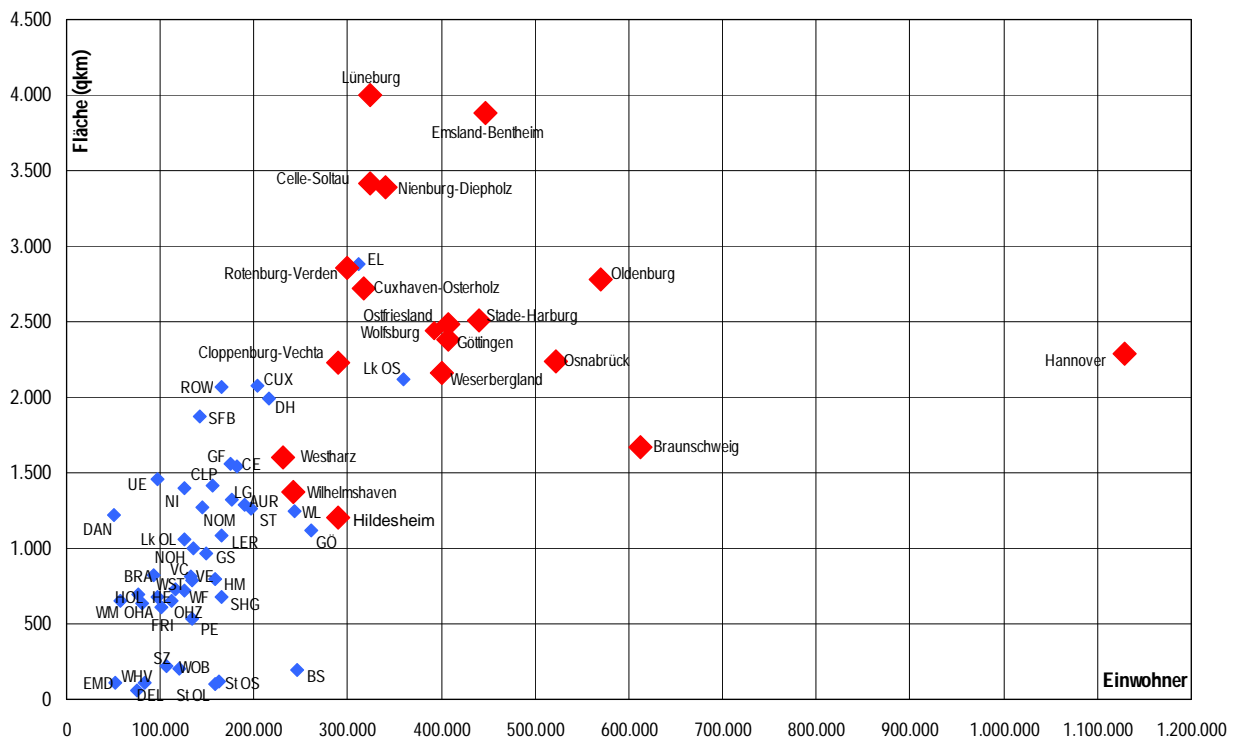


# Regionalkreiskonzept für Niedersachsen

Manuskript zum Artikel in der Zeitschrift „Neues Archiv für Niedersachsen“ 2 /2010



## Regionalkreiskonzept für Niedersachsen

Angesichts des demographischen Wandels und des globalen Wettbewerbs stellt sich in Niedersachsen immer dringlicher die Frage, ob nicht leistungsfähigere politisch-administrative Strukturen auf der Regionalebene geschaffen werden müssen. Die Fragen betreffen besonders die Kreisebene mit ihren extremen funktionalen und räumlichen Diskrepanzen:

- Kann man den Raum eines kleinen Landkreises (Lüchow-Dannenberg) oder einer kreisfreien Stadt (Emden) mit 50.000 Einwohnern mit den gleichen Instrumenten ordnen und entwickeln wie den einer Großregion mit 1150.000 Einwohnern (Zweckverband Großraum Braunschweig)?
- Kann eine kreisfreie Stadt mit 50.000 Einwohnern (Emden) genauso so zukunftsfähig sein wie eine regionsangehörige Stadt mit 500.000 Einwohnern (Hannover)?
- Kann eine Kreisverwaltung für drei Einheits-/Samtgemeinden (Lüchow-Dannenberg) genauso wirtschaftlich sein wie ein Landkreis mit einundzwanzig Verwaltungseinheiten (Osnabrück)?

