

1. Einleitung und Fragestellung

1.1. Einführung in das Thema und Vorstellung des Forschungsobjekts

Der Druck auf die deutsche Verwaltung sich zu reformieren, wird aufgrund verschiedener Faktoren immer größer: Die Aufwertung der Europäischen Union zu einer prioritären Verwaltungsebene oberhalb des Bundes, der verstärkte Wettbewerb unter den Kommunen durch die Globalisierung, der Kostendruck auf die öffentlichen Kassen sowie die Erwartungshaltung der Bürgerinnen und Bürger, dass die Verwaltung den Reformaktivitäten der Wirtschaft folgt, führen dazu, dass die Diskussion um die Effizienzsteigerung der Verwaltung in Deutschland sich nicht mehr nur auf den kommunalen Bereich bezieht, sondern sich durch alle Verwaltungsebenen der Bundesrepublik fortsetzt¹.

Das deutsche Verwaltungssystem, das sich bisher in Bund, Länder und Kommunen gliedern ließ, muss sich aufgrund der o.g. systemverändernden Faktoren verbessern², um gegenüber den europäischen Nachbarn konkurrenzfähig zu bleiben.

Wirtschaftsunternehmen, die vormals national und europaweit tätig waren, entwickeln sich zu sogenannten „Global Playern“³. Diese Entwicklung fordert auch von der öffentlichen Verwaltung eine Neuorientierung. Die jeweiligen Standortfaktoren werden bei der Ansiedlung neuer und bei der Pflege bereits am Ort ansässiger Unternehmen immer wichtiger. Die Verzahnung der harten und weichen Standortfaktoren innerhalb einer Region gewinnt im weltweiten Standortwettbewerb an Bedeutung. Gefordert sind schnelle und vereinfachte Verfahren und Abläufe der Verwaltung.

¹ Vgl.: Naschold 63ff.

² Vgl.: Döhl 103 ff.

³ Vgl.: Voelzkow 69 ff.

Trotz eines konjunkturellen Hochs ist der finanzielle Kostendruck auf die öffentlichen Kassen immer noch einer der Hauptfaktoren für die Reformbestrebungen innerhalb der Verwaltung. Die insgesamt hohe Verschuldung der öffentlichen Haushalte sowie die drohende Überlastung der sozialen Systeme führen dazu, dass die Verwaltung nach effektiven und effizienten Handlungsmethoden und Arbeitsformen sucht.

Da in diesem Zusammenhang bei einer Neugliederung der öffentlichen Verwaltung der Bund als Institution nicht zur Diskussion steht, bezieht sich die Verwaltungsreformdiskussion auf drei Bereiche: die Länder, die administrative Mittelinstanz und die Kommunen.

Eine Länderneugliederung ist zur Zeit weder auf der aktuellen politischen Agenda noch längerfristig durchsetzbar. Erste Reformansätze aus den 70er Jahren, z.B. die von Frido Wagener⁴, sind bisher über einzelne Diskussionsansätze nicht hinausgekommen. Der einzige Versuch einer Länderfusion neueren Datums ist gescheitert⁵. Die Ineffizienz der Länderstrukturen wird über den Länderfinanzausgleich in der ersten sowie in der zweiten Verteilungsstufe⁶ kompensiert. Eine Neugliederung der Länder findet deshalb nicht statt.

Erst eine Überlastung dieses substituierend wirkenden finanziellen Ausgleichsmechanismus und ein daraus resultierender politischer Handlungsdruck würden eine Basis schaffen, um über einen gebietsreformatorischen Ansatz auf Länderebene zielführend diskutieren zu können.

Die Kommunen haben schon vor mehreren Jahren erkannt, dass sie den an sie gestellten Anforderungen in Zukunft nur dann genügen, wenn sie sich grundlegend reformieren. Der Weg von der Ordnungskommune über die Dienstleistungskommune zur Bürgerkommune wird von den meisten Städten und Gemeinden in der Bundesrepublik erfolgreich beschritten.

