

### 3.3. Der Verband Region Stuttgart

#### 3.3.1. Entwicklung und Ist-Zustand des VRS

##### *Entstehung*

Von 1991 bis 1992 tagte die Regionalkonferenz<sup>117</sup>. Sie setzte sich aus Mitgliedern der fünf Kreistage und des Gemeinderats der Stadt Stuttgart zusammen. Man wollte Wege aufzeigen, wie die Probleme<sup>118</sup> innerhalb des Ballungsraumes Stuttgart gelöst werden sollten. Die bisher eingerichteten Problemlösungsinstitution, wie z.B. Zweckverbände, galten als nicht ausreichend. Das Spektrum der vertretenen Meinungen bzgl. einer Institutionalisierung reichten von einem Stadtkreis, also einer Ausweitung der Stadt Stuttgart, über die Idee der Einrichtung eines Regionalkreises mit gleichzeitiger Einkreisung der Landeshauptstadt bis hin zu verschiedenen Modellen von Umlandverbänden oder -kreisen. Die Institutionalisierungsdiskussion brachte man durch das Gesetz über die Stärkung der Zusammenarbeit in der Region Stuttgart vom 07.02.1994 zu einem vorläufigen Abschluss. Die erste Regionalwahl fand am 12.06.1994 im Rahmen der Kommunalwahlen des Landes Baden-Württemberg statt<sup>119</sup>. Vier Monate später, am 19. Oktober 1994, trat die Regionalversammlung zu ihrer konstituierenden Sitzung zusammen.

Innerhalb der ersten Legislaturperiode stellte man fest, dass die Problemlösungskapazitäten des Verbandes Region Stuttgart nicht ausreichend waren, um die konfliktären Politikfelder innerhalb der Stadt-Umlandbeziehung zu regulieren. Das Ergebnis aus dieser Erkenntnis war eine Anhörung des Wirtschaftsministeriums die am Anfang des Jahres 1998 eingeleitet wurde. Insgesamt schrieb man 230 Institutionen an, darunter die betroffenen Kommunen und Landkreise, die kommunalen Landesverbände, die IHK, die ÖTV und die Umweltverbände<sup>120</sup>. Das Ergebnis dieser Anhörung bestand in der Forderung, die Kompetenzen des VRS in seinen Kernbereichen zu erweitern. Allerdings war es

---

<sup>117</sup> Vgl.: Wolf 38 ff und 60 ff.; Regionalkonferenz 2 ff..

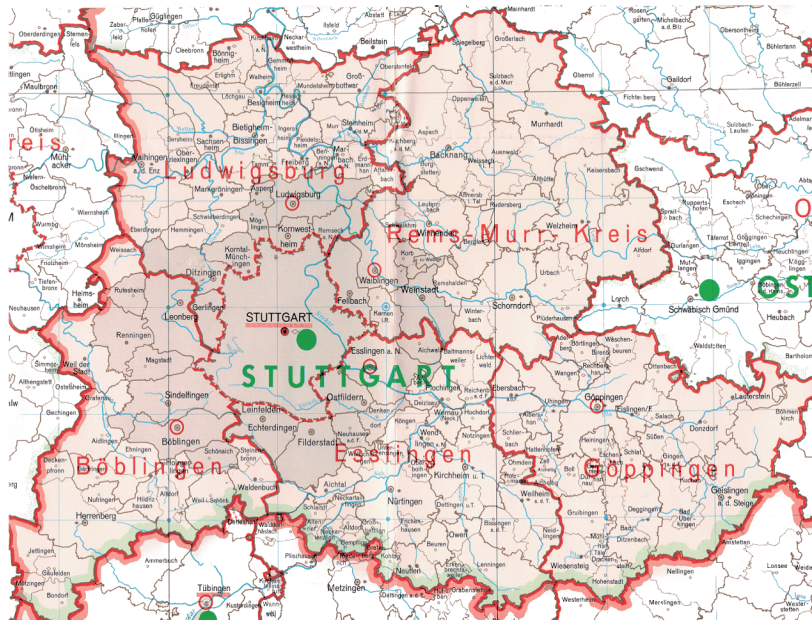
<sup>118</sup> Vgl.: Kapitel 3.

<sup>119</sup> Vgl.: Schwarz 282 ff..

<sup>120</sup> Vgl.: Wirtschaftsministerium Anhörungsbericht 4 ff.

Grundkonsens aller Antworten, dass diese Kompetenzzuweisung nicht zur Entstehung einer neuen, vierten Verwaltungsebene führen dürfe. Auch die Landesregierung aus CDU und FDP formulierte das Beibehalten des Festhalten am dreistufigen Verwaltungsaufbau als politisches Ziel<sup>121</sup>.

**Schaubild 4: Karte der Region Stuttgart<sup>122</sup>**



Durch die Direktwahl war und ist das Regionalparlament politisch wesentlich selbstbewusster wie die Versammlungen der Vorgängerzweckverbände. Gestärkt durch seine Kammer forderte der VRS alsbald eine Ausweitung seiner Kompetenzen und Aufgabenzuweisungen. Obwohl sich auch Widerstände gegen diese Erweiterung der Zuständigkeiten bildeten, erliess der Landtag am 18.10.1999 das Weiterentwicklungsgesetz

<sup>121</sup> Vgl.: Stuttgarter Zeitung „Schäuble“; Ministerpräsident 1 f.

für den Verband Region Stuttgart. Diese Entwicklung wirft die Frage auf, ob nun der VRS in notwendiger Masse durch seine Umwelt legitimiert wird, oder ob es institutionelle Alternativen zum VRS gibt, die den Erwartungshaltungen der relevanten Akteure eher entsprechen.

