplanungen einzuwirken. Dazu ist es erforderlich, dass Stelleninhaber im zentralen Steuerungsdienst aufgrund von Ausbildung und/oder Erfahrung über fachliche Grundkenntnisse aus den Bereichen der zu steuernden Fachressorts (bspw. Bauverwaltung, Landschaftsplanung, Wirtschaftsförderung), einschließlich der dort gebräuchlichen Methoden, Verfahren und Instrumente, verfügen. Dies steigerte sowohl die Akzeptanz eines solchen Dienstes, als es auch eine entscheidende Grundlage für das Funktionieren einer ganzheitlichen strategischen Steuerungsunterstützung wäre. Die Aufgabe ist eine anspruchsvolle, und sie stellt ebenso hohe Ansprüche an die Organisationsgestaltung als solche, wie auch an Personalauswahl und Besetzung der Stellen im Bereich des zentralen Steuerungsdienstes.

Die Regionalplanung verfügt über personelle Ressourcen und Arbeitsmittel, deren Potenziale es zu nutzen gilt. So verfügt bspw. ein großer Anteil der regionalplanerischen Stelleninhaber über eine Hochschulausbildung. An Arbeits-

---

<sup>540</sup> Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (Hrsg.): Bericht 11/1996, Zentrale Steuerungsunterstützung, Köln 1996, S. 3



mitteln wird zumeist eine technisch anspruchsvolle Ausstattung vorgehalten, bspw. im Bereich geographischer oder statistischer Informationssysteme. Die Ressourcen von gut ausgebildetem – und üblicherweise entsprechend hoch dotiertem – Personal, und von leistungsfähigen – und häufig kostenintensiven – Arbeitsmitteln sind auszuschöpfen.

In einigen Landkreisen werden Organisationseinheiten für *Regionalplanung* neben Organisationseinheiten für *Kreisentwicklung* vorgehalten. Besteht bei den jeweiligen Landkreisen der Aufgabenbereich der Organisationseinheit für Kreisentwicklung ausschließlich, oder beinahe in Gänze aus Aufgaben der Wirtschaftsförderung, so sollte die Organisationseinheit auch unter *Wirtschaftsförderung* firmieren. Sind hingegen für die Organisationseinheit für Kreisentwicklung neben den wirtschaftlichen Belangen bspw. Aufgaben aus den Bereichen *Ökologie*, *Soziales* und *Kultur* vorgesehen, so ist eine Überschneidung mit dem Aufgabenbereich Regionalplanung wahrscheinlich, zumal sich ohnehin aufgrund der Zuordnung der Trägerschaft der Regionalplanung zur Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte die Kreisentwicklung bzw. -planung und die Regionalplanung auf den gleichen Planungsraum erstrecken. Hier empfiehlt sich aus organisatorischer Sicht eine Zusammenfassung der Organisationseinheiten für Regionalplanung und für Kreisentwicklung. Ist dies nicht beabsichtigt, so ist es angezeigt, zumindest die Abgrenzung der Aufgabenbereiche organisatorisch zu regeln.

Gegenwärtig werden, dies hat v.a. die Befragung der niedersächsischen Planungsträger gezeigt, die Organisationsstrukturen der überwiegenden Anzahl der Verwaltungen der niedersächsischen Planungsträger dem Querschnittscharakter der Regionalplanung nicht gerecht. Die derzeitigen Organisationsstrukturen erscheinen in Teilbereichen im Hinblick auf die regionalplanerische Aufgabenwahrnehmung als nur bedingt geeignet. Auskunft zu den Mängeln der Organisationsstrukturen im Detail geben insbesondere die Kapitel 10 bis 17, Empfehlungen zu geeigneten Maßnahmen zum Zwecke ihrer Beseitigung enthält *Kapitel 19.2 Empfehlungen*.

Auch steckt die Einführung einer zentralen Steuerung im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells noch „in den Kinderschuhen“. Die Etablierung einer ganzheitlichen Steuerungsunterstützung ist nach Einführung der „eingleisigen“ Kommunalverfassung aktueller denn je. Eine Ausgestaltung der Steuerungsunterstützung im Sinne einer „echten“ Ganzheitlichkeit und einer strategischen Ausrichtung von Politik und Verwaltung wird zwangsläufig auch den Bereich der räumlichen

Planungen einbeziehen. Der strategischen Weiterentwicklung der Planungsträger genügt zweifellos nicht die Verwaltung der innerbehördlichen Ressourcen durch „klassische“ Querschnittsressorts, wie *Personal, Organisation, Finanzen*. Die Entwicklung und Abstimmung von Planungen und Maßnahmen ist insbesondere in Zeiten „knapper Mittel“ angezeigt. So haben gerade bei angespannter Haushaltslage, und bei einem verantwortungsbewussten Umgang mit Steuermitteln, Investitionen ohnehin geradezu zwangsläufig über die Verknüpfung von Planungen und Maßnahmen zum Zwecke der Erzielung von Synergieeffekten zu erfolgen, statt sie nach dem „Gießkannenprinzip“ zu verteilen.

Die koordinierende Tätigkeit der Regionalplanung vermag die politische Führung nicht zu ersetzen, jedoch sie zu ergänzen.<sup>541</sup> Der Erfolg der Koordinationsbemühungen hängt in hohem Maße davon ab, ob „*inhaltlich und zeitlich überschaubare ergebnisorientierte Vereinbarungen der Akteure zustande kommen*“.<sup>542</sup> Die angestrebten Ergebnisse sollten mit einer angepassten Mittelbereitstellung einhergehen,<sup>543</sup> da ansonsten raumordnerischer Erfolg und Glaubwürdigkeit gefährdet wären. In diesem Sinne sind vorherige politische Zielvereinbarungen und -entscheidungen eine wichtige Voraussetzung für eine adäquate Mittelbereitstellung.<sup>544</sup> Bei einer Bereitstellung von Mitteln sind den Stellen (gemeint sind nicht zwangsläufig die Stellen der Regionalplaner selbst) entsprechende Verfügungskompetenzen einzuräumen.

Eine dem Querschnittscharakter der Regionalplanung gerecht werdende Gestaltung der Organisationsstrukturen der Planungsträger, insbesondere unter Einbeziehung des Neuen Steuerungsmodells, birgt große Chancen für die Regionalplanung. Eine solche Gestaltung dient jedoch nicht einem Selbstzweck, etwa der Befriedigung der Selbstverwirklichungsbedürfnisse der derzeitigen regionalplanerischen Stelleninhaber, sondern ist eine Chance für die Planungsträger, eine Chance, die es zu nutzen gilt!

---

<sup>541</sup> vgl. Hahn, R.: Kooperations- und Koordinationsstrukturen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 298

<sup>542</sup> Hahn, R.: Kooperations- und Koordinationsstrukturen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 298

<sup>543</sup> vgl. Hahn, R.: Kooperations- und Koordinationsstrukturen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 298

<sup>544</sup> ebd. S. 298

## 19.2 Empfehlungen

Diese Arbeit schließt mit einer Auflistung von möglichen Maßnahmen für eine weitere Verbesserung der Organisationsstrukturen der niedersächsischen Planungsträger. Die nachfolgend aufgeführten Maßnahmen sollen insbesondere den Verwaltungspraktikern in den Bereichen *Organisationsmanagement* und *Regionalplanung* als Anregungen für eine weitere Verbesserung der Organisationsstrukturen dienen.

**Maßnahmen**

Die etwaige politische Abstimmung über Planungsalternativen ist dem Kreisausschuss zuzuordnen. Er ist diesbezüglich ein geeigneter Adressat, da grundsätzlich er es ist, der über Widersprüche in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises zu beschließen hat. Er weist einen Querschnittscharakter auf.

Projektbezogen und zeitlich befristet kann die Abstimmung durch Programme und Pläne, bzw. durch Hierarchie, um Formen der geplanten Selbstabstimmung der Aufgabenträger ergänzt werden, bspw. zur Begleitung der Aufstellung eines RROP oder Entwicklung eines REK. Ist dies gewünscht, sind hierzu geeignete Voraussetzungen zu schaffen, bspw. durch Einrichtung von *Ausschüssen* oder *Koordinationsgruppen*. Auch der Einsatz von Matrix-Projektorganisationen ist grundsätzlich in diesbezügliche Überlegungen einzubeziehen.

Neben der Koordination bspw. über Vorgaben in den Regionalplänen ist eine ergänzende Feed-back-Koordination über persönliche Weisungen oder Maßnahmen der Selbstabstimmung unverzichtbar. Hierfür sind geeignete organisatorische Voraussetzungen zu schaffen (bspw. durch die dauerhafte Einrichtung von *Instanzen-Konferenzen* zur geplanten Selbstabstimmung).

Sofern ein GIS in Form einer sog. „Insellösung“ eingesetzt wird, so ist eine Ausweitung auf andere Fachressorts, zu denen eine hohe Anzahl von Schnittstellen besteht, anzustreben.