Als Wirkungsfeld für die Verschlankungsdiskussion der öffentlichen Verwaltung bleibt der Bereich der administrativen Mittelinstanz übrig. Diese

⁴ Vgl.: Wagener 528 ff.

⁵ Fusion der Länder Brandenburg und Berlin

⁶ Vgl.: Arnold 11 ff.

Verwaltungsebene ist dadurch gekennzeichnet, dass sich eine Vielzahl von Behörden auf ihr wiederfinden. Regierungspräsidien, höhere Kommunalverbände, Sonderbehörden, Regionalverbände verschiedener Art sowie die Landkreise bilden das gemischte Konglomerat der administrativen Mittelinstanz in Deutschland⁷. Diese Vielzahl von Behörden und Institutionen auf dieser Ebene hat zum geflügelten Begriff der „Übermöbelierung“⁸ auf der Mittelinstanz geführt.

Im Ballungsraum Stuttgart bilden das Regierungspräsidium Stuttgart, die Landkreise Ludwigsburg, Rems-Murr, Böblingen, Göppingen und Esslingen, die Landeshauptstadt Stuttgart sowie der Verband Region Stuttgart (VRS) die mittlere Verwaltungsebene zwischen Ministerien und Kommunen. Problematisch und konflikträchtig wird diese Situation dadurch, dass sich im Mittleren-Neckar-Raum, entgegen dem Ansatz einer Verschlinkung der Verwaltung, durch die Kompetenzzuweisungen an den VRS eine noch höhere Dichte der Verwaltungseinheiten und damit eine Steigerung der Komplexität ergeben hat⁹. Aber gerade die Region Stuttgart als Motor der wirtschaftlichen Entwicklung des Süd-Westens der Bundesrepublik mit ihren über 2,4 Mio. Einwohnern ist im Zuge der Europäisierung und der Globalisierung eine der Regionen in Deutschland, die am stärksten dem Reformdruck ausgesetzt ist. Für den Ballungsraum Region Stuttgart bedeutet dies, dass der Trialismus zwischen den Landkreisen, dem VRS und dem Regierungspräsidium Stuttgart auf der administrativen Mittelinstanz zu einer konfliktären Positionierung der drei Behörden führen wird. Diese 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.

Nicht nur die politische Zukunft des VRS, sondern auch die institutionelle Entwicklung innerhalb der Region Stuttgart wird politisch durch die Parteien, Interessensgruppen und wichtige Akteure hinterfragt. In diesem Zusammenhang treten die zukünftigen Kompetenzen der Landkreise sowie des Regierungspräsidiums Stuttgart in den Mittelpunkt. In Bezug auf die Landkreise

⁷ Vgl.: Mecking 279 ff und Behrens „Reform“ 315 ff.

⁸ Behrens „Reform“ 320

spielt eine mögliche Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltungshoheit durch die zukünftige Aufgabenstruktur des VRS eine Rolle.

Ausgehend von der kommunalen Problemstellung, ist das Regierungspräsidium als staatliche Behörde ebenfalls von der Entwicklung des VRS betroffen. Hierbei sind institutionelle und demokratietheoretische Aspekte zu beleuchten. Die Stadt- Umlandproblematik in der Region Stuttgart entwickelt sich wegen des regionalplanerischen Aufgabenzuwachses des VRS zu einer Art Trialismus auf mittelinstanzieller Ebene. Dieses bis vor kurzem noch eher im Theoretischen angesiedelte Problem wird durch die zunehmende Wahrnehmung des VRS durch die Öffentlichkeit zu einem konfliktären Politikfeld mit praxisrelevanter Bedeutung. Anlässlich der Kompetenzerweiterung zugunsten des VRS mit der letzten Gesetzesnovelle^{10 11} wird die Diskussion zwischen den Interessensvertretern schärfer. Hinter der teilweise mit Existenz- und Imageargumenten geführten Diskussion, steht die Frage nach der Wertigkeit individueller Kosten-Nutzen-Kalküle vor dem Hintergrund einer notwendigen funktionalistischen Reform.

