

4. Institutionelle Entwicklungsmodelle

4.1. Der Regionalkreis Stuttgart hergeleitet am Beispiel des Regionalkreis Hannover

4.1.1. Darstellung beispielhafter Regionalmodelle

Um die institutionelle Weiterentwicklung der Region Stuttgart einschätzen zu können, ist es sinnvoll, sich an bereits bestehenden Regionalmodell in anderen Flächenländern zu orientieren. Ähnliche Ausgangssituationen wie in Stuttgart findet man u.a. im Ruhrgebiet sowie in den Ballungsräumen Frankfurt, München und Hannover²²¹.

Der Kommunalverband Ruhrgebiet²²²

Der Kommunalverband Ruhrgebiet ist zuständig für die Freiraumsicherung, Freizeit-, Landschafts- und Erholungsplanung, die Abfallwirtschaft und weitere, unbedeutendere Aufgaben. Mitglieder des KVR sind die elf kreisfreien Städte sowie die vier Kreise des Ruhrgebiets. Entscheidendes Organ ist die Verbandsversammlung. Die Mitglieder dieser Kammer werden durch die Räte der Mitgliedskommunen gewählt. Der KVR wird flankiert von den Bezirksregierungen, den dort verankerten Bezirksplanungsräten und den für soziale Belange zuständigen Landschaftsverbänden. In Nordrhein-Westfalen gibt es rege Diskussionen über die zukünftige Ausgestaltung der administrativen Mittelinstanz²²³.

²²¹ Ballungszentren wie z.B. die Metropol-Region Hamburg, Bremen und sein Umland oder der Verdichtungsraum Rhein-Neckar können aufgrund der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nicht als Orientierungsmodell dienen.

²²² Kommunalverband Ruhrgebiet; <http://www.nrw.de/landnrw/nrwlex/lexlandverb.htm>; Fürst 190 ff.

²²³ Vgl.: Kapitel 7.4.3.

Der Regionale Planungsverband München²²⁴

Der Regionale Planungsverband München leitet sich aus dem bayerischen Landesplanungsgesetz (BayLPIG) ab. Er ist eine von 18 Planungsregionen des Landes Bayern. Hauptaufgabe des RPV ist die Regionalplanung für den Großraum München. Der RPV erstreckt sich auf die Stadt München und auf deren acht Umlandkreise. Insgesamt leben 2,4 Millionen Einwohner im Verbandsgebiet. Mitglieder sind 194 Kommunen. Jede Kommune entsendet einen Abgeordneten in die Verbandsversammlung, wobei nach Einwohnerzahlen gewichtet abgestimmt wird. Die Verbandsversammlung wählt 30 Mitglieder in den Planungsausschuß. Ähnlich wie der VRS besitzt auch der RPV eine Geschäftsstelle. Die Regierung Oberbayern stellt einen Regionsbeauftragten. Die Regierung ist gemäß Art 5. BayLPIG höhere Planungsbehörde und damit für die Genehmigungen der Bauleitpläne zuständig.

Der Planungsverband Frankfurt Region RheinMain [sic.]²²⁵

Mit dem Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19. Dezember 2000 wurde der Planungsverband Frankfurt Region RheinMain [sic.] mit Wirkung vom 1. April 2001 gebildet. Er ist der Nachfolger des Umlandverbands Frankfurt. Hauptaufgabe ist die Aufstellung des Flächennutzungsplans für das Gebiet der 75 Mitgliedsstädte und -gemeinden. Der Verband erstreckt sich auf die kreisfreien Städte Frankfurt und Offenbach, die Landkreise Hochtaunus, Main-Taunus und Offenbach sowie auf manche Städte der Kreise Main-Kinzig, Wetterau und Groß-Gerau. Hauptorgan ist die Verbandsversammlung, in der die Mitglieder mit unterschiedlichen Stimmenanteilen vertreten sind.

Politisch interessant ist, dass, obwohl der Verband sich auch um die Bereiche Wirtschaftsförderung und Tourismus kümmern soll, die Oberbürgermeisterin von Frankfurt eine Regionalkonferenz²²⁶ einberufen hat, die sich ebenfalls dieser Themen annimmt. Wie in

²²⁴ RPV Region München, http://www.region-muenchen.com/region/body_reg.htm, Fürst Regionalverbände 251 ff.

²²⁵ Planungsverband Frankfurt, <http://www.pvfrm.de/struktur/verband.asp>; Fürst Regionalverbände 33 ff.; Rautenstrauch 233 ff..

²²⁶ Vgl.: Münster 35

Bayern oder in Baden-Württemberg sind auch in Hessen die Regierungspräsidien weiterhin für die Genehmigung der Bauleitpläne zuständig.

Aus den oben dargestellten Modellen lassen sich mehrere Gründe ableiten, warum sie nicht als Imitationsmodell für die Region Stuttgart dienen können: Im Gegensatz zum VRS hat keines der anderen Regionalmodelle eine direkt gewählte Kammer. Die Übernahme einer nur mittelbar legitimierten Kammer wäre sicherlich aus demokrathietheoretischer Sicht ein Rückschritt.

Die nordrhein-westfälische Mittelinstanz ist noch weiter ausdifferenziert wie die in der Region Stuttgart. Sie ist damit noch weniger den Anforderungen der Globalisierung und des Wettbewerbs unter den Kommunen gewachsen.

Der Planungsverband Frankfurt ist zum einen nur für die Aufstellung des Flächennutzungsplans zuständig. Damit agiert er unterhalb der Ebene der Regionalplanung. Zu anderen entspricht der neue Zuschnitt des Planungsverbandes nicht der Forderung, dass sich der Verwaltungsbezirk auf den Planungsraum erstrecken sollte. Vielmehr sind Landkreise nur zum Teil in den Planungsraum integriert.

Die Münchner Lösung entspricht als Planungsregion ungefähr der jetzigen Stellung des VRS. Allerdings ist damit keine Lösung für den Konflikt Planungshierarchie vs. Genehmigungshierarchie gefunden. Zudem ist die Verbandsversammlung des RPV nicht direkt gewählt.

Als Beispiel für eine sehr weitgehende institutionelle Lösung des Stadt-Umlandproblems dient der Regionalkreis Hannover. Mit ihm wird eine Auflösung des Konflikts zwischen Planung und Genehmigung, wie auch eine Verschlankung der Verwaltung angestrebt. Das Regionalparlament Hannover soll im November 2001 direkt von den Bürgerinnen und Bürgern gewählt werden.

Aufgrund der oben dargestellten Nachteile der anderen Regionalmodelle und weil die Regionen Hannover und Stuttgart grundsätzlich vergleichbar sind, wird der Regionalkreis Hannover wahrscheinlich als sogenanntes „Best-Practice-Beispiel“ und somit als Imitationsmodell in die politische Diskussion um die zukünftige administrative Ausgestaltung innerhalb der Region Stuttgart Eingang finden. Dies ist um so wahrscheinlicher, da es

innerhalb Baden-Württembergs keine andere vergleichbare regionale Situation gibt und die politischen Akteure unsicher über die weitere administrative Entwicklung sind.

4.1.2. Historie, organisatorische Struktur und Aufgaben der Regionen Hannover und Stuttgart

Historischer Abriss über die Entwicklung innerhalb der Regionen

Obwohl das Niedersächsische Raumordnungs- und Landesplanungsgesetz mit der Zuständigkeitsverlagerung der Regionalplanung auf die Landkreise eine Identität zwischen Verwaltungsbezirken und Planungsräumen geschaffen hat, stellt sich auch in der Region Hannover die Frage nach einer Lösung der Stadt-Umlandproblematik, die sich durch die Stellung der Landeshauptstadt Hannover in Bezug auf die Umlandgemeinden ergibt. Der Lösungsweg, der hierfür in Hannover nun vorgegeben ist, besteht im Aufbau eines Regionalkreises. Die Regionalkreislösung wurde auch bei der Diskussion um die institutionelle Weiterentwicklung der Region Stuttgart Anfang der 90er Jahre diskutiert. Der Landesgesetzgeber lehnte diese Möglichkeit aber ab²²⁷.

Der Weg, der nun in Niedersachsen beschritten wird, könnte auch für die Region Stuttgart als Vorbild dienen, insbesondere wenn man berücksichtigt, dass es sich bei den Ballungsräumen Hannover und Stuttgart um den gleichen Ballungsraumtyp, nämlich den Großstadttyp, handelt²²⁸. In beiden Regionen spielen die Landeshauptstädte die dominierende Rolle. Beide Landeshauptstädte sind über 500.000 Einwohner groß und ähneln sich in der Funktion für das Land²²⁹.