In Niedersachsen wird das seit 30 Jahren politisch für sinnvoll gehalten. Die trotzdem verstärkt auftretenden Disparitäten werden mit mangelnder Eigenverantwortlichkeit erklärt. Dieses im Prinzip richtige Ziel kann allerdings nur erreicht werden, wenn man die Regionen durch Aufgabenzuweisung, Steuerungsinstrumente, Finanzausstattung und Gebietszuschnitt so strukturiert, dass sie zu zukunftsfähigen Strategieräumen werden. Diese Reform hat die Region Hannover 2001 bisher bundesweit einmalig vollzogen. Trotz der Besonderheiten ist die Regionalisierung im Raum Hannover beispielhaft für das Land. An verschiedenen Stellen sind in der Folge Diskussionen um die richtige Form regionaler Steuerung entstanden. So hat der Bund der Steuerzahler die Gliederung des Landes in zehn Großregionen gefordert. In ähnlicher Weise plädiert ein Gutachten im Auftrag der Industrie- und Handelskammer Braunschweig. Die von CDU und FDP gebildete Landesregierung lehnt bisher eine systematische Gebietsreform ab. Die SPD-Landtagsfraktion fordert eine fundierte Diskussion zur Reform der Aufgaben und Zuschnitte der kommunalen und regionalen Ebene.

Auf diesem Hintergrund und angesichts der Erfahrungen mit der unzureichenden Steuerungsleistung regionaler Kooperationen ist ein Konzept zur Reform der Kreisebene in Niedersachsen entstanden, das unter [www.cassing-planung.de](http://www.cassing-planung.de) (Monografie / „Regionalisierung in Niedersachsen“) veröffentlicht ist. Es versteht sich als raumplanerischer Diskussionsbeitrag zum konsequenten Ausbau der Regionalebene als kommunal verfasste „vermittelnde“ Gebietskörperschaft zwischen Gemeinde- und Landesebene. Grundlagen sind der Aufgabenbestand und der Gebietszuschnitt der Kreisebene. Die Region ist mit gewachsener sozio-ökonomischer Zentralität und Mobilität zum „Alltagsraum“ geworden, in dem alle Daseinsfunktionen in vertretbarem Zeitaufwand von maximal 45 bis 60 Minuten Fahrzeit von jedem Wohnort aus erreichbar sein müssen. Dies führt zu einem Regionstyp mittlerer Reichweite, der auch bei geringer und lockerer Besiedlung (z. B. 100 Einwohner/qkm bei 2.000 qkm Fläche entsprechend 200.000 Einwohner) noch wirtschaftliche Tragfähigkeit und zumutbare Erreichbarkeit der zentralen Einrichtungen gewährleisten soll. Das Regionalbewusstsein ist eng an die Zufriedenheit mit dieser Daseinsvorsorge gebunden. Beides lässt sich nach dem Prinzip „eine Region – eine Politik“ bürgergerecht miteinander verknüpfen. So kann sich Niedersachsen zukunftsfähig als „Land der Regionen“ profilieren.