Die Einwohnerzahl und die Fläche des Landes Baden-Württemberg erfordern, dass es zwischen der unteren Verwaltungsbehörde, den Stadt- und Landkreisen, sowie den Ministerien eine Mittelinstanz gibt. Ihre Existenzberechtigung wird in Baden-Württemberg nicht mehr in Frage gestellt. Allerdings ist die institutionelle Ausgestaltung dieser Mittelinstanz seit ca. 30 Jahren zentraler Ansatzpunkt einer Diskussion über den Verwaltungsaufbau des Landes Baden-Württemberg. Schon während der großen Koalition 1966-1972 gab es Bestrebungen, die Regierungspräsidien zugunsten sogenannter Regionen aufzulösen. Der damals gefasste Beschluss wurde allerdings nie umgesetzt, sondern nach Beendigung der großen Koalition revidiert. Ein Ausläufer des damaligen Regionalgedankens ist die regionale Gliederung der Raumplanung im

⁹ Vgl.: Wahl 209 ff.

¹⁰ Vgl.: Gesetz über die Weiterentwicklung des Verbands Region Stuttgart.

¹¹ Vgl.: Landtag von BaWü „Plenarprotokoll 12/60“ 4761-4768.

Landesplanungsgesetz¹². Dort ist das Land Baden-Württemberg in elf Regionen aufgeteilt, die Träger der Regionalplanung sind.

In großen Flächenländern entlasten administrative Mittelinstanzen aufgrund der durch sie übernommenen Koordinations-, Bündelungs- und Aufsichtsfunktion die Ministerien erheblich. Die Argumentationslinie, dass in kleineren Bundesländern die Verwaltung auch ohne Mittelinstanz funktioniert, kann nicht als Beweis gegen die Notwendigkeit von Regierungspräsidien gelten. Vielmehr ist zweifelhaft, ob diese Länder, insbesondere bzgl. ihrer Finanzkraft, noch tragfähige Modelle für die Zukunft sind.

Die jetzige institutionelle Form der Mittelinstanz in Gestalt der Regierungspräsidien ist im Rahmen der o.g. Diskussion schon mehrmals auf den Prüfstand gestellt worden¹³. Im Rahmen der Erweiterung der Kompetenzen für den VRS, steht sie wiederum in Frage, insbesondere wenn man sich die Zielsetzung des Landes Baden-Württemberg vor Augen hält, durch den VRS innerhalb der Region Stuttgart keine vierte Verwaltungsebene institutionalisieren zu wollen^{14 15}.

Da die Rechtsstellung des Verbands Region Stuttgart von den anderen Regionen im Land Baden-Württemberg übernommen werden kann, könnte die politische Konfliktstellung in der Region Stuttgart prototypisch für die Entwicklungen in den anderen Regionen stehen.

¹² Vgl.: Landesplanungsgesetz (LplG) § 22 ff.

¹³ Vgl.: Regierungspräsidenten 1 ff.

¹⁴ Vgl.: Ministerpräsident 1 f.; STZ „Schäuble will den Landkreisen helfen“.

¹⁵ Vgl.: Thieme 200 ff.

1.2. Fragestellung und Aufbau der Untersuchung

Betrachtet man die administrative Entwicklung innerhalb der Region Stuttgart, so kann man festhalten, dass aufgrund der vermeintlichen funktionalen Defizite¹⁶ der zweckverbandlichen Gliederung nach einer institutionellen Lösung gesucht wurde, die den Erwartungen der politischen Akteure eher entsprach. Die Gründung des VRS ist der Versuch einer solchen institutionellen Lösung des anstehenden Stadt-Umland-Problems. Im Laufe der ersten Wahlperiode der Regionalversammlung wurde allerdings deutlich, dass die gefundene Form den angestrebten politischen Zielen nicht voll entsprach. In dieser Phase der Bewertung wurde festgestellt, dass der Verband Region Stuttgart institutionelle Defizite, insbesondere bei der Abstimmung der Regionalplanung, aufweist. An die erste Phase des Prozesses, der zur Gründung der Region Stuttgart geführt hatte, schloß sich eine zweite an, in der das Bedürfnis nach einer raumplanerischen Klagebefugnis für den VRS formuliert wurde.