### Der VRS: organisatorische und rechtliche Ausgestaltung

Der VRS ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts und zudem eine der zwölf Planungsregionen des Landes Baden-Württemberg. Im Gegensatz zu den anderen elf Regionen hat er eine direkt gewählte Verbandsversammlung. Mitglieder des Verbands Region Stuttgart sind die 179 Gemeinden und Städte der Region.

Das Gebiet der Region Stuttgart erstreckt sich auf die Kreise Böblingen, Esslingen, Göppingen, Rems-Murr sowie den Kreis Ludwigsburg. In der Mitte der Region befindet sich die Landeshauptstadt Stuttgart. Auf dieser Fläche von ca. 3.700 km<sup>2</sup> leben rund 2,5 Mio. Einwohner. Dies entspricht ca. 25% der Bevölkerung des Landes Baden-Württemberg. Die Region Stuttgart gilt als eine der wirtschaftsstärksten Räume in der Bundesrepublik. Ca. 30% der Bruttowertschöpfung des Landes Baden-Württemberg werden innerhalb der Region Stuttgart erarbeitet<sup>123</sup>.

Der VRS hat als Organe die Regionalversammlung, den Verbandsvorsitzenden und den Regionaldirektor. Die Regionalversammlung<sup>124</sup> wird auf 5 Jahre direkt von den Bürgerinnen und Bürgern der Region Stuttgart gewählt. Sie hat ohne Ausgleichs- und Überhangsmandate 80 Mitglieder<sup>125</sup>. Aus ihrer Mitte wird der Verbandsvorsitzende, der die Region Stuttgart repräsentiert, per Wahl bestimmt. Der Regionaldirektor leitet die Verwaltung und ist der gesetzliche Vertreter des Verbandes Region Stuttgart.

---

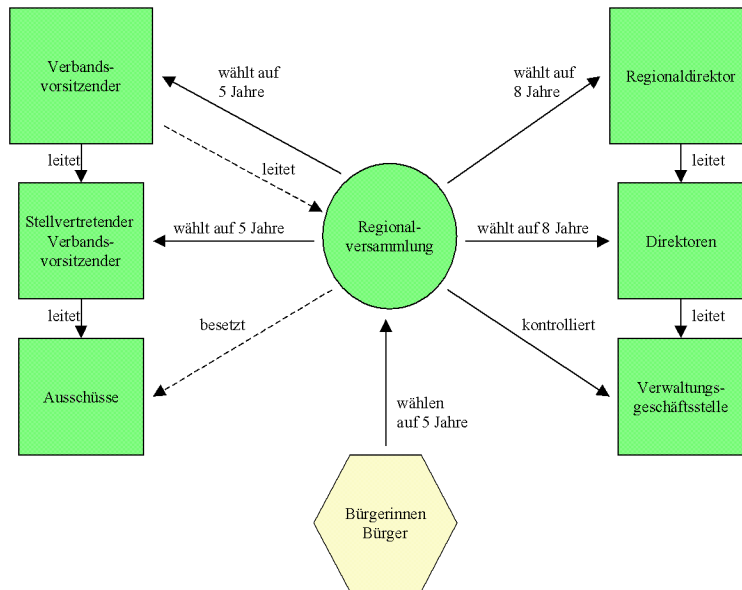
<sup>122</sup> Entnommen aus: Gemeinde- und Kreiskarte von BaWü - Stand 1996.

<sup>123</sup> Vgl.: VRS „Region“ <http://www.region-stuttgart.de/region/index.php3> .

<sup>124</sup> Vgl.: VRS „Regionalversammlung“ <http://www.region-stuttgart.org/vrs/main.jsp?navid=2> .

<sup>125</sup> Vgl.: Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart § 1 ff..

**Schaubild 5: Organigramm des Verbands Region Stuttgart<sup>126</sup>**



<sup>126</sup> Vgl.: VRS „Satzung“ § 1 ff.; Gesetz über die Errichtung des Verbandes Region Stuttgart § 1 ff..

### 3.3.2. Zuständigkeiten

#### Aufgaben allgemein

Das Aufgabenspektrum der Region Stuttgart ist im Gesetzes über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart (GVRS)<sup>127</sup> festgeschrieben. Der neue gesetzliche Aufgabenzuschnitt in der Region Stuttgart ist wegen der Kompetenz- und Aufgabenzuordnung zwischen dem VRS und den Kommunen nicht unproblematisch. Kritiker bemängeln, dass der neue Aufgabenzuschnitt des Verbandes Region Stuttgart die kommunalen Selbstverwaltungshoheiten<sup>128</sup> verletzt.

Die Aufgaben des VRS gliedern sich in Pflichtaufgaben und freiwillige Aufgaben. Pflichtaufgaben sind:

- Trägerschaft der Regionalplanung,
- Aufstellung und Fortschreibung des Landschaftsrahmenplans,
- Regionalverkehrsplanung,
- Regional bedeutsamer öffentlicher Personennahverkehr<sup>129</sup>,
- Abfallentsorgung<sup>130</sup>,
- Trägerschaft und Koordinierung regional bedeutsamer Wirtschaftsförderung,
- Trägerschaft und Koordinierung des regionalen Tourismusmarketing.

