

2. Die Stadt-Umlandproblematik im Ballungsraum Stuttgart: Kommunalverfassung, Konfliktlinien und institutionelle Lösungsalternativen

2.1. Typologisierung und Lösungswege der Ballungsraumproblematik

Typologie der Stadt-Umland Räume

„Aus der funktionalen Verflochtenheit und gegenseitigen Abhängigkeit zwischen Stadt und Umland resultieren vor allem folgende Problembereiche: Umweltbelastung, Verkehr und Flächenverbrauch: Die funktionale, arbeitsteilige Verflechtung führt zu erheblichen (Über-) Belastungen in Stadt und Umland.“²⁵

Diese wechselseitige Funktionsbeziehung zwischen Stadt und Umland führt zu einer notwendigen planerischen und finanziellen Abstimmung²⁶. Das volkswirtschaftliche Problem der externen Effekte²⁷ sowie die Alternativen, diese Effekte finanziell zu kompensieren, und die Bewirtschaftung der Ressource Fläche führen u.a. zur Notwendigkeit der regionalen Zusammenarbeit²⁸.

Die Industrialisierung hat zunächst Migrationsbewegungen vom Land in die Städte ausgelöst. Die zunehmende Verdichtung - vor allem der Innenstädte -, gestiegene Ansprüche ans Wohnumfeld und die hohe Mobilität haben vor allem seit 1950 zu einer partiellen Umkehrung der Migrationsströme aus den Innenstädten an die Ränder der Städte geführt. Der Begriff der Stadtflucht bzw. des erweiterten Ballungsraums macht die Runde. Grundsätzlich kann man die Ballungsräume in vier Kategorien unterteilen²⁹:

Großstädtischer Ballungsraum

Der großstädtische Ballungsraum ist dadurch gekennzeichnet, dass im Zentrum eine Großstadt liegt. Um diese Großstadt haben sich mehrere Klein- und Mittelstädte gebildet, die

²⁵ Irmen 917.

²⁶ Vgl.: Thieme 181 ff.

²⁷ Vgl.: Wörner 7 ff.

²⁸ ARL Region 1ff.

²⁹ Vgl.: Thieme 181-182.

infrastrukturell an die Großstadt angebunden sind. Typische Beispiele eines solchen Großstadtballungsraumes sind die Ballungsräume Hannover und Stuttgart.

Verstädterungsballungsraum

Der Verstädterungsballungsraum ist dadurch gekennzeichnet, daß mehrere Großstädte infrastrukturell verknüpft sind, so z.B. der Bereich Rhein-Main mit Frankfurt, Wiesbaden und Mainz oder der Rhein-Neckar-Raum.

Die bikephale Ballung

Unter bikephaler Ballung versteht man die Entstehung eines Ballungsraums um zwei gleich große, gleichberechtigte und gleichwertige Städte (z.B. Tübingen-Reutlingen).

Ballungsräume an Entwicklungsachsen

Hierbei entsteht ein Ballungsraum entlang einer Entwicklungsachse bzw. einer Verkehrsader, die die Städte innerhalb dieses Entwicklungsraumes miteinander verbindet. Beispiele eines solchen Ballungsraumtyps sind der Bereich Oberrhein mit den Städten Freiburg und Offenburg sowie die Achse Erfurt-Weimar.

Lösungsalternativen der Stadt-Umland-Problematik

Lösungsmöglichkeiten für die auftretenden Probleme innerhalb dieser Ballungsräume können verschiedener Natur sein. Grundsätzlich lassen sich drei Varianten unterscheiden³⁰:

- Lösungsvarianten finanzwirtschaftlicher Art
- Lösungsvarianten ablauforganisatorischer bzw. gesetzlicher Art
- Institutionelle Lösungsalternativen

³⁰ Vgl.: Thieme 182 f.

Finanzwirtschaftliche Lösungswege

Reine finanzwirtschaftliche Lösungsalternativen in Form von Finanzausgleichssystemen der Kommunen und Landkreise innerhalb der Ballungsräume greifen meistens zu kurz. Leistungen, welche insbesondere die Kernstadt sowie die Städte untereinander und füreinander erbringen, lassen sich meistens weder genau schätzen noch können sie in manchen Bereichen überhaupt einen Ausgleich zu der Verknappung der Ressourcen innerhalb der Kernstadt oder einer Kommune leisten. Zudem sind sie für eine abgestimmte Planung nicht effektiv. Man kann also sagen, dass finanzwirtschaftlichen Ausgleichsmaßnahmen in Form von Lastenausgleichszahlungen, wie z.B. dem Verkehrslastenausgleich innerhalb der Region Stuttgart, nur dann eine wichtige Funktion zukommt, wenn sie zu ablauforganisatorischen oder aufbauorganisatorischen Maßnahmen hinzukommen. Die Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit in Form von Arbeitsgemeinschaften, öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, Zweckverbänden, spezialgesetzlichen Verbänden, bürgerlich-rechtlichen Vereinen oder Gesellschaften des Handelsrechts sind ebenfalls nicht dazu geeignet, die Planungsbedürfnisse innerhalb eines Ballungsraums eigenständig zu lösen³¹.

Ablauforganisatorische Maßnahmen/gesetzgeberische Maßnahmen

In Ballungsräumen mit ihrer sehr hohen Einwohnerdichte sind die Nutzungsplanung des knappen Raums, also die Raumplanung im engeren Sinne, sowie die Regionalplanung vorrangig. Die Bereiche Wohnen, Arbeit, Verkehr, Erholung, Bildung, Kultur, Gesundheit, und Abfallentsorgung müssen innerhalb des Ballungsraumes gemeinschaftlich abgestimmt werden. Aufgrund der durch Art. 28. I Grundgesetz (GG) den Gemeinden und Städten zugesicherten Planungshoheit besteht also das Problem darin, eine einheitliche, aufeinander abgestimmte Planung für den gesamten Ballungsraum unter Einbeziehung der gesamtheitlichen Interessen und der Berücksichtigung der kommunalen Eigenständigkeit sicherzustellen. Die der Planung nachfolgenden Schritte, nämlich die Sicherung und Durchführung der Planung, sind ebenfalls aufeinander abzustimmen und zu koordinieren. Eine Möglichkeit, diese Koordinationsfunktion zu gewährleisten, besteht darin, die

