

5. Empirischer Teil: Die Erhebung

5.1. Herleitung der Ausgestaltung der Erhebung

5.1.1. Die Akteure und das Politiknetzwerk in der Region Stuttgart

Die Politikfeldanalyse unterscheidet zwischen geschlossenen und offenen Politiknetzwerken. Je nach Schwierigkeitsgrad, an solch einem Netzwerk teilnehmen zu können, wird es als geschlossenes oder offenes Netzwerk bezeichnet³⁵². Da an der oben genannten Diskussion hauptsächlich politische Entscheidungsträger beteiligt sind, muss man das politische Netzwerk bezüglich der Weiterentwicklung der Region Stuttgart als eher geschlossen betrachten. Nur durch die Erringung eines Mandats oder einer äußerst exponierten Stellung innerhalb eines Verbandes kann man an der o.g. Diskussion inhaltlich gestaltend teilnehmen. Die an der Diskussion beteiligten Akteure müssen, um politisch aktiv gestalten zu können, koalitionsfähig sein. Die Analyse des Politiknetzwerkes lässt somit die Beziehungsstrukturen der Akteure, die aufeinander angewiesen sind um Mehrheiten zu erringen, leichter verstehen. Aus einer Analyse der Zusammensetzung der verschiedenen Akteursgruppen und Akteure heraus lassen sich dann aus den inhaltlichen Stellungnahmen Konfliktlinien zwischen den relevanten Gruppen bezüglich der zukünftigen institutionellen Ausgestaltung der Region Stuttgart ableiten.

Aus formaler Sicht ist nur der Landtag von Baden-Württemberg zuständig, um über Weiterentwicklungstendenzen der Regionen in Baden-Württemberg zu beschließen. Daraus würde sich ableiten, dass nur die Landtagsabgeordneten und die im Landtag vertretenen Parteien in eine Netzwerkkartographie eingesetzt werden müssten. Dies ist sicherlich zu kurz gegriffen. „Aus der realpolitischen Perspektive, aber auch aus einer politikfeldorientierten Forschungsperspektive, verlieren die formalen und von den Verfassungen moderner Demokratien vorgegebenen Prozesse und Verfahren politischer Entscheidungsfindung

³⁵² Vgl.: Prittwitz 85 ff; Jansen 63 ff.

zunehmend an Bedeutung³⁵³. Die Entscheidungsfindung verlagert sich also aus den formalen Institutionen hinein in ein Verhandlungssystem, in dem sich Partei- und Regierungspolitiker, Kommunalbeamte, Vertreter der Wirtschaft und kommunale Spitzenverbände sowie einige wichtige Einzelpersonen wiederfinden. Diesem Verhandlungssystem ist eine sehr hohe Kommunikationsdichte eigen. Was den Formalisierungsgrad der Entscheidungsfindung betrifft, ist dieses Verhandlungssystem eher von informellen Strukturen dominiert. Gleichzeitig ist die innere Transparenz, also das Wissen um die Interessenslage der anderen Gruppen äußerst hoch. Aus den weit über 100 Artikeln zum Thema Region Stuttgart in der Stuttgarter Zeitung, den Stuttgarter Nachrichten und der Esslinger Zeitung seit Bestehen des VRS lassen sich folgende sieben Akteursgruppen herausfiltern: das Land, die Fraktionen der im Landtag und der Regionalversammlung vertretenen Parteien, die Gemeinden, die Städte, die Landkreise, der VRS an sich sowie die IHK.

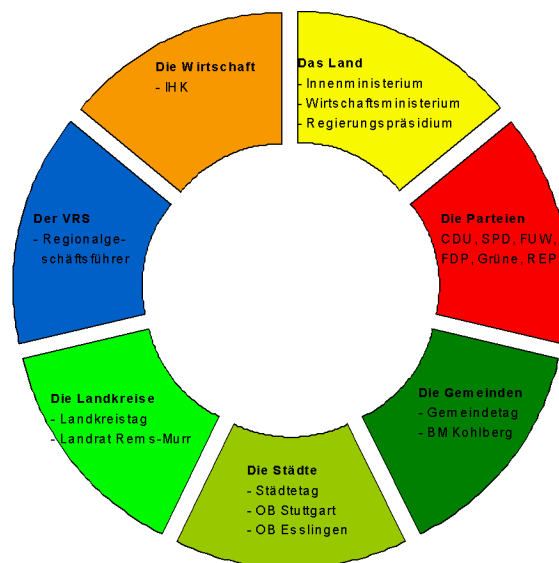
Das Land Baden-Württemberg mit der Landesregierung ist, was die institutionelle Ausgestaltung der Region Stuttgart angeht, ein aktiver Akteur. Das für die Regionalplanung zuständige Wirtschaftsministerium sowie das Innenministerium, das oberste kommunale Aufsichtsbehörde ist, stellen hier zwei aktive Komponenten dar. Dies trifft ebenso auf das Regierungspräsidium Stuttgart zu, das insbesondere im Modell der Oberbehörde neuen Typs als betroffener und auch beteiligter Akteur genannt werden muss.

