

## **6. Politikwissenschaftliche Erkenntnisse der Gesamtuntersuchung**

### **6.1. Politikwissenschaftliche Bewertung der Umfrage**

#### **6.1.1. Zu Fragenblock Eins**

##### Zu Fragenvariante Eins

##### Zu Frage 1

Das Meinungsbild, das sich aus der Umfrage ergibt, ist in einem Punkt deutlich: Keiner der Befragten, die auf diese Fragen geantwortet haben, geht bei einer Auflösung des VRS von der Schwächung der Landkreise bzw. des Regierungspräsidiums aus. Vielmehr reicht das Antwortspektrum von einer unveränderten Stellung bis zu einer gestärkten Stellung. Manche der Befragten treffen die Unterscheidung zwischen einer funktionalen und einer politischen Stärkung des Regierungspräsidiums und der Landkreise. So geht z.B. die FDP davon aus, dass bei Auflösung des VRS die funktionale Stellung der Landkreise sowie des Regierungspräsidiums gleich bleiben würde, aber eine politische Stärkung erfolgt. Bezeichnend ist, dass von den Befragten jeweils parallel eine Stärkung des Regierungspräsidiums und der Landkreise gesehen oder aber parallel eine unveränderte Stellung dieser beiden Institutionen angenommen wird. Von diesem Antwortmuster weicht nur die Landeshauptstadt Stuttgart ab. Sie sieht bei einer hypothetischen Auflösung des VRS die Stellung des Regierungspräsidiums unverändert, die Landkreise aber gestärkt.

## Zu Frage Nr. 2

Hier ergibt sich eine ähnlich deutliche Polarisierung wie bei Frage 1. Niemand schätzt die Problemlösungskapazität des traditionellen Verwaltungsaufbaus höher ein als die des VRS. Eine deutliche Mehrheit geht davon aus, dass die Problemlösungskapazität des traditionellen Verwaltungsaufbaus niedriger einzuschätzen ist als die des heutigen Verwaltungsaufbaus mit dem VRS. Aus den oben dargestellten Antworten kann man herleiten, dass insbesondere die Landräte davon ausgehen, dass der traditionelle Verwaltungsaufbau mindestens gleichwertig mit der jetzigen Situation wäre<sup>375</sup>. Die beiden großen Städte, nämlich die Landeshauptstadt Stuttgart sowie die Stadt Esslingen allerdings schätzen die Problemlösungskapazität des VRS genau wie die überwiegende Zahl der Parteien höher ein.

## Zu Fragenvariante Zwei

### Zu Frage Nr. 3

Bei der Beurteilung der Variante, nach der die Landkreise und die Landeshauptstadt in einen Regionalkreis hannoverscher Prägung integriert würden, geht die Mehrheit der Befragten davon aus, dass das Regierungspräsidium Stuttgart aufgrund der Größe eines solchen Regionalkreismodells politisch geschwächt würde. Vereinzelt wird aber auch eine gegenteilige Meinung vertreten. Die Landeshauptstadt Stuttgart und OB Kälberer meinen, dass die Bildung eines Regionalkreises die Stellung des Regierungspräsidiums funktionell und damit auch politisch nicht verändern würde.

---

<sup>375</sup> Vgl: STN „Landräte“.

#### Zu Frage Nr. 4

Bei der Frage nach der Problemlösungskapazität eines solchen Regionalkreismodells nimmt die weit überwiegende Mehrheit an, dass ein solches Regionalkreismodell die Stadt-Umlandproblematik sehr gut bewältigen könnte. Allerdings wird diese hohe Problemlösungskapazität nicht nur positiv gesehen, sondern es werden auch Befürchtungen artikuliert, dass ein Regionalkreismodell die schon bestehenden Spannungen zwischen kleineren Mitgliedsgemeinden des VRS und größeren Mitgliedsstädten noch erhöhen könnte. Insbesondere sehen dies so die Grünen, die Republikaner sowie Herr Buß, Bürgermeister der Gemeinde Kohlberg. Aufgrund der Größe eines möglichen Regionalkreises beurteilen OB Kälberer, der Landkreistag sowie der Landrat des Rems-Murr-Kreises diese Lösung eher skeptisch. Es ist übrigens bemerkenswert, dass die Antworten der beiden stärksten Fraktionen in der Regionalversammlung, nämlich der CDU und der SPD, im gesamten Fragenblock Eins weitgehend übereinstimmen. Beide Fraktionen halten ein Regionalkreismodell potentiell für geeignet die Stadt-Umland-Problematik zu bewältigen. Interessant in diesem Zusammenhang ist auch, dass der VRS einem Regionalkreismodell eine sehr hohe Problemlösungskapazität einräumt. Wenn man die Beantwortung der Frage Nr. 4 insgesamt betrachtet, so kann man zu dem Schluss kommen, dass eine hypothetische, aber politisch sehr starke Koalition aus CDU, SPD, der Landeshauptstadt Stuttgart, der Stadt Esslingen sowie dem VRS ein Regionalkreismodell für eine funktionale Weiterentwicklung für die Lösung der Stadt-Umlandproblematik innerhalb der Region Stuttgart hält.

#### Zu Fragenvariante Drei

#### Zu Frage Nr. 5

Grundsätzlich sieht keiner der Befragten bei Einrichtung einer Oberbehörde neuen Typs eine Stärkung der Landesregierung voraus. Die Mehrheit der Befragten geht davon aus, dass sich die Stellung der

Landesregierung auch bei der Errichtung einer solchen Oberbehörde nicht ändern würde.

Auch eine Stärkung der Stellung Landkreise durch eine solche institutionelle Entwicklung erwartet keiner der Befragten. Bei dieser Frage weicht das einzige Mal das Antwortverhalten der CDU von dem der SPD ab. Die SPD sieht eine Schwächung der Landkreise voraus, wohingegen nach der CDU die Stellung der Landkreise unberührt bliebe. Bezüglich der Stellung der Landkreise lässt sich keine mehrheitliche Stellungnahme ableiten.

#### Zu Frage Nr. 6

Die Antworten auf die Frage nach der Problemlösungskapazität einer Oberbehörde neuen Typs weichen stark voneinander ab. Die Grünen, die Republikaner, der Gemeindetag und der VRS schätzen sie hoch ein. Allerdings sehen die Grünen und die Republikaner diese hohe Problemlösungskapazität als problematisch an. Die Stadt Esslingen sowie OB Kälberer schätzen sie dagegen als niedrig ein. Insbesondere die Größe und die Bürgerferne einer solchen Behörde werden kritisch angesehen.

#### **6.1.2. Zu Fragenblock Zwei**

##### Zu Frage Nr.7

Keiner der Befragten hält das Modell 1, also die Auflösung des VRS, für wünschenswert. Dieses Ergebnis korrespondiert mit dem Ergebnis aus Frage 2, bei der nach der Problemlösungskapazität des traditionellen Verwaltungsaufbaus im Gegensatz zum Verwaltungsaufbau mit VRS gefragt wurde. In beiden Antworten spiegelt sich wider, dass die jetzige Lösung mehrheitlich als ein Fortschritt im Gegensatz zur zweckverbandlichen Regelung der Vergangenheit beurteilt wird. Die CDU-Fraktion, die Landeshauptstadt Stuttgart, die Stadt Esslingen sowie der VRS, bevorzugen unter den drei vorgestellten Varianten die

Entwicklung hin zu einem Regionalkreis. Dem steht eine Gruppe gegenüber, die sich für keines der angegebenen Modelle ausspricht.

Das Modell einer neuartigen Oberbehörde findet nur geringe Zustimmung. Insbesondere die Befragten, die das Regionalkreismodell präferieren, haben bei der Beantwortung der Frage Nr. 4 das Problemlösungspotential des Regionalkreises als hoch eingeschätzt.

#### Zu Frage Nr. 8

Die meisten Befragten nehmen die politische Realisierbarkeit für keines der dargestellten Modelle als wahrscheinlich an. Dieses klare Antwortverhalten steht allerdings im Widerspruch zu den Umfrageergebnissen der Fragen 1-6 sowie der Fragen 7 und 9.

#### Zu Frage Nr. 9

Die Frage Nr. 9 ermöglicht den Befragten ihr Antwortverhalten aus Frage 7 und Frage 8 zu begründen bzw. erläuternd auszuweiten. Durch die offene Fragestellung ergibt sich hier die Möglichkeit über die vorgestellten Modelle 1 – 3 hinaus Fortentwicklungen der Policy-Zyklen nach Einschätzung der politischen Akteure erkennen zu können.