Durch Gesetz wurde schon 1962 ein Verband Großraum Hannover als öffentlich-rechtliche Körperschaft institutionalisiert. Diesem Verband wurde als wichtigste Aufgabe die Unterstützung und Abstimmung der Planung hinsichtlich der Entwicklung der Verbandsmitglieder zugeschrieben. 1970 wurden die Kompetenzen des Verbandes Großraum Hannover ausgebaut, indem ihm die Verantwortung für den öffentlichen Personennahverkehr übertragen wurde. Diese zweckverbandliche Konstruktion überstand auch die Verwaltungsgebietsreform von 1974 im Land Niedersachsen. Die Idee, die Aufgabenbereiche des Zweckverbandes auf eine Gebietskörperschaft zu übertragen, scheiterte an den

²²⁷ Vgl.: Wolf 162 ff.

²²⁸ vgl. Thieme 181 ff.

²²⁹ Hauptstadtfunktion.

unterschiedlichen politischen Interessen, die sich hauptsächlich in den Modellen Regionalkreis versus Regionalstadt manifestierten²³⁰. Da man zu diesem Zeitpunkt nicht zu einer institutionellen Lösung fand, wurden die Kompetenzen des Großraumverbandes gestärkt. Ziel blieb aber weiterhin, unter Fortfall einer Ebene, eine für den Gesamtraum verantwortliche Gebietskörperschaft zu errichten. Die formalorganisatorischen Veränderungen des Verbandes 1980 und 1992 stellten keine Weiterentwicklung hinsichtlich eines kompetenten Zugewinns dar²³¹. Erst 1996 wurde das Thema der institutionellen Weiterentwicklung der Region Hannover durch die damaligen Hauptverwaltungsbeamten des Landkreises Hannover, der Landeshauptstadt Hannover sowie des Kommunalverbandes Großraum Hannover wieder aufgegriffen²³². Sie schufen ein Modell, das als Grundlage für den nun vorliegenden Gesetzentwurf²³³ zur Schaffung eines Regionalkreises Region Hannover dient. Dieses Modell, das nicht nur eine aufbauorganisatorische Veränderung innerhalb der Region Hannover vorsieht, sondern auch eine Funktionalreform beinhaltet, nahmen die Entscheidungsgremien der betroffenen Gebietskörperschaften, also der Stadtrat der Landeshauptstadt Hannover sowie der Kreistag des Landkreises Hannover und die Verbandsversammlung des Kommunalverbandes Großraum Hannover an. Durch dieses kommunale Votum nahm die Landesregierung ihre Arbeit hinsichtlich der Schaffung neuer Verwaltungsstrukturen in der Region Hannover wieder auf. Erklärtes Ziel ist es, „eine Kommunalpolitik aus einer Hand zu ermöglichen, um so im nationalen und internationalen Wettbewerb konkurrenzfähig zu bleiben. Die Umgestaltung des Verwaltungsaufbaus geht einher mit einer Funktionalreform, die Aufgaben von der Bezirksregierung Hannover auf die Region Hannover und von der Kreisebene auf die regionsangehörigen Gemeinden verlagert“²³⁴.

Vergleicht man diese historische Entwicklung, stößt man auf Parallelen zur Entwicklung der Region Stuttgart. In Baden-Württemberg wird versucht das Stadt-Umlandproblem mit Hilfe kommunalverbandlicher bzw. zweckverbandlicher Lösungen zu entschärfen. Auch zeitlich sind Parallelitäten festzustellen, so wurde 1962 der regionale Planungsverband Mittlerer Neckarraum gegründet. Auch in Baden-Württemberg konnte in

²³⁰ Vgl.: Wolf 58 ff.

²³¹ Vgl.: Mecking 241 ff.

²³² Vgl.: Kommunalverband Entwicklung neuer Organisationsstrukturen 1 ff.

²³³ Vgl.: Gesetzentwurf über die Region Hannover (GRH).

²³⁴ Vgl.: Gesetzentwurf über die Region Hannover (GRH) „Begründung Allgemeiner Teil“ 2.

der Zeit der Verwaltungsreform von 1968 – 1974 keine institutionelle Lösung nach dem Prinzip Deckungsgleichheit von Verwaltungsbezirk und Planungsraum gefunden werden. Mit dem Regionalverbandsgesetz wurde zum 01.01.1973 der Regionalverband Mittlerer Neckar als Planungsregion geschaffen. Der Regionalverband Mittlerer Neckar löste damit den regionalen Planungsverband Mittlerer Neckarraum ab. Als Ergänzung zum Regionalverband Mittlerer Neckar wurde 1974 der Nachbarschaftsverband Stuttgart gegründet. Er war von seinem Bezirk her nicht deckungsgleich mit dem Regionalverband. Auch umfasste er nur ca. die Hälfte der Einwohner der heutigen Region Stuttgart. Der Nachbarschaftsverband war vor allem für die Abstimmung der vorbereitenden Bauleitplanung zuständig. Daraus sollte der Verband einen einheitlichen Flächennutzungsplan für das Verbandsgebiet erstellen²³⁵.

Einen grundsätzlichen Unterschied in der Entwicklung gibt es nun seit 1994. In Baden-Württemberg wurde der Weg der verfahrensrechtlichen Kompetenzausweitung im Zusammenhang mit einer institutionellen Neugestaltung für die Region gewählt. Das Gesetzeswerk zum Verband Region Stuttgart von 1994 beinhaltet sowohl eine aufbauorganisatorische wie auch eine kompetenzmäßige Weiterentwicklung. Die Weiterentwicklung durch das Gesetz von 1999 stellt allerdings hinsichtlich seiner Problemlösungskapazität nur einen Kompromiss dar. Schon die Einrichtung der Klagebefugnis und die damit zusammenhängende Form der Institutionalisierung der Region Stuttgart ist weitgehend strittig verlaufen²³⁶. Die Möglichkeit den Planungsraum mit einem Verwaltungsbezirk klassischer Art, also Landkreis oder Regierungspräsidium, gleichzusetzen wurde verworfen. Vielmehr wurde eine reine verfahrensrechtliche bzw. kompetenzerweiternde Lösung gewählt.

In Niedersachsen wurde unter der Prämisse den dreigliedrigen Verwaltungsaufbau beizubehalten ein aus institutioneller Sicht konsequenter Weg beschritten. In Baden-Württemberg stellt sich im Gegensatz zu Niedersachsen die Frage, ob ein faktisch existierender vierstufiger Verwaltungsaufbau nur für die Region Stuttgart in puncto Regionalplanung bestehen bleiben soll. Die Kritik von Seiten der anderen Regionen in Baden-Württemberg die eine Gleichstellung mit der Region Stuttgart fordern, hat sich öffentlich bereits geregt²³⁷. Damit würde aber im gesamten Land die Struktur der Regionalplanung einen vierstufigen Aufbau erhalten. Dies kann angesichts der politischen Zielsetzung im Zuge der

²³⁵ Vgl.: Wolf 43 ff und Mecking 231 ff.

²³⁶ Vgl.: STN „Neuer Streit“; „IHK: Klagerecht“ u. STZ „Gemeindetag gegen Klagerecht“; „Landkreistag für Klagerecht“; „Region beharrt“.

Landesverwaltungsreform an einem dreistufigen Verwaltungsaufbau festzuhalten, zu weiteren Konflikten führen²³⁸.