Planungsbefugnisse, bzw. die Sanktionsmechanismen diesbezüglich, innerhalb des Verwaltungsaufbaus zu verbessern³². Die organisatorischen Maßnahmen, die Planungsbedürfnisse und -notwendigkeiten auf gesetzlichem Wege zu koordinieren und zu kanalisieren, führen in der Regel dazu, dass sich institutionelle Veränderungen innerhalb des Aufbaus der Verwaltung ergeben. Diese Entwicklung ist anhand der Entwicklungsgeschichte des Verbandes Region Stuttgart zu verfolgen³³. Der VRS als Maßnahme im aufbauorganisatorischen Sinne führt zur Zeit dazu, dass ablauforganisatorische Prozesse und Gesetze angepasst werden³⁴. Ein Resultat dieser Aktionen ist es, dem Verband Region Stuttgart eine Klagebefugnis bezüglich der Regionalplanung einzuräumen.

Institutionelle Regelungen

Es gibt mehrere gebietskörperschaftliche Varianten das Stadt-Umlandproblem zu lösen³⁵:

Die Stadt Köln steht als Beispiel für den erweiterten **Stadtkreis**. Die Stadt Köln gemeindete mehrere vorher selbständige Gemeinden ein und vergrößerte so ihre Einwohnerzahl auf über 1 Million.

Eine weitere Variante ist die Bildung eines **Stadtverbands** (z.B. Stadtverband Saarbrücken). Hier sind zwei kommunale Ebenen vorhanden, wobei die zentrale Stadt und die höhere kommunale Ebene sehr eng miteinander verzahnt sind. Ob tatsächlich ein großer Unterschied zwischen dem Stadtkreis und dem Stadtverbandsmodell besteht, ist zumindest fraglich.

Die dritte Variante eines aufbauorganisatorischen Problemlösungsansatzes ist die **Bildung von Institutionen, die zwischen den traditionellen Verwaltungsstufen stehen**. Ein Beispiel dafür ist der VRS, der zwischen den Kommunen und der staatlichen Mittelinstanz angesiedelt ist³⁶.

³¹ Vgl.: Thieme 182 und Wolf 45 ff.

³² Vgl.: Prieb 86 ff.

³³ Vgl.: Wolf 20 ff.

³⁴ Siehe Gesetz über die Weiterentwicklung des Verbandes Region Stuttgart.

³⁵ Vgl.: Schmitz 60 ff; Wolf 45 ff; Thieme 183.

³⁶ Vgl.: Steinacher „Zukunftsperspektiven“ 168 ff.

Neue Überlegungen zeigen, dass auch die Möglichkeit besteht, insbesondere im Bereich eines großstädtischen Ballungsraumes die institutionellen Rahmenbedingungen dahingehend zu verändern, dass ein sogenannter **Regionalkreis** entstehen kann. Das hannoversche Modell, bei dem der Umlandkreis Hannover sowie die Stadt Hannover in den Regionalkreis Hannover integriert werden, ist beispielhaft für die Bundesrepublik. Hierbei wurde unter Berücksichtigung des NROG und der Niedersächsischen Landkreisordnung (NLKrO) der Verwaltungsbezirk auf der Ebene der unteren Verwaltungsbehörde mit dem Bereich des Planungsraumes abgestimmt.

Unter der Vorgabe die baden-württembergische Gesetzssystematik einzuhalten, ergibt sich theoretisch noch ein weiterer institutioneller Lösungsweg. Im Gegensatz zu anderen Landesgesetzgebungen, gibt es in Baden-Württemberg nur die Institution der höheren Planungsbehörde und nicht die der unteren Planungsbehörde. Um also den Anspruch Planungsraum = Verwaltungsbezirk unter der Einhaltung des Landesplanungsgesetzes zu erfüllen, ergibt sich eine Variante, bei der sich der obere Verwaltungsbezirk, d.h., der Verwaltungsbezirk oberhalb der Landkreise, in Deckungsgleichheit zum Planungsraum begibt. Oder anders gesagt: Die Obere Verwaltungsbehörde würde sich bzgl. ihres Verwaltungsbezirks dem Planungsraum anpassen und Elemente einer zwischenstufigen Institutionalisierung, d.h. den VRS, integrieren. Bei dieser Entwicklung sind neben den rechtlichen Möglichkeiten auch die Bedingungen der ökonomischen Theorie des Föderalismus³⁷ heranzuziehen. Die Globalisierung und der Wettbewerb unter den europäischen Kommunen und Regionen spielen bei der Gewichtung dieser institutionellen Möglichkeit eine wichtige Rolle. Die Frage, inwieweit diese Institution die Problemlösungskapazität zur Lösung der Stadt-Umlandproblematik in der Region Stuttgart tatsächlich aufweist bzw. inwieweit ihr diese Kapazität von den Entscheidungsträgern zugesprochen wird und sie legitimiert wird, soll anhand einer Erhebung³⁸ erläutert und dargestellt werden.

³⁷ Vgl.: Wörner Iff.

³⁸ Vgl.: Kapitel 8.

2.2. Die Besonderheiten der Stadt-Umland-Problematik im Ballungsraum Stuttgart: Gesetzliche Regelungen und daraus resultierende Konfliktlinien

2.2.1. Raumordnung und Kommunalverfassung

Angesichts der Stadt-Umlandproblematik in der Region Stuttgart wächst der Raumplanung die Bedeutung einer zentralen Aufgabe der Verwaltung zu. Gesetzliche Rahmenrichtlinien für die Raumordnung und Landesplanung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland sind zum einen das Raumordnungsgesetz des Bundes und die diversen Landesplanungsgesetze. Als Träger der Regionalplanung sind in den meisten Bundesländern sogenannte Regionen³⁹ gebildet worden. Eine davon ist die Region Stuttgart. Dieser originäre Planungsraum hat insbesondere im Zuge der Institutionalisierung des VRS die Dimension einer Verwaltungsorganisation angenommen. Die Region Stuttgart wird durch die Institutionalisierung des VRS zu einem Planungsraum, der evtl. zu einem Verwaltungsbezirk werden könnte. Damit würde der Schritt gegangen, den Thieme angedacht hat⁴⁰: „Es sprechen erhebliche Gründe dafür, die Verwaltungsgliederung des Raumes den Planungsregionen anzupassen“. Diese Überlegung ist auch die Grundüberlegung von Frido Wageners Thesen und Überlegungen über die Landesplanung und Raumordnung⁴¹.