Im Stellenplan sind personelle Kapazitäten vorzuse-

**Kapitelverweise**

7 Aufgabenwahrnehmung durch niedersächsische Landkreise

9.1 Charakterisierung regionalplanerischer Funktionen/Aufgaben  
12.1.3.2 Geplante Selbstabstimmung  
12.1.3.3 Sonderform „Matrixorganisation“  
16.1 Befristete Projektorganisation

9.2 Verhältnis zwischen formeller und informeller Planung  
12.1 Koordinationsformen  
12.1.1 Abstimmung durch Programme und Pläne  
12.1.2 Abstimmung durch Hierarchie  
12.1.3 Selbstabstimmung  
12.1.3.2 Geplante Selbstabstimmung

10.1 Schnittstellenbildung  
16.2 Informationssystem

10.2 Stellenanteile im

<p>hen, die im Hinblick auf den zeitlichen Umfang der regionalplanerischen Aufgabenwahrnehmung angemessen sind. Die vorgesehenen Stellen sind zu besetzen.</p>	<p>Aufgabenbereich Regionalplanung</p>
<p>Die Wahrnehmung regionalplanerischer Aufgaben sollte, aufgrund der besonderen Problematik von Stabsstellen, nicht durch Einrichtung eben dieser erfolgen, sondern durch Organisationseinheiten in Form von Linienstellen.</p>	<p>11.1.1 Linienstellen 11.1.2.1 Stabsstellen 11.3.1 Einlinien-Prinzip 11.3.2 Stab-Linien-Prinzip 11.3.3 Mehrlinien-Prinzip</p>
<p>Aufgrund ihrer überfachlichen Ausrichtung ist die Regionalplanung derart in die Hierarchiestruktur einzuordnen, dass die Fachplanungen, deren Inhalte in die Regionalplanung eingehen, der Leitungsstelle, die auch der Regionalplanung vorsteht, untergeordnet sind.</p>	<p>11.1.1.1 Leitungsstellen (Instanzen) 11.1.2.1 Stabsstellen 12.1 Koordinationsformen</p>
<p>Bei einer etwaigen Einrichtung einer <i>zentralen Steuerungsunterstützung</i> sind die steuerungsrelevanten Anteile der <i>Querschnittsaufgabe Regionalplanung</i> in die Organisationseinheit(en) der zentralen Steuerungsunterstützung (bspw. <i>Zentraler Steuerungsdienst</i>) zu integrieren.</p>	<p>11.1.2.3 Dienstleistungsstellen 17.2 Zentrale Steuerungsunterstützung</p>
<p>Zum Zwecke der gemeinschaftlichen Abstimmung räumlicher Planungen und Maßnahmen sind <i>Projekt-</i> bzw. <i>Arbeitsgruppen</i> mit benachbarten Trägern der Regionalplanung zu bilden.</p>	<p>11.2.2.3 Verwaltungsübergreifende Projekt- bzw. Arbeitsgruppen</p>
<p>Soll nicht auf eine Aufgabenwahrnehmung durch Stäbe verzichtet werden, so sollten für eine wirkungsvolle Zusammenarbeit zwischen Stab und Linie klare Regeln getroffen werden.</p>	<p>11.3.2 Stab-Linien-Prinzip</p>
<p>Fachplaner sollten regionalplanerische Grundkenntnisse erlangen, bspw. zu den Festsetzungsmöglichkeiten, die die Regionalpläne zur Durchsetzung „ihrer“ jeweiligen Fachplanungen bieten. Hierzu sind geeignete Maßnahmen der Qualifizierung vorzusehen, bspw. durch gezielte Einbeziehung regionalplanerischer Stellen in die Laufbahnentwicklungsplanung, Job-Rotation.</p>	<p>11.3.2 Stab-Linien-Prinzip 14 Regionalplanung unter dem Aspekt der Professionalisierung 14.1 Ausgangsqualifikation</p>
<p>Die Kommunikation zwischen Aufgabenträgern ist durch den Einsatz geeigneter technischer Kommunikationsmittel (bspw. E-Mail, Rechner-Vernetzung, GIS) zu verbessern.</p>	<p>12.2 Koordinationsmittel „Kommunikation“ 16.2 Informationssystem</p>
<p>Organisatorische Regelungen zur Kommunikation bei definierten Anlässen sind zu treffen.</p>	<p>12.2 Koordinationsmittel „Kommunikation“</p>
<p>Die Festlegung von Eskalationsszenarien sollte in</p>	<p>12.2 Koordinationsmittel</p>

Betracht gezogen werden, um Leitungsstellen so weit wie möglich zu entlasten.

Die Erfüllung des Kongruenzprinzips („Gleichklang“ von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen) ist sicherzustellen. Geeignete und auf die Aufgaben abgestimmte Kompetenzen und Verantwortungen sind zu delegieren. Die Delegation von Kompetenzen kann sich bspw. auch auf die Kompetenz erstrecken, über Finanzmittel (ggf. Investitionsmittel) zu verfügen. Als wichtigste Kompetenz sind die Entscheidungskompetenzen zu regeln, bspw. im Hinblick auf die Kompetenz, während der Planerstellung zwischen planerischen Alternativen wählen zu können.

Für eine ausreichende Qualifikation der regionalplanerischen Stelleninhaber ist zu sorgen. Dazu gehören auch Kenntnisse im Bereich der Bauleitplanung. Mehrere Planungsstudiengänge vermitteln entsprechende Kenntnisse.

Die Arbeitsleistung der Regionalplaner ist in Übereinstimmung mit den zu erstellenden Anforderungsbeschreibungen angemessen zu vergüten. Einen ersten Anhaltspunkt für die bei den niedersächsischen Trägern der Regionalplanung üblichen Besoldungs-/Vergütungsgruppen liefert nebenstehender Kapitelverweis.

Anforderungsbeschreibungen sind zu erstellen, um sowohl die Hierarchiestruktur detailliert zu dokumentieren, als auch um die Stellen angemessenen Entgeltgruppen zuzuordnen.

Die technische Infrastruktur ist zu ergänzen: Rechner-Arbeitsplätze mit Drucker, E-Mail-Zugänge, Textverarbeitungssoftware, andere Software (ggf. GIS).

„Kommunikation“

13 Regionalplanung unter dem Aspekt der Delegation

13.1 Kompetenzen

13.2 Verantwortungen

14 Regionalplanung unter dem Aspekt der Professionalisierung

14.1 Ausgangsqualifikation

14.2 Besoldung bzw. Vergütung

15.2

Stellenbeschreibungen

16.2 Informationssystem

## Literaturverzeichnis

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Europäische Themen mit raumordnerischem Bezug. Der effektive Regionalplan: konzentriert, übersichtlich, umsetzbar, Hannover 2000

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover 1995

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Kooperation im Prozess des räumlichen Strukturwandels, Hannover 2000

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung, Hannover 1998

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Regionale Verwaltungs- und Planungsstrukturen in Großstadtregionen, Hannover 1998

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Regionalplanung in den ostdeutschen Ländern. Grundlagen, Erfahrungen, Weiterentwicklung, Hannover 1999

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Die Region ist die Stadt. Gemeinsame Jahrestagung 1998, Hannover 1999

Ambrosy, S.: Interkommunale Zusammenarbeit: Niedersachsen auf dem Weg zu einem Land der Regionen?, in: Verbandszeitschrift NST-N des Niedersächsischen Städtetags, Hannover 2000

Baumheier, R.: Zuständigkeit und Organisation unter sich wandelnden Rahmenbedingungen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999

Benz, A., Frenzel, A.: Die Organisation der Raumplanung auf der regionalen und kommunalen Ebene, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999

Benz, A., Fürst, D., Kilper, H., Rehfeld, D.: Regionalisierung. Theorie - Praxis - Perspektiven, Opladen 1999

Benz, A.: Zur Theorie der Planungskontrolle, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung, Hannover 1998

Blume, G.: Ohne Titel (Schlusswort des stellvertretenden Vorsitzenden des Niedersächsischen Landkreistags auf der 52. Landkreisversammlung des Niedersächsischen Landkreistags), in: Verbandszeitschrift NLT-Information Ausgabe 2/92, Hannover 1992

Bokranz, R., Kasten, L.: Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung. Gestaltungsfelder, Instrumente und Konzepte, 3. Aufl., Wiesbaden 2001

Busch, M.: Akteure, Beteiligte, Öffentlichkeit, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999

David, C.-H.: Rechtliche Rahmenbedingungen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999

Endlein, A.: Ohne Titel (Schlusswort des Vorsitzenden des Niedersächsischen Landkreistags auf der Veranstaltung des Landes Niedersachsen zum Thema „Regionale Kooperationen in Niedersachsen – Perspektiven für eine regionalisierte Landesentwicklungspolitik“ am 24.09.1997, unveröffentlichte Niederschrift, ohne Ortsangabe, 1997

Ensslin, R.: Umsetzung landes- und regionalplanerischer Zielsetzungen im Zusammenwirken mit der kommunalen Bauleitplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999

