

# **Der institutionelle Trialismus auf der administrativen Mittelinstanz**

Das Spannungsverhältnis zwischen Regierungspräsidium Stuttgart, Verband  
Region Stuttgart und den Landkreisen

Von der Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Universität Stuttgart  
zur Erlangung der Würde eines Doktors der  
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Dr. rer. pol) genehmigte Abhandlung

Vorgelegt von

**Lothar Andreas Barth**

aus Stuttgart

Hauptberichter: Prof. Dr. Oscar. W. Gabriel  
Mitberichter: Prof. Dr. Klaus Simon

Tag der mündlichen Prüfung: 13. Juli 2004

Institut für Sozialwissenschaften der Universität Stuttgart

2004

*Meiner Frau  
Christa*

## Danksagung

*Damit das Mögliche entsteht, muß immer wieder das Unmögliche versucht werden.*

Hermann Hesse

Diese Arbeit über das, zugegebener Maßen, etwas sperrige Thema „Der institutionelle Trialismus auf der administrativen Mittelinstanz“ hat mich die letzten sechs Jahre begleitet. Sozusagen nebenher habe ich die Staatsprüfung für den höheren Verwaltungsdienst bestanden, die Position des Persönlicher Referenten des Oberbürgermeisters von Esslingen bekleidet und als Haupt- und Personalamtsleiter ein klein wenig dazu beitragen dürfen, dass die Gemeinde Remseck am Neckar Große Kreisstadt wird. Nun bin ich Oberbürgermeister der Grossen Kreisstadt Bad Mergentheim – wohin man doch in all den Jahren kommt...

Ich bedanke mich bei meinen Freunden Herrn Diplom-Ingenieur Stephan Oehler, Herrn Verwaltungsassessor Axel Wörner und Herrn Thomas Leipnitz, Mitglied des Regionalparlaments Stuttgart, für die jeweiligen Anregungen und die inhaltlichen Diskussionen.

Mein ganz besonderer Dank gilt meinem ehemaligen Deutschlehrer und jetzigen Freund Herrn Oberstudienrat Karl-Heinz Schaible, der „es auf sich nahm“ meine Arbeit sprachlich zu korrigieren.

Herr Prof. Dr. Oscar W. Gabriel und Herr Prof. Dr. Klaus Simon hatten mit mir viel Geduld. Sie haben mit ihrer Art wesentlich dazu beigetragen, dass diese Arbeit in ihrer jetzigen Form vorliegt. Dafür gebührt ihnen mein herzlichster Dank.

Jeder Doktorand erlebt während des Schreibens Höhen und Tiefen. Dass ich weder in den Tiefen versunken bin, noch auf den Höhen abgehoben habe, verdanke ich meiner Frau Christa.

# Inhaltsverzeichnis

<b><u>A. Abkürzungsverzeichnis</u></b>	<b><u>I – I</u></b>
<b><u>B. Abbildungsverzeichnis</u></b>	<b><u>I – XXV</u></b>
<b><u>C. Zusammenfassungen</u></b>	<b><u>I - VIII</u></b>
C.1. Zusammenfassung	I - VI
C.2. Summary	VI - VIII

## TEIL I

<b><u>1. Einleitung und Fragestellung</u></b>	<b><u>1 – 11</u></b>
1.1. Einführung in das Thema und Vorstellung des Forschungsobjekts	1
1.2. Fragestellung und Aufbau der Untersuchung	6
<b><u>2. Die Stadt-Umlandproblematik im Ballungsraum Stuttgart: Kommunalverfassung, Konfliktlinien und institutionelle Lösungsalternativen</u></b>	<b><u>12 – 31</u></b>
2.1. Typologisierung und Lösungswege der Ballungsraumproblematik	12
2.2. Die Besonderheiten der Stadt-Umland-Problematik im Ballungsraum Stuttgart: Gesetzliche Regelungen und daraus resultierende Konfliktlinien	17
2.2.1. Raumordnung und Kommunalverfassung	17
2.2.2. Die Konfliktlinien zwischen Verband Region Stuttgart und Regierungspräsidium Stuttgart: Planungszuständigkeit vs. Aufsichtsfunktion	21
2.3. Institutionelle Lösungsmöglichkeiten für den Ballungsraum Region Stuttgart	26
2.3.1. Nennung der institutionellen Lösungsalternativen	26
2.3.2. Rückkehr zu einem Zustand vor der Gründung des Verbandes Region Stuttgart	28