Gegen eine Kongruenz von Verwaltungsbezirk und Planungsraum spricht u.a., dass die Planungsräume in erster Linie nach wirtschaftlichen Sachverhalten abgegrenzt sind. Verwaltungsbezirke hingegen, insbesondere auf der Ebene der Regierungspräsidien und der Kreise, berücksichtigen dies weniger. Bei der Gestaltung von Verwaltungsbezirken spielen, neben wirtschaftlichen und raumplanerischen Gründen, örtliche und historische Beziehungen eine große Rolle. Die Planungsregionen in Baden-Württemberg sind von ihrer Fläche her gesehen größer als die Kreise, aber kleiner als die Regierungspräsidien. Bei vier Regierungspräsidien im Lande gibt es elf Planungsräume. Unter Berücksichtigung des politischen Willens, keine vierte Verwaltungsebene im Land Baden-Württemberg einzurichten⁴², muss daher die Frage gestellt werden, in wie weit die Größe der Planungsräume auf die Größe der Verwaltungsbezirke abgestimmt werden kann⁴³. Die

³⁹ In manchen Bundesländern z.B. in Niedersachsen und Bayern übernehmen die Landkreise diese Funktion nach dem Raumplanungsgesetz des Bundes.

⁴⁰ Thieme 231.

⁴¹ Vgl.: Wagener 19 ff.

⁴² Vgl.: Stuttgarter Zeitung „Verwaltungsebene“ und „Schäuble“.

⁴³ Vgl.: Thieme 175 ff.

Zusammenführung der Planungsumsetzung und der Planung selbst könnte also als Ziel einer möglichen institutionellen Weiterentwicklung in der Region Stuttgart gelten.

Vergleich der Landesplanungsgesetze der Länder Niedersachsen und Baden-Württemberg

Um die Übertragbarkeit des niedersächsischen Regionalkreismodells auf die Stuttgarter Verhältnisse untersuchen zu können, ist es sinnvoll, die beiden Landesplanungsgesetze miteinander zu vergleichen. In Niedersachsen ist die Landesplanung durch das Niedersächsische Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG) geregelt. Die Planhierarchie, die durch das NROG festgelegt wird, beginnt auf der obersten Stufe mit dem Landesraumordnungsprogramm Erster Teil. In diesem Landesraumordnungsprogramm werden die Grundsätze der Raumordnung für das Gebiet des gesamten Landes Niedersachsen aufgestellt und die Ziele für die Entwicklung des Landes festgelegt. Aus diesem ersten Teil entwickelt sich ein zweiter Teil, in dem insbesondere Fachplanungen abgebildet werden⁴⁴. Die baden-württembergische Planhierarchie für die Raumordnung ist im Landesplanungsgesetz (LplG)⁴⁵ dargestellt. Demnach sind aus dem Landesentwicklungsplan die fachlichen Entwicklungspläne abzuleiten. Auch inhaltlich sind die niedersächsische Regelung in Form der Landesraumordnungsprogramme und die baden-württembergische Regelung mit dem Landesentwicklungsplan und fachlichen Entwicklungsplänen nahezu identisch⁴⁶. Ebenfalls ist in beiden gesetzlichen Regelungen vorgeschrieben, dass sich die Regionalplanung aus der Landesplanung und den dort entwickelten Plänen und Programmen abzuleiten hat⁴⁷. Auch bzgl. der Organisation der Landesplanung sind beide Gesetze weitgehend deckungsgleich. Oberste Landesplanungsbehörde ist in beiden Fällen das Ministerium, wobei in der baden-württembergischen Regelung implizit das Wirtschaftsministerium genannt wird. Obere bzw. höhere Landesplanungsbehörde sind die Bezirksregierung und Regierungspräsidien. Einen deutlichen Unterschied gibt es allerdings hinsichtlich der Übernahme der Funktion der unteren Landesplanungsbehörde. Das Land Niedersachsen setzt in seiner gesetzlichen Regelung die Systematik der unteren Verwaltungsbehörde dahingehend fort, dass Landkreise und Stadtkreise auch die unteren

⁴⁴ Vgl.: § 4 NROG.

⁴⁵ Vgl.: § 2 LplG.

⁴⁶ Vgl.: § 3 und § 4 LplG mit § 4 NROG.

⁴⁷ Vgl.: § 6 Abs. 1-3 NROG mit § 8 Abs. 1 und 2 LplG.

Landesplanungsbehörden sind. Sie nehmen diese Tätigkeit im übertragenen Wirkungskreis (ÜWK)⁴⁸ wahr. Die Trägerschaft der Regionalplanung allerdings erfolgt in Niedersachsen gemäß § 7 NROG durch die Landkreise oder durch Zweckverbände. Die Träger der Regionalplanung werden im eigenen Wirkungskreis tätig.

Die baden-württembergische Regelung unterscheidet sich von der niedersächsischen deutlich. Träger der Regionalplanung im Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg sind nicht die Kreise, sondern zu diesem Zweck geschaffene Regionalverbände und Regionen. Diese Regionalverbände sind Körperschaften des öffentlichen Rechts, die ihre Angelegenheiten in eigener Verantwortung verwalten. Das Land Baden-Württemberg gliedert sich nach dem Regionalgesetz in elf Regionen; eine singuläre institutionelle Regelung gilt für den Regionalbereich Ulm. Eine untere Landesplanungsbehörde gibt es in Baden-Württemberg analog zur niedersächsischen Regelung nicht.