Ernst, W.: Raumordnung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, 3. Aufl., Hannover 1995

Fürst, D., Ritter, E.-H.: Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung. Ein verwaltungswissenschaftlicher Grundriss, 2. Aufl., Düsseldorf 1993

Fürst, D.: Regionalisierung – die Aufwertung der regionalen Steuerungsebene?, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999

Fürst, D.: Umsetzung und Einflussnahme der Landes- und Regionalplanung auf andere Akteure, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999

Gust, D.: Koordinationsaufgaben gegenüber den Fachplanungen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999

Hahn, R.: Kooperations- und Koordinationsstrukturen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999

Hopp, H., Göbel, A.: Management in der öffentlichen Verwaltung. Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen, Stuttgart 1999

Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) (Hrsg.): Bericht 11/1996, Zentrale Steuerungsunterstützung, Köln 1996

Korda, M. (Hrsg.): Städtebau, 4. Aufl., Stuttgart 1999

Krinke, C.: Bericht über den Entwicklungsstand des automatisierten Raumordnungskatasters (AUTOROK) und über die Anwendung von Geoinformationssystemen in der Raumplanung, in: Niedersächsischer Landkreistag (Hrsg.): Schlanke Regionalplanung. Dokumentation der Beiträge und Diskussionsergebnisse einer Veranstaltung des Niedersächsischen Landkreistages am 16. März 2000, unveröffentlichter Bericht, Hannover 2000

Mecking, C.: Die Regionalebene in Deutschland. Begriff – Institutioneller Bestand – Perspektiven, Essen 1995

Müller, B.: Regionalpläne, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999



Niedersächsische Landtagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen:  
Entschließungsantrag zur „Regionalisierung der Strukturpolitik“,  
Landtagsdrucksache 13/347, Hannover 1994

Niedersächsische Landtagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen:  
Entschließungsantrag zur „Regionalisierung der Strukturpolitik“,  
Landtagsdrucksache 13/347, Hannover 1994

Niedersächsischer Landkreistag (Hrsg.): Entwurf des Landes-  
Raumordnungsprogramms Niedersachsen 1992 – Schwerwiegende Bedenken  
seitens der niedersächsischen Landkreise, in: Verbandszeitschrift NLT-  
Information Ausgabe 6/92, Hannover 1992

Niedersächsischer Landkreistag (Hrsg.): Schlanke Regionalplanung.  
Dokumentation der Beiträge und Diskussionsergebnisse einer Veranstaltung des  
Niedersächsischen Landkreistags am 16. März 2000, Hannover 2000

Niedersächsischer Landkreistag (Hrsg.): Stellungnahme zur Neuregelung des  
Niedersächsischen Gesetzes über Raumordnung und Landesplanung (NROG),  
Schreiben an das Niedersächsische Innenministerium vom 31.08.1999, Hannover  
1999

Niedersächsisches Innenministerium (Hrsg.): Handlungskonzept der  
Landesregierung zur Regionalisierung der Strukturpolitik, Hannover 1993

Niedersächsisches Innenministerium und Senator für Umweltschutz und  
Stadtentwicklung der Freien Hansestadt Bremen (Hrsg.): Weiterentwicklung der  
gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen, Hannover/Bremen 1994

Peine, F.-J.: Interessenermittlung und Interessenberücksichtigung im  
Planungsprozess, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):  
Methoden und Instrumente räumlicher Planung, Hannover 1998

Peithmann, O.: 50 Jahre Raumplanung in Niedersachsen – Ziele und  
organisatorische Voraussetzungen, in: Kuroпка, J, von Laer (Hrsg.): Woher  
kommt und was haben wir an Niedersachsen, Vehtaer Universitätschriften: 16,  
Cloppenburg 1996

- Priebs, A.: Neue Kooperationsstrategien zur Aufgabenerfüllung der Landes- und Regionalplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999
- Schlebusch, G.: Kooperative Aufgabenwahrnehmung auf Kreisebene (Referat des Geschäftsführers des Niedersächsischen Landkreistags im Rahmen des Kolloquiums „Perspektiven der kommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen – Neue Wege der Regionalpolitik“), in: Niedersächsischer Landkreistag (Hrsg.): Verbandszeitschrift NLT-Information Ausgabe 3/91, , Hannover 1991
- Schmitz, G.: Regionalplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, 3. Aufl., Hannover 1995
- Schoch, F.: Regionen Europas und kommunale Selbstverwaltung (Referat vor der 52. Landkreisversammlung des Niedersächsischen Landkreistags), in: Niedersächsischer Landkreistag (Hrsg.): Verbandszeitschrift NLT-Information Ausgabe 2/92, Hannover 1992
- Schreyögg, G.: Grundlagen moderner Organisationsgestaltung, 3. Aufl., Wiesbaden 1999
- Schubert, H., Fürst, D., Rudolph, A., Spieckermann, H.: Regionale Akteursnetzwerke. Analysen zur Bedeutung der Vernetzung am Beispiel der Region Hannover, Opladen 2001
- Sinz, M.: Region, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, 3. Aufl., Hannover 1995
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch 2002, Wiesbaden 2002
- Turowski, G.: Abbildung „Organisation der Regionalplanung in Deutschland“ des Fachgebiets Raumordnung und Landesplanung der Fakultät Raumplanung an der Universität Dortmund, Dortmund 2003
- Vahs, D.: Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, 3. Aufl., Stuttgart 2001

## Rechtsgrundlagenverzeichnis

Gesetz über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen – Teil I – vom 02.03.1994 (Nds. GVBl. S. 130), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.10.2002 (Nds. GVBl. S. 738)

Gesetz über die Bildung des Zweckverbandes „Großraum Braunschweig“ vom 27.11.1991 (Nds. GVBl. S. 305), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12.09.1996 (Nds. GVBl. S. 418)

Gesetz über die Neugliederung des Landkreises und der Stadt Göttingen (Göttingen-Gesetz) vom 01.07.1964 (Nds. GVBl. S. 134), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.08.2002 (Nds. GVBl. S. 366)

Gesetz über die Region Hannover vom 05.07.2001 (Nds. GVBl. S. 348)

Niedersächsische Landkreisordnung (NLO) vom 22.08.1996 (Nds. GVBl. S. 365), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.11.2001 (Nds. GVBl. S. 701)

Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG) vom 18.05.2001 (Nds. GVBl. S. 301), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30.10.2001 (Nds. GVBl. S. 668)

Raumordnungsgesetz (ROG) vom 18.08.1997 (BGBl. I S. 2081), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.12.1997 (BGBl. I S. 2902)

Raumordnungsverordnung (RoV) vom 13.12.1990 (BGBl. I S. 2766), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.06.2002 (BGBl. I S. 1914)

Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen – Teil II – vom 18.07.1994 (Nds. GVBl. S. 317), zuletzt geändert durch Verordnung vom 28.11.2002 (Nds. GVBl. S. 739)

Verordnung über die Aufstellung der Regionalen Raumordnungsprogramme (VerfVO-RROP) vom 26.07.1995 (Nds. GVBl. S. 260), zuletzt geändert durch Verordnung vom 19.11..2001 (Nds. GVBl. S. 724)

Verwaltungsvorschriften zum Niedersächsischen Gesetz über Raumordnung und Landesplanung vom 27.04.1994 (Nds. GVBl. S. 211) – RdErl. des MI vom

28.12.1995 (Nds. MBl. 1996 S. 209)

## Anlagen

**Niedersächsische Landkreisordnung (NLO) vom 22.08.1996 (Nds. GVBl. S. 365),  
§ 3 „Eigener Wirkungskreis“ u. § 4 „Übertragener Wirkungskreis“**

**§ 3 Eigener Wirkungskreis**

(1) Zum eigenen Wirkungskreis gehören die von den Landkreisen im Rahmen ihres Aufgabenbereichs freiwillig übernommenen Aufgaben sowie diejenigen Aufgaben, die den Landkreisen als eigene zugewiesen sind.

(2) <sup>1</sup>Die Landkreise können freiwillig übernommene Aufgaben und Einrichtungen von kreisangehörigen Gemeinden mit deren Zustimmung übernehmen. <sup>2</sup>Stimmen die beteiligten Gemeinden nicht zu, so kann die Übernahme erfolgen, wenn sie notwendig ist, um einem Bedürfnis der Kreiseinwohnerinnen und Kreiseinwohner in einer dem öffentlichen Wohl entsprechenden Weise zu genügen. <sup>3</sup>Die Bedingungen der Übernahme werden von den Beteiligten vereinbart. <sup>4</sup>Kommt eine Vereinbarung nicht zustande, so werden die Bedingungen der Übernahme von der Kommunalaufsichtsbehörde des Landkreises festgesetzt.

(3) <sup>1</sup>Die Landkreise sollen Aufgaben, die sie wahrnehmen, den kreisangehörigen Gemeinden auf Antrag überlassen, wenn diese die Aufgaben in einer dem öffentlichen Wohl entsprechenden Weise erfüllen können und hierdurch die zweckmäßige Erfüllung der Aufgaben des Landkreises im übrigen nicht gefährdet wird. <sup>2</sup>Absatz 2 Sätze 3 und 4 gilt entsprechend.