Die organisatorische Struktur

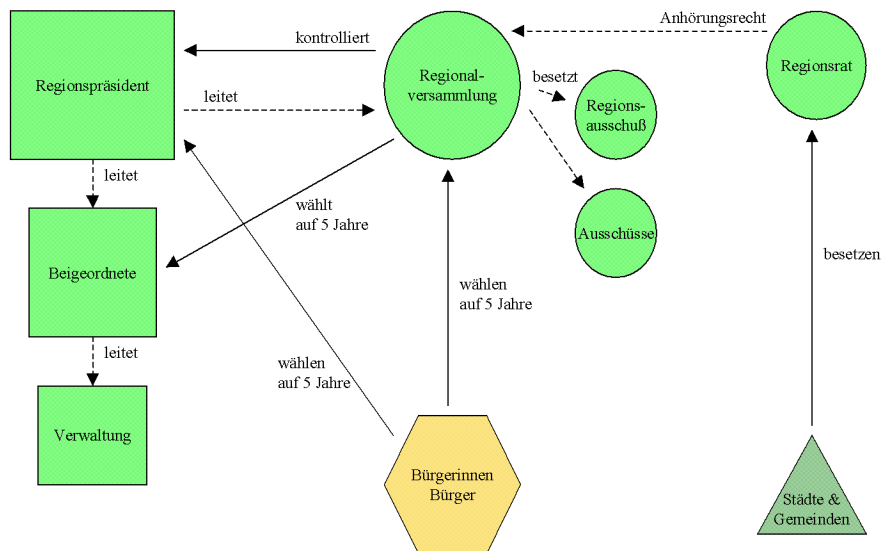
Gemäß Art. 2 § 7 des Gesetzes über die Region Hannover (GRH) weist die Region Hannover parallel zur Landkreisordnung des Landes Niedersachsen eine Regionalversammlung auf, die dem Kreistag entspricht, einen Regionsausschuss, der dem Kreisausschuss entspricht, und der Regionspräsidenten hat eine einem Landrat vergleichbare Stellung²³⁹. Gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG ist ein demokratisch gewähltes Vertretungsorgan innerhalb eines Kreises notwendig. Der Kreistag ist im Grunde genommen von seiner Funktion her gleichgesetzt mit dem Gemeinderat einer Stadt. Auch die Rolle des Hauptverwaltungsbeamten ist in ganz Deutschland ungefähr deckungsgleich. Unterschiede gibt es allerdings darin, ob der Landrat bzw. der Oberkreisdirektor direkt gewählt oder durch den Kreistag ermittelt wird. Ein großer Unterschied besteht hinsichtlich der niedersächsischen und der baden-württembergischen Landkreisordnung darin, dass die baden-württembergische Landkreisordnung das Organ des Kreisausschusses nicht kennt. Der Kreisausschuss hat gemäß § 49 ff der Niedersächsischen Landkreisordnung (NLO) Organstellung. Er entscheidet über alle Angelegenheiten, die nicht vom Kreistag bzw. vom Landrat entschieden werden. Insgesamt ist er von seiner Funktion her der Funktion des Verwaltungsausschusses vergleichbar, den die baden-württembergischen Landkreise kennen, allerdings nicht als Organ, sondern als beschließender Ausschuss. In beiden Ausschussformen werden die Entscheidungen des Kreistages normalerweise politisch debattiert, behandelt und eine Entschlussempfehlung abgegeben, sofern nicht ein eigener Beschluss tragend ist. Man kann sagen, dass die Niedersächsische Landkreisordnung formalrechtlich den Kreisausschuss zwar als Organ festsetzt und somit verglichen mit der Landkreisordnung Baden-Württemberg über deren Verwaltungsausschuss stellt. Allerdings ist davon auszugehen, dass beide Ausschüsse die gleiche Funktion in der Beschlussystematik des Landkreises einnehmen. Der Regionsausschuss des Regionalkreises Hannover besteht aus dem Regierungspräsidenten sowie sechs weiteren stimmberechtigten Regionsabgeordneten. Es steht der Regionalversammlung frei, die Sitzzahl auf acht oder zehn Regionsabgeordnete zu erhöhen.

²³⁷ Vgl.: STZ „Region Franken“, „Konfektionsware“ und STN „Stuttgarter Modell“.

²³⁸ Vgl.: STN „geht zu weit“.

Der Regionausschuss sowie die anderen Ausschüsse werden nach D'Hondt besetzt. Die Fraktionen, die nach D'Hondt²⁴⁰ keinen Sitz im Regionausschuss erhalten, können ein Mitglied mit beratender Stimme in den Regionausschuss entsenden.

Schaubild 7: Organigramm des Regionalkreises Hannover²⁴¹



²³⁹ Vgl.: Artikel 1 § 6 Abs. 1 GRH und NLO §§ 55 ff.

²⁴⁰ Vgl.: Digi 60 ff.

Die regionalen Kammern und die Wahlmodi

In Anlehnung an die Niedersächsische Landkreisordnung ist die Regionalversammlung das Hauptorgan der Region Hannover²⁴². Mitglieder sind der Regionspräsident sowie die Regionsabgeordneten. Die Regionsversammlung hat 84 ordentliche Mandate zu vergeben. Die erste Wahl wird voraussichtlich²⁴³ im November 2001 stattfinden und die Wahlperiode beträgt fünf Jahre. Diese 84 Mandate würden, wenn man der Systematik aus § 27 NLO folgt, ungefähr 1,1 Mio. Einwohner repräsentieren. Man kann sagen, dass sich die absolute Zahl der kommunalen Mandatsträger in der Region Hannover um 14 Sitze mehrt.

Auf die Region Stuttgart übertragen, könnte man, wenn man in Baden-Württemberg auch die systematische Landkreisordnung²⁴⁴ berücksichtigt, auf 164 Regionsabgeordnete für die Region Stuttgart kommen. Das jetzige Regionalparlament des VRS hat aber z.Zt. nur 90 Sitze. Das entspricht ungefähr der Größe der Regionsversammlung des Regionalkreises Hannover. Allerdings, wie oben schon ausgeführt, ist bei einem Einwohnerverhältnis von 1:2,35 die Repräsentationsdichte in der Region Stuttgart wesentlich niedriger. Man könnte also überlegen, die Sitzzahl bei einem Regionalkreis Stuttgart zu erhöhen. Ob als Obergrenze aus stilistischen Gründen dann die Sitzzahl des Landtags genommen werden sollte, ist Entscheidungssache.

Hinsichtlich des Wahlmodus und der Wahlperiode, des Sitzerwerbs, des Sitzverlustes sowie der Rechtsstellung der Regionsabgeordneten in Hannover gibt es keine großen Unterschiede zur jetzigen Handhabung der baden-württembergischen Landkreisordnung oder zu den Regelungen im Gesetz über die Region Stuttgart. Ein wenig bedeutender, wahlpolitisch revidierbarer, bzw. aus politischen Gründen entstandener Unterschied bezieht sich auf das Recht zur Wahl der Mitglieder der Regionalversammlung. In Niedersachsen ist das Wahlalter für das aktive Wahlrecht auf die Vollendung des 16. Lebensjahres herabgesetzt

²⁴¹ Abgeleitet aus dem GRH-Entwurf.

²⁴² Vgl.: Benz Parlamentarische Formen in der Regionalplanung 9ff und 36 ff.

²⁴³ Vgl.: Kommunalverband Umsetzung neuer Organisationsstrukturen 76 und aber auch STZ „Region Hannover kommt nicht voran“.

²⁴⁴ Vgl.: § 20 Abs. 2 LKrO.

worden. Viel eminenter dagegen ist die Regelung, die in § 28 des 2. Artikels des GRH getroffen wurde. Demnach ist ein Sitz in der Regionalversammlung mit der Tätigkeit als hauptamtlicher Bürgermeister einer der Region angehörenden Gemeinde unvereinbar. Diese Unvereinbarkeitsregelung bezieht sich auch auf die ständigen Stellvertreter des Regionalpräsidenten, also auf die Beigeordnetenbank.

Eine Übernahme dieser Regelung für einen Regionalkreis Stuttgart würde den Bruch mit einer kommunalpolitischen Tradition darstellen. Sowohl in den Kreistagen der Region Stuttgart wie auch im Regionalparlament des VRS sitzen Bürgermeister und Oberbürgermeister in großer Zahl. So kandidierten allein für die 2. Wahlperiode des Regionalparlaments Stuttgart 58 Bürgermeister oder Oberbürgermeister, die entweder amtierend oder außer Dienst sind. Insgesamt ist die Stellung der Bürgermeister und Oberbürgermeister innerhalb des Regionalparlaments von großer Bedeutung²⁴⁵. Die Übernahme der Unvereinbarkeitsregel auf ein Regionalkreismodell in der Region Stuttgart ist deshalb unwahrscheinlich. Hinsichtlich der Kommunalaufsicht ist die niedersächsische Konstruktion allerdings beachtenswert. Durch diese Regelung wird vermieden, dass die, die kontrolliert werden, im Hauptgremium des Kontrolleurs sitzen.

Ein weiteres Argument für die Unvereinbarkeitsregelung besteht darin persönlichen Interessenskonflikten von Mandatsträgern hinsichtlich der Abwägung von regionalen und heimatstädtischen Interessen vorzubeugen: Bezüglich der Planungsmöglichkeiten eröffnen sich für regional aktive Bürgermeister und Oberbürgermeister über den Weg der Mitgliedschaft in einer regionalen Kammer kommunalpolitische Möglichkeiten, wichtige Projekte für ihre Städte und Gemeinden rascher voranzubringen²⁴⁶. Hier stellt sich die Frage, ob ein Bürgermeister oder ein Oberbürgermeister das Wohl der Region über das Wohl seiner Stadt stellen kann oder will. Dem könnte man entgegen, dass auch Mandatsträger, die nicht hauptamtlich als Bürgermeister oder Oberbürgermeister tätig sind, nach lokalen Präferenzen abstimmen könnten. Allerdings wirkt der Fraktionszwang auf ein normales Mitglied wesentlich stärker als auf einen Oberbürgermeister, der sein Verhalten und Handeln nach fünf bzw. nach acht Jahren bei seiner Wiederwahl der Gemeinde- oder Stadtbevölkerung gegenüber rechtfertigen muss.