Die Analyse der Antworten auf Frage 9 lässt zwei weitere Entwicklungsvarianten erkennen, die von den politischen Akteuren in unterschiedlicher Ausprägung genannt werden. Unter anderem gehen die SPD, OB Kälberer, der VRS, die Landeshauptstadt Stuttgart, die Stadt Esslingen sowie die IHK davon aus, dass es zu einer schrittweisen Aufgabenverlagerung zugunsten des VRS kommen wird. Als Beispiele werden Kompetenzen in der Regionalplanung angeführt, aber auch Bereiche oder Aufgaben, „die noch von

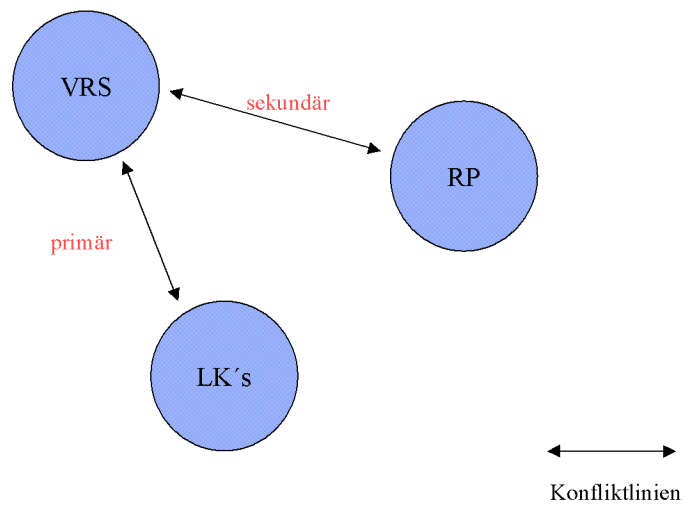
keiner Ebene wahrgenommen werden<sup>376</sup>. Diese Aufgabenverlagerung geht, wenn überhaupt, institutionell von einer Beibehaltung des Status Quo aus. Der wird unter anderem vom Landkreistag, vom Regierungspräsidium, von der Fraktion der Republikaner, dem Landrat des Rems-Murr-Kreises sowie vom Bürgermeister der Gemeinde Kohlberg als Endpunkt für die institutionelle Entwicklung des Behördenaufbaus in der Region Stuttgart gesehen. Der Landkreistag sowie der Städtetag Baden-Württemberg lehnen die Übertragung des VRS-Modells auf die anderen Regionen Baden-Württembergs ab. Dem steht die Meinung des OB der Stadt Esslingen entgegen, der im Erfolgsfalle des VRS eine Übernahme auf Gesamt-Baden-Württemberg für möglich hält.

Sollte es tatsächlich zu einer schrittweisen Aufgabenverlagerung zugunsten des VRS kommen, stellt sich, wie es der VRS in seiner Antwort angedacht hat, das Problem der Aushöhlung der Kompetenzen der Landkreise. Denkt man diesen Prozess zu Ende, so ergibt sich über den Weg der schrittweisen Übertragung von Kompetenzen der Landkreise auf den VRS eine Entwicklung zu einem Regionalkreismodell nach dem Vorbild Hannovers. Grundsätzlich geht nur eine Minderheit davon aus, dass sich Aufgaben des Regierungspräsidiums auf den VRS übertragen lassen. Die konfliktäre Stellung auf der administrativen Mittelinstanz ist somit eher als eine konfliktäre Stellung zwischen den kommunalen Institutionen der Landkreise und dem VRS anzusehen, als dass sich eine konfliktäre Situation zwischen Regierungspräsidium und Regionalkreismodell hannoverscher Prägung ergäbe.

---

<sup>376</sup> Vgl.: Antwort des Landrates des Rems-Murr-Kreises im Zuge der Erhebung.

**Schaubild 14:** Rangfolge der Konfliktlinien hinsichtlich des institutionellen Trialismus auf der administrativen Mittelinstanz in der Region Stuttgart



### 6.1.3. Spieltheoretische Analyse der Umfrageergebnisse

#### Ausführungen zur Spieltheorie

Mit Hilfe der Spieltheorie soll analysiert werden, warum die eine oder andere Entscheidungsalternative präferiert wird bzw. warum die oben dargestellte funktional sinnvollste Alternative nicht das Präferenzenspektrum anführt.

Grundsätzlich stützt sich die Spieltheorie auf die Annahme, dass Entscheidungsträger individuelle Akteure sind, die wiederum individuelle Nutzenpräferenzen haben. Diese Nutzenpräferenzen bestimmen die Wertigkeit von Handlungsalternativen. Politische Handlungsalternativen werden nicht nach wohlfahrtsoptimierten bzw. funktionalistischen Zielmittelrelationsabwägungen getroffen. Vielmehr ergeben sich kollektive politische Entscheidungen aus der Summe der individuellen Nutzenpräferenzen hinsichtlich der einzelnen Handlungsalternativen.

Um die Aussagen der Akteure mittels der Spieltheorie auswerten zu können, muß die strategische Entscheidungssituation sowie das Rahmenumfeld, in dem die Akteure sich befinden, dargestellt werden. Innerhalb der Spieltheorie spricht man dabei von der formalen Darstellung der Spielsituation<sup>377</sup>.

Aufbauend auf der Konstruktion der Spielsituation soll ein, für die jeweilige strategische Entscheidungssituation geeignetes, Lösungskonzept ausgearbeitet werden. Dabei wird berücksichtigt, dass das Lösungskonzept im Grunde genommen eine Aufsummierung individuell rationaler Strategien darstellt<sup>378</sup>.

---

<sup>377</sup> Vgl.: Holler 2 f.

<sup>378</sup> Vgl.: Holler 2 ff.

### Spielform

Grundsätzlich ist ein Spiel durch mehrere Faktoren gekennzeichnet. Dies sind unter anderem die Anzahl der Spieler und der Strategiekombinationen, die Menge der möglichen Ereignisse, die Spielregeln, der sogenannte Strategieraum und die Strategiemenge.

Zuerst muss definiert werden, welche Akteure am Spiel teilnehmen. Die einzelnen Spieler werden mit  $n_1$  bzw.  $n_2$  etc. bezeichnet; die Gesamtanzahl der Spieler ist  $N$ <sup>379</sup>.

Unter einer Strategie versteht man, die Art und Weise wie gehandelt wird. Die jeweiligen Handlungsstrategien zweier Spieler ergeben eine Strategiekombination. Die Anzahl der Strategiekombinationen wird mit  $S = s_1 + s_2 + \dots + s_n$  dargestellt. Jede Handlungsstrategie bzw. Strategiekombination führt zu einem Ereignis, welches durch die einzelnen Spieler individuell bewertet wird. Die Menge  $E$  der Ereignisse ergibt sich somit aus:  $E = e_1 + e_2 + \dots + e_n$ .

Demzufolge besitzt jeder Spieler eine Strategiemenge  $S_i$ , welche die Menge aller Strategien, über die der Spieler  $i$  verfügt, darstellt. Der Strategieraum eines Spiels ist somit die Summe aller Strategiemengen, das bedeutet die Menge aller Strategiekombinationen  $S$ <sup>380</sup>.

Für das oben dargestellte Entscheidungsproblem ergeben sich für jeden Spieler grundsätzlich zwei Handlungsstrategien: nämlich sich passiv zu verhalten und das politisch-administrative System in seiner jetzigen Form hinzunehmen oder aber die Diskussion um eine Reform anzufachen. Die Strategie  $s_1$ , d.h. also die Diskussion um die Veränderung innerhalb der administrativen Mittelinstanz nicht zu beginnen, führt zu dem Ereignis Beibehalt des Status Quo. Die zweite Handlungsstrategie  $s_2$ , also eine Reform der administrativen Mittelinstanz aktiv zu betreiben, könnte zu folgenden „Ereignissen“ führen:

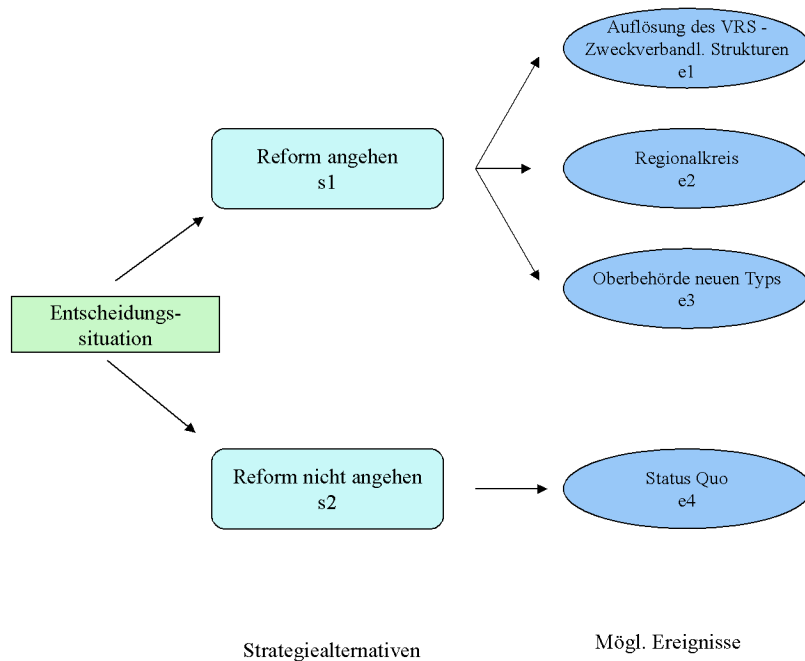
- Hinentwicklung zu einem Regionalkreis
- Hinentwicklung zu einer Oberbehörde neuen Typs

---

<sup>379</sup> Vgl.: Kapitel 5

<sup>380</sup> Vgl.: Holler 2 ff.