Damit wird in Baden-Württemberg der dreistufige Verwaltungsaufbau im Bereich der Regionalplanung durchbrochen⁴⁹. Ziel dieser Konstruktion ist es, die Planungsräume mit den Verwaltungsbezirken abzugleichen⁵⁰. Ein grundsätzlicher Unterschied zwischen den Planungsgesetzen des Landes Niedersachsen und des Landes Baden-Württemberg besteht in der Zuständigkeitsbestimmung für die Raumordnungsverfahren. Gemäß § 18 des Niedersächsischen Raumordnungs- und Landesplanungsgesetzes sind für die Durchführung von Raumordnungsverfahren die unteren Landesbehörden zuständig. Auch die Einleitung des Raumordnungsverfahrens obliegt der jeweiligen Landesplanungsbehörde⁵¹. Damit hält das Land Niedersachsen auch im Bereich des Raumordnungsverfahrens ganz klar an dem dreistufigen Verwaltungsaufbau fest.

In Baden-Württemberg sind die höheren Raumordnungsbehörden – also die Regierungspräsidien - für die allgemeinen Raumordnungsverfahren zuständig^{52 53}.

⁴⁸ Vgl.: Thiele 14 ff. und NGO § 5. ÜWK: Staatliche Aufgaben, die den Gemeinden übertragen sind. Es besteht eine Rechts- und Fachaufsicht.

⁴⁹ Hinweis auf Folie Planungshierarchie vs. Aufsicht.

⁵⁰ Die Aufgaben einer Kommune sind in Nds. in die Bereiche EWK und ÜWK gegliedert. Dabei umfaßt der EWK die freiwilligen Aufgaben und die weisungsfreien Pflichtaufgaben. Der ÜWK bezieht sich auf die Weisungsaufgaben.

⁵¹ Vgl.: § 20 NROG in Verbindung mit § 18 Abs. 1, 2 und 3 NROG.

⁵² Vgl.: § 13 LplG.

⁵³ Vgl.: Esslinger Zeitung „Feld“. Verweis auf Schaubild 9: Gesetzlich normierte Konfliktlinie zw. RP und VRS bzgl. der Raumplanung. (Kap. 7.3.).

Insbesondere ist im § 13 Abs. 1 LplG ausgeführt, dass Regierungspräsidien in der Regel auch für Bereiche des großflächigen Einzelhandels, explizit Einkaufszentren, Einzelhandelsbetriebe und sonstige Handelsbetriebe mit mehr als 5.000 m² Verkaufsfläche ein Raumordnungsverfahren durchführen. Am Ende dieses Verfahrens stellt gemäß Landesplanungsgesetz⁵⁴ die höhere Raumordnungsbehörde fest, ob dieses Vorhaben den Erfordernissen der Raumordnung und der Landesplanung entspricht. Somit besteht theoretisch die Möglichkeit, dass das Raumordnungsverfahren des Regierungspräsidiums Stuttgart zu einem anderen Resultat kommt als die Regionalplanung des VRS⁵⁵. Wie sich eine mögliche Zielungleichheit zwischen Regierungspräsidium und VRS in der Praxis verhält, muss sich erst noch zeigen. Insbesondere hinsichtlich der neuen Klagebefugnis des VRS könnte sich aller Voraussicht nach ein neues Konfliktfeld auf verwaltungsverfahrensrechtlicher und gerichtlicher Ebene ergeben.

⁵⁴ Vgl.: § 13 Abs. 4 LplG.

⁵⁵ Vgl.: Stuttgarter Nachrichten „Einkaufsmarkt“ und „Einspruch“.

2.2.2. Konfliktlinien zwischen Verband Region Stuttgart und Regierungspräsidium Stuttgart: Planungszuständigkeiten vs. Aufsichtsfunktionen

Insbesondere bei dem Problemcluster der Genehmigung großflächigen Einzelhandels mit innenstadtrelevantem Warensortiment ist der VRS in eine konfliktäre Stellung zum Regierungspräsidium Stuttgart geraten⁵⁶. Diese Konfliktstellung ergibt sich systemimmanent aus der Planungshierarchie Landesentwicklungs- und Raumplanung - Regionalplanung - Bauleitplanung sowie aus dem verwaltungsrechtlichen Verfahrensgang, der sich daran anschließt.

Der Landesentwicklungsplan enthält materiell gesehen die Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung für das gesamte Gebiet des Landes Baden-Württemberg. Diese eher strategischen Ziele aufnehmend, entwickelt der Regionalplan für die Region Stuttgart gemäß § 8 des Landesplanungsgesetzes (LPIG) diese Zielsetzungen fort und überträgt sie als Planungsleitlinien auf den Planungsraum Region Stuttgart. Gemäß § 1 Abs. 4 des Baugesetzbuches (BauGB) hat sich die Bauleitplanung auf kommunaler Ebene an den Zielen des Landesentwicklungsplanes und der Regionalplanung zu orientieren:

„Aus der Fassung des Gesetzestextes ist zu schließen, dass es sich dabei um eine zwingende Verpflichtung handelt, deren Missachtung einen inhaltlichen Mangel des Bauleitplanes begründet und deshalb seine Nichtigkeit zur Folge haben kann“⁵⁷.

Die Beziehungsstruktur innerhalb der Planung lässt sich also wie folgt beschreiben: Aus dem Landesentwicklungsplan leitet sich in einer ersten Stufe der Regionalplan ab. In einer zweiten Stufe sollen, orientiert am Regionalplan, die Bauleitpläne, insbesondere der Flächennutzungsplan erstellt werden. Die Bauleitpläne der Kommunen haben die Zielsetzung der Regionalplanung aufzunehmen. Aus dieser Top-Down-Planung wird, resultierend aus dem an den Planungsprozess ansetzenden Verwaltungsverfahrensweg, im Klagefall eine Bottom-Up-Beziehung hinsichtlich der Widerspruchsinstanzen. Ausgehend von § 2 Abs. 1 des BauGB und Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ist die Planungshoheit der Kommunen ein Teil der

⁵⁶ Vgl.: Landtag BaWü „Plenarprotokoll 12/60“ 4761 ff; STN „Einkaufsmarkt“; STZ „SPD will stärkere Region“, „Dolls Vorschlag“.