**§ 4 Übertragener Wirkungskreis**

(1) <sup>1</sup>Zum übertragenen Wirkungskreis gehören die den Landkreisen zugewiesenen staatlichen Aufgaben. <sup>2</sup>Die Landkreise erfüllen diese Aufgaben als untere Verwaltungsbehörden; sie sind dabei an die Weisungen der zuständigen staatlichen Behörden gebunden.

(2) Aufgaben der Landkreise auf Grund von Bundesgesetzen, die das Land im Auftrage des Bundes ausführt oder zu deren Ausführung die Bundesregierung Einzelweisungen erteilen kann, gehören zum übertragenen Wirkungskreis.

(3) <sup>1</sup>Die Landkreise sind zur Geheimhaltung aller Angelegenheiten verpflichtet, deren Geheimhaltung allgemein vorgeschrieben oder im Einzelfall von der dazu befugten staatlichen Behörde angeordnet ist. <sup>2</sup>Verwaltungsvorschriften, die dazu dienen, die Geheimhaltung sicherzustellen, gelten nach näherer Bestimmung des Innenministeriums auch für die Landkreise.

(4) <sup>1</sup>Die Landkreise stellen die Dienstkräfte und Einrichtungen zur Verfügung, die für die Erfüllung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises erforderlich sind. <sup>2</sup>Ihnen fließen die mit diesen Aufgaben verbundenen Einnahmen zu. <sup>3</sup>Bei der Zuweisung staatlicher Aufgaben sind den Landkreisen die erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen.

(5) Hat der Landkreis bei der Erfüllung von Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises eine Maßnahme auf Grund einer Weisung der Fachaufsichtsbehörde getroffen und wird die Maßnahme aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen aufgehoben, so erstattet das Land dem Landkreis alle notwendigen Kosten, die ihm durch die Ausführung der Weisung entstanden sind.

# Organisationsgestaltung im Aufgabenbereich Regionalplanung

*- Befragung der niedersächsischen Landkreise -*

Landkreis: _____
Ansprechpartner(in): _____
Telefon: _____
E-Mail: _____

Ralf Kruse  
Mohnblumenweg 28  
26639 Wiesmoor  
Telefon: 04944/948999  
E-Mail: Ralf.Kruse@gmx.net

**1 Welche Stellenanteile entfallen im Haushaltsjahr 2002 auf den Aufgabenbereich Regionalplanung? Über welche beruflichen Qualifikationen (in erster Linie Berufs-/Studienabschlüsse) verfügen die für die Regionalplanung zuständigen Mitarbeiter(innen) und auf welchem Wege wurden die Qualifikationen erworben?**  
(bitte jeweils notieren bzw. ankreuzen!)

*1 Stellenanteil (geschätzt)	Funktion (bitte ankreuzen!)			Stabsstelle? (bitte ankreuzen!)		Bezeichnung der Organisationseinheit (bspw. „Amt für Wirtschaftsförderung und Regionalplanung“)	Besoldungs-/ Vergütungs- gruppe	Höchster erworbener Abschluss (bspw. „Verwaltungsfachangestellte(r)“, „Landschaftsplaner(in)“)	*2 Bildungsweg (bitte ankreuzen!)	
	Schreibkraft	Technik	Sachbearbeitung	Leitung	Ja				Nein	beruflich
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>				<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>				<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>				<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>				<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**\*1 Begriff „Stellenanteil“:**  
Beispiel: Bei einer Halbtagskraft entfällt die Hälfte ihrer Arbeitszeit auf den Aufgabenbereich Regionalplanung.  
Die Berechnung des Stellenanteils hierzu lautet also: 0,5 (halbe Stelle) x 0,5 (halbe Arbeitszeit) = 0,25

**\*2 Begriff „Bildungsweg“:**  
Den meisten der zu erwartenden Antworten bei „Höchster erworbener Abschluss“ dürfte eindeutig zu entnehmen sein ob ein beruflicher oder ein akademischer Bildungsweg zu diesem Abschluss geführt hat.  
Das Ankreuzen von „beruflich“ bzw. „akademisch“ dient lediglich der Klarstellung in Zweifelsfällen.



**2 Welche Sachmittel (Arbeitsmittel) stehen für den Aufgabenbereich Regionalplanung zur Verfügung?**

*(bitte ankreuzen, Mehrfachnennungen sind möglich!)*

- Rechner-Arbeitsplatz (Computer)
- E-Mail-Zugang
- Internet-Zugang
- Textverarbeitungs-Software
- GIS (Geografisches Informationssystem)
- CAD (Computer Aided Design)
- Sonstige Sachmittel (Arbeitsmittel), und zwar...  
*(bitte nachfolgend notieren!)*

---

---

---

Arbeitsteilung

Konfiguration

Koordination

Delegation

Formalisierung

3 Nach welchem Stellenstruktur-Prinzip ist die Organisationseinheit, der der Aufgabenbereich Regionalplanung übertragen ist, mit anderen Organisationseinheiten verknüpft? (bitte ankreuzen!)

- Einlinien-Prinzip
- Mehrlinien-Prinzip
- Stab-Linien-Prinzip

3.1 Falls der Aufgabenbereich Regionalplanung von einer (mehreren) Stabsstelle(n) erbracht wird, welche Stabsstelle(n) ist (sind) dies? (bitte Bezeichnung angeben!)

---



---

3.2 Durch welche Organisationseinheit erfolgt die Koordination der Stabsstelle(n)? (bitte ankreuzen!)

- Oberkreisdirektor/Landrat
- Bauverwaltung
- Wirtschaftsförderung
- Sonstige Organisationseinheit, und zwar...  
(bitte nachfolgend notieren!)

---



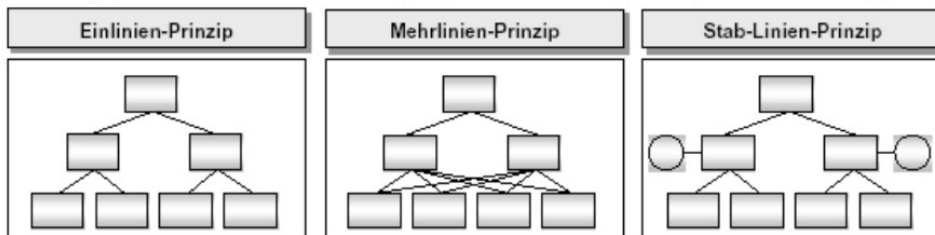
---

**Definitionen zu Frage 3:**

Einlinien-Prinzip: Jede Organisationseinheit erhält von nur einer ihr überstellten Instanz Weisungen.

Mehrlinien-Prinzip: Die Organisationseinheiten sind mehreren Instanzen unterstellt, die jeweils für spezifische Funktionen weisungsbefugt sind (Beispiel: Matrix-Organisationen).

Stab-Linien-Prinzip: Instanzen werden Stäbe zugeordnet, die ihnen durch Übernahme entscheidungsvorbereitender Aufgaben zuarbeiten. Stäbe sollen Instanzen unterstützen und beraten, und sie können in deren Auftrag Leitungsfunktionen gegenüber Linienstellen übernehmen (Beispiel: für die Verwaltungsführung der Stab „Controlling“).



Konfiguration

Koordination

Delegation

Formalisierung

4 Wird die Regionalplanung (auch) von einer (mehreren) Arbeitsgruppe(n) (Team(s)) geleistet?

Ja  Nein

4.1 Wird die Regionalplanung ausschließlich von einer (mehreren) Arbeitsgruppe(n) geleistet?

Ja  Nein

4.1.1 Welche Aufgaben werden von einer (mehreren) Arbeitsgruppe(n) geleistet?

Aufstellung Regionales Raumordnungsprogramm (RRÖP)

Sonstige Aufgaben, und zwar...  
(bitte notieren!)

4.2 Wie viele Arbeitsgruppen sind an der Regionalplanung beteiligt?

4.3 Sind der (den) Arbeitsgruppe(n) Entscheidungskompetenzen zugeordnet?

Ja  Nein

4.3.1 Ist bei Gruppenentscheidungen jedes Gruppenmitglied stimmberechtigt?

Ja  Nein

4.4 Falls es mehrere Arbeitsgruppen gibt, sind diese einander über- bzw. untergeordnet?

Ja  Nein

4.4.1 Wird die Verbindung zwischen den Arbeitsgruppen durch einen Mitarbeiter hergestellt, der Mitglied in beiden Gruppen ist, und der an den Entscheidungsprozessen in beiden Gruppen beteiligt ist; in dem einen Fall als Vorgesetzter, in dem anderen Fall als einfaches Gruppenmitglied?

Ja  Nein

4.5 Aus welchen Ämtern/Abteilungen setzt (setzen) sich die Arbeitsgruppe(n) zusammen, und welche Funktionen nehmen die Mitglieder in den Ämtern/Abteilungen wahr, denen sie angehören? (bitte Ziffern bzw. ankreuzen!)