Darüber hinaus ist der Verband berechtigt, nach Maßgabe des § 6 a Abs. 2 Satz 1 des Landesabfallgesetzes (LAbfG) weitere Teilaufgaben der Abfallentsorgung an sich zu ziehen.

---

<sup>127</sup> Vgl.: § 3 GVRS.

<sup>128</sup> Planungshoheit, Finanzhoheit, Personalhoheit, Gebietshoheit, Satzungshoheit und Organisationshoheit.

<sup>129</sup> Vgl.: Nach Maßgabe des § 4 GVRS.

<sup>130</sup> Vgl.: Nach Maßgabe des § 6 a Abs. 1, 2 Satz 2 und Abs. 4 des Landesabfallgesetzes.

Zusätzlich zu diesen Pflichtaufgaben kann der Verband<sup>131</sup> sogenannte freiwillige Aufgaben übernehmen. Dies sind:

- Trägerschaft und Koordinierung regional bedeutsamer Messen und Messebeteiligung,
- Trägerschaft und Koordinierung regional bedeutsamer Kongresse sowie von Kultur- und Sportveranstaltungen
- Trägerschaft für regional bedeutsamer Schienenpersonennahverkehre<sup>132</sup>.

Für die Übernahme dieser letztgenannten freiwilligen Aufgaben ist eine Mehrheit von 2/3 der Mitglieder regionalversammlung erforderlich<sup>133</sup>.

### Regionalplanung

Die der Region Stuttgart zugewiesene Aufgabe der Planung untergliedert sich in die Bereiche Regionalplan, Regionalverkehrsplan sowie Landschaftsplanung und Landschaftsparkplanung.

Kernstück der Aufgabe Planung ist der Regionalplan der Region Stuttgart. Der Regionalplan manifestiert das Raumplanungsgesamtkonzept für die Entwicklung der Region für einen Zeitraum von 10 bis 20 Jahren. An seiner Verbindlichkeit entzündete sich die Diskussion um die Klagebefugnis der Region Stuttgart. Von seiner rechtlichen Form her ist der Regionalplan eine Satzung. Er wird von der Regionalversammlung beschlossen. Aufsichtsinstanz für den Regionalplan ist das Wirtschaftsministerium<sup>134</sup>. Der Regionalplan hat die Funktion, zwischen Landesentwicklungsplanung und der jeweiligen kommunalen Bauleitplanung zu vermitteln. Der Regionalplan definiert sieben Grundsätze der regionalen Raumentwicklung. Grundlegender Gedankengang soll hierbei sein, dass sich aus den Grundsätzen des Regionalplans die kommunale Bauleitplanung ableitet. Die Verbindlichkeit des Regionalplans und auch die Einklagbarkeit der Grundsätze wird nun durch die

---

<sup>131</sup> Vgl.: § 3 Abs. 3 GVRS.

<sup>132</sup> Nach § 6 Abs. 1 und 2 GVRS in Verbindung mit § 7 des Gesetzes über die Planung Organisation und Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs vom 8. Juni 1995.

<sup>133</sup> Vgl.: § 3 Abs. 3 GVRS.

<sup>134</sup> Vgl.: § 3 LplG.

Klagebefugnis der Region ab dem Jahr 2000 kommunalpolitisch relevant. Die im Regionalplan definierten Ziele sind bzgl. der kommunalen Bauleitplanung verbindlich. Sie sind von den Kommunen bei ihrer Bauleitplanung mit einzuarbeiten.

Die Grundsätze der Regionalplanung hingegen sind so gestaltet, dass sie im Rahmen einer Ermessensabwägung mit anderen Grundsätzen und anderen kommunalpolitischen Belangen abgewogen werden können. Das Instrument des Regionalplans eröffnet der Region Stuttgart weitreichende Einflussmöglichkeiten. So ist die Region Stuttgart als Träger öffentlicher Belange bei der Erstellung von Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen zu hören. Durch den Regionalplan werden die Entwicklungsachsen in der Region sowie die Industrieansiedlungsgebiete für die nächsten Jahre festgelegt. Durch die Gesetzesänderung vom September 1999 bekommt die Region Stuttgart ein sogenanntes raumordnerisches Anpassungsverlangen zugewiesen. D.h., dass der VRS Kommunen auffordern kann ihre Planungen den Zielen des Regionalplans anzupassen. Sollte diesem Anpassungsverlangen nicht nachgekommen werden, steht dem VRS die Klagemöglichkeit hinsichtlich der raumplanerischen Gestaltungsmöglichkeiten der Bauleitpläne zu.

Zudem kann der VRS nach Vereinbarung mit den jetzigen Kompetenzträgern Selbstverwaltungsaufgaben im Bereich der Planung übertragen bekommen. Das GVRS eröffnet die Möglichkeit, dass der VRS in Form freiwilliger Vereinbarungen mit den Kommunen und Landkreisen leistungsfreie Kommunalaufgaben übernimmt. Dies ist eine Weiterentwicklung der Übertragung der Raumplanungskompetenzen auf den VRS.

Kritiker sehen allerdings hierin eine Aushöhlung der kommunalen Planungshoheit. Eine einmal auf eine Institution delegierte Aufgabe wird in den seltensten Fällen bei gleichzeitigem Bestehen dieser Institution rückdelegiert auf die ehemals zuständigen Verwaltungseinheiten<sup>135</sup>.