Methodisch sind in der Studie normative und empirische Ansätze verknüpft. Anhand eines Kriterienrasters werden die funktionalen und räumlichen Anforderungen an die Regionalebene formuliert (Kap. 1.3). Dabei hilft ein szenarischer Blick in die Zukunft (Kap. 1.2). Mithilfe von Kartenskizzen und Zitaten werden relevante funktionale Raumgliederungen zusammengestellt (Kap. 2). In Kapitel 3 stellen sich die konzipierten „Regionen“ in Form von Internetzitate „selbst“ dar. Die „Regionalkreise“ werden in Kapitel 4 anhand der Kriterien bewertet und untereinander verglichen. Abschließend (Kap. 5) werden die für die Praxis erforderlichen Steuerungsstrukturen diskutiert.

## Zukunftsfähiges Steuerungsmodell der Regionalentwicklung

Mit der letzten großen Gebiets- und Verwaltungsreform in Niedersachsen wurde den neu gebildeten Landkreisen und kreisfreien Städten 1978 die gesetzliche Aufgabe der Regionalplanung übertragen. Dieses Modell der rein kommunalen Steuerung der Regionalentwicklung blieb in Deutschland einmalig; alle anderen Flächenländer praktizieren eine staatlich-kommunale Mischform. Dreißig Jahre praktischer Handhabung geben Anlass, den Erfolg des Modells kritisch zu beurteilen. Es traten vom Land eingesetzte sektorale Planungsinstrumente häufig nebeneinander oder gar gegeneinander auf: Entwicklungsplanung, Raumordnung, Wirtschaftspolitik, Agrarpolitik und Umweltpolitik verfolgten unabgestimmte Ziele. In den letzten drei Jahrzehnten hat das Land immer weniger nach eigenen Regionalkonzepten agiert. Von den regionalen Entwicklungsräumen in den siebziger Jahren bis zu den kreisbezogenen Teilbudgets der EU-Förderperiode 2007 - 2013 verläuft der Politikwandel in Niedersachsen, der als Stärkung der regionalen Selbstverantwortung vermittelt wurde, mangels „Masse“ aber zu größeren regionalen Abhängigkeiten und Unterschieden führte. Durch den demographischen Wandel verstärkt sich das Leistungsgefälle zwischen den Regionen. Nachhaltige Raumentwicklung als Aufgabe der Kreisebene wird wegen mangelnder Steuerungsfähigkeit vielfach kaum noch möglich sein. Landkreise mit 50.000 - 70.000 Einwohnern, die ihre Verwaltungsleistungen per Umlage aus nur drei bis fünf Gemeinden oder Samtgemeinden finanzieren müssen, können auf Dauer nicht mehr als wirtschaftlich und bürgergerecht gelten.

Deshalb bedarf es einer Reform der Kreisebene, die die Anpassung der politisch-administrativen Räume an die sozio-ökonomischen Anforderungen zum Ziel hat. Eine Verständigung auf die Region als strategischer Entwicklungs- und Steuerungsraum bietet hierfür die Grundlage. Die Region ist für die meisten Menschen mittlerweile der Raum für die wichtigsten Daseinsfunktionen (Wohnen, Arbeiten, Versorgen, Erholen). In diesem räumlichen Rahmen vollziehen sich die täglichen Lebensvorgänge und entsprechenden Mobilitätsmuster (z.B. Pendler). Zentrum eines so definierten regionalen Lebens-, Wirtschafts-, Natur- und Kulturraumes sind jeweilige Oberzentren bzw. Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen gemäß dem Landesraumordnungsprogramm 2008. Sie bilden die Grundstruktur einer tragfähigen und bürgernahen Regionalisierung in Niedersachsen.