Ziffer	Amt/Abteilung	Funktion des Mitarbeiters in Amt/Abteilung (bitte ankreuzen!)			
		Schreibkraft	Techniker(in)	Sachbearbeiter(in)	Leiter(in)
1					
2					
3					
4					
5					
6					
7					

4.6 Stehen der (den) Arbeitsgruppe(n) Vorgesetzte vor, die bei fehlendem Konsens innerhalb der Gruppe das Letztentscheidungsrecht haben?

Ja  Nein

4.6.1 Welches der in der Tabelle zu Frage 4.5 genannten Gruppenmitglieder ist der/die Gruppenvorgesetzte?  
(bitte Ziffer des Gruppenmitglieds aus Tabelle zu Frage 4.5 hier eintragen!)

4.7 Gehören die Mitglieder der Arbeitsgruppe(n) innerhalb der Kreisverwaltung unterschiedlichen Hierarchieebenen an?

Ja  Nein

4.8 Berichtet (berichten) die Arbeitsgruppe(n) während der laufenden Planungen dem Kreistag, oder dem Ausschuss des Kreistags, der sich mit dem Bereich Regionalplanung beschäftigt?

Ja  Nein

Konfiguration

Koordination

Delegation

Formalisierung

## Anlage 3 - Fragebogen kreisfreie Städte

5 Erfolgt eine gemeinschaftliche Abstimmung der eigenen Regionalplanungen durch gemeinsame Projekt- bzw. Arbeitsgruppen mit den Regionalplanungen benachbarter Landkreise und kreisfreier Städte (kreisfreie Städte: Flächennutzungsplanung) bzw. gar grenzüberschreitend mit Planungsträgern in Nachbarstaaten oder mit den ggf. benachbarten Ländern Bremen und Hamburg? (bitte ggf. Einschränkung notieren!)

Ja       Nein

6 Welches ist die Bezeichnung des Ausschusses, der sich im Kreistag mit der Regionalplanung beschäftigt?

7 Wird die Regionalplanung von einer zentralen Stelle (bspw. „Zentraler Steuerungsdienst“) koordiniert?

Ja       Nein, Koordination erfolgt eigenständig durch zuständige Organisationseinheit.

7.1 Welches ist die Bezeichnung dieser zentralen Stelle?

\_\_\_\_\_

7.2 Für welche Aufgaben aus dem Bereich Regionalplanung übernimmt diese zentrale Stelle die Koordination? (bitte ankreuzen, Mehrfachnennungen sind möglich!)

- Aufstellung Regionales Raumordnungsprogramm (RROP)
- Aufstellung Regionales Entwicklungskonzept (REK)
- Verwirklichung Raumordnungspläne
- Sonstige Aufgabe(n), und zwar...  
(bitte nachfolgend notieren!)

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Koordination  
Delegation  
Formalisierung

Formale Kompetenz bezüglich Aufgabe „Aufstellung Regionales Raumordnungsprogramm“:

**8 Sind den Stelleninhabern im Bereich Regionalplanung Entscheidungskompetenzen ausdrücklich zugeordnet, die bei der Aufstellung des Entwurfs des Regionalen Raumordnungsprogramms zum Tragen kommen?**

Ja       Nein

8.1 Welche Entscheidungskompetenzen im oben genannten Sinne sind dies?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**9 Entscheidet der Kreistag oder der Ausschuss des Kreistags, der sich mit dem Bereich Regionalplanung beschäftigt, während der Aufstellung des Regionalen Raumordnungsprogramms über Planungsalternativen? (bitte ggf. Einschränkung notieren!)**

Ja       Nein

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Formale Verantwortung bezüglich Aufgabe „Aufstellung Regionales Raumordnungsprogramm“:

**10 Sind den Stelleninhabern im Bereich Regionalplanung Ergebnisverantwortungen ausdrücklich zugeordnet, die bei der Aufstellung des Entwurfs des Regionalen Raumordnungsprogramms zum Tragen kommen?**

Ja       Nein

10.1 Welche Ergebnisverantwortungen im oben genannten Sinne sind dies?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Delegation  
Formalisierung

**11 Gibt es beim Landkreis Stellenbeschreibungen für den Bereich Regionalplanung?**

*(bitte ggf. Einschränkung notieren!)*

Ja       Nein

---

---

11.1 Bitte kopieren Sie diese Stellenbeschreibungen und legen Sie sie Ihrer Antwort an mich bei.

11.2 Bilden diese Stellenbeschreibungen auch die Grundlage für die Zuordnung der Stellen zu Besoldungs- bzw. Vergütungsgruppen? *(bitte ggf. Einschränkung notieren!)*

Ja       Nein

---

---

**12 Bitte kopieren Sie aus dem Geschäftsverteilungsplan des Landkreises den Abschnitt aus dem hervorgeht welche Aufgaben die Organisationseinheit wahrnimmt, der auch die „klassischen“ Aufgaben der Regionalplanung (bspw. Aufstellung Regionales Raumordnungsprogramm) übertragen sind. Legen Sie diese Kopie bitte Ihrer Antwort an mich bei.**

# Ihre Ergänzungen

Bitte notieren Sie auf diesem Blatt Hinweise, Anregungen und Kritikpunkte!

# Organisationsgestaltung im Aufgabenbereich Regionalplanung

- Fragebogen: Kreisfreie Städte in Niedersachsen -

Kreisfreie Stadt: _____
Ansprechpartner(in): _____
Telefon: _____
E-Mail: _____

Ralf Kruse  
Mohnblumenweg 28  
26639 Wiesmoor  
Telefon: 04944/948999  
E-Mail: Ralf.Kruse@gmx.net



## Anlage 3 - Fragebogen kreisfreie Städte

(Gemäß § 26 Niedersächsisches Raumordnungsgesetz (NROG) sind die Landkreise und kreisfreien Städte Träger der Regionalplanung. Nach § 8 NROG ersetzt für die kreisfreien Städte der Flächennutzungsplan das Regionale Raumordnungsprogramm.)

### 1 Gibt es für Ihre Stadtverwaltung einen Geschäftsverteilungsplan?

(bitte ankreuzen!)

Ja       Nein

1.1 Ist in dem Geschäftsverteilungsplan der Aufgabenbereich Regionalplanung genannt?  
(bitte ankreuzen!)

Ja       Nein

1.1.1 Bitte kopieren Sie aus dem Geschäftsverteilungsplan den Abschnitt in dem der Aufgabenbereich Regionalplanung genannt wird und aus dem hervorgeht welche weiteren Aufgaben die Organisationseinheit wahrnimmt, der auch die Aufgaben aus dem Bereich Regionalplanung übertragen sind. Legen Sie diese Kopie bitte Ihrer Antwort an mich bei.

### 2 Ist der Aufgabenbereich Regionalplanung der gleichen Organisationseinheit zugeordnet wie der Aufgabenbereich Flächennutzungsplanung?

(bitte ankreuzen und ggf. Einschränkung notieren!)

Ja       Nein

---

---

### 3 Welcher Organisationseinheit (bspw. „Planungsamt“) ist der Aufgabenbereich Regionalplanung zugeordnet?

(bitte benennen!)

---

---

**4 Gibt es innerhalb Ihrer Stadtverwaltung Stellenbeschreibungen für die Organisationseinheit, der der Aufgabenbereich Regionalplanung zugeordnet ist?**

*(bitte ankreuzen, ggf. Einschränkung notieren!)*

Ja       Nein

---

---

**4.1 Sind in den Stellenbeschreibungen Aufgaben aus dem Bereich Regionalplanung genannt?**  
*(bitte ankreuzen!)*

Ja       Nein

**4.1.1 Bitte kopieren Sie die Stellenbeschreibungen, in denen Aufgaben aus dem Bereich Regionalplanung genannt sind und legen Sie die Kopien Ihrer Antwort an mich bei.**

**5 Falls weder aus dem ggf. vorhandenen Geschäftsverteilungsplan (Frage 1.1) noch aus den ggf. vorhandenen Stellenbeschreibungen (Frage 4.1) hervorgeht welche Aufgaben aus dem Bereich Regionalplanung Sie wahrnehmen, so geben Sie diese Aufgaben bitte nachfolgend an.**

*(bitte ankreuzen, Mehrfachnennungen sind möglich!)*

- Abgabe von Stellungnahmen zu sich in Aufstellung befindenden Regionalen Raumordnungsprogrammen benachbarter Landkreise
- Abgabe von Stellungnahmen im Rahmen der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange durch weitere Planungsträger
- Sonstige Aufgaben, und zwar...  
*(bitte nachfolgend stichwortartig notieren!)*

---

---

---

---

---

---

---

---

# Ihre Ergänzungen

Bitte notieren Sie auf diesem Blatt Hinweise, Anregungen und Kritikpunkte!

