

## **C. Zusammenfassungen der Arbeit**

### **C.1. Zusammenfassung**

#### **1. Einleitung und Fragestellung**

Aufgrund verschiedenster Faktoren u.a. der Aufwertung der Europäischen Union zu einer prioritären Verwaltungsebene, der Globalisierung der Wirtschaft und dem anhaltenden finanziellen Druck, ist die öffentliche Verwaltung gefordert, sich neu zu orientieren. Die Verwaltungsreformdiskussion bezieht sich auf die drei Bereiche Länderneugliederung, Neuausrichtung der administrativen Mittelinstanz und Kommunalreform. Eine Neugliederung der Länder ist zur Zeit weder auf der politischen Agenda, noch längerfristig durchsetzbar. Aufgrund dessen, dass die Kommunen schon in ihren Reformbestrebungen relativ weit fortgeschritten sind, bezieht sich die Verschlinkungsdiskussion der öffentlichen Verwaltung hauptsächlich auf den Bereich der administrativen Mittelinstanzen, denen in fast allen Ländern der Vorwurf gemacht wird, übermöbliert zu sein. Im Ballungsraum Stuttgart z.B. finden sich auf der administrativen Mittelinstanz das Regierungspräsidium Stuttgart, die Landkreise Ludwigsburg, Rems-Murr, Böblingen, Göppingen und Esslingen, die Landeshauptstadt Stuttgart sowie der Verband Region Stuttgart wieder. Durch den Kompetenzzugewinn des Verbandes Region Stuttgart, hat sich nun, entgegen dem Trend der Verschlinkung der öffentlichen Verwaltungen, eine noch höhere Dichte der Verwaltungseinheiten und damit eine Steigerung der Komplexität innerhalb der Verwaltungsverfahren ergeben.

Die Arbeit widmet sich deshalb der Beantwortung der Frage, wie die institutionelle Ausgestaltung auf der administrativen Mittelinstanz, bezogen auf den jetzt vorzufindenden Trialismus, zukünftig aussehen könnte. Da die Rechtsstellung des Verbandes Region Stuttgart von den anderen Regionen im Land Baden-Württemberg übernommen werden kann, könnte

die politische Konfliktstellung in der Region Stuttgart prototypisch für die Entwicklung in den anderen Regionen stehen.

Ausgehend von der Prämisse, dass der institutionelle Ausgestaltungsprozess der administrativen Mittelinstanz in der Region Stuttgart noch nicht abgeschlossen ist, soll untersucht werden, wie eine zukünftige institutionelle Form aussehen könnte, die den Grundsatz, dass der Planungsraum gleich dem Verwaltungsbezirk sein soll, widerspiegelt. Mit Hilfe der Policy-Analyse soll der politische Prozess von der Politikformulierung über die Politikimplementierung über die Politikevaluierung bis zur Politikterminierung oder der Politikreformulierung jeweils dargestellt werden. Funktionalistisch soll eine, nach den Effektivitätsmaßstäben der ökonomischen Theorie des Föderalismus, optimal ausgestaltete Organisationsform für die politisch administrative Mittelinstanz entwickelt werden. Ob sich diese optimale Form im realpolitischen Prozess durchsetzen kann, wird mittels der Spieltheorie ausgelotet.

## **2. Die Stadtumlandproblematik im Ballungsraum Stuttgart: Kommunalverfassung, Konfliktlinien und institutionelle Lösungsalternativen**

In Kapitel 2 wird generell das Stadtumlandproblem und seine institutionellen Lösungsmöglichkeiten wie z.B. eine Stadtkreislösung, die Stadtverbandsvarianten oder die Bildung von Institution, die zwischen den traditionellen Verwaltungsstufen stehen, erörtert. Auch die Alternative eines Regionalkreises wird am Beispiel des Umlandkreises Hannover dargestellt. Die Konfliktstellung innerhalb der Region Stuttgart wird dann durch eine Analyse der gesetzlichen Grundlagen für den Verband Region Stuttgart anhand der Regionalplanung dargestellt. Die gesetzlich normierte Konfliktlinie zwischen Regierungspräsidium und Verband Region Stuttgart, aufgrund der unterschiedlichen Verfahren bei der Planung und der Aufsicht im Zuge der Raumplanung, wird detailliert ausgearbeitet. Demnach ist der Verband Region Stuttgart zwar als mittlere Instanz bei der Planung den Kommunen übergeordnet, die Genehmigung der Flächennutzungspläne erfolgt allerdings durch das Regierungspräsidium.