Parallel zum Regionalplan im Bereich der Bauleitplanung hat die Region Stuttgart die Aufgabe, die Regionalverkehrsplanung zu entwerfen. Der Regionalverkehrsplan ist ein Unter- bzw. Fachplan zum Regionalplan. Aus den Zielen und Grundsätzen des Regionalverkehrsplans, sollen sich die Nahverkehrspläne der Kreise sowie des Stadtkreises Stuttgart ableiten. Der Regionalverkehrsplan stellt die Verzahnung zwischen den Nahverkehrsplänen der Kreise sowie der Verkehrsplanung des Landes und des Bundes dar.

---

<sup>135</sup> Vgl.: Stuttgarter Zeitung „Verwaltungsgericht“.

Seine Verbindlichkeit bezieht sich allerdings nur auf die Teile, die in den Regionalplan explizit übernommen werden. Die Entscheidung der Baulastträger bleibt davon unberührt. Baulastträger sind die Gemeinden, Kreise und Zweckverbände sowie das Land und der Bund.

Neben dem Regionalverkehrsplan sind auch der Landschaftsrahmenplan und der Landschaftsparkplan Fachpläne des Regionalplans. In ihnen werden die ökologischen Zielsetzungen des Regionalplans manifestiert. Die Aussagen im Regionalplan zur landschaftlichen Gestaltung der Region Stuttgart werden hier vertieft und detailliert dargestellt. Diese Ziele werden ergänzt durch einen Katalog von Massnahmenvorschlägen. Auch in diesem Bereich bezieht sich die Klagebefugnis der Region nur auf solche Teile des Landschaftsrahmenplans, die in den Regionalplan aufgenommen wurden.

Bezüglich des Landschaftsparks Mittlerer-Neckar erhalten die im Landschaftsrahmenplan formulierten Ziele Rechtsverbindlichkeit, soweit sie in den Regionalplan integriert sind. Weitergehende Zuständigkeiten, insbesondere im Vollzuge der Umsetzung können allerdings nur in soweit hergeleitet werden, wie der Regionalplan sie ebenfalls benennt.

Durch die Änderung des § 3 des Gesetzes des Verbands Region Stuttgart (GVRS) wird dem VRS die Kompetenz zur Konzeptionsplanung eines Landschaftsparks Mittlerer Neckar übertragen. Dies ist eine eindeutige Ausweitung der schon bestandenen Kompetenz zur Fortschreibung des Landschaftsrahmenplans. Der neu formulierte § 3 eröffnet gerade durch die Übertragung der Zuständigkeit, die Planung eines Landschaftsparks Mittlerer Neckar zu konzeptionieren, die Möglichkeit, dass der VRS in die Kompetenzen der kommunalen Bauleitplanung verstärkt einwirken kann.

### Wirtschaftsförderung

Eine der grundlegenden Ausgangsüberlegungen für die Institutionalisierung des VRS war die Erkenntnis, dass innerhalb der Region eine gesamtheitliche, aufeinander abgestimmte Wirtschaftsförderung betrieben werden sollte. Deswegen ist eine der Hauptaufgaben des VRS die Wirtschaftsförderung. Aufgrund der Wichtigkeit der Aufgabe sowie vielerlei Vorteile aus der privatrechtlichen Organisationsform heraus<sup>136</sup> wurde die Aufgabe der

---

<sup>136</sup> Vgl.: KGSt Organisation der Wirtschaftsförderung 1 ff..



Wirtschaftsförderung auf die Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH (WRS) übertragen. Die Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH übernimmt die Erledigung der Pflichtaufgaben Wirtschaftsförderung und Tourismusmarketing<sup>137</sup>. Die GmbH ist sowohl in ihrer Organisationsform über die Einlagen wie auch über die Besetzung der Aufsichtsratsgremien eng an den VRS gebunden. Die WRS hat als Arbeitsfelder die Ansiedlung sowie die Bestandspflege von Firmen, die Förderung von Zukunftstechnologien und des Strukturwandels, die Förderung von Existenzgründungen, die Kommunikationsförderung, die Belebung des regionalen Arbeitsmarktes und die Beschäftigungssicherung sowie das Tourismusmarketing. Die WRS sieht ihre Aufgabenschwerpunkte darin, die Wirtschaftsförderungsaktivitäten der Kommunen zu bündeln und auf ein gemeinsames Ziel, nämlich das Bestehen im internationalen Wettbewerb, auszurichten. Im Arbeitsfeld Zukunftstechnologien liegt ein Schwerpunkt der Aktivitäten der WRS. „ Bündelung von Kräften ohne den Aufbau eigener Apparate, Loslassen des Projekts nach erfolgtem Anschub, Bildung einer breiten regionalen Basis für die Wirtschaftsförderung“<sup>138</sup>; dies ist das Selbstverständnis der WRS.

Aufgrund der geographischen Zersplitterung der Region in 179 Kommunen ist es erforderlich, Gewerbegebiete so auszuweisen, dass sie über die Gemarkungsgrenzen hinausgehen. Die Förderung dieser interkommunalen Gewerbegebiete ist ebenfalls eine Teilaufgabe der WRS.