²⁴⁵ Vgl.: STZ „Ein Parlament“.

²⁴⁶ Vgl.: Benz Parlamentarische Formen in der Regionalplanung 64 ff und 69 ff.

Auch hinsichtlich der Bildung der Ausschüsse der Regionalversammlung besteht eine große Deckungsgleichheit zwischen der Niedersächsischen Regelung und der baden-württembergischen²⁴⁷. Im Regionalausschuss der Region Hannover werden gemäß Art. 2 § 52 GRH die Beschlüsse der Regionalversammlung vorberaten. Von seiner Funktion her ähnelt dieser Regionalausschuss dem Verwaltungsausschuss der Kreistage.

Der Regionalpräsident

Analog zu § 55 der Niedersächsischen Landkreisordnung wird auch der Regionspräsident der Region Hannover direkt vom Volk auf 5 Jahre gewählt. Seine Wahl findet gleichzeitig mit der Wahl zur Regionalversammlung statt. Diese Art der Direktwahl ist in Baden-Württemberg für die Landräte noch unbekannt. In Niedersachsen und in Bayern²⁴⁸ allerdings ist die Direktwahl der Landräte gesetzlich verankert.

Für die Region Stuttgart würde dies bedeuten, dass die bisherige Unterscheidung zwischen politischem Verbandsvorsitzenden und Regionaldirektor entfallen würde. Überdies ist diese Aufteilung in eine Doppelspitze ein Systembruch innerhalb des Kommunalsystems in Baden-Württemberg, das von der Süddeutschen Ratsverfassung geprägt ist. Die jetzt gefundene organisatorische Lösung mit der Doppelspitze ähnelt eher der ehemaligen Aufteilung zwischen Oberbürgermeister und Oberstadtdirektor in den Ländern Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen. Allerdings wurde in beiden Ländern gesetzlich die Doppelspitze abgeschafft und ein Modell, ähnlich wie das der Süddeutschen Ratsverfassung, eingeführt. Wie bei einer Doppelspitze üblich ist die praktische Bedeutung der beiden Positionen, Verbandsvorsitzender und Regionaldirektor, von der Besetzung abhängig. Durch den schnellen Wechsel der Personen der Verbandsvorsitzenden konnte kontinuierlich eine Verlagerung der Gewichtung der politischen Stellung zugunsten des Regionaldirektors beobachtet werden²⁴⁹. Die Übernahme des hannoverschen Modells, also die Direktwahl des Regionalpräsidenten, würde in erster Linie dazu führen, dass es zu einem direkten Wahlkampf um dieses Amt käme, und zum anderen, dass die organisatorische Aufgliederung

²⁴⁷ Vgl.: § 35 LKrO.

²⁴⁸ Das Bundesland Bayern wird hier deswegen erwähnt, weil in Kapitel 7 auf den bayerischen Verwaltungsaufbau Bezug genommen wird.

²⁴⁹ Insbesondere wurde dies beim Rücktritt des Vorsitzenden der Regionalversammlung Helmut Xander deutlich.

Verbandsvorsitzender/Regionaldirektor der Vergangenheit angehören würde. Die politische Stellung eines solchen direkt gewählten Regionalpräsidenten, auch hinsichtlich seiner demokratischen Legitimation z.B. gegenüber einem Regierungspräsidenten, ist nicht zu unterschätzen. Auch kann man annehmen, dass die Stellung des Oberbürgermeisters der Stadt Stuttgart hinsichtlich seiner politischen Einflussmöglichkeiten gegenüber einem direkt gewählten Regionalpräsidenten geschwächt werden würde. Wenn man konsequent dem Prinzip folgt, die Regelungen für die Region aus der Landkreisordnung zu übernehmen, so würde sich in Baden-Württemberg ergeben, dass der Regionalpräsident, im Gegensatz zu Hannover, auf acht Jahre gewählt werden würde und die Regionalversammlung, bzw. das Regionalparlament, nur auf fünf Jahre. Dies würde dazu führen, dass die Wahl zum Regionalpräsidenten sehr stark der Wahl zu einem Oberbürgermeister ähnelte. Der Regionspräsident hätte zudem in Stuttgart den Vorteil der temporären Kontinuität gegenüber der Regionalversammlung. Er hätte demnach eine etwas stärkere Stellung als sein Pendant in Hannover. Auch die Regelung hinsichtlich des passiven Wahlalters würde sich wahrscheinlich nach der baden-württembergischen Landkreisordnung richten. Wenn in Hannover schon Bürgerinnen und Bürger ab dem 23. Lebensjahr zum Regionspräsidenten gewählt werden können²⁵⁰, so wäre dies in Baden-Württemberg in Anlehnung an die Landkreisordnung wahrscheinlich auch für den Regionalkreis Stuttgart erst ab dem 30. Lebensjahr²⁵¹ möglich. Zudem ist das Wiederwahlalter in Baden-Württemberg auf 63 Jahre begrenzt, wohingegen es in Hannover auf 65 Jahre ausgedehnt ist. Hinsichtlich der Abwahlmöglichkeit sieht § 57 des GRH vor, dass der Regionspräsident auf Antrag abgewählt werden kann. Diese Regelung ist in Baden-Württemberg unbekannt. Hinsichtlich der Zuständigkeiten sind die Regelungen, die das GRH trifft und jene Regelungen, die in den §§ 40 ff der baden-württembergischen Landkreisordnung festgelegt sind, weitestgehend identisch. Auch hinsichtlich der repräsentativen Vertretung, der Leitung der Rechts- und Verwaltungsgeschäfte sowie des Einspruchsrechts gegen gesetzeswidrige Beschlüsse sind die Regelungen in Niedersachsen und in Baden-Württemberg weitestgehend deckungsgleich.

Aus politischer Sicht ist die Regelung mit einem Regionspräsidenten wesentlich vorteilhafter als die der Zweiteilung in Verbandsvorsitzender und Regionaldirektor. Wie die Praxis zeigt, ist die politische Stellung der einzelnen Positionen, Verbandsvorsitzender und Regionaldirektor, davon abhängig, welche Persönlichkeiten diese Ämter bekleiden bzw. wie

²⁵⁰ Vgl.: Artikel 2 § 56 Abs. 4 GRH.

²⁵¹ Vgl.: § 38 LKrO .

lange einzelne Personen diese Positionen innehaben. Die Diskontinuität bei der Besetzung des Verbandsvorsitzenden (5 Verbandsvorsitzende seit der Gründung des VRS) führt in der Praxis zu einer Verschiebung der politischen Gewichtung zugunsten des Regionaldirektors. Eine Machtverlagerung durch Kontinuität, wie sie vorliegt, kann aus demokratiethoretischer Sicht nicht positiv bewertet werden. Politische Entscheidungen und politische Positionen müssen durch Wahlen legitimiert oder sanktioniert werden können, sollen sie einem demokratischen Anspruch genügen. Eine Legitimation bzw. Sanktion ist allerdings für die Wähler erst dann möglich, wenn sie nachvollziehen können, welche Person bzw. welche Position welche Entscheidungsbefugnisse hat.

Die Bediensteten

Das Gesetz über die Region Hannover bietet die Möglichkeit, neben dem Regionspräsidenten weitere leitende Bedienstete in das Beamtenverhältnis auf Zeit zu berufen²⁵². Diese Personen führen die Bezeichnung Regionsrätin bzw. Regionsrat. Der erste allgemeine Vertreter führt den Titel Erster Regionsrat. Explizit ist aufgeführt, dass ein Zusatz das Fachgebiet des leitenden Beamten kennzeichnet. Diese Regelung ist der baden-württembergischen Landkreisordnung unbekannt. Sie entspricht in ihrer Ausgestaltung vielmehr den Regelungen, die die Gemeindeordnung Baden-Württemberg in den § 40 ff über die Beigeordneten und Stellvertreter des Bürgermeisters festschreibt. Eine besondere Regelung hinsichtlich der erforderlichen Eignung, Befähigung und Sachkunde bietet das Gesetz der Region Hannover nicht. Allerdings kann man erwarten, dass der § 65 GRH durch eine Verwaltungsverordnung näher definiert wird.