Durch das dem Verband Region Stuttgart eingeräumte Klagerecht, ergibt sich nun hier eine Divergenz zwischen Planung und Genehmigung bzw. Aufsicht innerhalb der Raumplanung.

Ansetzend an die bereits erläuterten institutionellen Lösungsmöglichkeiten des Stadtumlandproblems, werden diese Varianten am Beispiel der Region Stuttgart dargestellt. Daraus ergeben sich, abgeleitet aus dem Ist-Zustand, die Entwicklungslinien

1. Auflösung des VRS - Aufbau einer Zweckverbandslösung,
2. die Entwicklungslinie hin zu einem Regionalkreis und
3. die Entwicklung hin zu einer Oberbehörde neuen Typs, die den Effektivitätsmaßstäben der politischen Theorie des Föderalismus am ehesten entsprechen würde.

### **3. Das Anforderungsprofil einer institutionellen Neugestaltung**

Im Mittelteil der Arbeit steht die Entwicklung eines Behördenmodells, das zum einen als funktionales Äquivalent für das, die Mittelinstanz umgebende, politisch administrative System dienen kann, und zum anderen die oben dargestellten Problemlösungsdefizite der aktuellen Organisationsform kompensiert. Ausgehend von der klassisch funktionalistischen Fragestellung, welche Funktionen ein Modell erfüllen muss, damit es als funktionales Äquivalent dienen kann, werden zuerst die Rahmenbedingungen und die Leistungen, welche die aktuelle Behördenkonstellation im Ballungsraum Stuttgart für das sie umgebende System erbringt, analysiert. Aus diesem sich ergebenden Leistungskatalog, wird dann ein Behördenmodell entwickelt, welches sowohl funktional gleichwertig ist und die Problemstellung hinsichtlich der Raumplanung lösen helfen kann. Im Zuge dieser Betrachtung wird auch der Regionalkreis Hannover aus funktionalistischer Sicht dahingehend untersucht, ob er als Lösungsalternative für die Problemstellung im Ballungsraum Stuttgart dienen kann.

#### **4. Institutionelle Entwicklungsmodelle**

Eine Gegenüberstellung des Regionalkreises Hannover sowohl aus verfassungsrechtlicher, organisatorischer und struktureller Sicht, mit der Ausgangssituation in der Region Stuttgart, führt zu dem Schluss, dass die Übernahme des Regionalkreismodells Hannover in den Raum Mittlerer Neckar als nicht optimal angesehen werden kann.

Ausgehend von dieser vergleichenden Betrachtung, werden auch andere wissenschaftliche Diskussionsansätze hinsichtlich der Neugestaltung der Oberbehörden dargestellt. Dabei wird vor allem auf die Modelle von Behrens und der Bayerischen Organisationsform mit den Bezirkstagen Bezug genommen.

Der Ausgangsfragestellung folgend, wird dann eine nach den Effektivitätsmaßstäben der ökonomischen Theorie des Föderalismus optimale Behördenform für die administrative Mittelinstanz am Beispiel der Region Stuttgart entwickelt. Diese Oberbehörde neuen Typs wäre der optimale Fall einer behördlichen Reorganisation auf der administrativen Mittelinstanz.

#### **5. Empirischer Teil: Die Erhebung**

Mittels einer Erhebung unter den führenden Meinungsträgern des Politiknetzwerkes, welches für die Weiterentwicklung auf der administrativen Mittelinstanz entscheidend ist, wird dann überprüft, welche der drei dargestellten Entwicklungslinien in der politischen Praxis eventuell umsetzbar wäre.

## 6. Politikwissenschaftliche Erkenntnisse der Gesamtuntersuchung

Aus der spieltheoretischen Bewertung der Umfrageergebnisse ergibt sich eine Rangfolge der Konfliktlinien hinsichtlich des institutionellen Trialismus auf der administrativen Mittelinstanz in der Region Stuttgart. Demnach ist die Konfliktlinie zwischen dem Verband Region Stuttgart und den Landkreisen um Zuständigkeiten und Kompetenzen primär. Die Konfliktlinie zwischen dem Verband Region Stuttgart und dem Regierungspräsidium erscheint den befragten Akteuren eher sekundärer Natur. Erst wenn sich der Verband Region Stuttgart auf Kosten der Landkreise politisch durchgesetzt haben sollte und weitere bzw. alle Kompetenzen der Landkreise auf sich vereint hätte, würde er in eine offene Konfliktstellung zum Regierungspräsidium geraten.