**Schaubild 15:** Darstellung der individuellen Entscheidungssituation



Die Zurückentwicklung hin zur zweckverbandlichen Lösung ist auf Grund dessen, dass diese von Akteuren nicht als funktionales Äquivalent zur jetzigen Situation gewertet wird, ausgeschlossen<sup>381</sup>.

### Spielregeln

Grundsätzlich hat jede Entscheidungssituation ihre eigenen Spielregeln. Diese werden dadurch bestimmt, ob ein kooperatives oder nicht kooperatives Spiel stattfindet, ob eine Regelung getroffen wurde, ob die Strategien der einzelnen Spieler gleichzeitig zur Anwendung kommen oder aber ob es eine

<sup>381</sup> Vgl.: Kapitel 2

Reihenfolge der Strategiewahl bezogen auf die Spieler gibt. Holler und Illing machen dazu folgende Ausführungen: „Können die Spieler bindende Abmachungen treffen, so liegt ein kooperatives Spiel bzw. ein Verhandlungsspiel vor. Dies setzt voraus, dass nicht nur Kommunikation möglich ist, sondern dass die Abmachung exogen durchgesetzt werden kann (etwa durch eine 3. Partei). Fehlt eine solche Möglichkeit, so ist das Spiel nicht kooperativ“<sup>382</sup>.

Folgt man dieser Definition und wendet man sie auf das Netzwerk der Region Stuttgart an, so stellt man fest, dass alle politischen Prozesse nicht-kooperative Spiele darstellen. Zwar können Abmachungen zwischen einzelnen Gruppen getroffen werden, eine Durchsetzbarkeit im Sinne eines Einklagens ist allerdings in der Phase der Entscheidungsfindung nicht möglich.

In nicht-kooperativen Spielen muß jede Lösung so gestaltet sein, dass jeder einzelne Spieler ein Eigeninteresse daran hat, nicht davon abzuweichen. Lösung mit dieser Eigenschaft bezeichnet man als Gleichgewicht. Interessanterweise ist das Gleichgewicht des nicht-kooperativen Spiels nicht zwangsläufig effizient bzw. paretooptimal. Individuell rationales Verhalten kann zu einem Ergebnis führen, dass für die Beteiligten insofern nicht optimal ist, als sie sich bei kooperativen Verhalten besser stellen könnten<sup>383</sup>.

Diese ineffizienten Lösungen, die nicht der funktional optimalen bzw. paretooptimalen Lösung entsprechen, sind somit Manifestationen der Politikverflechtungsfälle, die durch reine individuelle Kostennutzenrelationen bei Entscheidungen eintritt.

Wie im Mittelteil dargestellt, liegt die paretooptimale Lösung des Konflikts auf der administrativen Mittelinstanz in der Bildung einer Oberbehörde neuen Typs. Die Umfrage hat allerdings gezeigt, dass diese paretooptimale Lösung von den politischen Akteuren nicht angestrebt wird.

---

<sup>382</sup> Holler 6.

### Das Spiel

Nachdem man die Spielsituation näher beschrieben hat, erfolgt das eigentliche Spiel. Um dieses beginnen zu können, ist es notwendig, aus Sicht jedes Spielers jedem Ereignis einen Nutzenindex zuzuordnen. „Die Wahl der Nutzenindexzahlen ist dabei willkürlich, solange die Ordnung erhalten bleibt“<sup>383</sup>, d.h. solange man in diesem Beispiel dem neuen Modell einer Oberbehörde, dem Regionalkreismodell sowie dem Status Quo, eine ordinale Nutzenfunktion zuordnet. Im Spiel um die Fortentwicklung des politischen Prozesses der institutionellen Ausgestaltung der administrativen Mittelinstanz, hat jedes Ereignis eine für den Spieler individuelle Nutzenfunktion. So wird z.B. das Regionalkreismodell von Seiten des Regierungspräsidiums negativ eingeschätzt, wohin gegen der Verband Region Stuttgart das Regionalkreismodell als eine positive Entwicklung ansieht. Jeder Spieler bzw. Akteur hat allerdings eine festgelegte Reihenfolge, hinsichtlich seiner individuellen Präferenz für ein Ereignis.

### Erwartungsfunktionen

Jeder Akteur bzw. Spieler ordnet den Ereignissen Regionalkreis, Oberbehörde neuen Typs und Status Quo einen Nutzen zu. Aus der Umfrage heraus ist es auf Grund der Präferenzordnung der Akteure möglich, jedem Ereignis eine Ordinale zuzuordnen. Um die Nutzenpräferenzen aller Akteure verständlich darstellen zu können, werden die Präferenzen für ein Ereignis mit -/+ oder 0 bezeichnet. Abgeleitet aus den Umfrageergebnissen ergibt sich somit folgende Tabelle:

---

<sup>383</sup> Vgl.: Holler 15 ff.

<sup>384</sup> Holler 35.

**Tabelle 8: Präferenzenordnung der einzelnen Akteure**

	Auflösung des Verbandes Region Stuttgart	Regionalkreis	Oberbehörde neuen Typs	Status Quo
CDU- Regionalfraktion	-	+	-	0
SPD- Regionalfraktion	-	+	-	0
FUW- Regionalfraktion /OB Kälberer	-	0	-	0
Bündnis 90 /Grüne Regionalfraktion	-	-	+	0
Die Republikaner- Regionalfraktion	-	-	+	0
F.D.P.- Regionalfraktion	-	+	+	0
Landkreistag Baden- Württemberg	0	-	-	0
Städtetag Baden- Württemberg			-	0
Gemeindetag Baden- Württemberg			+	0
Landeshauptstadt Stuttgart		+	0	0
Stadt Esslingen a.N.	-	+	-	0
Gemeinde Kohlberg	0		+	0
Landratsamt Rems- Murr-Kreis	0	-	+	0
Wirtschaftsministeri- um Baden- Württemberg				0
Regierungspräsidium Stuttgart		-	-	0
Verband Region Stuttgart	-	+	-	0
IHK Region Stuttgart	-			0
	9*- 3*0	6*+; 5*-; 1*0	8+-; 6*+; 1*0	17*0

Zur Erläuterung: - = Ablehnung; 0 = keine Präferenzierung, + = Präferenzierung, leeres Feld = keine Angabe. Die Angaben sind grundsätzlich mit den schriftlichen Stellungnahmen der Akteure zu sehen.

Jeder Spieler muss für sich die Entscheidung treffen, ob er eine Reform der administrativen Mittelinstanz anstrebt oder ob er sie nicht anstrebt. Aus diesen Entscheidungszweigen heraus ergeben sich die unterschiedlichen Ereigniskonstellationen. Um nun erläutern zu können, welche

Entscheidungszweige die jeweiligen Akteure wählen, soll nun die Erwartungsnutzentheorie als einfaches Analyseinstrument von Entscheidungen unter Risiko eingesetzt werden<sup>385</sup>. Der Erwartungsnutzentheorie liegt die Erwartungsnutzenhypothese zugrunde, die grundsätzlich besagt, dass ein Spieler den Entscheidungszweig wählt, der ihn den am höchsten erwartbaren Nutzen bringt. In der Entscheidungssituation bezüglich der administrativen Mittelinstanz soll angenommen werden, dass die Wahrscheinlichkeit des Eintritts, der Ereignisse Oberbehörde neuen Typs bzw. Regionalkreis zur Zeit zu Gunsten des Regionalkreises überwiegt.