Diese Arbeit geht davon aus, dass nach dieser Phase der Politikimplementierung, in der der Region Stuttgart das Recht der Klagebefugnis zugestanden worden ist, keine Politikterminierung als Abschluss des Policy-Circles erfolgte. Vielmehr wird davon ausgegangen, dass nach der Phase der Politikevaluierung festgestellt wird, die Region Stuttgart müsse in ihrer jetzigen Form institutionell weiterentwickelt werden. Grund für diese Annahme ist, dass auch durch die Klagebefugnis noch nicht der Grundsatz der Planung, nämlich das der Planungsraum gleich dem Verwaltungsbezirk sein soll, erfüllt ist. Eine effektive Regionalentwicklung ist somit auch weiterhin nur schwer zu betreiben. Die bestehende Inkongruenz von Planungs- und Genehmigungsinstanzen bei Bebauungs- und Regionalplänen wird durch das Klagerecht des VRS sogar noch verstärkt. Somit kann die Sonderstellung der Region Stuttgart aufgrund des Postulats der Einheitlichkeit der Landesverwaltung auf Dauer so nicht beibehalten werden. Dies bedeutet, dass sich eine weitere Phase der Politikformulierung anschließen muss, in der eine institutionelle Weiterentwicklung der Region

¹⁶ Vgl.: Wolf 35 ff; Regionalkonferenz 2 ff..

Stuttgart gefordert werden wird. In dieser Phase einer neuerlichen Politikreformulierung setzt diese Arbeit an.

Mittels der Verwendung mehrerer politikwissenschaftlicher Ansätze, soll eine Einschätzung bzw. Lösung des Themas erreicht werden.

Die eingesetzten wissenschaftlichen Theorien und Instrumente dienen vielmehr zur Darstellung (Policy-Analyse), Herleitung (Funktionalismus und ökonomische Theorie des Föderalismus) und Analyse (Spieltheorie).

Policy-Analyse

Mit Hilfe eines einfachen Phasenmodells, das sich aus der Politikfeldanalyse ableiten lässt, werden die bisherigen und mögliche, zukünftige Entwicklungszyklen der behördlichen Ausgestaltung der Mittelinstanz dargestellt.

Die Politikfeldanalyse¹⁷ dient in dieser Arbeit als Darstellungsform sowohl für den politischen Prozess wie auch für die daraus resultierenden Entwicklungsoptionen. Anhand der englischen Aufteilung des Politikbegriffs lässt sich das Thema Weiterentwicklung der Region Stuttgart strukturieren. Die Begriffe: Polity, Politics und Policy bieten ein Raster, die Entscheidungsstrukturen, die politischen Netzwerke, die inhaltlichen Standpunkte sowie die daraus resultierenden Konfliktlinien herauszuarbeiten.

Die nach Jann¹⁸ abhängige Variable im o.g. Thema ist zwar institutioneller Natur, kann aber nicht als Polity verstanden werden. Vielmehr ist die zukünftige institutionelle Ausgestaltung der politischen Struktur der Region Stuttgart als politischer Inhalt zu verstehen. Damit entspricht die Konstellation der Begrifflichkeit Polity, Politics und Policy¹⁹ dieses Politikfeldes der Konstellation