Wenn man die Parteien als Akteure im Politiknetzwerk näher betrachtet, stellt sich die Frage, welcher Ebene der parteilich geprägten Akteure man sich zuwendet. Formell ist sicherlich der Landtag Baden-Württemberg das Organ, das für die institutionelle Weiterentwicklung zuständig ist. Deshalb könnte der Schluss nahe liegen, aus dieser Ebene die parteipolitisch geprägten Akteure für die empirische Umfrage auszuwählen. Bedenkt man allerdings die Stellung der Region beziehungsweise der Regionalversammlung Stuttgart, insbesondere auch durch ihre Legitimation hinsichtlich der Direktwahl, so kommt man zu dem Schluss, dass gegen den Willen dieser Regionalversammlung keine weitere

³⁵³ Schubert 90.

Entwicklung getroffen werden kann³⁵⁴. Deshalb ist es für die empirische Umfrage sinnvoll, die hier entscheidenden Personen zu befragen. Für die in der Regionalversammlung vertretenen Parteien werden deshalb die Fraktionsvorsitzenden die jeweiligen Positionen erläutern.

Schaubild 12: Das Policy-Netzwerk des institutionellen Trialismus innerhalb der Region Stuttgart



³⁵⁴ Vgl.: Schnell 241 ff und 247 ff.

Aufgrund ihrer unterschiedlichen Größe, ihrer unterschiedlichen Stellung und ihrer unterschiedlichen Funktionen innerhalb des politischen Systems sowie der daraus resultierenden unterschiedlichen Interessenlage wird in dieser Arbeit im kommunalen Bereich zwischen den Gemeinden, Städten und Landkreisen unterschieden. Für jeden dieser drei Teilbereiche wurde die Stellungnahme der Spitzenverbände zur oben genannten Fragestellung eingeholt. Zusätzlich wurden jeweils ein bis zwei direkte Vertreter, die sich innerhalb der Diskussion um die Region Stuttgart in den letzten beiden Jahren hervorgetan haben, direkt befragt. Für den Bereich der Gemeinden ist dies Frank Buß, Bürgermeister der Gemeinde Kohlberg, für die Städte Oberbürgermeister Dr. Wolfgang Schuster, Stuttgart, sowie Oberbürgermeister Dr. Jürgen Zieger, Esslingen, für die Landkreise ist es Landrat Horst Lässig (Rems-Murr-Kreis).

Der VRS hat sich in der ersten Wahlperiode als sehr aktiver Gestalter der regionalen Politik erwiesen. Die im Aufbau des VRS verankerte Doppelspitze von Regionaldirektor und dem Vorsitzenden der Regionalversammlung lässt die Frage offen, welche der beiden Funktionen für eine Stellungnahme hinsichtlich des genannten politischen Prozesses relevant ist. Aufgrund eines Wechsels in der Person des Vorsitzenden der Regionalversammlung weicht diese Arbeit auf die Stellungnahme des Regionaldirektors Dr. Bernd Steinacher aus.

Nicht zuletzt eine wesentlich treibende Kraft innerhalb der Konstitutionalisierung beziehungsweise Ausgestaltung der Region Stuttgart ist die IHK mit ihrem Vorsitzenden Hans-Jürgen Stihl. Die IHK repräsentiert den einzigen Verband aus dem gesellschaftlichen Bereich, der es geschafft hat, aktiv Einfluss auf die Region Stuttgart auszuüben.

Diese Sortierung in Gruppen schließt allerdings nicht aus, dass es auch innerhalb der Gruppen zu unterschiedlichen Interessenlagen kommen kann. Allerdings ist auch in diesem Politikfeld zu beobachten, dass sich Akteursgruppen nach außen hin solidarisieren³⁵⁵, wenn sie angegriffen werden sollten.

³⁵⁵ Vgl.: Windhoff Policy-Analyse 46.

5.1.2. Die empirisch-methodische Einordnung

Methodik der Erhebung

Aufgrund des Ziels der Erhebung, nämlich die Erwartungshaltungen der einzelnen Akteure bezogen auf die institutionelle Entwicklung der administrativen Mittelinstanz zugänglich zu machen, wird ein qualitatives Erhebungsverfahren gewählt³⁵⁶. Der Basissatz, d.h. die Grundgesamtheit der befragten Personen, stammt aus dem Netzwerk, welches, wie oben beschrieben, als entscheidungsrelevant angesehen wird. Das untersuchte Netzwerk kann als partielles Netzwerk eingeordnet werden³⁵⁷.