Der niedersächsische Regionalkreis sieht keine Regelung vor, die ungefähr der Regelung des § 50 Abs. 2 S. 3 der Gemeindeordnung Baden-Württemberg entspricht²⁵³. Danach sollte sich das Kräfteverhältnis der gemeinderätlichen Fraktionen auf der Beigeordnetenbank widerspiegeln. Eine solch Regelung hat in Niedersachsen weder Tradition noch ist sie dort vorgesehen. In Baden-Württemberg könnte man diese Regelung auf das Regionalkreismodell anwenden. In der Landkreisordnung Baden-Württemberg ist allerdings eine solche Ausgestaltung mangels der rechtlichen Fundierung der Position des Beigeordneten in Bezug auf Landkreise nicht vorgesehen. Man könnte dagegen die Regelung

²⁵² Vgl.: Art. 2 § 65 GRH.

des § 50 der Landkreisordnung übernehmen, nachdem wenigstens ein Fachbeamter für das Finanzwesen zu bestellen ist.

Regionsrat

Wie oben erläutert, ist es den hauptamtlichen Bürgermeistern der Region Hannover verwehrt, Sitz und Stimme in der Regionalversammlung zu erwerben. Als Ausgleich dafür sieht der Niedersächsische Gesetzgeber den sogenannten Regionsrat vor. Der Regionsrat wird für die Dauer der Wahlperiode der Regionsabgeordneten gebildet. Er ist das Gremium für die Hauptverwaltungsbeamten, d.h. für die Bürgermeister und Oberbürgermeister der Gemeinden der Region Hannover. Im Grunde genommen ist der Regionsrat eine zweite Kammer innerhalb der Region Hannover, in der die Bürgermeister und Oberbürgermeister Vorschläge unterbreiten, Anregungen geben und Bedenken äußern können. Größere Kompetenzen werden ihnen im Regionsrat²⁵⁴ nicht eingeräumt. Allerdings hat der Vorsitzende des Regionsrates das Recht in der Regionalversammlung, im Regionsausschuss bzw. in den Ausschüssen der Regionalversammlung gehört zu werden. Dem Regionsrat obliegt es, für Teilbereiche bzw. zur Vorbereitung seiner Sitzung oder seiner Beschlüsse Ausschüsse zu gründen.

Wenn man davon ausgeht, dass bei der Gründung eines Regionalkreises Region Stuttgart die Regelung wonach Hauptverwaltungsbeamte nicht in die Regionalversammlung einziehen dürfen, nicht übernommen wird, so ist auch die Bildung eines Regionsrates für einen Regionalkreis Stuttgart obsolet. Aus organisatorischer Sicht ist die Bildung eines Regionsrates auch deswegen abzulehnen, da ihm keinerlei Kompetenzen eingeräumt werden. Wegen seines eher formalen Aufgabenzuschnitts würde er eher einem – wenn man es despektierlich ausdrücken wollte – Debattierclub ähneln. Fraglich ist überdies, wie es die Bürgermeister und Oberbürgermeister, die in einem Regionsrat vertreten wären, bewerkstelligen könnten, ihren Interessen widerstrebende Beschlüsse der Regionsversammlung auf dem Umweg über die Gemeinderäte bzw. Parteien doch noch in ihrem Sinne zu steuern. Zur Offenheit bzw. Klarlegung der Politik gegenüber dem Bürger könnte ein solches Verfahren nicht beitragen. Entscheidungsträger wie die Bürgermeister und Oberbürgermeister würden hier aus dem Zentrum des politischen Verfahrensprozesses

²⁵³ Vgl.: Art. 2 § 65 GRH.

gedrängt. Ob dies sinnvoll ist, müsste sich zeigen. Für die Region Stuttgart ist das Modell eines Regionsrats aufgrund der Tradition, dass Bürgermeister und Oberbürgermeister Mitglieder des Kreistages und auch der Regionalversammlung sind, eher unwahrscheinlich.

Aufgabenspektrum des Regionalkreises Hannover

Die Region Hannover ist, gemäß ihrer institutionellen Ausbildung, eine kommunale Gebietskörperschaft, die ihre Angelegenheiten eigenverantwortlich im Rahmen der Gesetze wahrnimmt. Somit gehen, so wie für Landkreise üblich, sämtliche kommunale Selbstverwaltungshoheiten und Garantien auf den Regionalkreis Hannover über. In ihrem Gebiet nimmt die kommunale Gebietskörperschaft des Regionalkreises Hannover sowohl die kommunalen Aufgaben in Niedersachsen, also die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises als auch die Funktionen der unteren Verwaltungsbehörde als Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises wahr. Generell sind die Aufgabengestaltung und das Aufgabenspektrum auf überörtliche Bedeutung begrenzt. Insbesondere in § 2 des 2. Art. des GRH wird auf die Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion des Regionalkreises Hannover hingewiesen. So wie es für einen Landkreis üblich ist, kann auch die Region Hannover Aufgaben und Einrichtungen regionsangehöriger Gemeinden übernehmen, soweit diese einer Übernahme zustimmen.

Ähnlich wie die Region Stuttgart hat auch die Region Hannover die Gleichstellung der Frauen zum Ziel²⁵⁵. Als Ergänzung zur Institutionalisierung gemäß Art. 28 GG im Rahmen der Landkreisordnung des Landes Niedersachsen kommt der Region Hannover das Recht zu, Gebühren, Beiträge, Steuern und Umlagen im Rahmen der Gesetze zu erheben. Damit hat die Region Hannover das Recht, eigene direkte Steuern oder Finanzquellen zu erschließen. Dies ist ein wesentlicher Unterschied im Vergleich mit dem jetzigen VRS. Bei einer stringenten Umsetzung der Landkreissystematik auf die Region Stuttgart käme in Baden-Württemberg diesbezüglich § 49 der Landkreisordnung zum Tragen. Danach sind auch baden-württembergische Landkreise berechtigt, eigene Steuern und sonstige Abgaben zu erheben. Hinsichtlich der Satzungshoheit bzw. des Satzungsrechtes ist die Region Hannover ebenfalls den Landkreisen in Niedersachsen gleichgestellt. Die Stellung der Regionseinwohnerinnen und Regionseinwohner entspricht den Regelungen der § 9 ff in Verbindung mit § 16 der baden-württembergischen Landkreisordnung. Ebenso ist das Instrumentarium der direkten

²⁵⁴ Vgl.: Art. 2 § 67 GRH.

Bürgerbeteiligung, die das GRH auflistet, ziemlich identisch mit der, die in der Gemeindeordnung und Landkreisordnung Baden-Württembergs festgehalten ist.

Bzgl. der Aufgabenträgerschaft ist der Regionalkreis Hannover für folgende Aufgaben zuständig²⁵⁶:

- Öffentlicher Personennahverkehr²⁵⁷.
- Träger der Regionalplanung²⁵⁸, Planung sowie Sicherstellung der städtischen Versorgungsstruktur
- Regionale Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung
- Regionale Naherholung
- Sicherstellungsauftrag bezüglich der Krankenhäuser²⁵⁹
- Örtlicher Träger der Sozialhilfe im Sinne des Bundessozialhilfegesetzes
- Öffentliche Jugendhilfe, soweit nicht selbständige Gemeinden bzw. die Landeshauptstadt Hannover diese Aufgabe übernehmen
- Betreuungsbehörde nach dem Betreuungsbehördengesetz²⁶⁰
- Berufsbildende Schulen und Schulentwicklungsplanung
- Öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger im Sinne des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes; diesbezüglich Übernahme von Einrichtungen und Anlagen sowohl des Landkreises Hannover als auch der Landeshauptstadt Hannover.
- Sozialer Wohnungsbau

²⁵⁵ Vgl.: Art. 2 § 5 GRH.

²⁵⁶ Vgl.: GRH „Begründung Besonderer Teil“ 8 ff.

²⁵⁷ Im Sinne des § 4 Abs. 1 des Niedersächsischen Nahverkehrsgesetzes.

²⁵⁸ Im Sinne des § 7 des niedersächsischen Gesetzes für Raumordnung und Landesplanung.

²⁵⁹ Nach § 1 des Niedersächsischen Gesetzes zum Bundesgesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Entwicklung der Krankenhauspflegesätze.

²⁶⁰ Im Sinne von § 1 des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Betreuungsgesetz.

- Träger des Rettungsdienstes
- Örtlicher Träger der Kriegsopferfürsorge
- Schülerbeförderung
- Beseitigungspflichtiger für Tierkadaver²⁶¹

Die bedeutendste Zuständigkeit für die Region Hannover ist sicherlich die Trägerschaft des Personennahverkehrs. Die Übernahme dieser Funktion ist ein Teil der Funktionalreform, da diese Trägerschaft ansonsten beim Land Niedersachsen liegt. Auch bezüglich des Finanzvolumens kann man dies als eine der wichtigsten Aufgabe der Region Hannover ansehen. Bezüglich der Aufgabenzuordnung der Regionalplanung auf die Region Hannover ist festzustellen, dass die Region zuständig ist für die Erarbeitung regionaler Entwicklungskonzepte, durch die raumbedeutsame Maßnahmen vorgeschlagen und aufeinander abgestimmt werden sollen. Diese Regelung nimmt Bezug auf § 13 S. 3 des Raumordnungsgesetzes des Bundes (BRoG). Hier soll der Neuregelung des Niedersächsischen Gesetzes über Raumordnung und Landesplanung vorgegriffen werden²⁶².