Dies kann deswegen angenommen werden, weil der Regionalkreis als institutionelle Weiterentwicklung bereits in der Diskussion ist. Das Beispiel des Regionalkreises Hannover nährt zu dem die Hoffnung, dass ein solches Gebilde auch in der Region Stuttgart tragfähig sein könnte. Das Modell der Oberbehörde neuen Typs ist dagegen theoretischer Natur und in der politischen Diskussion nur rudimentär greifbar.

Grundsätzlich hängt die Wahl einer Strategie auch davon ab, ob der einzelne Spieler risikoavers oder risikorevers agiert. Risikoavers verhält sich ein Spieler dann, „wenn er ein sicheres Einkommen einer unsicheren Lotterie mit gleichem Erwartungswert vorzieht“<sup>386</sup>. Der risikoaverse Spieler verzichtet auf einen möglichen realisierbaren Gewinn, sofern ihm die Relation des Gewinns zum Einsatz zu gering erscheint. Die Differenz zwischen seinem weiterhin sicheren Einkommen und dem nicht realisierten möglichen Gewinn, wird als Risikoprämie bezeichnet.

Die Nicht-Realisierung der Oberbehörde neuen Typs könnte somit die Risikoprämie für die risikoaversen Spieler sein. Oder salopp ausgedrückt: Da die meisten politischen Akteure in der Region Stuttgart keine Zockernaturen sind, kommt es nicht zum Spiel mit einem möglicherweise hohen Gewinn, aber unter einem extremen Risiko. Das Risiko liegt teilweise darin, dass aufgrund der Reform der Mittelinstanz, die zur Zeit am ehesten in einem Regionalkreis münden würde, kleinere Gemeinden, die Landkreise sowie das Regierungspräsidium Stuttgart, um ihre Existenz fürchten müssten.

---

<sup>385</sup> Vgl.: Holler 37 ff.

<sup>386</sup> Holler 38.

Derjenige, der beginnt risikorevers zu spielen, sieht sich dagegen einer Koalition potentieller Verlierer gegenüber, die grundsätzlich in der Lage sein könnten, ihn zu überstimmen. Somit ergibt sich selbst für den risikoreversen Spieler ein Risiko.

Jede Art zu spielen, sei sie nun risikorevers oder risikoavers, ist ein Spiel unter dem Einsatz der eigenen Existenz.

Noch deutlicher wird diese Zuordnung von Nutzenerwartungen zu einzelnen Spielverläufen, wenn man die Politikfelder betrachtet, die möglicherweise durch eine Neuordnung der Mittelinstanz angestoßen werden.

## **6.2. Resultierende Konfliktlinien und weitergehende Politikfelder**

### **6.2.1. Anstoß weiterer Politikfelder**

OB Hofer, Fraktionsvorsitzender der FDP-Fraktion in der Regionalversammlung, hält eine institutionelle Weiterentwicklung auch des Landes für möglich, wenn sich nach einem gewissen Zeitraum der Wunsch nach Bereinigung der Verwaltungsstrukturen für das gesamte Land stellt. Die unterschiedlichen Aktivitäten der Zusammenarbeit zur Lösung der Stadt-Umlandproblematik im Land Baden-Württemberg werden seines Erachtens die Verwaltungsstruktur in eine gewisse Uneinheitlichkeit führen, die unübersichtlich wird, insbesondere für Investoren bzw. Bauherren führen wird. Seines Erachtens schließt sich dann die Diskussion nach einer Verwaltungsreform des Landes an.

Eine Verquickung verschiedener Politikfelder sehen neben der FDP-Fraktion auch andere Befragte. Der Landkreistag kommt zu der Erkenntnis, dass eine Regionalreform auch eine Gemeindereform nach sich ziehen würde. Generell kann man aus den Antworten zu Frage 9 ableiten, dass eine institutionelle Weiterentwicklung auf mittelinstantzieller Ebene in der Region Stuttgart von den Befragten so eingeschätzt wird, dass andere Politikfelder bzw. Policy-Zyklen davon berührt bzw. angeschoben würden. Solche Politikfelder sind zum einen

- eine Diskussion über den Zuschnitt des VRS,
- die Frage nach einer Gemeindereform im Zuge einer Regionalreform,
- die Reform der Verwaltungsstrukturen des Landes.

Den künftigen Zuschnitt der Region Stuttgart sehen OB Kälberer, OB Hofer und auch die Grünen für problematisch an. Auch der Städtetag Baden-Württemberg hält die Option, den Zuschnitt um den Raum Reutlingen-Tübingen zu erweitern, für bedenkenswert. Dies rührt daher, dass die großen planerischen und baulichen Vorhaben innerhalb der Region Stuttgart, z.B. die neue Messe auf

den Fildern sowie die Erweiterung des Flughafens eine stärkere Ausstrahlung auf den Ballungsraum Reutlingen-Tübingen haben als z.B. auf Randgebiete des VRS im Rems-Murr- bzw. im Ludwigsburger Kreis. Eine genaue Untersuchung der Pendler-, Verkehrs-, Einkaufs- und Infrastrukturströme über mehrere Jahre hinweg könnte evtl. zu dem Ergebnis führen, dass sich Randgebiete des jetzigen VRS auf andere Oberzentren (z.B. auf Heilbronn) hin orientieren könnten, andere Kern- bzw. Stadtgebiete dagegen, wie z.B. Pforzheim oder Reutlingen-Tübingen, sich eher nach Stuttgart ausrichten könnten.

Insgesamt lehnen diejenigen, die eine Gemeindereform als Folge einer Regionalreform sehen, diese Gemeindereform ab. Die Nachwirkungen der Gemeindereform Anfang der 70er Jahre scheinen nicht vergessen zu sein. Kleinere Gemeinden werden aufgrund ihrer Bürgernähe<sup>387</sup> und der damit gebundenen Heimattreue der Bevölkerung sowie ihrer gegebenen Leistungsfähigkeit<sup>388</sup> als zukunftsfähig angesehen. Der politische Wille bzw. eine politische Mehrheit, die eine Gemeindereform in den nächsten Jahren anstrebt, ist somit nicht zu erkennen. Die Position, eine Gemeindereform abzulehnen, ist meistens mit dem Wunsch nach dem Erhalt des Status Quo verbunden. Ob die Politikfelder Zuschnittsdiskussion und Gemeindereform voneinander getrennt zu sehen sind oder sich etwa gegenseitig bedingen, lässt sich nicht sagen.

### **6.2.2. Ergebnis und Darstellung der zukünftigen Konfliktlinien**

Ergänzend zur Auswertung der Umfrage kann man allerdings feststellen, dass die Landräte der Landkreise Böblingen, Esslingen, Göppingen, Ludwigsburg und des Rems-Murr-Kreises im Zuge des Anhörungsverfahrens des Wirtschaftsministeriums zur Weiterentwicklung der Region Stuttgart eine klare Haltung bezogen haben. Die Landräte lehnten in den interministeriellen Arbeitsgruppen eine Kompetenzverlagerung von den Landkreisen weg hin zum

---

<sup>387</sup> Vgl.: Antwort des RPs im Zuge der Erhebung; vgl. Kapitel 5.

<sup>388</sup> Vgl.: Antwort von OB Kälberer im Zuge der Erhebung; vgl. Kapitel 5.

VRS eindeutig ab<sup>389</sup>. Insbesondere die Verankerung der Zuständigkeiten in den Bereichen Abfall und ÖPNV beim VRS waren und sind ihres Erachtens nicht gerechtfertigt<sup>390</sup>. Auch die Übernahme der Zuständigkeit durch die Region für Teile des Schienenpersonennahverkehrs wird und wurde von den Landräten abgelehnt. Im Schreiben der fünf Landräte an den Ministerpräsidenten des Landes Baden-Württemberg vom 03.12.1998 beziehen sie eindeutig Position. Bezugnehmend auf die Äußerung des Ministerpräsidenten, dass jede Region ihren „Maßanzug“ in institutioneller Hinsicht erhalten soll, sprechen sich die Landräte der Region Stuttgart für eine zweckverbandliche Lösung aus:

„In der Region Stuttgart wäre ein solcher „Maßanzug“ sicherlich mit Hilfe eines Zweckverbandes zu erreichen. Ein solcher Zweckverband könnte das Missverhältnis zwischen Direktwahl und minimalem Zuständigkeitskatalog beseitigen helfen und damit zu einem organischen Verwaltungsaufbau beitragen. Aus diesem Grunde sollte die Region Stuttgart zu einem Zweckverband fortentwickelt werden. Allein das Instrument des Zweckverbandes sichert der Region Stuttgart die zweifellos notwendige konfliktfreie Zukunftsfähigkeit<sup>391</sup>“.