Datenerhebungstechnik

Zur Datenerhebung wurde eine schriftliche Befragung durchgeführt, wobei zunächst ein Fragebogen mit Begleitschreiben versandt wurde. Bei den Herren Hofer und Kälberer wurde auf Wunsch der Befragten ein Interview durchgeführt. Das Interview hat sich am Fragebogen orientiert: Alle Fragen des Fragebogens wurden im Interview gestellt und beantwortet.

Der Gemeindegtag Baden-Württemberg lehnte aus Zeitgründen eine Befragung ebenso wie das Ausfüllen des postalisch zugesandten Fragebogens ab. Von Seiten des Gemeindetages wurden aber Materialien zur Verfügung gestellt³⁵⁸, die die inhaltliche Position des Gemeindetages zu dieser Thematik darstellen.

Die gewonnenen Daten bzw. Meinungsbilder werden in Kapitel 5.2 „Antworten auf den Fragebogen“ analysiert und dargestellt.

Bei der Beantwortung der Fragebögen gab es von Seiten der Befragten Abweichungen vom Fragenschema.

³⁵⁶ Vgl.: Schnell 96 f und 100 f.

³⁵⁷ Vgl.: Schnell 242 ff.

Tabelle 7: Antwortverhalten bezüglich des Fragebogens

Beantwortung eng am Frageschema	Beantwortung abweichend vom Frageschema ³⁵⁹
CDU-Fraktion	Wirtschaftsministerium des Landes Baden-Württemberg
SPD-Fraktion	Regierungspräsidium Stuttgart
OB Kälberer ³⁶⁰	Gemeindetag Baden-Württemberg
FDP-Fraktion	Industrie- und Handelskammer Region Stuttgart
Die Grünen-Fraktion	Städtetag Baden-Württemberg
Die Republikaner	
Landkreistag Baden-Württemberg	
Landratsamt Rems-Murr-Kreis	
Verband Region Stuttgart	
Landeshauptstadt Stuttgart	
Stadt Esslingen am Neckar	
Gemeinde Kohlberg	

Sinn und Zweck der durchgeführten Erhebung ist die Analyse der durch die Akteure politisch vertretenen Inhalte im vorher genannten Politiknetzwerk. Von 18 angeschriebenen Akteuren beziehungsweise Institutionen haben 17 auf den Fragebogen geantwortet. Die Rücklaufquote liegt damit bei 94,44 Prozent. Nur das Innenministerium Baden-Württemberg hat mit Hinweis auf die Beantwortung des Fragebogens durch das Wirtschaftsministeriums keine detaillierte Antwort zum Fragebogen übersandt. Diese Reaktion ist aufgrund des gewünschten einheitlichen Auftretens der Landesregierung zu respektieren.

³⁵⁸ Vgl.: Gemeindetag „Weiterentwicklung der Region“.

³⁵⁹ Darunter wird auch das Antwortverhalten in Form der Übersendung von bereits existierenden Positionspapieren verstanden. Dies bezieht sich hauptsächlich auf die Antworten der IHK „Antwort“ und des Gemeindetages „Weiterentwicklung der Region“.

³⁶⁰ OB Kälberer ist Fraktionsvorsitzender der Fraktion der Freien Wähler in der Regionalversammlung des VRS. Seine Antworten will er als persönliche Meinung verstanden wissen.

Fragestellungen des Fragebogens³⁶¹

Ausgehend von der Fragestellung³⁶², wie sich die Region Stuttgart institutionell weiter entwickeln wird, stellt sich zwangsläufig auch die Frage danach, wer als relevanter Akteur diesen Entwicklungsprozess lenken und in welcher politischen Arena darüber entschieden werden soll.

Der Fragebogen ist gemäß dem Aufbau der Arbeit aufgeteilt: der erste Part soll funktionale Gesichtspunkte der organisatorischen Ausgestaltung der Mittelinstanz beleuchten; der zweite Fragenblock dient der spieltheoretischen Analyse und bezieht sich auf die individuellen Entscheidungsfaktoren der politischen Akteure.

Fragenblock Eins bezieht sich auf die drei ausgearbeiteten Modelle einer möglichen Weiterentwicklung der Region:

- die Auflösung des VRS und die Rückkehr zu einer zweckverbandlichen Lösung
- das Regionalkreismodell nach hannoverscher Prägung sowie
- die Verschmelzung von RP und Region(en) zu einer neuen Oberbehörde auf mittelinstanzieller Ebene, analog zur Funktionsweise der Kreise.

Der erste Fragenblock ist in der Art einer Matrix aufgebaut: Allen drei Modellen werden zwei Fragen zugeordnet, nämlich die Frage nach der institutionellen Stellung der noch verbleibenden Behörden auf der Mittelinstanz sowie in die nach der Problemlösungskapazität (Effizienz), die man sich aus dem jeweiligen Modell bezüglich der Stadt-Umlandproblematik erhofft.