## Anlage 4 - Statistische Grunddaten

<b>Landkreise</b>	<b>Fläche am 31.12.2000 [km<sup>2</sup>]</b>	<b>Bevölkerung am 31.12.2000 [Anzahl EW in Tsd.]</b>	<b>Bevölkerungsdichte am 31.12.2000 [EW/km<sup>2</sup>]</b>
Aurich	1.287,30	187,4	146
Cloppenburg	1.418,11	149,6	106
Diepholz	1.987,56	211,2	106
Emsland	2.881,16	303,0	105
Friesland	607,73	100,9	166
Göttingen	1.116,58	265,4	238
Grafschaft Bentheim	980,73	129,8	132
Harburg	1.244,50	232,8	187
Hildesheim	1.205,52	293,0	243
Holz Minden	692,46	81,4	118
Leer	1.085,76	161,4	149
Lüneburg	1.322,54	166,7	126
Northeim	1.266,94	151,1	119
Osnabrück	2.121,55	353,3	167
Osterode am Harz	636,11	85,5	134
Rotenburg (Wümme)	2.069,95	161,7	78
Schaumburg	675,56	166,0	246
Soltau-Fallingb.ostel	1.873,47	140,2	75
Stade	1.265,97	191,7	151
Uelzen	1.453,79	97,3	67
Vechta	812,52	126,4	156
Verden	787,70	132,8	169
Wesermarsch	821,96	94,1	114
Wittmund	656,64	57,3	87
<b>Kreisfreie Städte</b>			
Delmenhorst	62,36	76,6	1.229
Emden	112,43	51,0	453
Göttingen (Sonderstatus)	116,98	124,3	1.061
Oldenburg	102,96	154,8	1.504
Osnabrück	119,80	164,1	1.370
Wilhelmshaven	103,37	85,3	825
<b>Sonderformen</b>			
Region Hannover	2.290,24	1.118,1	488
ZV „Großraum Braunschweig“	5.078,41	1.166,5	230

*Tabelle 3: Statistische Grunddaten*

Anlage 5 - Datenerhebung Landkreise, Region Hannover, ZV „Großraum Braunschweig“

Frage 1	Antworten der Planungsträger							
	A*	B	C*	D*	E	F	G*	H*
Funktionen	Stellenanteile	Stellenanteile	Stellenanteile	Stellenanteile	Stellenanteile	Stellenanteile	Stellenanteile	Stellenanteile
Leitung	0,3	0,1	0,5	0,15	0,2	0,5	0	0,3
Sachbearbeitung 1	0,3	0,5	1	0,75	0,7	0,3	1	0,5
Sachbearbeitung 2	0	0,5	1	0,25	0,5	0,3	0	0,3
Sachbearbeitung 3	0	0	0	0	0,2	0,3	0	0
Sachbearbeitung 4	0	0	0	0	0	0	0	0
Sachbearbeitung 5	0	0	0	0	0	0	0	0
Technik 1	0,1	0	1	0,1	0	0	0	0
Technik 2	0	0	0	0	0	0	0	0
Schreibkraft	0,46	0	0,5	0	0	0,1	0	0,1
<b>Stellen insgesamt</b>	<b>1,16</b>	<b>1,1</b>	<b>4</b>	<b>1,25</b>	<b>1,6</b>	<b>1,5</b>	<b>1</b>	<b>1,2</b>

\* Stellenanteile = Regionalplanung + untere Landesplanung

Tabelle 4: Datenerhebung Frage 1 – Stellenanteile

## Anlage 5 - Datenerhebung Landkreise, Region Hannover, ZV „Großraum Braunschweig“

Fortsetzung:

I	J	K*	L	M	N*	O*	P	Q*	R
Stellenanteile	Stellenanteile	Stellenanteile	Stellenanteile	Stellenanteile	Stellenanteile	Stellenanteile	Stellenanteile	Stellenanteile	Stellenanteile
0,1	0	0,1	0	0,6	0,4	0,6	0,6	0,5	1
0,35	1	0,5	0,4	1	0,8	1	0,75	1	1
0,25	0	0	0	0,2	1	0	0,3	0	0
0	0	0	0	0	0,5	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0,5	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0,25	0	0	0	0,225	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0,075	0	0
0	0	0	0,2	0	0	0	0	0,05	0
<b>0,7</b>	<b>1</b>	<b>0,6</b>	<b>0,85</b>	<b>1,8</b>	<b>3,2</b>	<b>1,6</b>	<b>1,95</b>	<b>1,55</b>	<b>2</b>

\* Stellenanteile = Regionalplanung + untere Landesplanung

Anlage 5 - Datenerhebung Landkreise, Region Hannover, ZV „Großraum Braunschweig“

Fortsetzung:

S	T	U*	V*	W	X	Y*	Z*
Stellenanteile	Stellenanteile	Stellenanteile	Stellenanteile	Stellenanteile	Stellenanteile	Stellenanteile	Stellenanteile
0,05	0,3	0,05	0,5	0,5	0,1	1	1
0,5	0,5	0,5	0,75	0,5	0,1	2	2
0	0	0	0,4	0,5	0	1	2
0	0	0	0	0	0	1	0
0	0	0	0	0	0	1	0
0	0	0	0	0	0	1	0
0	0,1	0	0,6	0	0,046	1	1
0	0	0	0	0	0	1	1
0,05	0	0	0	0	0,025	1	1
<b>0,6</b>	<b>0,9</b>	<b>0,55</b>	<b>2,25</b>	<b>1,5</b>	<b>0,271</b>	<b>10</b>	<b>8</b>

\* Stellenanteile = Regionalplanung + untere Landesplanung

Anlage 5 - Datenerhebung Landkreise, Region Hannover, ZV „Großraum Braunschweig“

Frage 1	Antworten der Planungsträger							
	A	B	C	D	E	F	G	H
Funktionen	Besoldungs-/	Besoldungs-/	Besoldungs-/	Besoldungs-/	Besoldungs-/	Besoldungs-/	Besoldungs-/	Besoldungs-/
	Vergütungsgr.	Vergütungsgr.	Vergütungsgr.	Vergütungsgr.	Vergütungsgr.	Vergütungsgr.	Vergütungsgr.	Vergütungsgr.
Leitung	II	A 15	I a	II	A 15	II		I b
Sachbearbeitung 1	A 9	III	III	A 11	IV a	A 10	III	A 9
Sachbearbeitung 2		A 9	III	II	VI b	III		VI b
Sachbearbeitung 3					III	V b		
Sachbearbeitung 4								
Sachbearbeitung 5								
Technik 1	V c		V b	IV a				
Technik 2								
Schreibkraft	VII		VII			VIII		VII

Tabelle 5: Datenerhebung Frage 1 – Besoldungs-/Vergütungsgruppen



Anlage 5 - Datenerhebung Landkreise, Region Hannover, ZV „Großraum Braunschweig“

Fortsetzung:

I	J	K	L	M	N	O	P	Q
Besoldungs-/ Vergütungsgr.	Besoldungs-/ Vergütungsgr.	Besoldungs-/ Vergütungsgr.	Besoldungs-/ Vergütungsgr.	Besoldungs-/ Vergütungsgr.	Besoldungs-/ Vergütungsgr.	Besoldungs-/ Vergütungsgr.	Besoldungs-/ Vergütungsgr.	Besoldungs-/ Vergütungsgr.
II		keine Auskunft		A 13	II	I b	II	keine Auskunft
II	IV a	keine Auskunft	A 14	A 11	III	III	II	keine Auskunft
A 10				A 11	A 9		IV a	
					VI b			
					VII			
			VI b				A 8	
							IV a	
			VI b					keine Auskunft

Fortsetzung:

R	S	T	U	V	W	X	Y	Z
Besoldungs-/ Vergütungsgr.	Besoldungs-/ Vergütungsgr.	Besoldungs-/ Vergütungsgr.	Besoldungs-/ Vergütungsgr.	Besoldungs-/ Vergütungsgr.	Besoldungs-/ Vergütungsgr.	Besoldungs-/ Vergütungsgr.	Besoldungs-/ Vergütungsgr.	Besoldungs-/ Vergütungsgr.
II	A 15	A 14	A 13	A 14	II a	III	I a	B 3
A 10	A 12	III	III	III	V	III	A 14	I b
				A 9	VII		I b	III
							II	
							II	
							II	
		VI b		VI b		VII	IV b	VI b
							V c	V
	VII					VII	VI b	VII

Anlage 5 - Datenerhebung Landkreise, Region Hannover, ZV „Großraum Braunschweig“

Frage 1

Funktion	Antworten der Planungsträger								
	A	B	C	D	E	F	G	H	I
Leitung	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein		Ja	Nein
Sachbearbeitung 1	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein
Sachbearbeitung 2		Nein	Nein	Ja	Nein	Nein		Nein	Nein
Sachbearbeitung 3					Nein	Nein			
Sachbearbeitung 4									
Sachbearbeitung 5									
Technik 1	Nein		Nein	Nein					
Technik 2									
Schreibkraft	Nein		Nein			Nein		Nein	

Tabelle 6: Datenerhebung Frage 1 – Stabsstellen

Fortsetzung:

J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S
Stabsstelle?	Stabsstelle?	Stabsstelle?	Stabsstelle?	Stabsstelle?	Stabsstelle?	Stabsstelle?	Stabsstelle?	Stabsstelle?	Stabsstelle?
	Nein		Ja	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
Nein	Nein	Ja	Ja	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
			Ja	Nein		Nein			
				Nein					
				Nein					
		Ja				Nein			
						Nein			
		Nein					Nein		Nein

Anlage 5 - Datenerhebung Landkreise, Region Hannover, ZV „Großraum Braunschweig“

Fortsetzung:

T	U	V	W	X	Y	Z
Stabsstelle?	Stabsstelle?	Stabsstelle?	Stabsstelle?	Stabsstelle?	Stabsstelle?	Stabsstelle?
Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
		Nein	Nein		Nein	Nein
					Nein	
					Nein	
					Nein	
Nein		Nein		Nein	Nein	Nein
					Nein	Nein
				Nein	Nein	Nein

**Anlage 5 - Datenerhebung Landkreise, Region Hannover, ZV „Großraum Braunschweig“**

**Frage 1**

Funktion	Antworten der Planungsträger								
	A	B	C	D	E	F	G	H	I
Leitung	akademisch	akademisch	akademisch	akademisch	akademisch	akademisch		akademisch	akademisch
Sachbearbeitung 1	beruflich	akademisch	beruflich	beruflich	akademisch	akademisch	akademisch	akademisch	akademisch
Sachbearbeitung 2		beruflich	akademisch	akademisch	beruflich	akademisch		beruflich	beruflich
Sachbearbeitung 3					akademisch	beruflich			
Sachbearbeitung 4									
Sachbearbeitung 5									
Technik 1	beruflich		beruflich	akademisch					
Technik 2									
Schreibkraft	beruflich		beruflich			beruflich		beruflich	

*Tabelle 7: Datenerhebung Frage 1 – Bildungsweg*

*Fortsetzung:*

J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S
<b>Bildungsweg</b>	<b>Bildungsweg</b>	<b>Bildungsweg</b>	<b>Bildungsweg</b>	<b>Bildungsweg</b>	<b>Bildungsweg</b>	<b>Bildungsweg</b>	<b>Bildungsweg</b>	<b>Bildungsweg</b>	<b>Bildungsweg</b>
	akademisch		akademisch	akademisch	akademisch	akademisch	akademisch	akademisch	akademisch
akademisch	akademisch	akademisch	beruflich	akademisch	akademisch	akademisch	akademisch	beruflich	akademisch
			beruflich	beruflich		akademisch			
				beruflich					
				beruflich					
		beruflich				beruflich			
						akademisch			
		beruflich					beruflich		beruflich

Anlage 5 - Datenerhebung Landkreise, Region Hannover, ZV „Großraum Braunschweig“

Fortsetzung:

T	U	V	W	X	Y	Z
Bildungsweg	Bildungsweg	Bildungsweg	Bildungsweg	Bildungsweg	Bildungsweg	Bildungsweg
akademisch	beruflich	akademisch	akademisch	akademisch	akademisch	akademisch
akademisch	akademisch	akademisch	beruflich	akademisch	akademisch	akademisch
		beruflich	beruflich		akademisch	akademisch
					akademisch	
					akademisch	
beruflich		beruflich		beruflich	akademisch	beruflich
					beruflich	beruflich
				beruflich	beruflich	beruflich

Anlage 5 - Datenerhebung Landkreise, Region Hannover, ZV „Großraum Braunschweig“

Frage 1	Antworten der Planungsträger					
	A	B	C	D	E	F
Funktion	berufl. Qualifikation	berufl. Qualifikation	berufl. Qualifikation	berufl. Qualifikation	berufl. Qualifikation	berufl. Qualifikation
Leitung	Bauingenieurwesen	Landespflege	Landschaftsplanung	Bauingenieurwesen	Architektur	Raumplanung
Sachbearbeitung 1	nicht-akademisch	Geographie	nicht-akademisch	Verwaltungswirtschaft	Geographie	Verwaltungswirtschaft
Sachbearbeitung 2		nicht-akademisch	Landschaftspflege	Raumplanung	nicht-akademisch	Geographie
Sachbearbeitung 3					Landespflege	nicht-akademisch
Sachbearbeitung 4						
Sachbearbeitung 5						
Technik 1	nicht-akademisch		nicht-akademisch	Kartographie		
Technik 2						
Schreibkraft	nicht-akademisch		nicht-akademisch			nicht-akademisch

Tabelle 8: Datenerhebung Frage 1 – Berufliche Qualifikation

Fortsetzung:

G	H	I	J	K	L	M
berufl. Qualifikation	berufl. Qualifikation	berufl. Qualifikation	berufl. Qualifikation	berufl. Qualifikation	berufl. Qualifikation	berufl. Qualifikation
Landrat	Geographie	Raumplanung		Stadtplanung	(Landrat)	Architektur
Geographie	Verwaltungswirtschaft	Raumplanung	Geographie	Geographie	Raumplanung	nicht-akademisch
	nicht-akademisch	Verwaltungswirtschaft				nicht-akademisch
					nicht-akademisch	
	nicht-akademisch				nicht-akademisch	

Anlage 5 - Datenerhebung Landkreise, Region Hannover, ZV „Großraum Braunschweig“

Fortsetzung:

N	O	P	Q	R	S
<b>berufl. Qualifikation</b>	<b>berufl. Qualifikation</b>	<b>berufl. Qualifikation</b>	<b>berufl. Qualifikation</b>	<b>berufl. Qualifikation</b>	<b>berufl. Qualifikation</b>
Raumplanung	Verwaltungswissenschaften	Raumplanung	Geographie	Geographie	Architektur
Architektur	Geographie	Geographie	Geographie	nicht-akademisch	Architektur
nicht-akademisch		Geographie			
nicht-akademisch					
nicht-akademisch					
		nicht-akademisch			
		Vermessungswesen			
			nicht-akademisch		nicht-akademisch

Fortsetzung:

T	U	V	W	X	Y	Z
<b>berufl. Qualifikation</b>	<b>berufl. Qualifikation</b>	<b>berufl. Qualifikation</b>	<b>berufl. Qualifikation</b>	<b>berufl. Qualifikation</b>	<b>berufl. Qualifikation</b>	<b>berufl. Qualifikation</b>
Architektur	nicht-akademisch	Raumplanung	Geographie	Architektur	Landespflege	Geographie
Geographie	Raumplanung	Raumpl./Geogr.	nicht-akademisch	Architektur	Stadt- u. Regionalplanung	Landespflege
		nicht-akademisch	nicht-akademisch		Landespflege	Geographie
					Bauingenieurwesen	
					Lehramt	
					Geographie	
nicht-akademisch		nicht-akademisch		nicht-akademisch	Biologie	nicht-akademisch
					nicht-akademisch	nicht-akademisch
				nicht-akademisch	nicht-akademisch	nicht-akademisch

Anlage 5 - Datenerhebung Landkreise, Region Hannover, ZV „Großraum Braunschweig“

Frage 1 Bezeichnungen der Organisationseinheiten	Antworten der Planungsträger																										
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	V	W	X	Y	Z	
Amt Planung und Naturschutz	1																										
Amt für Planung, Natur und Umwelt		1																									
Fachdienst Regionalplanung und Naturschutz			1																								
Hochbauamt bzw. Stabsstelle				1																							
Amt für Planung und Bauordnung					1																						
Amt für Regionalplanung und Städtebau						1																					
Stabsstelle Wirtschaftsförderung und Kreisentwicklung							1																				
Stabsstelle Kreisentwicklung								1				1															
Fachdienst Planung									1													1					
Amt für Planung, Naturschutz und Bauaufsicht										1																	
Planungsamt											1									1			1				
Arbeitsgruppe Regionalplanung													1														
Abteilung Planung														1													
Stabsstelle Regionalplanung und Bildung															1												
Amt für Kreisentwicklung																1											
Amt für Wirtschaftsförderung, Regionalplanung, ÖPNV																	1										
Fachgruppe Raumplanung																		1									
Amt für Bauordnung und Kreisplanung																					1						
Fachdienst Planen und Bauen																							1				
Regional- und Bauleitplanung, UWB, UDB																								1			
Team Regionalplanung																									1		
Abteilung Regionalplanung																											1

Tabelle 9: Datenerhebung Frage 1 – Bezeichnungen der Organisationseinheiten



Anlage 5 - Datenerhebung Landkreise, Region Hannover, ZV „Großraum Braunschweig“

Frage 2

	Antworten der Planungsträger													
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N
Rechner-Arbeitsplatz	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
E-Mail-Zugang	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Internet-Zugang	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Textverarbeitungs-Software	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja
GIS	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja
CAD	Ja	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein
Sonstiges	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein

Tabelle 10: Datenerhebung Frage 2

Fortsetzung:

O	P	Q	R	S	T	U	V	W	X	Y	Z
Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Nein	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja
Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein	Ja
Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein	Ja