## TEIL II

<b><u>3. Das Anforderungsprofil einer institutionellen Neugestaltung</u></b>	<b><u>32 – 85</u></b>
3.1. Gliederung und Zielrichtung des Mittelteils	32
3.2. Die Landkreise: Teile der administrativen Mittelinstanz	34
3.2.1. Die Landkreise in der Region Stuttgart	34
3.2.2. Strukturen und Zuständigkeiten der Landkreise: Kompetenzen, Aufbau, Aufgaben und Finanzierung	37
3.2.3. Funktionsweise und Stellung der Landkreise im administrativen System als Regionalstufe	44
3.3. Der Verband Region Stuttgart	47
3.3.1. Entwicklung und Ist-Zustand des VRS	47
3.3.2. Zuständigkeiten	51
3.3.3. Finanzen	59
3.3.4. Klagebefugnis	61

<b>3.4. Die Regierungspräsidien</b>	<b>64</b>
3.4.1. Einführung in die Entstehung und Weiterentwicklung der Regierungspräsidien	64
3.4.2. Die Funktionen der Regierungspräsidien im administrativen System	78

#### **4. Institutionelle Entwicklungsmodelle** **86-145**

<b>4.1. Der Regionalkreis Stuttgart hergeleitet am Beispiel des Regionalkreis Hannover</b>	<b>86</b>
4.1.1. Darstellung beispielhafter Regionalmodelle	86
4.1.2. Historie, organisatorische Struktur und Aufgaben der Regionen Hannover und Stuttgart	90
4.1.3. Verfassungsrechtliche Basis eines Regionalkreises am Beispiel des Regionalkreises Hannover	104
4.1.4. Vergleich der Strukturdaten der Region Stuttgart und der Region Hannover	106
4.1.5. Übertragung des hannoverschen Modells auf die Stuttgarter Situation	113
4.1.6. Bewertung des Regionalkreismodells unter administrativen und demokratietheoretischen Gesichtspunkten	120
<b>4.2. Überblick über die wissenschaftlichen Diskussionsansätze um die Zukunft der Regierungspräsidien und die Oberbehörde neuen Typs</b>	<b>126</b>
4.2.1. Darstellung verschiedener wissenschaftlicher Diskussionsansätze	126
4.2.2. Die Zukunft der Regierungspräsidien: Die Oberbehörde neuen Typs	136

### **TEIL III**

#### **5. Empirischer Teil: Die Erhebung** **146 – 188**

<b>5.1. Herleitung der Ausgestaltung der Erhebung</b>	<b>146</b>
5.1.1. Die Akteure und das Politiknetzwerk bezüglich der Region Stuttgart	146
5.1.2. Die empirisch-methodische Einordnung	150
<b>5.2. Antworten auf den Fragebogen: Fragenevaluation</b>	<b>155</b>
5.2.1. Fragenblock Eins	155
5.2.2. Fragenblock Zwei	178

#### **6. Politikwissenschaftliche Erkenntnisse der Gesamtuntersuchung** **189 – 222**

<b>6.1. Politikwissenschaftliche Bewertung der Umfrage</b>	<b>189</b>
6.1.1. Zu Fragenblock Eins	189
6.1.2. Zu Fragenblock Zwei	192
6.1.3. Spieltheoretische Analyse der Umfrageergebnisse	196
<b>6.2. Resultierende Konfliktlinien und weitergehende Politikfelder</b>	<b>204</b>
6.2.1. Anstoß weiterer Politikfelder	204
6.2.2. Ergebnis und Darstellung der zukünftigen Konfliktlinien	205
<b>6.3. Schlussfolgerungen aus den Umfrageergebnissen für die zukünftige institutionelle Entwicklung in der Region Stuttgart</b>	<b>209</b>
6.3.1. Policy-Zyklus Nr. 1	209
6.3.2. Policy-Zyklus Nr. 2	213
6.3.3. Policy-Zyklus Nr. 3	215