Die Landräte treten also für eine Fortentwicklung des VRS zu einem Zweckverband ein. Dies entspricht dem in dieser Arbeit vorgestellten Modell 1. Nimmt man das Ergebnis der Umfrage hinzu, nach dem von einem Großteil der Befragten ein schrittweiser Übergang von Aufgaben von den Landkreisen auf den VRS als wahrscheinlichste Entwicklung gesehen wird<sup>392</sup> (vgl. Frage 9), wird die Konfliktlinie zwischen dem VRS und den Landräten deutlich.

Als Ergebnis ist somit festzuhalten, dass es bezüglich der institutionellen Weiterentwicklung auf der administrativen Mittelinstanz bezogen auf den Trialismus Regierungspräsidium, Landkreise und VRS eine eindeutige Konfliktlinie zwischen den Landkreisen und dem VRS gibt. Nach dem Ergebnis der Umfrage ist davon auszugehen, dass sich diese Konfliktlinie nicht entspannen

---

<sup>389</sup> Vgl.: Landräte der Landkreise „Weiterentwicklung der Region“ 1 f.

<sup>390</sup> Vgl.: Landräte der Landkreise „Weiterentwicklung der Region“ 2; Ministerpräsident 2.

<sup>391</sup> Landräte der Landkreise „Weiterentwicklung des Verbands Region Stuttgart“ 2

<sup>392</sup> Vgl.: Kapitel 5.2. Antwortverhalten zu Frage 9 der Erhebung.

sondern in der politischen Diskussion der Zukunft eher an Bedeutung gewinnen wird<sup>393</sup>.

Die Konfliktlinie zwischen Regierungspräsidium und VRS, die sich insbesondere aus dem Konfliktpotential der Regionalplanung speist<sup>394</sup>, ist im Gegensatz zu der vorher beschriebenen Konfliktstellung zwischen Landkreisen und VRS eher als sekundär zu betrachten. Sie könnte allerdings dann an Bedeutung gewinnen, wenn eine Situation eintritt, die es erforderlich macht, den Verwaltungsaufbau des Landes nach dem Grundsatz der Einheitlichkeit der Verwaltung zu restrukturieren. Dies könnte in Zukunft dann der Fall sein, wenn die Entwicklung der Regionen in Baden-Württemberg so unterschiedlich ausfallen sollte, dass sich unterschiedliche Planungs- und Genehmigungsverfahren ergeben. Oder, um es in Anlehnung an Ministerpräsident Teufel auszudrücken, es ist dann mit einer konfliktreicheren Stellung zwischen Regierungspräsidium und VRS zu rechnen, wenn die „Maßanzüge“<sup>395</sup> der Regionen sich so unterschiedlich entwickeln sollten, dass der Wunsch nach einer Uniform für die Landesverwaltung wieder politisch Fuß fasst.

Eine weitere Aufwertung dieser sekundären Konfliktlinie könnte auch dann eintreten, wenn auf die politische Agenda der Regionalpolitik die Zusammenführung von Planungs- und Genehmigungskompetenzen zukommen sollte. Die Entwicklung in diesem Bereich ist aber aktuell darauf angelegt, dass sich die bauleitplanenden Verwaltungseinheiten, also die Kommunen, inhaltlich gegen den VRS und seine erweiterte Regionalplanungskompetenz positionieren. Das Rechtsgutachten<sup>396</sup>, das diesbezüglich 13<sup>397</sup> Städte in Auftrag gegeben haben, hat die Zielsetzung, die Planungskompetenz des VRS insbesondere in der Frage der „gebietsscharfen“<sup>398</sup> Ansiedlung von großflächigem Einzelhandel

---

<sup>393</sup> Vgl.: Schaubild 14: Rangfolge der Konfliktlinien hinsichtlich des institutionellen Trialismus auf der administrativen Mittelinstanz in der Region Stuttgart; Kapitel 5.

<sup>394</sup> Vgl.: Kapitel 2.

<sup>395</sup> Vgl.: STN „Stuttgarter Modell“; Landräte der Landkreise „Weiterentwicklung der Region“ 2; Ministerpräsident 2.

<sup>396</sup> Vgl.: Birk „Rechtsgutachten“.

<sup>397</sup> Das Gutachten wurde ursprünglich von 15 Mittelzentren in Auftrag gegeben, aber dann nur von 13 Städten politisch-inhaltlich unterstützt.

<sup>398</sup> Vgl. Birk „Rechtsgutachten“ 46.

zurückzudrängen. Sollten die Kommunen weder in Form der Klage noch eines Normenkontrollverfahrens die ihnen missliebigen Festsetzungen des Regionalplanes beseitigen können, so ist anzunehmen, dass auch sie einen politischen Weg suchen werden, ihre Interessen außerhalb des Gerichtsweges durchzusetzen. Ob es dann zu einer Koalition zwischen Landräten und Kommunen gegen den VRS kommt, ist fraglich, aber denkbar. Generell kann diese Konfliktstellung selbst bei einer gütlichen Einigung im vorliegenden Fall jederzeit wieder auftreten, sobald der VRS auf eine Erweiterung seiner Planungskompetenzen hinsteuert.

### **6.3. Schlussfolgerungen aus den Umfrageergebnissen für die zukünftige institutionelle Entwicklung in der Region Stuttgart**

Das Ziel dieser Arbeit besteht darin, Aussagen über die zukünftige institutionelle Weiterentwicklung hinsichtlich des administrativen Trialismus zu liefern. Dazu werden die Ergebnisse und Auswertungen der Umfrage in Form eines prognostischen Policy-Zykluses<sup>399</sup> dargestellt. Dieses Vorgehen soll dazu dienen, die möglichen politischen Entwicklungen aus ihrer Historie heraus zu erklären und fortzuschreiben. Die Politikfeldanalyse dient dabei als Hilfsmittel.

Ausgangspunkt dieser Betrachtung ist der Zustand vor 1994. Als Vorläufer des VRS existierten der Regionalverband Mittlerer Neckar (1963 – 1994) als Träger der Regionalplanung, sowie der Nachbarschaftsverband Stuttgart, der als Zweckverband nach dem Nachbarschaftsverbandsgesetzes das Ziel des Ausgleichs der Interessen der Kernstadt mit denen Nachbargemeinden verfolgte. Wenn auch nicht deckungsgleich mit dem jetzigen Gebiet des VRS, so können doch beide Verbände aufgrund ihrer Aufgabe als Vorläufer des VRS betrachtet werden<sup>400</sup>. Der erste Policy-Zyklus innerhalb der politikwissenschaftlichen Analyse dieses Politikfeldes, der zur Implementierung des VRS führte, lässt sich wie folgt kategorisieren:

---

<sup>399</sup> Vgl.: Schubert 193 ff, Windhoff 115 ff..

<sup>400</sup> Vgl.: Kapitel 3.3.

### 6.3.1. Policy-Zyklus Nr. 1

#### Politikformulierung

Seit Mitte der 80er Jahre wurden vereinzelt Stimmen laut, die an der Problemlösungskapazität der damaligen institutionellen Regelung mit Regionalverband und Nachbarschaftsverband Kritik äußerten. Anlässlich der zurückgezogenen Bewerbung der Region Stuttgart um die Olympischen Spiele im Jahr 2000 wurde die Diskussion über eine intensivere Zusammenarbeit, die in der Region institutionell verankert sein sollte, auf die politische Agenda gesetzt. Die Formen der Zusammenarbeit galten als nicht mehr zeitgemäß und nicht mehr ausreichend um die demografischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen im Großraum Stuttgart raumplanerisch und finanziell zufriedenstellend voranzubringen bzw. zu koordinieren. Aus diesem Problemaufriss heraus entwickelten sich mehrere politische Programme, die das Ziel hatten, die Zusammenarbeit zwischen Stadt und Umland zu verbessern. Die Vorschläge sahen vor:

- die Schaffung einer Regionalstadt Stuttgart, d.h. die Eingemeindung der bisherigen Umlandgemeinden,
- den Entwurf eines Regionalkreises Stuttgart, der in seiner weitesten Fassung nicht nur die Umland-Landkreise, sondern auch das Regierungspräsidium Stuttgart einbezogen hätte
- sowie eine verbandliche Lösung.