⁵⁷ ARL Handwörterbuch 62, Fürst Landesentwicklungsplanung 75 ff.

kommunalen Selbstverwaltung. Die vorbereitende Bauleitplanung, also die Flächennutzungspläne, sowie auch die verbindliche Bauleitplanung in Form der Bebauungspläne unterliegen der Rechtsaufsicht der höheren Verwaltungsbehörde gemäß § 6 und § 11 BauGB. Höhere Verwaltungsbehörde und damit Widerspruchsinstanz hinsichtlich der Rechtsaufsicht sind die Regierungspräsidien und in der Region Stuttgart das Regierungspräsidium Stuttgart.

Vergleicht man also die Planungsbeziehungen mit den prozessualen Aufsichtsbeziehungen, so stellt man fest, dass ein Spannungsverhältnis zwischen der Region Stuttgart als Planungsträger und dem Regierungspräsidium als Rechtsaufsicht darüber besteht, ob die Bauleitplanung den Zielen der Regionalplanung entspricht. In anderen Bundesländern, in denen die Regionalplanung in den traditionellen Verwaltungsaufbau integriert ist, entsteht dieses Spannungsverhältnis nicht⁵⁸.

Mit dem Zugeständnis der prozessrechtlichen Klagebefugnis für den VRS auf Basis des Raumordnungsgesetzes könnte sich diese Konfrontationsstellung womöglich verfestigen. Dies ist insbesondere aufgrund der Wirkungsweise des Raumordnungsverfahrens und der dort geregelten Zuständigkeit zu befürchten. Zuständige Behörde für die Durchführung des Raumordnungsverfahrens ist gemäß § 13 Abs.1 LplG das Regierungspräsidium Stuttgart für die Region Stuttgart. Das Regierungspräsidium Stuttgart könnte also in den Raumordnungsverfahren eventuell Bauprojekte mit den Zielen der Regionalplanung für konform erklären, die der Verband Region Stuttgart politisch abgelehnt hat.

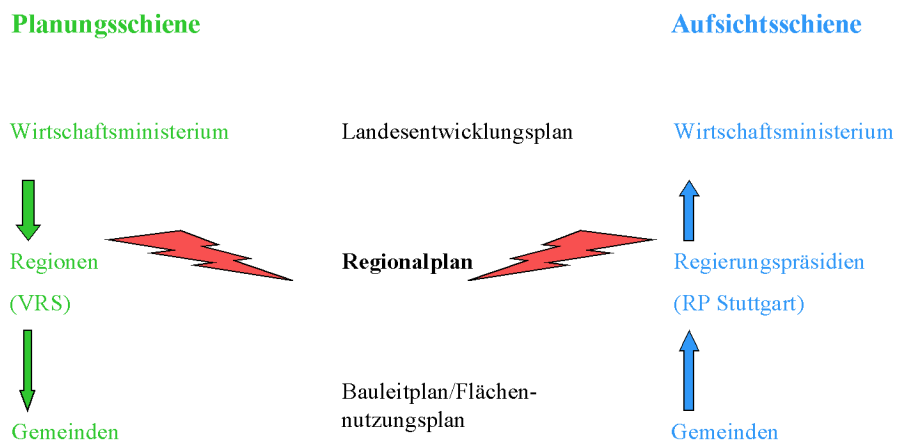
Ein weiteres Konfliktpotential liegt in der Regelung des §13 Abs.8 LplG, der feststellt, dass das Raumordnungsverfahren gegenüber dem Träger des Vorhabens und gegenüber Einzelnen keine unmittelbare Rechtswirkung hat und nicht die Genehmigung, Planfeststellungen oder sonstige behördliche Entscheidungen nach anderen Rechtsvorschriften ersetzt. Durch die nun dem VRS zugestandene Klagebefugnis ist also ein Instrumentarium geschaffen worden, das grundsätzlich dazu dienen könnte, Baumaßnahmen auf kommunaler Ebene zu verzögern, beziehungsweise im schlimmsten Falle zu verhindern. Urteile, wie sie in den beiden Prozessen mit Leinfelden-Echterdingen und Fellbach gefällt wurden⁵⁹, werden deshalb wahrscheinlich nicht der Vergangenheit angehören. Grundsätzlich steht den Kommunen die Möglichkeit eines Normenkontrollverfahrens gegen den

⁵⁸ Vgl.: NROG § 14 ff. Die Regionalplanung ist in Niedersachsen den Landkreisen zugewiesen worden.

⁵⁹ Vgl.: VGH AZ: 8 S 1093/98 und AZ: 8 S 1094/98.

Regionalplan zur Verfügung. Eine so juristisch geführte exzessive Auseinandersetzung würde zu einem planerischen Stillstand innerhalb der Region Stuttgart führen. Der Wirtschaftsstandort Region Stuttgart wäre massiv beeinträchtigt. Insbesondere hinsichtlich des Standortfaktors Geschwindigkeit von Genehmigungsverfahren würde die Region Stuttgart einen Nachteil erleiden.

Schaubild 2: Gesetzlich normierte Konfliktlinie zwischen Regierungspräsidium und VRS bzgl. der Raumplanung



Diese Thematik war Inhalt des 5. Punktes der 60. Sitzung des Landtags von Baden-Württemberg am 28.01.1999. Hier mahnte insbesondere der Abgeordnete Schmiedel⁶⁰ (SPD) an, dass man nicht nur ein Eingriffsinstrument benötige „um Fehlentwicklungen zu verhindern“, sondern auch „ein Eingriffsinstrument um positive Entwicklungen zu begünstigen“⁶¹.

Die Abgeordnete Schweizer, CDU, sah diese Verbindung zwischen Bauleitplanung und Wirtschaftsförderung der Kommunen ebenso⁶². Der Abgeordnete Hofer (FDP) ging sogar so weit, dass er forderte, „Raumordnungsverfahren weg von den Regierungspräsidien hin zu den Regionalverbänden“⁶³, zu verlagern.