### Messen

Gemäß § 3 Abs. 3 des GVRS kann der Verband als Träger regional bedeutsamer Messen auftreten. Der Verband hat sich dieser Aufgabe durch 2/3 Mehrheitsbeschluss der Regionalversammlung angenommen<sup>139</sup>. Zusammen mit dem Land und der Stadt Stuttgart<sup>140</sup> ist der VRS Mitgesellschafter der Projektgesellschaft Neue Messe GmbH & Co KG. Diese Projektgesellschaft plant die Verlagerung der Messe Stuttgart von der Innenstadt hin zum Flughafen Stuttgart. Die Region Stuttgart hat das Ziel der Koordinierung der Aktivitäten

---

<sup>137</sup> Vgl.: § 3 GVRS

<sup>138</sup> Vgl.: VRS „Wirtschaftsförderung“ <http://www.region-stuttgart.de/gesellschaft/vrs/detail/Aufgaben/wifoe.html>

<sup>139</sup> Vgl.: VRS „Messe“ <http://www.region-stuttgart.de/gesellschaft/vrs/detail/Aufgaben/messe.html> ; 09.04.1997: Regionalversammlung beschließt Mitträgerschaft an der neuen Messe mit 2/3-Mehrheit

hinsichtlich der Messe Region Stuttgart sowie die Förderung und Festigung eines zentralen Standortfaktors im bundesweiten und europäischen Wettbewerb. Insbesondere soll der regionalen Wirtschaft die Möglichkeit gegeben werden, verkehrsgünstig ihre Produkte zu präsentieren. Die geschätzte Zahl von ca. 10.000 neuen Arbeitsplätzen gilt als weiterer Grund, warum der VRS sich dieser Aufgabe angenommen hat. Die Messepläne sind Teil des Regionalplans im Bereich Planung.

### Öffentlicher Personen-Nahverkehr

Als Träger des S-Bahnbetriebs und des Schienenpersonennahverkehrs ist der VRS maßgeblich am Ausbau der verkehrlichen Infrastruktur innerhalb der Region Stuttgart beteiligt. Dies bedeutet, dass der VRS als Aufgabenträger<sup>141</sup> sowohl über die Netzgestaltung als auch über die Fahrzeugart bestimmt. Nach § 4 des Gesetzes über die Weiterentwicklung des Verbandes Region Stuttgart obliegt dem VRS nunmehr die Aufgabenträgerschaft gem. § 5 Personennahverkehrsgesetz (PnvG) für den S-Bahnverkehr und für weitere regional bedeutsame Schienenpersonennahverkehre mit Ausgangs- und Endpunkt innerhalb des Verbandsgebiets.

Zudem kann der VRS auch andere Verkehrsleistungen oder Investitionen im öffentlichen Personennahverkehr finanzieren, um substitute Schienenpersonennahverkehre zu schaffen. Hierbei ist er allerdings nur Finanzträger, nicht Aufgabenträger<sup>142</sup>. Weitere Aufgabenträger innerhalb der Region Stuttgart sind für den Regionalexpress das Land bzw. die Nahverkehrsgesellschaft Baden Württemberg, für die Stadtbahnen sowie für den Busverkehr innerhalb der Stadt Stuttgart die Landeshauptstadt Stuttgart<sup>143</sup>, für den Busverkehr allgemein die Kreise. Als Aufgabenträger obliegt der Region die Ausschreibung der Verkehrsleistungen bzw. des S-Bahnbetriebes. Bzgl. der im § 4 Abs. B dargestellten Finanzverantwortung ist der VRS Mitgesellschafter des Verkehrstarifverbundes Stuttgart (VVS). Der VVS übernimmt hier die Trägerfunktion. Hauptschwerpunkt der Arbeit bzgl. der Verkehrsfinanzierung ist die Regulierung der Verkehrsumlage innerhalb des VVS. Die Verkehrsumlage stieg von 51,8 Mio. DM im Jahre 1994 auf 87,1 Mio. DM 1999. Seitdem ist

---

<sup>140</sup> Vgl.: VRS „Messe“ <http://www.region-stuttgart.de/gesellschaft/vrs/detail/Aufgaben/messe.html> : Land 45%, Stadt 45%, Region 10 %

<sup>141</sup> Vgl.: gemäß § 5 PnvG.

<sup>142</sup> Vgl.: § 4 GVRS.

<sup>143</sup> In Form ihrer Tochter der Stuttgarter Straßenbahn AG SSB.

sie stabil, ohne allerdings zusätzliche Verkehrsleistungen zu ermöglichen. Daher ergibt sich die Notwendigkeit für den VRS, das Kostenmanagement sowie das Leanmanagement bzgl. des öffentlichen Personennahverkehrs zu optimieren. Bzgl. des Projekts Stuttgart 21 ist der VRS aus formaler Sicht nur als Aufgabenträger für die S-Bahn beteiligt. Die anderen Aktivitäten seitens des VRS hinsichtlich des Projektes Stuttgart 21 fallen in den Bereich Wirtschaftsförderung und somit in den Zuständigkeitsbereich der WRS.

Die neue rechtliche Ausgestaltung im Bereich des ÖPNV eröffnet die Option, dass der VRS bei der Planung neuer Schienenpersonennahverkehre auch Alternativen zu einer S-Bahn-Lösung ermöglichen darf. Hierbei ergibt sich auch eine deutliche Steigerung des möglichen Angebots seitens des VRS. Die in Artikel 3 Abs. 1 Nr. 4 GVRS eröffnete Möglichkeit Schienenpersonennahverkehr durch andere öffentliche Personennahverkehre zu ersetzen bedeutet, dass ergänzend zum S-Bahnverkehr, bzw. als dessen Ersatz Buslinien eingesetzt werden können.