Die politischen Programme wurden unterschiedlich diskutiert. Das Modell der Regionalstadt, favorisiert vom damaligen OB der Stadt Stuttgart, Manfred Rommel, fand wenig Gegenliebe. Das Regionalkreismodell wurde zwar eingehend diskutiert, war aber auch nicht mehrheitsfähig. Die Verbandslösung wurde dann durch die Regionalkonferenz Stuttgart, eine Versammlung von Vertretern des Landes und der Kommunen des Großraums Stuttgart vertieft und ausgearbeitet. Als Problemlösung wurde empfohlen, einen „kommunalen Umlandverband Region Stuttgart – KURS“ zu gründen<sup>401</sup>.

---

<sup>401</sup> Vgl.: Wolf 60 ff.

### Politikimplementierung

Das Entwurfspapier zum Modell KURS wurde in den Landtagsgremien diskutiert. Weiter verfeinert und in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht, bildete KURS die Grundlage für die weitere Entwicklung einer verbandlichen Lösung für die Region Stuttgart.

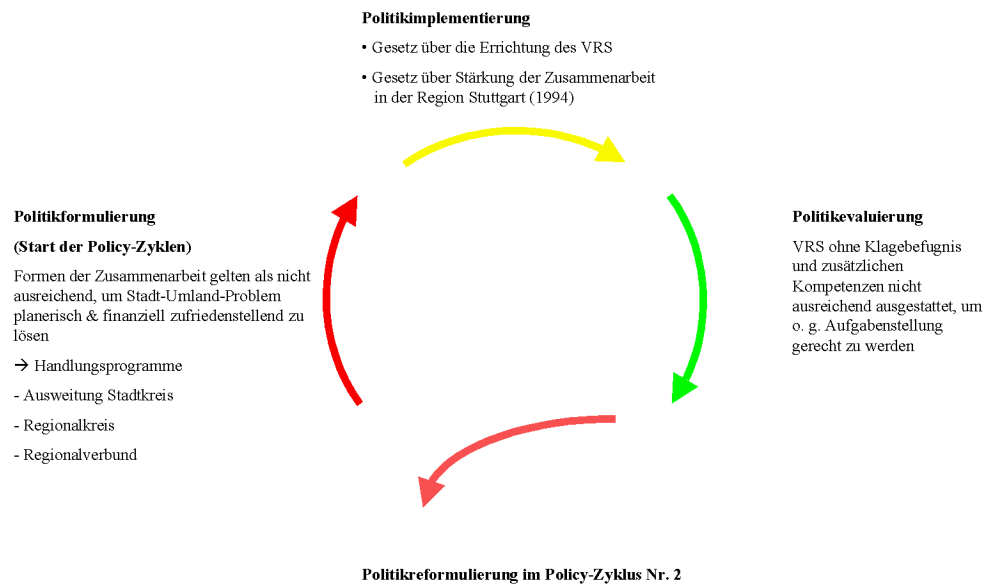
Eine interministerielle Arbeitsgruppe erarbeitete dann aus weiteren Vorschlägen einen Gesetzesentwurf zur Institutionalisierung der Region Stuttgart in verbandlicher Form.

Ergebnis dieses Gesetzgebungsverfahrens war das Gesetzesbündel mit dem Gesetz über die Errichtung des VRS vom 07.02.1994 sowie das Gesetz über die Stärkung der Zusammenarbeit in der Region Stuttgart ebenfalls vom 07.02.1994. Mit der Wahl zur Regionalversammlung des VRS vom 12.06.1994 und der darauffolgenden Konstituierung der Regionalversammlung sowie der Wahl des Verbandsdirektors und des Vorsitzenden der Regionalversammlung war die Implementierung einer neuartigen institutionellen Zusammenarbeit in der Region Stuttgart im ersten Teilschritt abgeschlossen.

### Politikevaluierung

Die Erfolge des VRS, insbesondere in der Wirtschaftsförderung, werden, wie oben erläutert, von allen Akteuren einhellig gelobt. In anderen Punkten, insbesondere bezüglich der raumplanerischen Kompetenz, wurde allerdings die Kritik laut, dass die Kompetenzen und Zuständigkeiten der Region nicht weit genug gingen, um der anstehenden Problematik der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelszentren bzw. einer koordinierten Regionalentwicklung gerecht zu werden. Der Politikzirkel 1 endete somit nicht in einer Phase der Politikterminierung, sondern begründete einen zweiten Politikzirkel.

## Schaubild 16: Policy-Zyklus Nr. 1



### 6.3.2. Policy-Zyklus Nr. 2

#### Politikreformulierung

Aus der Politikevaluierung des Politikzirkel 1 entsprang der Wunsch, die instrumentelle Ausstattung der Region Stuttgart dahingehend zu verbessern, dass der VRS die Umsetzung seiner raumplanerischen Zielsetzungen auch im Klagewege durchsetzen könnte. Anlass für diese Reformulierung der Inhalte des Politikfeldes „Zusammenarbeit in der Region Stuttgart“ war die formell gescheiterte Klage des VRS gegen die Baugenehmigung zweier großflächiger Einzelhandelsstandorte in Mitgliedsstädten der Region<sup>402</sup>. Das Verwaltungsgericht Stuttgart lehnte die Klage aufgrund mangelnder Klagebefugnis der Region ab.

Für die Problemlösung standen die Ansätze einer sogenannten „großen“ und einer „kleinen“ Klagebefugnis zur Disposition. Letztendlich konnte sich das Innenministerium mit der sogenannten „kleinen“ Variante gegen das Wirtschaftsministerium durchsetzen<sup>403</sup>.

#### Politikimplementierung

Am Ende dieses Implementationsprozesses stand das Gesetz über die Weiterentwicklung der Region Stuttgart vom 18.10.1999. In diesem Gesetz wurden dem VRS zusätzliche Kompetenzen u.a. in Bezug auf die Konzeption und die Planung der schienengebundenen Verkehre sowie die Konzeption und Planung eines Landschaftsparks Mittlerer Neckar übertragen. Zudem wurde die Möglichkeit eröffnet, dass der VRS Verwaltungsaufgaben von den Kommunen übernimmt. Im § 5a GVRS wurde ihm eine Klagebefugnis gemäß § 42 Abs. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung zugestanden. Diese Klagebefugnis entspricht der sogenannten „kleinen“ Klagebefugnis. Zudem wurden das Landesplanungsgesetz sowie das Landesabfallgesetz in Teilen geändert<sup>404</sup>.

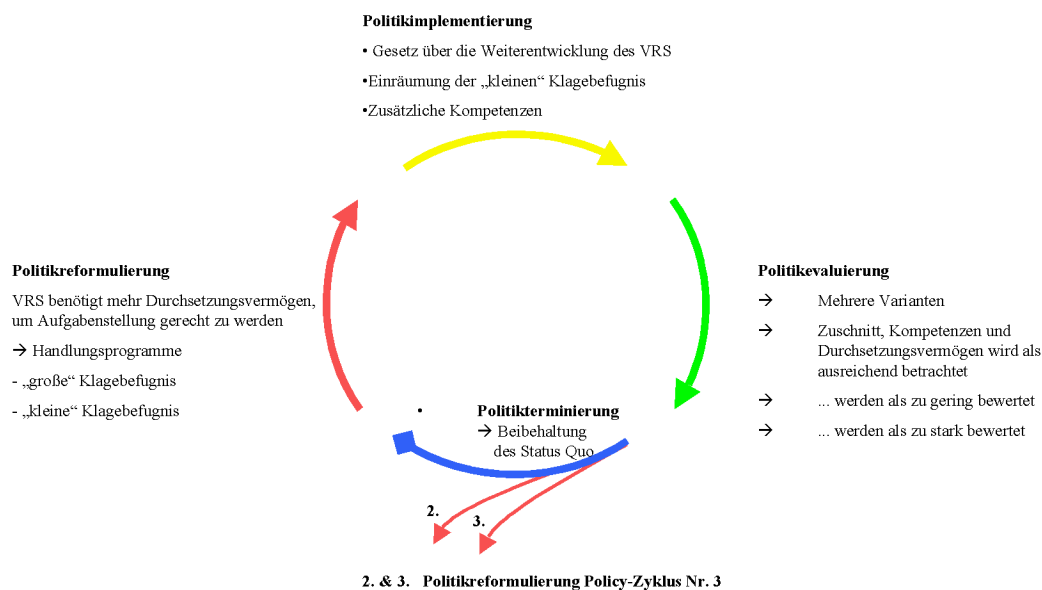
---

<sup>402</sup> Vgl.: Verwaltungsgerichtshof AZ: 8 S 1093/98 und 1094/98.

<sup>403</sup> Vgl.: Esslinger Zeitung „Starkes Klagerecht“ und STN „IHK: Klagerecht“.