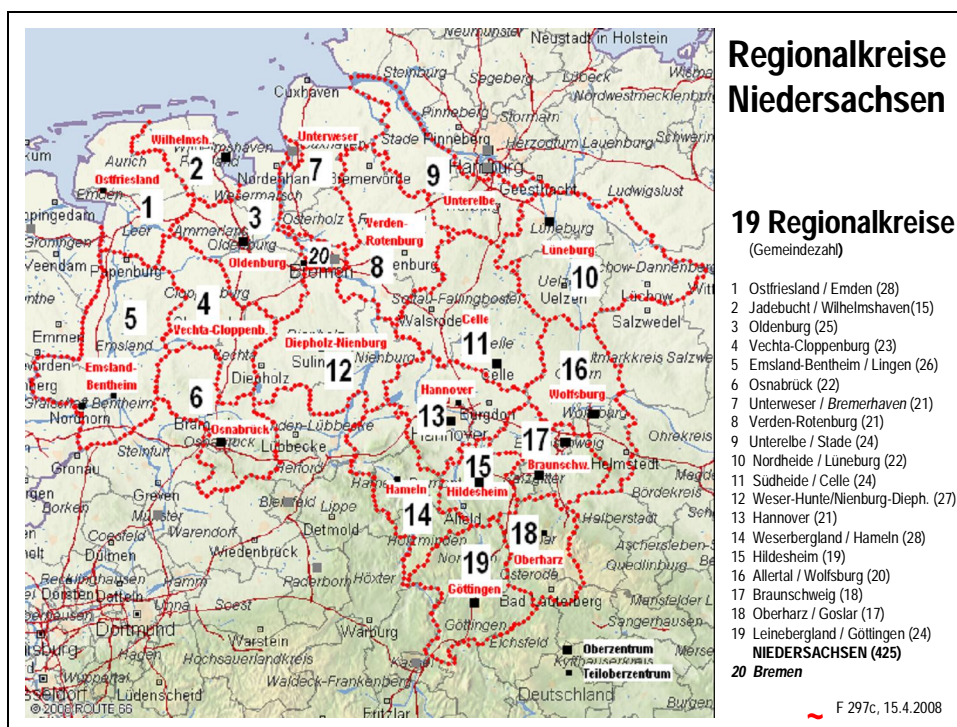


Abbildung Nr. 01

Die politisch-administrative Zukunftsfähigkeit des Landes erfordert eine Reform der Kreisebene. Dazu dient der Vorschlag zur Bildung von Regionalkreisen nach dem Modell der Region Hannover mit folgenden Elementen (vgl. Abbildung 01 und Tabelle 01):

- Gliederung des Landes in 19 vergleichbar leistungsfähige Regionalkreise,
- Etablierung einer konsequenten zweistufigen politisch-administrativen Struktur mit einer gleichgewichtigen Steuerungsspanne (ca. 20 Kreise mit je ca. 20 Gemeinden),
- Einbeziehung der kreisfreien Städte in die jeweiligen Regionalkreise,
- Eingliederung der unteren staatlichen Behörden in die kommunale Regionalebene (z.B. Arbeitsagentur, Gewerbeaufsicht, Agrarverwaltung, Katasterwesen, Polizei),
- Parlamentarisierung der Regionalebene (Regionalkreistag),
- Beibehaltung der Gemeindegliederung, allenfalls freiwillige Zusammenschlüsse, ggfs. Umformung der Samtgemeinden zu Einheitsgemeinden,
- Übertragung von Bürgerkontakten auf die Gemeindeebene (z.B. Online-Verbund Kreis-Gemeinde),
- Freiwillige Vernetzung der Regionalkreise in Metropolregionen (Hamburg, Bremen, Hannover).