Diese Debatte, die im Vorfeld der Erweiterung der Kompetenzen der Region Stuttgart geführt wurde, zeigt deutlich die Notwendigkeit der Problematisierung dieses Konfliktpotentials im Landtag an. Es ist damit zu rechnen, dass sich der Landtag dieser Problematik nochmals eingehender annimmt.

Das Raumordnungsverfahren, beziehungsweise dessen Ergebnis, ist nicht bindend für die weiteren Entscheidungen und Beschlüsse des Baugenehmigungsverfahrens. Allerdings sind die Ergebnisse des Raumordnungsverfahrens nach § 6a Abs.9 ROG bei weiteren Genehmigungen, Planfeststellungen oder sonstigen behördlichen Entscheidungen zu berücksichtigen. Dies bedeutet, dass die Ergebnisse des Raumordnungsverfahrens (ROV) innerhalb der Ermessensabwägungen der beteiligten Behörden Einfluss zu finden haben. Oder anders ausgedrückt: „enthält also das ROV-Ergebnis eine interpretierende oder konkretisierende Aussage zu einem im Raumordnungsplan angeführten ‚Ziel‘, so ergibt sich eine, an das Beachten heranreichende Berücksichtigungspflicht, die insbesondere bei Verneinung der Vereinbarkeit des Vorhabens mit dem ‚Ziel‘ des Beachtens dieses ROV-Ergebnisses zumindest praktisch gebietet“⁶⁴.

⁶⁰ Zugleich Fraktionsvorsitzender der SPD-Regionalfraktion.

⁶¹ Landtag BaWü „Plenarprotokoll 12/60“ 4763.

⁶² Landtag BaWü „Plenarprotokoll 12/60“ 4766.

⁶³ Landtag BaWü „Plenarprotokoll 12/60“ 4765.

⁶⁴ ARL Handwörterbuch 772.

In der Praxis kann sich also die Situation ergeben, dass ein Bauvorhaben von Seiten der Gemeinde mit dem Regierungspräsidium abgestimmt wurde und das Regierungspräsidium als Fach- und Rechtsaufsicht bereit ist, diese Baumaßnahme gewähren zu lassen. Nun könnte im Extremfall der VRS diese Baumaßnahme durch Inanspruchnahme seiner Klagebefugnis verzögern.

Durch das Planungsgebot für die Region Stuttgart gemäß § 15a des Landesplanungsgesetzes kann diese konfliktäre Stellung zwischen VRS und Regierungspräsidium Stuttgart im Falle gegenläufiger Meinungen und Interessen noch verstärkt werden. Diese Konfliktstellung wird noch relevanter, wenn den anderen Regionen in Baden-Württemberg ein ähnliches Klagerecht zugestanden werden sollte.

2.3. Institutionelle Lösungsmöglichkeiten für den Ballungsraum Region Stuttgart

2.3.1. Nennung der institutionellen Lösungsalternativen

Bezüglich der zukünftigen institutionellen bzw. aufbauorganisatorischen Ausgestaltung des Ballungsraumes Region Stuttgart lassen sich mehrere der oben dargestellten Entwicklungsmöglichkeiten beispielhaft benennen.

- Die Rückkehr zum traditionellen Verwaltungsaufbau vor der Gründung der Region Stuttgart
- Ein Regionalstadtmodell
- Ein Regionalkreismodell
- Die Möglichkeit der Fusion des Regierungspräsidiums mit den Planungsregionen zu einer neuartigen Landesoberbehörde.

Die Möglichkeit einer Regionalstadt, d.h. die Ausdehnung der Landeshauptstadt Stuttgart auf das Umland, soll hier nicht weiter untersucht werden. Schon 1970, im Zuge der Verwaltungs- und Gebietsreform des Landes Baden-Württemberg, wurde eine solche Lösung für nicht durchsetzungsfähig gehalten. Auch die Versuche von Oberbürgermeister a.D. Manfred Rommel, dieses Modell in der Entstehungsphase des VRS noch einmal auf die politische Agenda zu heben, scheiterten⁶⁵. Die Widerstände des Umlandes gegen eine Eingemeindung durch die Stadt Stuttgart sind zu groß, um eine neuerliche Gemeindegebietsreform durchzusetzen.

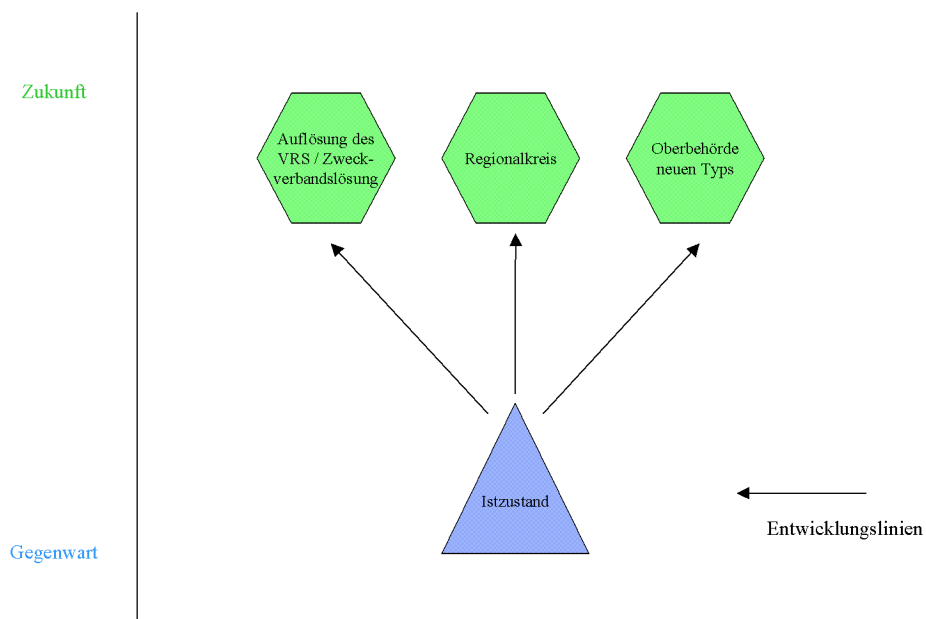
Nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts⁶⁶ dürfen Städte und Gemeinden nur aus Gründen des öffentlichen Wohls und unter Anhörung aufgelöst bzw. zusammengelegt werden. Dabei spielt die Leistungsfähigkeit der kommunalen Verwaltungen eine bedeutende

⁶⁵ Vgl.: Wolf 58 und 166 ff.