Anlage 5 - Datenerhebung Landkreise, Region Hannover, ZV „Großraum Braunschweig“

Frage 3

	Antworten der Planungsträger														
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O
Einlinien-Prinzip	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja	Nein
Mehrlinien-Prinzip	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Stab-Linien-Prinzip	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	Ja
3.1	0	0	0	0	0	0	Wifö u. Kreisentw.	0	0	0	0	0	0	0	Regionalpl. u. Bildung
3.2	0	0	0	Landrat	0	0	Landrat	0	0	0	0	Landrat	Landrat	0	Landrat

Tabelle 11: Datenerhebung Frage 3

Fortsetzung:

P	Q	R	S	T	U	V	W	X	Y	Z
Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0	FD Planen u. Bauen	0	0	0

Anlage 5 - Datenerhebung Landkreise, Region Hannover, ZV „Großraum Braunschweig“

	Antworten der Planungsträger																		
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S
<b>Frage 4</b>	Ja	Nein	Ja	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein
4.1	Ja	0	Ja	0	0	Ja	0	0	Ja	0	Ja	0	Ja	0	0	Ja	0	0	0
4.1.1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Aufstellung RROP	0	0	0
4.2	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	1	0	0	1	0	0	0
4.3	0	0	0	0	0	Nein	0	0	Ja	0	Ja	0	Ja	0	0	Ja	0	0	0
4.3.1	0	0	0	0	0	0	0	0	Ja	0	Ja	0	Ja	0	0	Nein	0	0	0
4.4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4.4.1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4.5	0	0	0	0	0	siehe Fragebogen	0	0	siehe Fragebogen	0	siehe Fragebogen	0	0	0	0	siehe Fragebogen	0	0	0
4.6	Ja	0	0	0	0	Ja	0	0	Ja	0	Ja	0	Nein	0	0	Ja	0	0	0
4.6.1	0	0	0	0	0	siehe Fragebogen	0	0	siehe Fragebogen	0	0	0	0	0	0	siehe Fragebogen	0	0	0
4.7	Ja	0	0	0	0	Nein	0	0	Ja	0	Nein	0	Nein	0	0	Ja	0	0	0
4.8	Ja	0	0	0	0	Ja	0	0	Ja	0	Ja	0	Ja	0	0	Ja	0	0	0

Tabelle 12: Datenerhebung Frage 4

Anlage 5 - Datenerhebung Landkreise, Region Hannover, ZV „Großraum Braunschweig“

Fortsetzung:

T	U	V	W	X	Y	Z
Nein	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein
0	0	0	Ja	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	Ja	0	0	0

Antworten der Planungsträger																											
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	V	W	X	Y	Z	
<b>Frage 5</b>	Ja	Nein	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja	

Tabelle 13: Datenerhebung Frage 5

Anlage 5 - Datenerhebung Landkreise, Region Hannover, ZV „Großraum Braunschweig“

Frage 6

	Antworten der Planungsträger																					
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	V
Wirtschaftsausschuss	1																					
Ausschuss für Planung, Natur und Umwelt		1																				
Ausschuss für Kreisentwicklung			1														1					
Planungsausschuss				1			1															
Verkehrsausschuss				1																		
Ausschuss für Regionalplanung und Kreisentwicklung					1																	
Ausschuss für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Planen						1																
Ausschuss für Kreisentwicklung, Bauen, Umwelt und Landwirtschaft								1														
Ausschuss für Planung, Bau und Umwelt									1													
Kreisausschuss										1					1							
Ausschuss für Wirtschaft, Tourismus, Kreisentwicklung und Verkehr											1											
Raumordnung, Wirtschaft, Touristik, Verkehrsplanung, ÖPNV												1										
Umweltausschuss													1									
Ausschuss für Planen und Bauen														1								
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Planung															1							
Ausschuss für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft, Bauen																		1				
Ausschuss für Regionalplanung und Umweltfragen																			1			
Ausschuss für Planung, Hoch- und Straßenbau																				1		
Bau-, Struktur- und Umweltausschuss																					1	
Planungs-, Wirtschafts-, Verkehrs-, Bauausschuss																						1
Planungs- und Wirtschaftsausschuss																						
Planungs- und Umweltausschuss																						
Ausschuss für Regionalplanung																						

Tabelle 14: Datenerhebung Frage 6



**Anlage 5 - Datenerhebung Landkreise, Region Hannover, ZV „Großraum Braunschweig“**

		<b>Antworten der Planungsträger</b>																			
		A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T
<b>Frage 7</b>		Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
7.1		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7.2		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Tabelle 15: Datenerhebung Frage 7

Fortsetzung:

U	V	W	X	Y	Z
Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	0

		<b>Antworten der Planungsträger</b>																			
		A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T
<b>Frage 8</b>		Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	Ja	Ja	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein	Ja

Tabelle 16: Datenerhebung Frage 8

Fortsetzung:

U	V	W	X	Y	Z
Nein	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein

**Anlage 5 - Datenerhebung Landkreise, Region Hannover, ZV „Großraum Braunschweig“**

		<b>Antworten der Planungsträger</b>																			
		A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T
<b>Frage 9</b>		Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein

*Tabelle 17: Datenerhebung Frage 9*

*Fortsetzung:*

U	V	W	X	Y	Z
Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja

		<b>Antworten der Planungsträger</b>																			
		A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T
<b>Frage 10</b>		Nein	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein

*Tabelle 18: Datenerhebung Frage 10*

*Fortsetzung:*

U	V	W	X	Y	Z
Nein	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja



**Anlage 5 - Datenerhebung Landkreise, Region Hannover, ZV „Großraum Braunschweig“**

	<b>Antworten der Planungsträger</b>																			
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T
<b>Frage 11</b>	Nein	Ja	Nein	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja	Nein	Ja	Nein
11.2	Nein	Ja	Nein	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja	Nein	Ja	Nein

Tabelle 19: Datenerhebung Frage 11

Fortsetzung:

U	V	W	X	Y	Z
Ja	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja
Ja	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja

	<b>Angaben in Verwaltungsgliederungsplänen</b>																									
<b>Hierarchieebenen der Verwaltungen</b>	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	V	W	X	Y	Z
1. Ebene: OKD (bzw. Landrat) + Stab							1	1				1			1											
2. Hierarchieebene																										1
3. Hierarchieebene	1	1		1	1	1			1		1			1			1	1	1	1	1	1		1	1	
4. Hierarchieebene			1							1			1			1							1			

Tabelle 20: Datenerhebung Hierarchieebenen (außer kreisfreie Städte)

## Anlage 6 - Datenerhebung kreisfreie Städte

	Antworten der kreisfreien Städte			
	A	B	C	D
<b>Frage 1</b>	Nein	Nein	Ja	Nein
1.1	entfällt wg. Antwort "Nein" bei 1	entfällt wg. Antwort "Nein" bei 1	Nein	entfällt wg. Antwort "Nein" bei 1
<b>Frage 2</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Frage 3</b>	Amt 61 Stadtplanungsamt	Fachdienst Stadtplanung	Stadtplanungsamt	Fachdienst Stadtplanung u. Städtebau
<b>Frage 4</b>	Nein	Nein	Ja	Nein
4.1	entfällt wg. Antwort "Nein" bei 4	entfällt wg. Antwort "Nein" bei 4	Ja	entfällt wg. Antwort "Nein" bei 4
A	Ja	Ja	Ja	Ja
B	Ja	Ja	Ja	Ja
C	Nein	Stadtentwicklung, Einbindung in Flächennutzungsplan, Raumordnungsverfahren, Stellungnahmen, Beurteilungen	Beteiligung an Reg. Einzelhandelskonzept	Initiierung und Durchführung informeller Planungen und regionaler Projekte, Mitarbeit in regionalen und überregionalen Gremien

Tabelle 21: Datenerhebung – Fragen 1 bis 4 (kreisfreie Städte)

Fortsetzung:

E	F
Ja	Ja
Nein	Ja
Ja	Ja
Fachbereich Städtebau	Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung (61)
Ja	Ja
Ja	Ja
Ja	Ja
Ja	Ja
Mitwirkung in der regionalen Zusammenarbeit (z. B. EUREGIO, Städtedreieck Enschede/Hengelo/Osnabrück/Münster), Mitwirkung an ROVs, Stadt-Umland-Planungen	Koordinierung der städtebaulichen Beteiligung, Mitwirkung bei der Fortschreibung des Landesraumordnungsprogramms, der Führung des Raumordnungskatasters und der Sicherung der Raumordnung

Hierarchieebenen der Verwaltungen	Angaben in Verwaltungsgliederungsplänen					
	A	B	C	D	E	F
1. Ebene: OB (bzw. Oberstadtdirektor) + Stab						
2. Hierarchieebene						
3. Hierarchieebene	1	1		1	1	1
4. Hierarchieebene			1			

Tabelle 22: Datenerhebung Hierarchieebenen (kreisfreie Städte)