Regionen (Verwaltungseinheiten)	Einwohner*		Beschäftigte**		Fläche*		Einw./ qkm	Besch./ qkm	Besch./ Einw. %	Fahrweg km***	Fahrzeit Min.***
	Anzahl	Ant. %	Anzahl	Ant. %	qkm	Ant. %					
01 Ostfriesland (28)	407.341	5,1	102.707	4,4	2.485,69	5,2	164	41	25,2	34,2	33
02 Wilhelmshaven (15)	241.818	3,0	60.065	2,6	1.371,46	2,9	176	44	24,8	27,3	30
03 Oldenburg (25)	570.049	7,1	163.512	7,0	2.778,66	5,8	205	59	28,7	32,6	28
04 Cloppenburg-Vechta (23)	289.345	3,6	91.374	3,9	2.230,81	4,7	130	41	31,6	30,9	29
05 Emsland-Benth. (26)	446.805	5,6	126.824	5,5	3.878,24	8,1	115	33	28,4	35,5	33
06 Osnabrück (22)	522.360	6,5	171.728	7,4	2.241,43	4,7	233	77	32,9	21,8	23
<b>Bezirk Weser-Ems</b>	<b>2.477.718</b>	<b>31,0</b>	<b>716.210</b>	<b>30,9</b>	<b>14.986</b>	<b>31,5</b>	<b>165</b>	<b>48</b>	<b>28,9</b>		
07 Cuxhaven-Osterh. (21)	316.733	4,0	57.376	2,5	2.723,30	5,7	116	21	18,1	41,5	31
08 Rotenburg-Verden (21)	298.923	3,7	80.238	3,5	2.857,78	6,0	105	28	26,8	28,9	29
09 Stade-Harburg (24)	439.870	5,5	94.504	4,1	2.510,67	5,3	175	38	21,5	42,0	43
10 Lüneburg (22)	323.242	4,0	79.333	3,4	3.997,68	8,4	81	20	24,5	31,9	33
11 Celle-Soltau (24)	324.170	4,1	84.700	3,7	3.418,54	7,2	95	25	26,1	37,3	38
<b>Bezirk Lüneburg</b>	<b>1.702.938</b>	<b>21,3</b>	<b>396.151</b>	<b>17,1</b>	<b>15.508</b>	<b>32,6</b>	<b>110</b>	<b>26</b>	<b>23,3</b>		
12 Nienburg-Diepholz (27)	340.842	4,3	83.730	3,6	3.386,57	7,1	101	25	24,6	39,9	44
13 Hannover (21)	1.128.772	14,1	415.896	17,9	2.290,63	4,8	493	182	36,8	18,8	22
14 Weserbergland (28)	400.655	5,0	101.863	4,4	2.164,26	4,5	185	47	25,4	30,7	33
15 Hildesheim (19)	289.984	3,6	79.273	3,4	1.205,76	2,5	240	66	27,3	17,5	21
<b>Bezirk Hannover</b>	<b>2.160.253</b>	<b>27,1</b>	<b>680.762</b>	<b>29,3</b>	<b>9.047</b>	<b>19,0</b>	<b>239</b>	<b>75</b>	<b>31,5</b>		
16 Wolfsburg (20)	392.439	4,9	141.208	6,1	2.440,60	5,1	161	58	36,0	28,6	28
17 Braunschweig (18)	611.722	7,7	196.278	8,5	1.673,40	3,5	366	117	32,1	23,7	22
18 Oberharz (17)	230.729	2,9	65.275	2,8	1.601,06	3,4	144	41	28,3	28,9	32
19 Göttingen (24)	406.886	5,1	124.283	5,4	2.384,56	5,0	171	52	30,5	29,4	26
<b>Bezirk Braunschweig</b>	<b>1.641.776</b>	<b>20,6</b>	<b>527.044</b>	<b>22,7</b>	<b>8.100</b>	<b>17,0</b>	<b>203</b>	<b>65</b>	<b>32,1</b>		
<b>Niedersachsen (425)</b>	<b>7.982.685</b>	<b>100,0</b>	<b>2.320.167</b>	<b>100,0</b>	<b>47.641,10</b>	<b>100,0</b>	<b>168</b>	<b>49</b>	<b>29,1</b>	<b>30,5</b>	<b>30</b>

**Tabelle 01: Regionalkreisstruktur**, NLS-Online, \* = K10000014 (31.12.2006), \*\* = K70A0311 (30.06.2006), \*\*\* = maps.google.de

Für das vorgeschlagene Regionalkreismodell zur föderalen strategischen Steuerung von Kommunal-, Regional- und Landespolitik sprechen folgende Gründe:

- Sinkende Tragfähigkeit: Angesichts der teilweise sehr starken Bevölkerungsrückgänge wird die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Kreisebene ohne Zusammenschlüsse nicht mehr zu gewährleisten sein. In dünner besiedelten Räumen reichen die vorgeschlagenen Regionalkreise von ca. 200.000 bis 500.000 EW, in dichter besiedelten Räumen von 500.000 bis über 1.000.000 EW.
- Effektive Steuerungsspanne: Das Land besteht aus drei politisch-administrativen Ebenen, die arbeitsteilig mit gleicher föderaler Steuerungsspanne zusammenwirken: Landesebene mit ca. 20 Kreisen zu je durchschnittlich 20 Gemeinden (Regional-Lokal-Government),
- Regionale Koordination und Entwicklung: Nach Fortfall der Regierungsbezirke gibt es keine effektive regionale Koordination mehr. Freiwillige regionale Kooperationen deuten auf den Bedarf hin, haben aber nur begrenzte Wirkungen. Die Regionalkreise greifen die Kooperationsräume auf (z.B. Weserbergland AG). Sie beinhalten jeweils „Standorte von Metropolfunktionen“ gemäß Leitbild für die Raumentwicklung in Deutschland der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO). Sie können sich so für eine eigenständige wettbewerbsfähige Regionalentwicklung positionieren.

- Beschäftigungspolitische Kompetenzen: Die vorgeschlagenen Regionalkreise entsprechen etwa den Arbeitsagenturbezirken und bilden somit Wirtschafts- und Arbeitsmarkträume ab. Die Aufgaben der Arbeitsagenturen sollten auf die Regionalkreise übertragen werden.
- Wissensbasierte Wirtschaft: Die vorgeschlagenen Regionen verfügen alle über wissenschaftliche Einrichtungen (Hochschulen, Fachhochschulen, Berufsakademien), die für akademische Qualifikation, forschungsgestützte Innovation und unternehmensbezogenen Wissenstransfer sorgen.
- Raumordnerische Funktionen: Die Regionalkreise decken sich überwiegend mit den Verflechtungsräumen der Oberzentren bzw. Teiloberzentren gem. Landesraumordnungsprogramm.
- Kulturhistorische Gemeinsamkeiten: Die Regionalkreise stützen sich weitgehend auf die historischen Landschaften (Landschaftsverbände).
- Naturräumliche Gemeinsamkeiten: Die ländlichen Regionalkreise beziehen sich in großen Teilen auf naturräumliche Einheiten (z.B. Harz, Weserbergland).
- Bürgernaher Service: Dienstleistungen der Kreisebene können durch Online-Verbund bürgernah auf der Gemeindeebene in Anspruch genommen werden.

Im Ergebnis führt das Regionalkreismodell zu folgenden Änderungen auf der politisch-administrativen Kreisebene (vgl. Abb. 02):

- Vorher: 1 Region (Hannover 1.130.000 Einw.), 37 Landkreise mit 3 bis 21 Gemeinden/Samtgemeinden und 50.000 bis 360.000 Einw., 8 kreisfreie Städte mit 50.000 bis 245.000 Einw.;
- Nachher: 19 Regionalkreise mit 1.130.000 Einw. (Hannover) sowie 610.000 Einw. (Braunschweig) bis 230.000 Einw. (Harz).

Die Gemeindeebene wird grundsätzlich als ausreichend leistungsfähig beurteilt. Durch freiwillige Zusammenschlüsse wird sich voraussichtlich die heutige Zahl von 425 Verwaltungseinheiten auf ca. 400 verringern. So hat sich bereits durch Fusionen die Zahl der Verwaltungseinheiten im Landkreis Lüchow-Dannenberg von fünf auf drei verringert. Z.B. werden im Landkreis Holzminden Fusionen zwischen den Samtgemeinden Bodenwerder und Polle, den Samtgemeinden Stadtoldendorf und Eschershausen sowie der Stadt Holzminden und der Gemeinde Bevern verhandelt, die dort die Zahl der Verwaltungseinheiten von 8 auf 5 reduzieren würden.