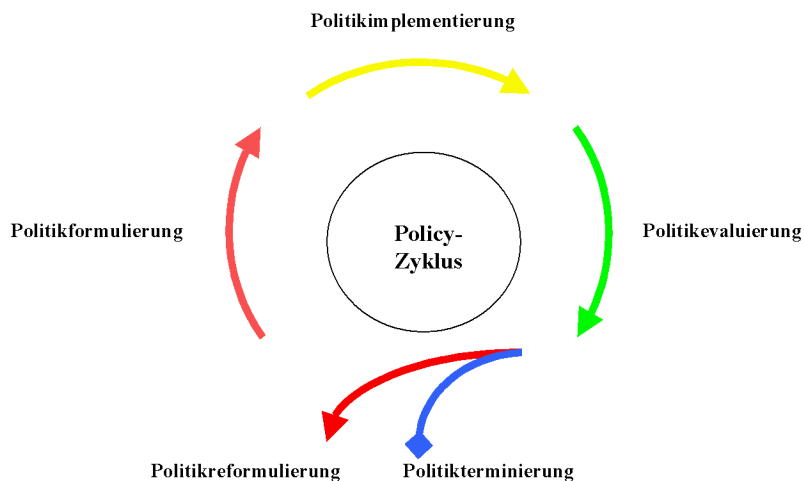
¹⁷ Schubert 54

¹⁸ Vgl.: Jann „Kategorie“ 42 und Schubert 27 f.

¹⁹ **Polity** (Institutioneller Rahmen in dem sich ein Politikfeld abspielt: bezeichnet die normative Dimension von Politik, welche die konkreten politischen Ordnungen und deren wichtigste formale, institutionelle und strukturelle Arrangements auf der Basis politischer Philosophien oder Ideologien umfasst. Dabei darf der räumliche Aspekt von Polity nicht außer Acht gelassen

wie sie der Politikfeldanalyse zu Eigen ist. „In der Politikfeldanalyse wird die Frage gestellt, welches Resultat (Policy) sich ergibt, wenn in einem gegebenen politischen System (Polity) eine bestimmte – aber prinzipiell veränderbare – Problemlösungsstrategie (Politics) eingeschlagen wurde oder – antizipierend – eingeschlagen werden soll“²⁰.

Schaubild 1: Policy-Zyklus



werden.), **Politics** (Bezeichnung für den politischen Prozess innerhalb des Politikfeldes: bezeichnet die prozessuale Dimension von Politik, das heißt, sie bezieht sich auf den konkreten, durch Konflikt- und Konsens-Strategien Aushandlungs-, Verhandlungs- und Durchsetzungsprozesse politischer Akteure gekennzeichneten Prozess des Politikgestaltens. Politics umschreibt insofern das aktive Moment von Politik.); **Policy** (Inhalt der innerhalb eines Politikfeldes vermittelt werden soll: bezeichnet die materielle oder inhaltliche Dimension von Politik. Salopp formuliert umfasst Policy also das, was sich die politischen Akteure konkret „ausdenken“, was beim Bürger konkret „ankommt“ und was von den politischen Akteuren konkret „verlangt“ wird.)

²⁰ Schubert 27

Die Dreiteilung des Politikbegriffs hat vor allem analytischen Charakter. Die drei Dimensionen laufen in der politischen Realität zusammen und müssen in der politikwissenschaftlichen Arbeit immer im Zusammenhang betrachtet werden.

Funktionalismus

Aus dem Anspruch des Autors heraus, eine institutionell optimale Lösung für den Verwaltungsaufbau der Region Stuttgart zu präsentieren, soll mittels des Funktionalismus ein Behördenmodell entwickelt werden, das den bereits erwähnten Anforderungen an eine Mittelinstanz entspricht und gleichzeitig die potentiellen Konfliktlinien auflöst.

Ausgehend von den Prämissen, dass zum einen funktionale Systemtheorien die Absicht haben, „die Rationalität des Handelns zu steigern“²¹ indem sie alternative Problemlösungen heraus arbeiten, und zum anderen bestehende Systeme funktional durch Systeme, welche die gleichen Leistungen erbringen, ersetzbar sind, zielt der zweite Teil darauf ab, ein funktionales Äquivalent zum aktuellen Verwaltungsaufbau zu entwickeln.

Dazu werden zuerst die Leistungen der Landkreise, des Verbands Region Stuttgart und des Regierungspräsidiums für das politisch-administrative System des Landes hergeleitet. In einem zweiten Schritt stellt sich die Frage, wie eine neue Behörde konzipiert sein sollte, um dieses Leistungsbündel optimiert und konfliktreduzierend erbringen zu können. In diesem Zusammenhang wird auch untersucht, ob der Regionalkreis Hannoveraner Prägung die, von manchem Politiker in ihn gesetzten Hoffnung als Funktionsnachfolger für die jetzige Konstellation erfüllen kann. Um die einzelnen Organisationsmodelle bewerten zu können, werden die Effektivitätsmaßstäbe der ökonomischen Theorie des Föderalismus nach Frido Wagener angewandt. Die jeweilige Einwohnergröße in Bezug auf eine optimale Aufgabenwahrnehmung, demokratietheoretische Gesichtspunkte, aber auch die Integration in den Aufbau der Landesverwaltung sowie das Zugehörigkeitsgefühl der Bevölkerung werden als Messgrößen eingeführt.