Die Aufgabenträgerschaft für den S-Bahnverkehr und für weitere regional bedeutsame Schienenpersonennahverkehre ging von bestehenden kommunalen Zweckverbänden auf den VRS über. Insbesondere der baden-württembergische Städtetag sieht darin eine Aushöhlung kommunaler Kompetenzen, die weder wirtschaftlich noch organisatorisch sachlich begründet ist. Der baden-württembergische Städtetag stellt die Notwendigkeit dieser Massnahme in Abrede und verweist zudem auf eine größere Orts- und Bürgernähe der Zweckverbände diesbezüglich.

### Abfallplanung

Der Verband hat von der Option des § 3 des GVRS Gebrauch gemacht und Teilaufgaben der Abfallentsorgung gemäß § 6a Abs.1 des Landesabfallgesetzes (LAbfG) übernommen. Dies sind insbesondere die Entsorgung von mineralischem Abfall der Deponieklasse 2, die Entsorgung von ungereinigtem Erdaushub sowie die Regelung des Abfallverbundes durch Satzung. Insbesondere die Satzungsregelung bzgl. der Abfallwirtschaft setzt Massstäbe. Sie ist die einzige regionsweite Regelung in der Abfallwirtschaft im Bundesgebiet. Hierbei übernimmt der VRS eine Maklerfunktion.

Die neue rechtliche Regelung weist darauf hin, dass die Entscheidungen der obersten Abfallbehörde nun im Benehmen mit dem VRS stattzufinden habe. Der VRS erhält somit die Möglichkeit zur Stellungnahme in Fragen der Abfallentsorgung, die besondere regionale Bedeutung haben<sup>144</sup>. Die tatsächliche Durchsetzung des dem VRS eingeräumten Mitwirkungsrechts in Form eines Benehmens bewegt sich allerdings asymptotisch gegen Null. Der Sinn dieses Mitwirkungsrechts steht also in Frage, insbesondere da man davon ausgehen kann, dass ein Müllentsorgungsnotstand in den nächsten Jahren nicht mehr eintreten wird. Das ursprüngliche Ziel des Landes dem VRS die Kompetenz für ein regionales Abfallkonzept zuzugestehen, wurde damit vorläufig aufgegeben<sup>145</sup>.

### Sport und Kultur

Auch bei regional bedeutsamen Messen und Veranstaltungen kann der VRS als Träger auftreten<sup>146</sup>. Im Bereich Kultur hat er z.B. die Kulturregion Stuttgart, bzw. die Veranstaltung Tanzregion, mit DM 50.000.-- bezuschusst. In diesem Zusammenhang soll allerdings auf das Verwaltungsgerichtsurteil des VG Stuttgart bezüglich der Klage von drei Gemeinden aus dem Kreis Esslingen hinsichtlich der Aufgaben- und Kompetenzzuständigkeit des VRS hingewiesen werden<sup>147</sup>.

Im Bereich Sport arbeitet der VRS zusammen mit der Sportregion Stuttgart an einem Konzept zur gemeinsamen Sportförderung. In diesen originär kommunalen Bereichen des Sports und der Kultur hatte der Verband Region Stuttgart schon seit seiner Gründung die Möglichkeit, durch ein 2/3-Quorum bei regional bedeutsamen Kongressen, Kultur und Sportveranstaltungen die Trägerschaft zu übernehmen. Durch das Herabsenken dieses Quorums auf eine einfache Mehrheit ist auch hier die Möglichkeit gegeben, dass sich der Verband noch stärker im kulturellen und sportpolitischen Bereich engagiert. Dies kann, insbesondere im Hinblick auf eine Bewerbung der Stadt Stuttgart für die Olympiade 2012, kritisch gesehen werden, wenn man bedenkt, dass für die Trägerschaft solch regional bedeutsamer Veranstaltungen die Verbandsumlage als finanzielle Basis dient<sup>148</sup>.

---

<sup>144</sup> Vgl.: VRS „Organisation & Struktur“ <http://www.region-stuttgart.org/vrs/main.jsp?navid=187&pg=1>

<sup>145</sup> Städtetag BaWü „Umsetzung“

<sup>146</sup> Vgl.: § 3 Abs. 3 GRVS

<sup>147</sup> Vgl.: STZ „Verwaltungsgericht“

<sup>148</sup> Vgl.: STZ „Verwaltungsgericht“

### 3.3.3. Finanzen

#### Finanzielle Regelungen

Abgeleitet aus der Aufgabenstellung gliedern sich die Ausgaben des VRS 1999 in die Bereiche Personal, Verwaltung, Schuldendienst, Wirtschaftsförderung, Planung sowie Verkehrsaufgaben. Die Verkehrsausgaben entfallen hauptsächlich auf die Aufgabenträgerschaft der S-Bahnen und die Finanzträgerschaft des VVS<sup>149</sup>. Auf der Einnahmenseite stehen zum einen die Verbandsumlage, die Verkehrsumlage, diverse Kredite sowie regionale Sicherungsmittel des Bundes. Zusätzlich gibt es Einlagen aus Rücklagen und sonstiges<sup>150</sup>.