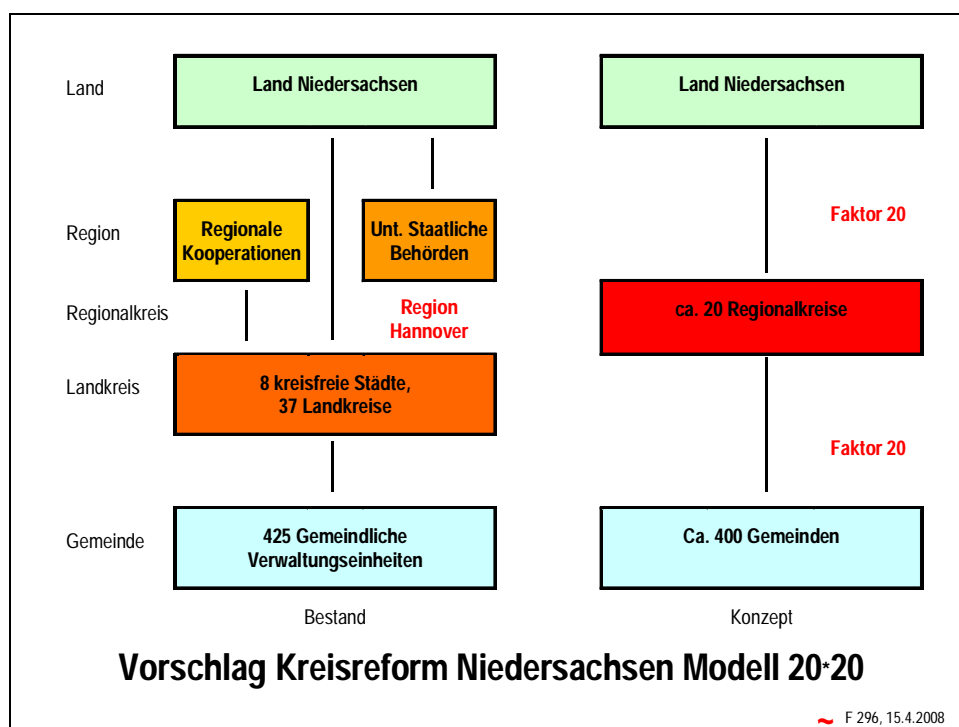


Abbildung Nr. 02

## Strategische Regionalplanung zur Stabilisierung der Raumstruktur

Die Kommunalisierung der Regionalplanung im Jahre 1978 stand unter der Prämisse großer leistungsfähiger Landkreise. Die Weber-Kommission (1969) hatte in ihrem Gutachten zur kommunalen Neugliederung eine Halbierung der Zahl der Landkreise und kreisfreien Städte vorgeschlagen. Diese großräumige Konzeption wurde jedoch aufgeweicht indem stattdessen 38 kleinteiligere Landkreise und 8 kreisfreie Städte gebildet wurden, die Aufgabenübertragung aber beibehalten wurde.