Aus der Summe der individuellen Entscheidungssituationen, die sich aus den Strategiealternativen „Reform angehen“ bzw. „Reform nicht angehen“ für jeden einzelnen Akteur ergeben, resultieren vier mögliche Zielalternativen, welche die Handlung der einzelnen Akteure determinieren. Dies wären :

1. die Auflösung des Verbands und die Rückkehr zu zweckverbandlichen Strukturen
2. der Regionalkreis
3. die Oberbehörde neuen Typs
4. die Beibehaltung des Status „Quo“

Aus der Präferenzordnung, welche sich für die einzelnen Akteure ergibt, leitet sich ab, dass die wahrscheinlichste Handlungsalternative die Beibehaltung des „Status Quo“ im realpolitischen Prozess ist. Alle anderen Zielalternativen würden weitere Politikfelder, wie z.B. eine weitere Gemeinde- und Kreisreform anstoßen. Das Risiko, dass sich aus dieser

Verknüpfung zu weiteren Politikfeldern ergibt, lässt es in Summe für jeden einzelnen Akteur für am besten erscheinen, den jetzigen „Status Quo“ nicht zu stören.

Als Resümee der Arbeit ergibt sich somit, dass sich keine Fortentwicklung aufgrund der Einzelinteressen der politischen Akteure im Ballungsraum Stuttgart hinsichtlich der Weiterentwicklung zu einer optimaleren Form der administrativen Mittelinstanz ergeben wird. Oder anderes ausgedrückt: ein pareto-optimaler Behördenaufbau auf der Mittelinstanz wird nur durch eine schleichende Veränderung des „Status Quo“ oder ein Eingreifen der Landesregierung kommen können. Diese wiederum wird nur eingreifen, wenn externe Rahmenbedingungen dies sinnvoll erscheinen lassen. Aufgrund der weiterhin generell positiven wirtschaftspolitischen Entwicklung ist dieser Handlungsdruck allerdings nicht gegeben. Vielmehr scheint es so, dass man sich arrangiert hat. So lange also keine Krise kommt, welche die Kostennutzenrelation für das Gesamtsystem gravierend verschiebt, wird es aufgrund der Summe der individuellen Nutzenpräferenzen keine Änderung hinsichtlich der institutionellen Ausgestaltung der administrativen Mittelinstanz geben.

## **C.2. Summary**

After the missed unification of the states of Berlin and Brandenburg the german discussion of reforming the public administration is concentrating of the administrative level between the communal level and the ministries. Especially in the region of stuttgart the density of state-administration is very high. The District Authority of Stuttgart, the Association of the Region of Stuttgart (VRS) and the five counties are operating under the ministries.

The topic of this dissertation is focusing of the following question: Is there a better and more effective structure on the middle administration level and is it possible that this structure will be a resolve of the actual policy-process?

To answer this question the dissertation works with three scientific methods. The policy analysis describes the political process from the past to the future opportunities. To sketch the optimal structure of the administrative mid level the thesis is following the functionalism and to analyse the possibilities of the future the game theory is used. The second chapter describes the general solutions of the city-belt problem. The region of Stuttgart will be compared to the regional-county solution of Hanover.

Baden-Wuerttemberg's regional planning law leads to a conflict between the district authority and the VRS, because the VRS develops the master plan of the regional planning in a top-down official channel for the Cities. But the district authority approves the development plans of the Cities in a bottom-up process.

Basing on the general solutions there will be three conclusions for the future administrative development in the region of Stuttgart. The alternatives are:

1. Dissolving of the VRS
2. a Regional county
3. a new kind of mid-administrative authority

To develop the structure of a new mid-administrative authority you have to ask for the contribution of the old structure for the political administrative system at all. After analysing these functions a structure is developed which has the equivalent functions and can solve the problems of the regional planning.

The comparison between the region of Stuttgart and the region of Hanover leads to the result that the regional county of Hanover couldn't be the answer of the Stuttgartian problems.

Following the standards of the economical theory of federalism the new administrative body of the mid level will be created.

A survey beneath the main political players in the region of Stuttgart shows the establishing priorities of the administrative alternatives in the region of stuttgart.

The result is that there will be no other structure than the status quo. Any other alternative than the status quo will start a new policy process of another political theme. The risk that such a new and uncontrollable political process will show some individual disadvantage leaves to this very disappointing result. The total of the individual valuations and individual expectations shows no win-win situation. Any alternative structure has some disadvantage for some of the political players.

The Status quo will survive even, the advantage of an new mid-level authority for the administrative system at all is much higher. The individual expectations are preventing a positive development of the administrative mid-level.