²⁶¹ Im Sinne des § 4 Abs. 1 S. 1 des Tierkadaverbeseitigungsgesetzes.

²⁶² Vgl.: GRH Anlage Begründung 9.

4.1.3. Verfassungsrechtliche Basis eines Regionalkreises am Beispiel des Regionalkreises Hannover

Gegenüber einem Regionalkreismodell werden in der Literatur²⁶³ massive Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit gehegt. Die aus Artikel 28 Abs. 2 GG abgeleitete institutionelle Garantie der Landkreise wird bzgl. eines Regionalkreismodells bezweifelt. Hierbei ist allerdings zu unterscheiden, dass Regionalkreismodelle, wie sie Wagener²⁶⁴ entworfen hat und wie sie von Wolf²⁶⁵ fortgesetzt werden, funktional nicht mit dem hannoverschen Modell vergleichbar sind. Wagener entwickelt einen Regionalkreis, der als Gebietskörperschaft zwischen den Landkreisen und Kommunen einerseits sowie dem Land andererseits agiert. Hiermit weist dieser Kreistyp eine gebündelte Funktion auf, abgeleitet aus Aufgaben der Mittelinstanz und der Kommunalinstanz. Insbesondere wenn man so weit geht wie Wagener, dass der Regionalkreis als Modell die staatliche Mittelinstanz ersetzen soll, ergeben sich sicherlich Probleme hinsichtlich der durch das Grundgesetz gegebenen institutionellen Garantie kommunaler Gemeindeverbände²⁶⁶.

Das Regionalkreismodell Hannover entspricht allerdings nicht dem Wagener'schen Denkmodell. Vielmehr ist der Regionalkreis nach dem hannoverschen Modell ein Landkreis, der hinsichtlich seines Bezirks auf den Planungsraum ausgeweitet wird²⁶⁷. Abgeleitet aus Artikel 28 Abs. 2 GG und dem Artikel 57, Abs. 1 der Niedersächsischen Verfassung ist der Regionalkreis Hannover verfassungsrechtlich als Gemeindeverband ausgestaltet. Er übernimmt sämtliche Funktionen eines Landkreises und wird auch in der Gemeindeordnung bzw. Landkreisordnung des Landes Niedersachsen als solcher behandelt²⁶⁸. Ebenso wie ein ganz regulärer Landkreis ist der Regionalkreis Hannover von seiner verfassungsrechtlichen Struktur her so organisiert, dass er zum einen ein Gemeindeverband bzw. eine Gebietskörperschaft ist, die sämtliche Kommunalhoheiten inne hat. Zum anderen ist er in seinem Gebiet staatliche untere Verwaltungsbehörde. Damit sind ihm nach der Niedersächsischen Landesverfassung auch sämtliche Aufgaben des eigenen Wirkungskreises zugeordnet. Wie dargelegt, entsprechen die Aufgaben des Eigenen Wirkungskreises (EWK)

²⁶³ Vgl.: Wolf 48; Wagener 203 ff; Mecking 342 f., Nds. Landtag Drucksache 899/71.

²⁶⁴ Vgl.: Wagener 200 ff.

²⁶⁵ Vgl.: Wolf 59 ff; Rund 25 ff.

²⁶⁶ Vgl.: Wolf 48; Wagener 34 ff.

²⁶⁷ Vgl.: Kommunalverband Entwicklung neuer Organisationsstrukturen 6 ff.

²⁶⁸ Vgl.: Art. 1 § 2 GRH.

den weisungsfreien Aufgaben und mit Abstrichen den weisungsfreien Pflichtaufgaben im Land Baden-Württemberg. Dem Willen, den Regionalkreis Hannover in die Landesverfassung voll einzubetten, so dass keine Systembrüche entstehen, trägt auch die gesamte Gestaltung des Gesetzentwurfes zur Region Hannover Rechnung. Von seiner Gestaltung her kann man wohl sagen, dass der Regionalkreis Hannover eine weitere Stufe der Gebietsreform darstellt. Gleichzeitig übernimmt er im Zuge einer miteingearbeiteten Funktionalreform erstinstanzliche Aufgaben der Bezirksregierung in abgegrenzten Feldern.

Der niedersächsischen Argumentation hinsichtlich der institutionellen Garantie der Landkreise folgend, kann also auch für die Region Stuttgart abgeleitet werden, dass gemäß § 28 Abs. 2 GG und Art. 71 Baden-württembergische Landesverfassung (LVerf) ein Regionalkreismodell im Rahmen der Landkreisordnung Baden-Württemberg innerhalb der Region Stuttgart verfassungsrechtlich umgesetzt werden könnte. Hierbei wäre allerdings insbesondere zu klären, ob ein Regionalkreis Stuttgart aufgrund seiner Größe noch als eine „die Ortsebene ergänzende Verwaltungseinheit mit örtlichem Bezug“ gemäß dem durch „Art. 28 GG institutionell gesicherten Leitbild“²⁶⁹ gesehen werden kann.

²⁶⁹ Vgl.: Nds. Landtag „Drucksache Nr. 899/71“ 1 ff.

4.1.4. Vergleich der Strukturdaten der Region Stuttgart und der Region Hannover

Typisierung des Ballungsraumes

Der Großraum Hannover ist, ähnlich wie die Region Stuttgart, der dominierende Ballungsraum des jeweiligen Bundeslandes. Die Region Hannover erwirtschaftet ca. $\frac{1}{4}$ des Niedersächsischen Bruttoinlandsproduktes²⁷⁰. Er ist internationaler Messestandort und eines der Kernzentren im norddeutschen Raum. Beide Ballungsräume gehören zu den sogenannten großstädtischen Ballungsraumtypen, da sie sich um eine Kernstadt gliedern²⁷¹. Aber obwohl die beiden Regionen von der Typisierung her vergleichbar sind, so zeigt schon ein grober Kennzahlenvergleich die Unterschiedlichkeit der beiden Ballungsräume.

Statistische Daten²⁷²

Die Region Stuttgart erstreckt sich über ein Gebiet von 3654 km². Sie ist damit um ungefähr 60% größer als die Region Hannover. Auch hinsichtlich der Einwohnerzahl übertrifft die Region Stuttgart die Region Hannover bei weitem. In der Region Stuttgart wohnen mit 2,6 Mio. Einwohnern ca. 2,3 mal soviel wie in der Region Hannover. Dies führt dazu, dass auch die Bevölkerungsdichte der beiden Regionen unterschiedlich hoch ist. Die Region Stuttgart ist bzgl. ihrer Bevölkerungsdichte einer der dichtbesiedeltsten Ballungsräume in Deutschland. Mit über 707 Einwohnern pro km² wohnen 221 Einwohner mehr auf einem km² als in der Region Hannover. Die Region Stuttgart bildet allerdings bzgl. der Bevölkerungsdichte auch hinsichtlich anderer Ballungsräume eine Spitze. So liegt die Bevölkerungsdichte in der Region Frankfurt bei 573, in der Region München beträgt sie 435 und in der Region Hamburg 409 Einwohner pro km².

²⁷⁰ Vgl.: Kommunalverband „Großraum Hannover“ <http://www.hannover-region.de/ghinf.htm>

²⁷¹ Vgl.: Thieme 181 f; Kapitel 3.

²⁷² Vgl.: Kommunalverband „KGH in Zahlen“

http://www.hannover.de/deutsch/politik/pol_lhh/statis/zahlen/kght.htm; Kohlhammer 124 ff; Verband Region Stuttgart „Daten und Schlagworte“ <http://www.region-stuttgart.de/gesellschaft/vrs/detail/daten.html> ; VRS Die Region Stuttgart im Standortwettbewerb 28 ff; Kommunalverband Umsetzung neuer Organisationsstrukturen 2ff.