Mit dem Instrument der Regionalplanung konnten auch nur wenige Kreise zukunftsfähige Entwicklungskonzepte verbinden. So sind z.B. die rechtlichen Möglichkeiten der Siedlungsplanung auf Kreisebene sehr beschränkt worden. Vor allem im Umfeld der kreisfreien Städte außerhalb der Räume Hannover und Braunschweig konnte es aufgrund der zersplitterten raumordnerischen Zuständigkeiten keine integrierten regionalpolitischen Ansätze geben (Emden, Wilhelmshaven, Oldenburg, Delmenhorst, Osnabrück, Göttingen). Hier ersetzen die Flächennutzungspläne der kreisfreien Städte die Raumordnungsprogramme. Die nicht kompatiblen Planungssysteme von Städtebau und Raumordnung verhindern eine verbindliche Darstellung von Stadt-Umland-Konzepten. Vor allem aber haben sich - mit Ausnahme der Großräume Hannover und Braunschweig - keine kreisübergreifenden regionalen Planungsräume gebildet wie sie im gesamten Bundesgebiet „Stand der Planungstechnik“ sind. Die raumplanerische Koordination zwischen den Oberzentren und ihren jeweiligen Verflechtungsbereichen - die konstitutive Funktion der Regionalplanung - findet in Niedersachsen seit 1978 mit Ausnahme der Großräume Hannover und Braunschweig) nicht mehr statt. Dieser grundlegende - auch rechtliche - Mangel führt zu der Einschätzung, dass es in Niedersachsen außerhalb der Verdichtungsräume seit dreißig Jahren keine Regionalplanung gibt, die diesen Namen verdient. Mit der anstehenden Novellierung des Bundes-Raumordnungsgesetzes (ROG) ist die raumordnerische Ersatzfunktion der Flächennutzungsplanung bei den kreisfreien Städten (sowie Göttingen) ohnehin rechtlich nicht mehr haltbar. Mit der Bildung von Raumplanungs-Zweckverbänden im Zuschnitt der vorgeschlagenen Regionen könnte relativ schnell eine zukunftsweisende Übergangslösung gefunden werden. Im Weserbergland und in der Region Göttingen wird bereits über derartige gemeinsame Regionalpläne diskutiert.

Es drängt sich die These auf, dass Entwicklungsrückstände einzelner Regionen (z.B. Küste, Nordost, Weserbergland, Harz) auch mit uneffizienter Regionalplanung zusammenhängen. Besonders die Beseitigung großräumiger Erschließungsmängel an der Oberweser, am Südwestharz, im Nordosten und an der Küste hätten bei „geballtem“ regionalen Nachdruck höhere politische Priorität auf Landes- und Bundesebene erhalten. Diese logistisch „abgehängten“ Regionen sind mangels strategischer Regionalplanung im Wettbewerb benachteiligt und strukturell gefährdet, wie ihre Kennzeichnung als „Stabilisierungsraum“ im Leitbild „Innovation und Wachstum“ der MKRO belegt.

Dieser gravierende Mangel kann mit der vorgeschlagenen Reform der Kreisebene behoben werden. Die Bildung von Regionalkreisen, die sich an den Verflechtungsbereichen der Ober- und Teilerzentren orientieren, bringt den konkreten Lebens- und Wirtschaftsraum mit dem abstrakten Verwaltungs- und Planungsraum zur Deckung. Eine solch hohe Affinität von Realraum und Strategieraum als Voraussetzung für wettbewerbs- und zukunftsfähige Regionalsteuerungen gibt es in keinem anderen Bundesland. Niedersachsen stellt damit sich und seine Regionen richtig auf im Sinne der Lissabon-Strategie der Europäischen Union. Die sieben niedersächsischen „Räume mit Stabilisierungsbedarf“ (MKRO-Leitbild 1, 2006) - Ostfriesland, Wilhelmshaven, Bremerhaven, Lüneburg, Weserbergland, Leinebergland und Harz - bekommen mit dem integrierten Modell von bürgerschaftlichem Lebensraum und politischem Steuerungsraum „präzise“ Instrumente zur Bewältigung des strukturellen, demographischen und klimatischen Wandels „in die Hand“. Im Sinne „eigenverantwortlicher Entwicklung“ müssen sie sie als „regionale Verantwortungsgemeinschaft“ auch politisch gezielt einsetzen. Sie haben damit die Chance, ihre Raumentwicklung vor einer „Abwärtsspirale“ zu bewahren und ihre Raumstruktur dauerhaft zu stabilisieren.