<sup>404</sup> Vgl.: Gesetz über die Weiterentwicklung des Verbands Region Stuttgart.

## Schaubild 17: Policy-Zyklus Nr. 2



### Politikevaluierung

Die Ausweitung der Kompetenzen des VRS wird unterschiedlich bewertet. Das Spektrum hierbei geht von breitester Zustimmung bis hin zu einer krassen Ablehnung der Kompetenzerweiterung, verbunden mit der Forderung nach Überführung des VRS in eine zweckverbandliche Lösung. Die Kritiker<sup>405</sup> bewerteten und bewerten die Kompetenzerweiterung der Region bereits nach einen  $\frac{3}{4}$  Jahr als inhaltlichen Eingriff in die Planungshoheit der Kommunen bzw. als existenzielle Gefahr für die Landkreise.

<sup>405</sup> Vgl.: Landräte „Weiterentwicklung“ und Birk „Rechtsgutachten 44 ff.

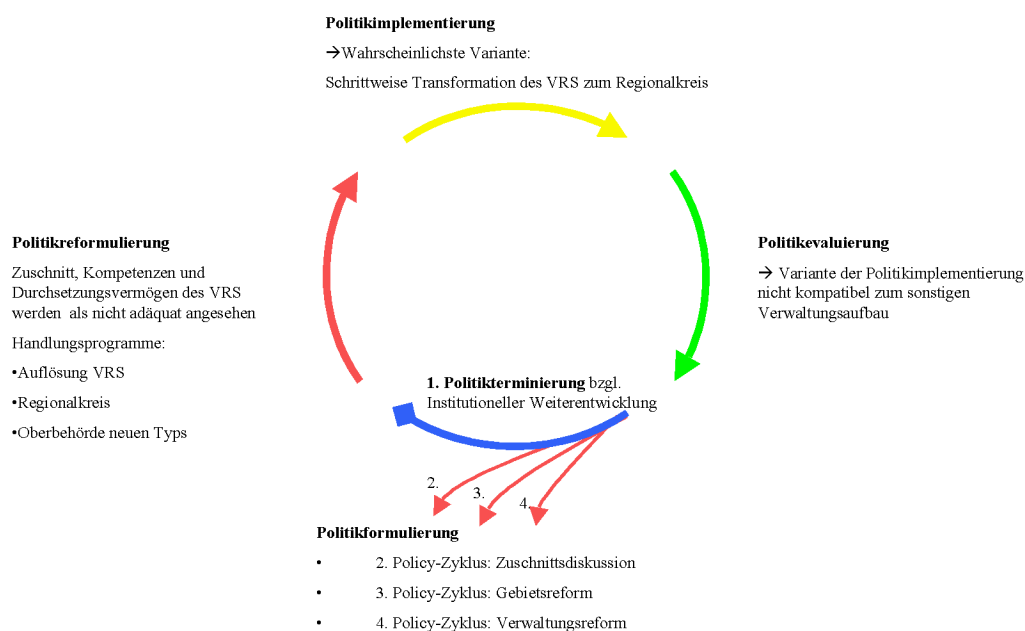
Aus dieser konfliktären Stellung lässt sich ableiten, dass auch der Politikzirkel 2 nicht mit einer Terminierung enden, sondern zu einer Politikreformulierung und somit zu einem Politikzirkel 3 führen wird.

### **6.3.3. Policy-Zyklus Nr. 3**

#### Politikreformulierung

Generell kann man hypothetisch die Politikreformulierung in diesem zukünftigen dritten Politikzirkel auf die beiden Pole Ablehnung des VRS oder konsequente Weiterentwicklung reduzieren. Als politische Programme zur Lösung dieser Situation bieten sich die drei dargestellten Modelle an, nämlich die Auflösung der Region und eine Überführung in eine zweckverbandliche Lösung, die Hinentwicklung zu einem Regionalkreis oder aber die Implementierung einer neuartigen Oberbehörde auf mittelinanzieller Ebene. Kritiker könnten dieser Programmformulierung entgegen halten, dass es statt zu einer aufbauorganisatorischen zu einer ablauforganisatorischen Veränderung hinsichtlich der Verwaltungsstrukturen kommen könnte. Dieser kritische Einwand ist sicherlich hinsichtlich der Ergebnisse der Umfrage berechtigt. Die Zuweisung zusätzlicher Kompetenzen an den VRS bzw. eine klare gesetzliche Regelung werden aber letztlich doch entweder aufgrund der Aushöhlung der Kompetenzen einer anderen Verwaltungseinheit oder aufgrund des Kostendrucks, der auf der öffentlichen Verwaltung lastet, zu einer institutionellen Neuorientierung im Aufbau der administrativen Mittelinstanz führen.

## Schaubild 18: Policy-Zyklus Nr. 3



### Politikimplementierung

Die Ergebnisse der Umfrage haben ergeben, dass die Beibehaltung des institutionellen Status quo, verbunden mit einer schrittweisen Kompetenzzuweisung an den VRS als wahrscheinlichste Variante innerhalb einer möglichen Politikimplementierung anzusehen ist. Eine Auflösung des VRS und eine Rückkehr zu einer zweckverbandlichen Lösung scheint eher unwahrscheinlich. Die Lösung als Oberbehörde neuen Typs, wie sie diese Arbeit vorschlägt und wie sie in etwas anderer Form vom Gemeindetag präferiert<sup>406</sup> wird, scheint die geringste politische Unterstützung zu erfahren. Ob die Entwicklung hin zu einem Regionalkreismodell andere Politikfelder anstossen

<sup>406</sup> Vgl.: Gemeindetag „Weiterentwicklung der Region“ Anlage 4 und Anlage 5.

wird, z.B. eine Gemeindereform wie von vielen Befragten befürchtet, bleibt abzuwarten. Auch die Wechselwirkungen angrenzender Politikfelder mit dem Politikfeld des Trialismus auf mittelinstanzieller Ebene sind schwerlich abzuschätzen. Die Stellung des Regierungspräsidiums dürfte allerdings mittel- bis langfristig gesichert sein. Eine Vorwegnahme der Politikevaluierung des dritten Politikzirkels ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich.

Festzuhalten ist aber, dass nach Meinung der befragten Akteure sowohl der Status quo wie auch ein Regionalkreismodell in der Lage sind das Stadt-Umlandproblem effizient anzugehen.

Nur diese beiden institutionellen Ausformungen entsprechen den Erwartungshaltungen der beiden Mehrheitsgruppen im Netzwerk der Region Stuttgart. Keine andere Variante wird von den maßgebenden Akteuren bisher erörtert oder als weitere Ausgestaltungsvariante genannt.

Frappierend in der politischen Diskussion ist, dass keine Oppositionspartei einen klar strukturierten Gegenvorschlag zur, von der CDU-Fraktion im Regionalparlament propagierten, schrittweisen Hinentwicklung zum Regionalkreis hat. In der CDU wird sich allerdings das Spannungsverhältnis zwischen Regierungspräsidium Stuttgart und den Landkreisen auf der einen und der CDU-Regionalfraktion auf der anderen Seite wahrscheinlich zu einer heftigen, innerparteilichen Debatte führen. Dies um so mehr, da die CDU geführte Landesregierung kaum auf einen administrativen Unterbau in Form eines Regierungspräsidiums verzichten will.

Nur OB Kälberer, Regionalfraktionsvorsitzender der Freien Wähler, entwickelt mit seinem Vorschlag kleine, flexible und projektorientierte Institutionsformen zu bilden, eine, wenn auch sehr unausdifferenzierte, Vision. Allein die FDP führt an, dass eine Entwicklung hin zum Regionalkreis andere Politikfelder tangieren kann. Republikaner und die Grünen haben grosse Ressentiments gegen einen Regionalkreis, setzen aber auch keine klaren politischen Inhalte dagegen.

Die SPD als grösste Oppositionspartei hat keine eigenständige Strategie bezüglich der Weiterentwicklung der administrativen Mittelinstanz vorzuweisen.

Vielmehr sind ihre Positionen weitgehend inhaltsgleich mit denen der Regional-CDU. Damit gibt sie eins der wenigen Themenfelder preis, in denen man sich gegenüber den Wählerinnen und Wählern in den nächsten Jahren profilieren kann<sup>407</sup>. Sie nimmt in dieser brisanten Frage eine passive und attentistische Haltung<sup>408</sup> ein.