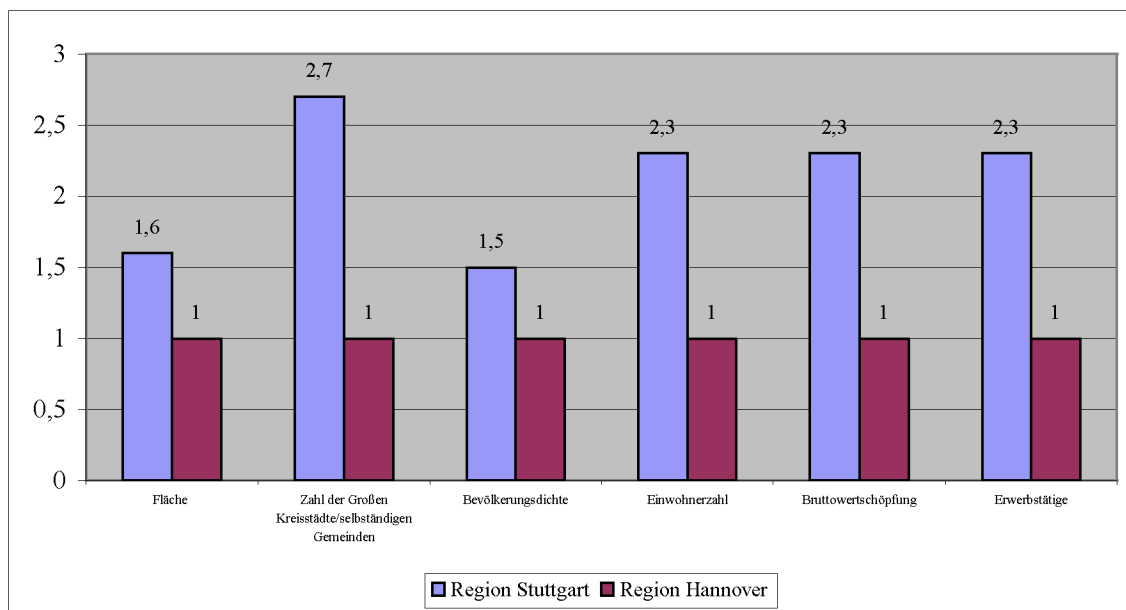
Tabelle 3: Kennzahlen Region Stuttgart und Region Hannover im Vergleich

	Region Stuttgart	Region Hannover
Fläche in km ²	3654	2290
Zahl der Städte über 20.000 Einwohner	24	9
Bevölkerungsdichte	707	486
Einwohnerzahl	2.584.321	1.112.785
Bruttowertschöpfung	134.488	57.337
Erwerbstätige Insgesamt	1.218.200	522.100
Einwohnerzahl Kernstadt	584.565	518.181

Damit entspricht die Region Hannover ungefähr dem Durchschnitt der Ballungsräume in Deutschland. Auch bzgl. der Erwerbstätigen setzt sich das in der Einwohnerzahl gegebene Verhältnis von 1:2,3 ungefähr fort. Den 522.100 Erwerbstätigen innerhalb der Region Hannover stehen 1,2 Mio Erwerbstätige innerhalb der Region Stuttgart gegenüber. Das Verhältnis der Erwerbstätigkeit in der Region Hannover und der Region Stuttgart findet sein Abbild in erweiterter Form auch in der Bruttowertschöpfung innerhalb dieser Räume. Das Verhältnis der Bruttowertschöpfungsindizes liegt mit 1:2,35 geringfügig höher als die Erwerbstätigenzahlen, die ein Verhältnis von 1:2,33 zugunsten der Region Stuttgart ausweisen.

Nahezu alle aufgeführten Kennzahlen der Region Stuttgart sind ungefähr doppelt so groß wie die der Region Hannover. Daraus mag abgeleitet werden, dass auch die raumplanerischen Größen wie Verkehrsaufkommen, Mobilitätsraten und Verkehrswege ungefähr dem Verhältnis 1:2 entsprechen. Die Planungsaufgaben dürften damit nicht unbedingt komplizierter, aber in der Quantität wesentlich höhere Ansprüche an die Verwaltungsleitungen der Verwaltungsträger innerhalb der Region Stuttgart stellen.

Tabelle 4: Das Kennzahlenverhältnis der Regionen Hannover und Stuttgart



Die Dichte der Verwaltungsträger

Wesentlich für eine institutionelle Weiterentwicklung innerhalb der Region Stuttgart, auch bezüglich einer evtl. Übernahme des Regionalkreismodells aus Hannover, ist eine Betrachtung der Kennzahlen hinsichtlich der institutionellen Verwaltungsgliederung auf kommunaler Ebene. Was die Übernahme von Kreisfunktionen betrifft, muss analysiert werden, welche Funktionsträger im kommunalen Bereich die Leistungsfähigkeit aufweisen bzw. welchen Verwaltungsträgern gesetzlich die Möglichkeit gegeben wird, Landkreisaufgaben zu übernehmen.

Die Region Stuttgart

In Baden-Württemberg sind dies die Großen Kreisstädte²⁷³. Jede Stadt, die über 20.000 Einwohner hat, kann in Baden-Württemberg beantragen, von der Landesregierung zur Großen Kreisstadt erklärt zu werden. Dies hat zur Folge, dass sie einen Großteil der Zuständigkeiten der unteren Verwaltungsbehörde übernehmen kann. Große Kreisstädte sind

²⁷³ Vgl.: § 3 GemO iVm § 13 Abs. 1 bis 3, § 15 und § 16 Landesverwaltungsgesetz (LVG).

weiterhin kreisangehörig. Der jeweilige Oberbürgermeister übernimmt, genauso wie der Landrat, die Funktion als untere Verwaltungsbehörde.

Die Stellung als Große Kreisstadt hat auch zur Folge, dass die Rechtsaufsicht vom Landkreis auf das Regierungspräsidium übergeht. Mit Stand vom 30.06.1998²⁷⁴ gibt es innerhalb der Region Stuttgart 24 Städte, welche die Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörde übernehmen. Abzüglich des Stadtkreises Stuttgart gibt es also 23 Große Kreisstädte mit einer Einwohnerzahl zwischen 89.000 (Esslingen) und 23.100 (Ditzingen) Einwohnern²⁷⁵. Insgesamt leben 1,5 Mio. Menschen in den 24 Städten, die Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörde übernehmen. Parallel zur Einrichtung der Großen Kreisstädte in Baden-Württemberg kennt die Niedersächsische Gemeindeordnung die Institution der großen und selbständigen Städte²⁷⁶.

Die Region Hannover

Große selbständige Städte sind ebenfalls kreisangehörige Städte. Die Grenze, um als selbständige Stadt geführt zu werden, liegt bei 30.000 Einwohnern²⁷⁷. Ab dieser Größenordnung werden der Stadt die Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörde übertragen, so weit dies gesetzlich zulässig ist. Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern können ebenfalls bei der Landesregierung beantragen, als selbständige Gemeinden geführt zu werden²⁷⁸. Die Landesregierung hat über diesen Antrag zu entscheiden. Damit haben beide Gemeindeordnungen eine Regelung hinsichtlich des Subsidiaritätsprinzips bei der Wahrnehmung der Aufgaben der staatlichen unteren Verwaltungsbehörde. In der Region Hannover gibt es, einschließlich der Landeshauptstadt Hannover, neun Städte, die Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörde übernehmen. Dabei ist Hannover die einzige kreisfreie Stadt. Zu den acht selbständigen Gemeinden kommen im Gebiet der Region Hannover die Gemeinden, die über 20.000 Einwohner haben und auf Antrag, sofern sie es noch nicht getan

²⁷⁴ Vgl.: Kohlhammer 124 f.

²⁷⁵ Anmerkung: Im Jahr 2001 wird wahrscheinlich auch der Stadt Remseck der Titel „Große Kreisstadt“ verliehen. Die Gemeinde Remseck hat 20.192 Einwohner. Sie wird allerdings in diese Arbeit noch nicht als Große Kreisstadt mit aufgenommen.

²⁷⁶ Vgl.: § 10 Abs. 1 und 2 NGO iVm § 11 und § 12 NGO.

²⁷⁷ Vgl.: § 12 Abs. 1 NGO.

²⁷⁸ Vgl.: § 12 Abs. 2 NGO.

haben, die Stellung als selbständige Stadt annehmen können. Insgesamt wohnen in diesen Städten, die Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörde übernehmen können, 995.785 Einwohner. Für den Regionalkreis Hannover bedeutet dies, dass er unmittelbar für 117.000 Einwohnerinnen und Einwohner die Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörde bzw. die einem Landkreis übertragenen Aufgaben wahrnimmt. Diese Größenordnung entspricht ungefähr der normalen Einwohnerzahl eines niedersächsischen Landkreises. Überträgt man dieses Rechenbeispiel auf die Region Stuttgart, so müsste ein Regionalkreis Stuttgart für mehr als 1. Millionen Einwohner die Aufgaben eines Landkreises wahrnehmen.