⁶⁶ Vgl.: Bundesverfassungsgericht 2 BvR 470/90 1 ff.

Rolle. Aufgrund der Funktionalreform der 70er Jahre sind die Umlandkreise der Region Stuttgart zu hochprofessionellen und sehr leistungsfähigen Verwaltungseinheiten geworden. Auch die 26 Großen Kreisstädte sowie die überwiegende Zahl der anderen Gemeinden unter 20.000 Einwohnern weisen keine gravierenden Mängel in der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen auf. Demnach wäre also das Modell der Regionalstadt Stuttgart weder juristisch noch politisch durchsetzbar. Es soll im weiteren Verlauf dieser Arbeit nicht weiter berücksichtigt werden⁶⁷. Somit ergeben sich drei Entwicklungsperspektiven:

Schaubild 3: Mögliche institutionelle Entwicklungslinien der administrativen Mittelinstanz in der Region Stuttgart



⁶⁷ Vgl.: Wolf 166 ff.

2.3.2. Rückkehr zu einem Zustand vor der Gründung des Verbandes Region Stuttgart

Der Verband Mittlerer Neckar (VMN) ist der Vorgänger des VRS. Die relevanten Akteure entzogen dem VMN aufgrund seiner nicht ausreichenden Problemlösungskapazität die politische Legitimation⁶⁸. Die Ergebnisse, die der VMN produzierte entsprachen nicht den Erwartungen der politischen Mehrheit⁶⁹. Sein Problemlösungsdefizit bezogen auf das Stadt-Umlandproblem war Ausgang für Überlegungen, Diskussionen und Gründung des Verbandes Region Stuttgart in seiner jetzigen Form. Die Frage, ob eine Rückkehr zur Ausgangslage möglich sein kann⁷⁰, ist leicht zu beantworten. Eine Rückkehr zum traditionellen Verwaltungsaufbau wäre aus institutionaler Sicht dann möglich, wenn durch diese Rückkehr - unter Auflösung des Verbandes Region Stuttgart - die anstehende Stadt-Umlandproblematik zumindest in gleicher Art und Weise effizient gelöst werden könnte wie mit Hilfe des VRS. Dabei muss beachtet werden, dass hier eine klare Definition des Bezugsspektrums, also der Vor- und Nachteilsabwägung für das System der kommunalen Zusammenarbeit in der Region Stuttgart vorliegt. Aus neo-institutioneller Sicht scheidet eine Rückkehr zur früheren zweckverbandlichen Lösung aus Legitimitätsgründen aus. Die politischen Akteure haben der zweckverbandlichen Gliederung in aller Öffentlichkeit bescheinigt als Problemlösungsvariante ausgedient zu haben. Um also zu einem Zweckverband zurückzukehren, müsste die politische Umwelt eingestehen mit der Gründung des VRS einen Fehler begangen zu haben. Dies verhindert allein schon die Logik der Realpolitik.

Betrachtet man die Entstehungsgeschichte der Region Stuttgart, so kann man feststellen, dass das Verwaltungssystem, das 1972 durch die Gebiets- und Gemeindereform neu konstituiert wurde, an seine Problemlösungsgrenzen innerhalb des Gebiets Mittlerer Neckar gestoßen war. Das System der kommunalen Zusammenarbeit in Form des Zweckverbandes Region Mittlerer Neckar war Mitte der 90er Jahre an seine Grenzen gelangt⁷¹. Stabilität und Steuerungsmuster des Verbandes Region Mittlerer Neckar sind aufgrund der gesellschaftlichen Entwicklung, insbesondere angesichts der gestiegenen Mobilität, der damals drängenden Abfallproblematik, der Finanzierungsfragen und sonstiger überregionaler Aufgaben als nicht ausreichend angesehen worden. In Wahrnehmung der Situation, dass das alte System nicht mehr den externen Rahmenbedingungen bzw. den extern formulierten Bedürfnissen entsprach, wurde nach neuen Formen öffentlicher Institutionen

⁶⁸ Vgl.: Kapitel 4 und Wolf 67 ff.

⁶⁹ Vgl.: Waschkuhn 377 ff.

⁷⁰ Vgl.: Weihe 261 f.

⁷¹ Vgl.: Wolf 41 ff.

gesucht. Im VRS mit seiner direkt gewählten Regionalkammer wurde eine Institutionsform gefunden, die dazu dienen soll, die Problemlösungsdefizite des alten Verbandes Mittlerer Neckar zu vermeiden.

Die Kritik, die sich nun am VRS entzündet⁷², kann darauf zurückgeführt werden, dass sich die Erwartungen hinsichtlich der Problemlösungskapazität bzw. des Outputs des VRS für manche Akteure im politischen Prozess nicht erfüllt haben. Die Überlegung, dass eine Transformation in den vorherigen Zustand aufgrund des Problemlösungsdefizits dieser vorherigen Form nicht möglich ist, kann hier also nicht als generelle Antwort dienen. Vielmehr muss abgewogen werden, welche Vor- und Nachteile der VRS für die einzelnen handelnden Akteure mit sich bringt. Der VRS wurde gegründet, um das Bedürfnis nach einer verstärkten Koordination und einer Institutionalisierung der kommunalen Zusammenarbeit zu befriedigen. Alle Beteiligten, auch die Kommunen, die Landkreise und die Landeshauptstadt Stuttgart sahen diese Notwendigkeit. Die Erkenntnis, dass Stadt-Umlandprobleme nur gemeinsam und nicht mehr für sich allein im Bereich des Landkreises gelöst werden, entwickelte sich sukzessive⁷³.