Eine der wichtigsten Einnahmequellen des VRS ist die Verbandsumlage. Ihre Ausgestaltung ist in § 22 des GVRS dargelegt. Nach § 1 GVRS kann der Verband eine Umlage von den Gemeinden erheben. Der Allokationsschlüssel dabei ist die Wirtschaftskraft, also die Steuersumme nach dem kommunalen Finanzausgleich. Die Verbandsumlage umfasst alle Kosten außer denen, die für den Bereich Verkehr entstehen bzw. die nicht durch Gebühren oder Förder- oder Drittmittel gedeckt sind. Die Verbandsumlage hat eine Größenordnung von ca. 14 Mio DM pro Jahr für alle Verbandsmitglieder.

Gemäß § 22 Abs. 2 des GVRS erhebt der VRS bei den Mitgliedskreisen sowie der Landeshauptstadt Stuttgart die Verkehrsumlage um seine Ausgaben bzgl. seiner Aufgabe als Nachfolger des Zweckverbandes Nahverkehrsregion Stuttgart zu erfüllen. Hierbei existiert ein Schlüssel der darauf abhebt, dass die Investitionen zu 56 % von der Stadt Stuttgart und von je 18,5 % von den Umlandkreisen zu tragen sind. Die Ausgaben für den Betrieb, bzw. die Verwaltung des VRS werden nach Einwohnerzahl der Kreise und der Landeshauptstadt ermittelt. Die Verkehrsumlage beinhaltet nicht den sogenannten Verkehrslastenausgleich zwischen Stuttgart und den Kreisen. Hier gibt es eine vertragliche Regelung ohne Beteiligung des VRS. Die Verkehrsumlage für den Betrieb stagnierte in den Jahren 1997/98/99 bei ca. 84 Mio. DM. Die Verkehrsumlage für Investitionen stieg allerdings von 0,5 Mio. im Jahr 1994, damals noch in Trägerschaft des Zweckverbandes Nahverkehrsregion Stuttgart (NRS), auf 6,8 Mio. im Jahre 1999.

Die im Bereich Abfallwirtschaft erhobene Abfallumlage ist im Vergleich zur Verbandsumlage zu vernachlässigen. Die Abfallumlage soll die Ausgaben decken, die nicht durch Gebühren ausgeglichen werden können. Die fünf Kreise sowie die Landeshauptstadt Stuttgart erbringen die Abfallumlage.

Ein weiterer großer Haushaltsposten im Haushalt des VRS sind die sogenannten Förder- und Drittmittel für Langzeitprojekte an denen der VRS beteiligt ist. Hier sind insbesondere zu nennen die Projekte Mobilist, PUSH sowie der Internetmarktplatz. Das Gesamtvolumen der Förderungsmittel belief sich im Zeitraum von 1996 bis 1998 auf ca. 100 Mio DM. Nach Ansicht des VRS können diese Mittel indirekt der Wirtschaftsförderung gutgeschrieben werden, da durch diese Mittel weitere Investitionen in der Region Stuttgart initiiert werden sollen.

#### *Finanzwirtschaftliche Funktion: Ausgleich externer Effekte*

Durch die Einsetzung des VRS als Regionalplanungsinstanz sowie als Träger des schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehrs wurde auch das finanzwirtschaftliche Stadt-Umlandproblem auf eine höhere Ebene verlagert. Hierbei dient die Verkehrsumlage und damit indirekt der VRS als Finanzausgleichsmechanismus zwischen der Kernstadt Stuttgart und den umliegenden Kreisen. Der VRS trägt somit in begrenztem Umfang zur interkommunalen Belastungsverschiebung bei. Damit gleicht der VRS volkswirtschaftliche externe Effekte<sup>151</sup> aus. Die Leistungen, die hauptsächlich die Kernstadt erbringt, werden durch die Umlagesystematik<sup>152</sup> des VRS abgegolten.

Die Gesetzesänderung und die damit einhergehende Kompetenzerweiterung des VRS soll keine merkbare Erhöhung der Regionalumlage mit sich bringen. Wie bereits dargestellt, arbeitet der VRS sehr effizient und kostenbewußt. Im Zug der Übertragung der vermehrten Kompetenzen im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) wird allerdings damit gerechnet, dass die Ausgaben des VRS in diesem Bereich ansteigen. Allerdings bleibt

---

<sup>149</sup> Vgl.: VRS „Ausgaben“ <http://www.region-stuttgart.org/vrs/main.jsp?navid=13>.

<sup>150</sup> Vgl.: VRS „Einnahmen“ <http://www.region-stuttgart.org/vrs/main.jsp?navid=14>.

<sup>151</sup> Vgl.: Arnold 71 ff und Woll 192 ff.

<sup>152</sup> Vgl.: § 22 GVRS.

die Kostenträgerschaft auf der kommunalen Ebene, da die Umlagefinanzierung der Region diese zusätzlichen Aufgaben und Ausgaben aufnimmt. Gleichzeitig werden die bisherigen Träger in diesen Bereichen entlastet.