### *Spieltheoretische Bewertung*

Betrachtet man die Auswertung der Umfrage nach den Präferenzen der jeweiligen Akteure, so gibt es kein Ereignis, welches dominiert. Hinsichtlich der Erwartungen allerdings, lässt sich aus der Tabelle 8 ableiten, dass die meisten Spieler ein Verharren im Status Quo als wahrscheinlichste „Entwicklungsoption“ ansehen.

Wie lassen sich nun diese Ergebnisse durch die Spieltheorie analytisch bewerten? Ausgehend davon, dass alle Spieler rational handeln und auf die Maximierung ihres Gewinns abheben, findet man die Lösung einer strategischen Entscheidungssituation in der Handlungs- bzw. Strategiekombination, in der alle Spieler einen Vorteil erreichen. Diese Kombination, nennt man ein sogenanntes Nash-Gleichgewicht<sup>409</sup>. In einem nicht-kooperativen Spiel, wählen alle Spieler für sich eine Strategie, die ihnen einen Nutzengewinn verspricht. Gleichzeitig ist jeder Spieler in der Lage, die Erwartungen der Mitspieler bzw. deren Strategiewahl vorherzusehen.

Das Nash-Gleichgewicht muß nicht unbedingt zu einer optimalen Lösung für das Gesamtsystem führen. Vielmehr ergibt sich das Gleichgewicht und somit die Lösungsstrategiekombination aus der Tatsache, dass jeder einzelne Spieler besser gestellt ist, wie vor der Entscheidung<sup>410</sup>.

---

<sup>407</sup> Die verfügbare Manövriermasse der öffentlichen Finanzmittel in der Region Stuttgart ist angesichts der mittel und langfristigen Zweckbindungen (z.B. VVS - ÖPNV) so gering, dass es nur wenige zentrale Themen geben wird, die politisch zur Profilierung dienen können und gleichzeitig relevant sind.

<sup>408</sup> Vgl.: Beyme 276.

<sup>409</sup> Vgl.: Holler 26 ff und 56 ff.

<sup>410</sup> Vgl.: Holler 57 ff.

Aus der Präferenzordnung der Spieler lässt sich ableiten, dass sich keine Strategiekombination für die Ereignisse

- Auflösung der Verbandsregion Stuttgart
- Regionalkreis oder
- Oberbehörde neuen Typs

finden lässt, die als Nash-Gleichgewicht dienen kann, da bei allen Ereignissen sich Nachteile für einen oder mehrere Spieler ergeben.

Das Ereignis ‚Beibehaltung des Status Quo‘ allerdings stellt niemanden schlechter. Da die anderen drei Ereignisse nicht zu einem positiven Nash-Gleichgewicht führen, ergibt sich somit aus dem Status Quo eine Balancesituation, die zwar nicht aus den „wechselseitig besten Antworten“<sup>411</sup> resultiert, aber als Resultat der wechselseitig *nicht schlechten* Antwort gesehen werden kann.

Daraus lässt sich ableiten, dass das politisch-administrative System auf der Mittelinstanz keinen aus sich selber heraus initiierten Drang entwickeln wird, sich in irgendeine Richtung der institutionellen weiterzuentwickeln. Eine institutionelle Lösung bzw. Weiterentwicklung wird sich deshalb mittelfristig bei Beibehaltung der gegebenen Rahmenbedingungen nicht ergeben.

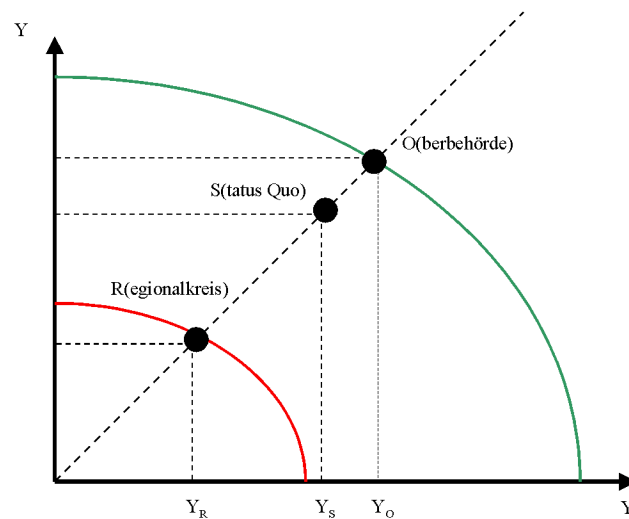
Einige Akteure, u.a. die CDU, SPD, Freie Wähler, Regionalfraktion sowie Landeshauptstadt Stuttgart die IHK und der Verband Region Stuttgart gehen davon aus, dass sich Vorderhand keine institutionelle Weiterentwicklung einstellen wird. Manche der o.g. Akteure rechnen allerdings damit, dass schrittweise eine Aufgabenverlagerung zu Gunsten des VRS stattfinden wird. Denkt man diese Entwicklung logisch zu Ende, so kommt man auf die

---

<sup>411</sup> Holler 60.

Institutionalisierung eines Regionalkreises, der sich dann durch die vermehrte Aufgabenzuordnung zum Verband Region Stuttgart ergeben hat.

**Schaubild 19<sup>412</sup>:** Nutzenerwartung risikoaverser Spieler



Wenn man davon ausgeht, dass das unter funktionalistischen Gesichtspunkten entwickelte Behördenmodell das Optimum für die Gesamtnutzenfunktion für das politisch-administrative System darstellt, so kann es durch die grüne Nutzenfunktion Y<sub>O</sub> dargestellt werden. Die Nutzenfunktion des Regionalkreismodells (rote Kurve) Y<sub>R</sub> liegt nicht nur für Spieler wie z.B. die Landkreise, kleinere Gemeinden oder das Regierungspräsidium unterhalb des

<sup>412</sup> Schaubilderklärung: Die rote Linie steht für die Nutzenfunktion des Regionalkreises Y<sub>R</sub>, die grüne Linie stellt die Nutzenfunktion für die Oberbehörde neuen Typs (Paretooptimum) dar (Y<sub>O</sub>). Spielform ist ein nicht kooperatives Spiel, der Erwartungswert für den Regionalkreis ist größer wie der für die Oberbehörde neuen Typs.

Paretooptimums<sup>413</sup>. Der jeweilige Abstand zwischen den Ereigniskoordinaten S und R und der Paretofunktion stellen Effizienzverluste hinsichtlich eines optimalen Behördenaufbaus dar. Der Abstand  $Y_S - Y_O$  kann somit als Betrag der Kosten angesehen werden, die durch die Politikverflechtungsfalle bzw. die Lösung durch das Nash-Gleichgewicht erzeugt werden. Eine risikoaverse Einstellung mancher Spieler lässt sich durch die Abstände  $Y_R - Y_S$  zu  $Y_S - Y_O$  erklären. Die Strecke  $Y_S - Y_O$ , also der potentielle Gewinn einer Reform bei günstigem Ausgang, ist kleiner wie  $Y_R - Y_S$ . Der Abstand  $Y_R - Y_S$  steht für den potentiellen Verlust bei einem politischen Reformprozess, der als Ergebnis einen Regionalkreis vorsieht.

Erst wenn sich die Rahmenbedingungen, zum Beispiel durch eine schrittweise Aushöhlung der Kompetenzen der Landkreise, so ändern, dass für eine Großzahl der Akteure  $Y_R - Y_S$  entscheidend kleiner wird wie  $Y_S - Y_O$ , ein möglicher Gewinn also größer wird wie der Verlust, wird sich eventuell eine Reformströmung zugunsten einer paretooptimalen Lösung innerhalb der Mittelinstanz bilden.

Die Landesregierung wird wahrscheinlich erst dann steuernd eingreifen, wenn die Kosten der Politikverflechtungsfalle zu extremen externen Kosten führen sollten, die hier nicht berücksichtigt wurden (z.B. Rückgang von Gewerbeansiedelungen aufgrund zu undurchsichtiger bzw. zu langwieriger Verwaltungsverfahren o.ä.).

Aus spieltheoretischer Sicht ergibt sich folgendes Resümee: Ein paretooptimaler 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. Auf Grund der weiterhin generell positiven wirtschaftspolitischen Entwicklung ist dieser Handlungsdruck allerdings nicht gegeben. Vielmehr scheint es so, dass man sich arrangiert hat. Solange also keine Krise kommt, welche die Kosten-Nutzen-

Relation gravierend verschiebt, wird es keine Änderung hinsichtlich der institutionellen Ausgestaltung der administrativen Mittelinstanz geben.

---

<sup>413</sup> Für Befürworter eines Regionalkreises wie zum Beispiel den VRS liegt die Nutzenfunktion des Regionalkreises natürlich überhalb der Nutzenfunktion der Oberbehörde neuen Typs.