Durch die Dynamisierung der externen Rahmenbedingungen hat sich allerdings die Situation grundlegend geändert. Die Region Stuttgart wird von manchen Akteuren nicht mehr als Problemlösung angesehen, sondern als Institution, die wiederum die Existenzfrage bzgl. der Landkreise bzw. der Regierungspräsidien und indirekt der kleinen Gemeinden stellt. In den neueren Diskussionen um die institutionelle Weiterentwicklung wird die Frage nach der Problemlösungskapazität der Region Stuttgart durch die Existenzfrage der Landkreise, bzw. des Regierungspräsidiums überdeckt. Die nun geführte Diskussion beschäftigt sich also mit zwei Komponenten:

- Mit der sachlichen Darstellung und Aufgliederung der Problemlösungskapazitäten hinsichtlich des Stadt-Umlandproblems in der Region Stuttgart und mit
- der institutionellen Existenz der Institutionen des bisherigen Verwaltungsaufbaus.

⁷² Vgl.: Stuttgarter Zeitung „Heeb“; Stuttgarter Nachrichten „Landräte“, „Kein Ersatz“.

⁷³ Vgl.: Wolf 35 ff.

Insbesondere die zweite Komponente stellt einen generellen Unterschied zur Diskussion der 80er und Anfang der 90er Jahre dar⁷⁴. Die Existenz des VRS und die damit zusammenhängende Aufgabenzuordnung haben einen negativen Aspekt in Form der damit verbundenen Existenzfrage für die Landkreise, die Regierungspräsidien und der kleineren Gemeinden im Verbandsgebiet. Die Eigenständigkeit des VRS, die hauptsächlich aus der unmittelbaren Wahl des Parlaments erfolgt und durch die starke Stellung der Regionalpräsidenten bzw. Regionalgeschäftsführer untermauert wird, macht den VRS nicht zu einem Erfüllungsgehilfen, sondern zu einer Konkurrenz bei den Kompetenzen und Aufgabenzuordnungen. Durch die Wahl der Regionalkammer ist der VRS nicht mehr nur auf die Legitimation durch sein politisches Umfeld angewiesen. Vielmehr kann er im Wechselspiel mit dem steigenden Regionalbewußtsein innerhalb der Bevölkerung eine Art von Eigenlegitimation erzeugen. Der VRS ist zum selbständigen Akteur geworden.

Allerdings würde die Rückkehr zu den zweckverbandlichen Lösungen, wie sie vor dem VRS bestanden, keine Verbesserung der Stadt-Umlandsituation herbeiführen. Eine institutionelle Reorientierung auf zweckverbandliche Lösungen müsste einhergehen mit einer Neugestaltung auf der ablauforganisatorischen Seite. Dies bedeutet, dass es in Bezug auf die Raumplanung zu gesetzlichen Änderungen kommen müsste. Dieser institutionelle Rückschritt würde also Konsequenzen gesetzlicher Natur nach sich ziehen. Eine Funktionalreform in Anlehnung an den Begriff der Funktionalreform aus den 70er Jahren, wäre damit wahrscheinlich notwendig.

Aber auch unter diesen Rahmenbedingungen hätte das traditionelle Verwaltungssystem Optionen, innerhalb seiner gesetzlichen Möglichkeiten der kommunalen Zusammenarbeit die Stadt-Umlandproblematik zu lösen – oder, wie es Wolf sagt: „Ein Regionalverband mit erweiterten Kompetenzen und der Nachbarschaftsverband der Stadt Stuttgart ergänzt durch Zweckverbände in gestärkter Form hätte sicherlich eine gangbare Alternative zum VRS dargestellt⁷⁵“.

Eine solche Wiederbelebung der alten Strukturen könnte wie folgt aussehen: Der Regionalverband Mittlerer Neckar würde durch eine gesetzlich verankerte Übertragung freiwilliger Aufgaben auf den Regionalverband ähnliche Leistungen erbringen wie der VRS

⁷⁴ Vgl.: Wolf 35 ff.

in den Bereichen ÖPNV, Wirtschaftsförderung, Tourismusmarketing etc.. Er würde bei einer Wiederbelebung als Träger der Regionalplanung dienen.

Der Nachbarschaftsverband⁷⁶ Stuttgart wäre wieder für die Flächennutzungsplanung zuständig. Der Nachbarschaftsverband müsste allerdings um einige Gemeinden erweitert werden. Die Leistung, eine raum- und ressourcensparende Siedlungspolitik zu koordinieren, hat er erbracht. Für weitere regional bedeutsame Aufgaben könnten weitere Zweckverbände gegründet werden. Dies könnten freiwillige Zweck- oder Pflichtverbände sein. Ein Nachteil einer solchen gesplitteten Lösung wäre die Verteilung der Kompetenzen und Zuständigkeiten auf mehrere Verwaltungseinheiten. Eine solche Entwicklung führt sicherlich zu einer gesteigerten Unübersichtlichkeit des Verwaltungshandelns. Auch wäre die demokratische Legitimation wesentlich geringer als beim VRS. Die Bürger fänden sich wahrscheinlich innerhalb dieses Systems weder wieder noch zurecht. Das Regionalparlament spiegelt dem gegenüber das aufkeimende regionale Bewusstsein innerhalb der Region Stuttgart wider⁷⁷. Dieses regionale Bewusstsein, und somit auch die Legitimation des VRS innerhalb der Bevölkerung, würden es in der Praxis wesentlich erschweren, den VRS und insbesondere das Regionalparlament zugunsten eines Konglomerats von Zweckverbänden bzw. Verwaltungsverbänden unterschiedlicher Form aufzulösen. Die Sanktionierung der in den Gremien sitzenden Verwaltungs- bzw. Hauptverwaltungsbeamten der Gemeinden durch Stimmabgabe der Bürgerinnen und Bürger bei den Kommunalwahlen fände, bezogen auf deren Tätigkeit in den regionalen Verbänden, nicht statt. Aus demokratietheoretischer Sicht wäre also die Auflösung des VRS zugunsten einer verwaltungsverbandlichen Lösung – in welcher Form auch immer – ein Rückschritt.

⁷⁵ Wolf 161.

⁷⁶ Vgl.: Wolf 43.

⁷⁷ Vgl.: Steinacher „Verband“ 202 ff.