#### **D. Literaturverzeichnis**

## A. Abkürzungsverzeichnis

Art.	Artikel
BayLplG	Bayerisches Landesplanungsgesetz
BaWü	Baden-Württemberg
bzw.	beziehungsweise
EWK	Eigener Wirkungskreis
FAG-Finanzausgleichsgesetz	Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich BaWü
GBL	Gesetzblatt
GemO	Gemeindeordnung Baden-Württemberg
GG	Grundgesetz
GRH	Gesetz über die Region Hannover
GVRS	Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart
idF	in der Form
iVm	in Verbindung mit
LAbfG	Landesabfallgesetz
LKrO	Landkreisordnung Baden-Württemberg
LplG	Landesplanungsgesetz
LVerf	Verfassung des Landes Baden-Württemberg
NGO	Niedersächsische Gemeindeordnung
NLO	Niedersächsischen Landkreisordnung
NROG	Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung
NRS	Zweckverband Nahverkehrsregion Stuttgart
ROG	Raumordnungsgesetz des Bundes
ROV	Raumordnungsverfahren
OB	Oberbürgermeister
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
STN	Stuttgarter Nachrichten
STZ	Stuttgarter Zeitung
ÜWK	übertragener Wirkungskreis
VGH	Verwaltungsgerichtshof
Vgl.	Vergleiche
VRS	Verband Region Stuttgart
VVS	Verkehrstarifverbund Stuttgart
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WRS	Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH

## B. Abbildungsverzeichnis

### Schaubilder

Nr.	Kapitel	Bezeichnung
1	1.2.	Policy-Zyklus
2	2.2.2.	Gesetzlich normierte Konfliktlinie zwischen Regierungspräsidium und VRS bzgl. der Raumplanung
3	2.3.1.	Mögliche institutionelle Entwicklungslinien der administrativen Mittelinstanz in der Region Stuttgart
4	3.3.1.	Karte der Region Stuttgart
5	3.3.1.	Organigramm des Verbandes Region Stuttgart
6	3.4.1.	Verwaltungsgliederung des Landes Baden-Württemberg
7	4.1.2.	Organigramm des Regionalkreises Hannover
8	4.1.5.	Optimaler Zentralisierungsgrad
9	4.1.5.	Organigramm eines möglichen Regionalkreises in Baden-Württemberg
10	4.2.1.	Das Modell Zwei nach Behrens
11	4.2.1.	Die bayerische Mittelinstanz
12	4.2.2.	Die Oberbehörde neuen Typs
13	5.1.1.	Das Policy-Netzwerk bezüglich des institutionellen Trialismus innerhalb der Region Stuttgart
14	6.1.2.	Rangfolge der Konfliktlinien hinsichtlich des institutionellen Trialismus auf der administrativen Mittelinstanz in der Region Stuttgart
15	6.1.3.	Darstellung der individuellen Entscheidungssituation
16	6.3.1.	Policy-Zyklus Nr. 1
17	6.3.2.	Policy-Zyklus Nr. 2

18	6.3.3.	Policy-Zyklus Nr. 3
19	6.3.3.	Nutzererwartung risikoaverser Spieler

## Tabellenverzeichnis

<b>Nr.</b>	<b>Kapitel</b>	<b>Bezeichnung</b>
1	3.2.1.	Einwohnerzahlen der Stadt- und Landkreise der Region Stuttgart
2	3.4.1.	Vergleich des Verwaltungsaufbaus des Königreichs Württemberg und des Landes Baden-Württemberg
3	4.1.4.	Kennzahlen Region Stuttgart und Region Hannover im Vergleich
4	4.1.4.	Kennzahlenverhältnis der Regionen Hannover und Stuttgart
5	4.1.4.	Anzahl der von einem Mandatsträger auf Kreisebene vertretenen Bürger
6	4.1.5.	Funktion der Regionalkreise als untere Verwaltungsbehörde für die Einwohnerzahl der Region abzüglich der Einwohner in den Großen Kreisstädten / Selbständigen Gemeinden.
7	5.1.2.	Antwortverhalten bzgl. des Fragebogens
8	5.1.2.	Fragebogen der durchgeführten Erhebung
9	6.1.3.	Präferenzenordnung der einzelnen Akteure