#### **3.3.4. Klagebefugnis**

Die instanzielle Bedeutung des VRS im formalen dreistufigen Verwaltungsaufbau des Landes hängt von der Form der dem VRS eingeräumten Klagebefugnis ab. Grundsätzlich lassen sich dabei zwei Formen unterscheiden, nämlich eine prozessrechtliche (kleine) und eine materiellrechtliche (große) Klagebefugnis. Vom Wirtschaftsministerium wurde bei der Neugestaltung des GVRS die materiellrechtliche Variante bevorzugt. Bei diesem Lösungsweg greift die Klagebefugnis auf der materiellrechtlichen Ebene des Landesplanungsgesetzes. Dabei wird die Regionalplanung als Selbstverwaltungsaufgabe innerhalb des Landesplanungsgesetzes definiert. Als Träger würde die Region Stuttgart genannt werden. Um diese Lösungsvariante umzusetzen, müsste der § 10 Abs. 1 des Landesplanungsgesetzes neu gefasst werden. Diese Variante wurde nicht weiter verfolgt. Sie wäre auch gleichbedeutend gewesen mit der Einrichtung einer vierten Verwaltungsebene in der kommunalen und staatlich instanziellen Hierarchie. Diese Variante hätte es auch der Region ermöglicht, bei Abweichungen vom Regionalplan seitens einer Kommune im Planungsstadium korrigierend einzugreifen. Damit wäre die aus Artikel 28 GG hergeleiteten Planungshoheit der Kommunen sicherlich eingeschränkt worden.

Wahrscheinlich wurde aus diesem Grund von Seiten der Landesregierung die prozessrechtliche Lösung, d.h. die Einräumung einer Klagebefugnis für die Region gegen die Nichtbeachtung von § 4 des Raumordnungsgesetzes des Bundes iVm. § 1 Abs. 4 Baugesetzbuch (BauGB) bzgl. des Verwaltungsrechtes, vorgezogen. Diese Lösungsvariante hat den Nachteil, dass die Klagebefugnis erst gegen genehmigende Verwaltungsakte der Kommunen greift. Dies bedeutet der Verband Region Stuttgart kann erst dann korrigierend eingreifen, wenn von Seiten der Kommune der genehmigende Verwaltungsakt gegenüber dem Bauträger erlassen wird. Die Praxis hat gezeigt, dass dies zu

einer Umgehung der Ziele des Regionalplanes durch die normative Kraft des Faktischen führen kann<sup>153</sup>.

Der prozessrechtlichen Klagebefugnis wird der Vorteil größerer Rechtssicherheit nachgesagt. Nach einer juristischen Stellungnahme des Wirtschaftsministeriums kann bei der materiellrechtlichen Lösung nicht ausgeschlossen werden, dass das Verwaltungsgericht bei atypischen Sachverhalten das Bestehen einer Klagebefugnis der Verbandsregion Stuttgart negiert<sup>154</sup>.

Durch die Einräumung der Klagebefugnis für den VRS wird dem Verband im Bereich der Regionalplanung eine Rechtsposition zugestanden, die in ihrer prozessrechtlichen Variante die kommunale Planungshoheit gemäß Artikel 1 der Landesverfassung und Artikel 28 des Grundgesetzes tangiert. Die deutliche Schwäche des VRS in diesem Bereich, die durch die Urteilsfindung des Verwaltungsgerichts Baden-Württemberg vom 09. Juni 1998<sup>155</sup> aufgezeigt wurde, wird dadurch abgemildert. Im o.g. Urteil war eine Klagebefugnis des VRS gegen die Erteilung einer Baugenehmigung für ein Einkaufszentrum mit dem Fehlen eigener Rechte im Sinne des § 42 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) abgelehnt worden.

Theoretisch wird schon alleine durch die prozessrechtliche Variante der Klagebefugnis die regionale und kommunale Planungskompetenz bzw. die kommunalen und regionalen Planungsmassnahmen wesentlich stärker miteinander verwoben.

Die Zuweisung der Klagebefugnis ist auch ein deutliches Signal hinsichtlich des kommunalen Planungsgebots und der diesbezüglichen Abstimmung, die im Landesplanungsgesetz festgelegt wurde. Allerdings wird das Planungsgebot wie bisher nur im Wege der kommunalen Aufsicht durchgesetzt. Der Schutz der kommunalen Planungshoheit bleibt damit erhalten.

Der VRS selbst kritisiert die Praxis der gegenwärtig gültigen Regelung, wonach er erst dann gerichtlich reagieren kann, wenn der genehmigende VA seitens der jeweiligen Stadt gegenüber dem Bauträger bereits erteilt ist.

---

<sup>153</sup> Vgl.: STN „IHK“ und „Einspruch“.

<sup>154</sup> vgl. Schreiben Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg vom 08.06.1999, Umsetzung der Eckpunkte für die Weiterentwicklung des VRS.

<sup>155</sup> Verwaltungsgerichtshof „8 S 1093/98“ und „8 S 1094/98“.



Die dem VRS eingeräumte Klagebefugnis richtet sich in ihrer Zielrichtung gegen genehmigende Verwaltungsakte im Rahmen kommunaler Baugenehmigungsverfahren. Funktionell kann man damit sagen, dass der VRS damit eine Art Aufsichtsfunktion über die Bauleitplanung der Kommunen wahrnehmen könnte. Es besteht damit die Möglichkeit der Überschneidung mit dem Zuständigkeitsbereich der Landkreise bzw. für regional bedeutsame Bauvorhaben, der Regierungspräsidien. Die angedachte Variante einer grossen, d.h. materiellrechtlichen Klagebefugnis der Region wurde nicht weitergeführt.

In diesem Fall wäre einer – der Entstehung nach kommunalen – Institution faktisch landeshoheitliche Kompetenz übertragen worden, nämlich die der Aufsicht über Ziele der Raumordnung.