Fragenblock Zwei dient zur Klärung der Präferenzen und der Nutzenkalküle der Netzwerkakteure bezogen auf die o.g. Modelle. Er ist die eigentliche Datenquelle für die spieltheoretische Analyse. Durch Block Zwei ist

³⁶¹ Vgl.: Schnell 297 ff.

den Beantwortern eine Annäherung an das Thema möglich, ohne die schematische Modellhaftigkeit des ersten Teils übernehmen zu müssen.

Frage 7 zielt auf die Bedeutung der Politikinhalte ab, die der Befragte aus seiner Position den drei vorgestellten Modellen zuweist. Mit der Antwort auf diese Frage sollen sich die Akteure auf eine Art der institutionellen Weiterentwicklung festlegen. Dadurch ist es möglich, bei einer neuerlichen Politikevaluierung erste Gruppen und Koalitionen einzugrenzen.

Frage 8 behandelt den Bereich der Politikimplementation; hier wird nach der Durchsetzbarkeit der dargestellten Modelle innerhalb des politischen Prozesses gefragt. Der prognostische Charakter dieser Fragestellung soll die Gründe aufzeigen, weshalb eines der oben genannten Modelle zwar eventuell erstrebenswert, aber nicht durchsetzbar ist. Hieraus lässt sich eine Vorhersage über die weitere Fortführung des Policy-Circles in Richtung auf eine neuerliche Politikreformulierung ableiten, aus der sich eine institutionelle Neukonfiguration der Region Stuttgart ergeben könnte.

Die neunte Frage eröffnet durch ihre freie Gestaltung und die komplette Auflösung des Modellschemas die Möglichkeit, weitere Varianten der Politikreformulierung, aber auch der Politikterminierung anzugeben. Hier besteht die Möglichkeit, weitergehende Neuansätze zu formulieren und in die praktische Diskussion mit einzubringen.

³⁶² Die Frage, warum die Region Stuttgart sich weiterentwickeln wird, stellt sich in dieser Arbeit nicht mehr, da diese Perspektive als Prämisse angenommen wird.

Tabelle 8: Fragebogen der durchgeführten Erhebung

Fragebogen zum Thema „Institutionelle Weiterentwicklung des Behördenaufbaus innerhalb der Region Stuttgart“.³⁶³

Variante eins: Auflösung des Verbandes Region Stuttgart

1. Wie würde sich Ihres Erachtens die Stellung des Regierungspräsidiums Stuttgart sowie der Landkreise verändern, wenn der Verband Region Stuttgart aufgelöst werden sollte?
2. Wie schätzen Sie die Problemlösungskapazität des traditionellen Verwaltungsaufbau Städte-Landkreise-Regierungspräsidium –Land bei einer Auflösung des Verbandes Region Stuttgart hinsichtlich der anstehenden Stadt-Umland-Problematik ein?

Variante 2: Regionalkreismodell

3. Wie würde sich Ihres Erachtens die Stellung des Regierungspräsidiums Stuttgart verändern, wenn die Landkreise und die LHS Stuttgart in einen Regionalkreis (Hannoveraner Modell) aufgehen würden?
4. Wie schätzen Sie die Problemlösungskapazität eines Regionalkreismodells für die Region Stuttgart hinsichtlich der anstehenden Stadt-Umland-Problematik ein?

Variante 3: Fusion von VRS und RP zu einer Oberbehörde auf mittelinstanzieller Ebene analog zur Funktionsweise der Kreise

5. Wie würde sich Ihres Erachtens die Stellung der Landkreise und der Landesregierung verändern, wenn der Verband Region Stuttgart sowie das Regierungspräsidium Stuttgart zu einer neuen Behörde zusammengeschlossen würden, die, analog zum Landkreismodell, auf mittelinstanzieller Ebene als staatliche Oberbehörde und kommunale Behörde fungieren würde?
6. Wie schätzen Sie die Problemlösungskapazität einer solchen neuartigen Behörde für die Region Stuttgart hinsichtlich der anstehenden Stadt-Umland-Problematik ein?

Fragenblock 2:

7. Welches der drei dargestellten Modelle würden Sie unter Berücksichtigung der Interessen der durch Sie vertretenen Institution präferieren?
8. Welches Modell sehen Sie als wahrscheinlichste Entwicklungsvariante und warum sehen Sie diese Entwicklungsvariante als wahrscheinlichste an?
9. Sehen Sie weitere, neben den oben dargestellten, Möglichkeiten der institutionellen Weiterentwicklung des Behördenaufbaus für die Region Stuttgart?

³⁶³ Bitte zurücksenden an: Lothar Barth; Obere Beutau 34; 73728 Esslingen a.N.