Spieltheorie

Die reale Weiterentwicklung der administrativen Mittelinstanz hängt vom Willen der politischen Akteure ab. Entscheidend für den Erfolg eines der oben genannten Verwaltungsmodelle sind die individuellen Kosten-Nutzen-Kalküle, welche die politischen Akteure mit den jeweiligen Modellen verbinden. Um diese komplexe Entscheidungssituation unter mehreren Handelnden analysieren zu können, soll auf die Spieltheorie als Instrument zurückgegriffen werden. Durch das Aufzeigen der Präferenzordnungen der Akteure bzw. in diesem Fall Spieler, lässt sich eine Prognose für den Fortgang des politischen Prozesses ableiten.

Ausgehend von den Resultaten der empirischen Umfrage sollen das Meinungsbild, die Interessenlagen sowie die individuellen Kosten-Nutzen-Präferenzen der entscheidenden politischen Akteure in dem Politikfeld *Weiterentwicklung der Region Stuttgart* mit Hilfe der Spieltheorie analysiert und Konfliktlinien hinsichtlich der Fortführung des Policy-Zirkels aufgezeigt werden. Diese spieltheoretische Betrachtungsweise trägt der politischen Entwicklung Rechnung, dass bei der Politikgestaltung in Politikfeldern „zunehmend verfassungsmäßig vorgegebene politische Strukturen zugunsten von Netzwerken aus politisch handelnden Akteuren aufgelöst werden“²². Durch die Auswertung der Umfrageergebnisse soll festgestellt werden, welche institutionellen Entwicklungsmöglichkeiten vor dem Hintergrund der Eigeninteressen der Akteure möglich sind.

Das funktional optimale Behördenmodell einer Oberbehörde neuen Typs wird auf den Prüfstand der Einzelinteressen der „political-player“ gestellt. Wissenschaftlich soll geklärt werden, ob sich funktionale Theorien die auf eine Systemverbesserung abzielen gegenüber individuellen Kosten-Nutzen-Gedanken durchsetzen können, oder ob aufgrund der möglichen Dominanz der Einzelinteressen eine suboptimale Lösung für das politisch-administrative Gesamtsystem des Landes angestrebt wird.

²¹ Beyme 94.

²² Schubert 36.

Von diesen Aussagen der political-player ausgehend, soll eine Politikstudie darüber erstellt werden, wie die Region Stuttgart sich angesichts der vorherrschenden Interessenslagen und Erwartungshaltungen des aktuellen Politiknetzwerkes weiterentwickeln könnte. Aufgrund der Wahlperioden, die zwischen fünf und acht Jahren liegen, je nachdem, ob die politischen Akteure als regionale Mandatsträger, Landtagsmitglieder oder als Oberbürgermeister auftreten, soll eine mittel- bis langfristige Vorhersage über das Entwicklungspotential getroffen werden.

Demnach ist es Ziel der Gesamtausführungen als Ex-Ante-Studie²³, die nach Lasswell „knowledge for the policy process“²⁴ erbringt, zu dienen. Sie ist prognostischer Natur und soll Möglichkeiten aufzeigen, wie sich das Verfahren der institutionellen Weiterentwicklung der Region Stuttgart darstellen könnte. Sie hat sicherlich keinen abschließenden Charakter. Allerdings soll sie eine Aussage dahingehend treffen, ob die untersuchten Organisationsmodelle politisch überhaupt durchsetzbar sind.

²³ Vgl.: Windhoff Policy Analyse 115 ff und Schubert 48 ff.

²⁴ Laswell in Schubert 48.