Einordnung in das Landkreisprofil

Wenn man diese Zahl mit dem bisherigen Landkreisprofil des Landes Baden-Württemberg vergleicht, so stellt man fest, dass ein Regionalkreismodell für die Region Stuttgart eine Verdoppelung der Einwohnerzahl hinsichtlich des Zuständigkeitsbezirks eines Landkreises mit sich bringen würde. Die beiden einwohnerstärksten Landkreise des Landes Baden-Württemberg sind die Landkreise Esslingen und Ludwigsburg mit jeweils knapp 490.000 Einwohnern. Selbst im bevölkerungsreichsten Bundesland, in Nordrhein-Westfalen, gibt es keinen Kreis, der auch nur annähernd an die Einwohnerzahl von 1 Millionen herankommen würde. Der größte Landkreis innerhalb der Bundesrepublik hinsichtlich der Einwohnerzahl ist der Kreis Recklinghausen mit 662.712 Einwohnern²⁷⁹. Ebenfalls von Bedeutung ist das Verhältnis der Einwohnerzahl der Kernstadt zur Einwohnerzahl innerhalb der Region. Dabei ergibt sich, dass die Stadt Stuttgart im Gegensatz zu Hannover eine weit geringere Bedeutung spielt.

Demokratische Vertretung auf kommunaler Ebene

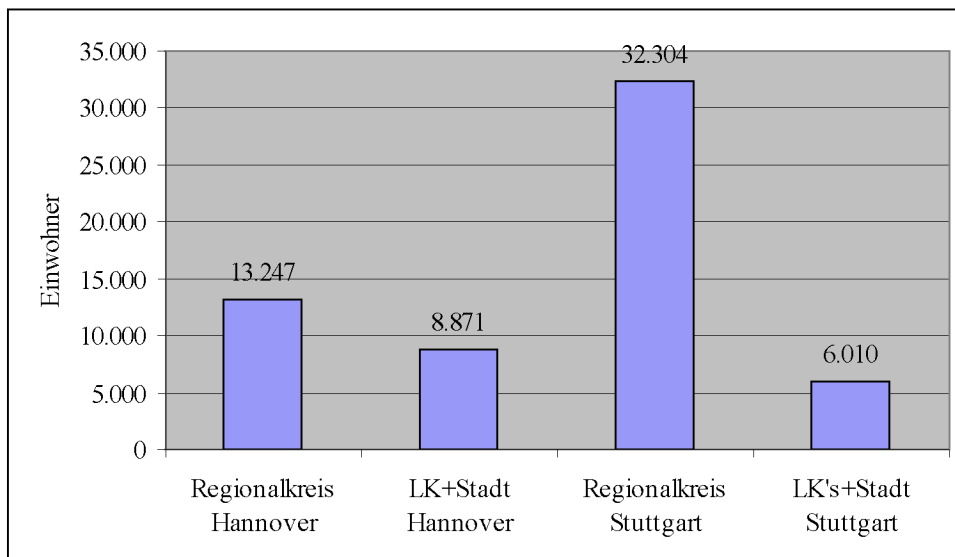
Aus demokratietheoretischer Sicht ist das Verhältnis der Abgeordnetenanzahl pro Einwohner von Interesse. Die Region Hannover wird ein direkt gewähltes Parlament mit 84 Abgeordneten aufweisen. Bezogen auf die 1,1 Mio. Einwohner bedeutet dies, dass auf 13.247,4 Einwohner ein Abgeordneter kommt. Verglichen mit den Abgeordneten-Einwohnerrelationen der beiden Kernstädte Stuttgart und Hannover, die bei 8000 bis 10.000

²⁷⁹ Vgl.: Hesse 241.

liegen, ist der Wert von ca. 13.000 nicht außergewöhnlich. Insbesondere muss man dabei berücksichtigen, dass es, absolut gesehen und bezogen auf die kommunale Repräsentation in der Region Hannover, kaum eine Verschiebung gibt, da die Gemeinderäte der Stadt Hannover sowie alle anderen regionsangehörigen Städte bestehen bleiben. Nur der Kreistag wird zugunsten des Regionalparlaments aufgelöst.

Im Saldo ergibt sich somit für die Ebene der Stadtkreise und Landkreise in Hannover eine Reduktion um 64 Sitze. Allerdings ist das Regionalparlament um vierzehn Sitze größer als der Kreistag. Der Gemeinderat der Stadt Hannover ist dann nur noch für kreisangehörige Aufgaben zuständig. Wenn man also die kommunalen Mandate, auch die Gemeinderäte der Stadt Hannover zu der Mandatsanzahl des neuen Regionalparlaments addiert, ergibt sich eine positive Verschiebung hinsichtlich des Abgeordneten-Einwohnerzahl-Verhältnisses dahingehend, dass sich die Zahl der Einwohner pro Abgeordneter reduziert. Betrachtet man allerdings nur die Regionalebene, so stellt man fest, dass man von ehemals 8304 Bürgern pro Mandatsträger (incl. des Gemeinderats der Stadt Hannover) nun zu einem Verhältnis von einem Regionalparlamentsabgeordneten zu 13.274 Bürgern kommt.

Tabelle 5: Anzahl der von einem Mandatsträger auf Kreisebene vertretenen Bürger



Innerhalb der Region Stuttgart würde dies bei der Übernahme eines einheitlichen Regionalkreismodells allerdings zu anderen Zahlenverhältnissen führen. Zur Zeit weisen die Landkreise ca. 370 Kreistagsmandate auf. Zuzüglich der 60 Gemeinderäte der Stadt Stuttgart bewegen sich also auf der Kreisebene ca. 430 Mandatsträger innerhalb der Region Stuttgart. Das ergibt ein Verhältnis von 1 Mandatsträger für ca. 6.010 Bürgerinnen und Bürger. Bei einem Wegfall aller Kreistage und der Reduktion der Stadt Stuttgart auf eine kreisangehörige Stadt ergibt sich allerdings, dass 80 Abgeordnete²⁸⁰ 2,6 Mio. Einwohner repräsentieren sollen. Dies würde zu einem Verhältnis Abgeordneter zu Einwohner von 1 zu 32.304 Bürgerinnen und Bürger führen. Die Folge wäre, dass sich das Repräsentationsverhältnis innerhalb der Region Stuttgart, bezogen auf die Landkreis- bzw. Regionalkreisebene, um den Faktor fünf zu Ungunsten der Bürger verschlechtern würde. Aus demokratietheoretischer Sicht ist diese Reduktion der Mandate nicht zu befürworten. Auch hinsichtlich der Bürgerorientierung im Zuge der Verwaltungsreform wäre dies eine konterkarrierende Maßnahme. Der Kontakt Bürger - Kommune, einer der zentralen Gedanken in der Kommunitarismustheorie²⁸¹, würde sich wesentlich lockern.

²⁸⁰ ohne Ausgleichs- und Überhangmandate.

²⁸¹ Vgl.: Budäus Kommunitarismus 7 ff.

4.1.5. Übertragung des hannoverschen Modells auf die Stuttgarter Situation

Rechtsstellung

Gemäß Art. 1 des Gesetzes über die Region Hannover wird die Region nach § 2 als neuer Gemeindeverband aus den Gemeinden des Landkreises Hannover und der Landeshauptstadt Hannover in Form einer Gebietskörperschaft gebildet. Insgesamt gehören somit 21 Gemeinden, nämlich die 20 Gemeinden des Landkreises Hannover sowie die Landeshauptstadt Hannover, dem Regionalkreis an. Wie schon oben dargestellt, ist die Situation in der Region Stuttgart von einer größeren Anzahl von Gemeinden geprägt. Insgesamt bilden 179 Gemeinden die Region Stuttgart. Diese wären dann gemäß der formalinstitutionellen Gliederung des Landkreises als Gebietskörperschaft, Gemeindeverband und Verwaltungsbezirk, die Mitglieder des Gemeindeverbandes eines Regionalkreises Region Stuttgart.

Aufgabendelegation an Kommunen

Grundsätzlich übernimmt die Region Hannover die Aufgaben eines Landkreises nach der Niedersächsischen Landkreisordnung. Insgesamt kann man zur Systematik des Aufbaus der Region Hannover sagen, dass der Regionalkreis im Grunde genommen bzgl. seiner Aufgaben, seiner Organisationsstrukturen und seiner Finanzierung einem Landkreis der Niedersächsischen Landkreisordnung entspricht. Im Zuge der Bildung der Region Hannover werden der Landkreis Hannover sowie der Kommunalverband Großraum Hannover aufgelöst²⁸². Dies würde, auf die Region Stuttgart übertragen, bedeuten, dass die fünf Umlandkreise Göppingen, Esslingen, Rems-Murr, Böblingen und Ludwigsburg sowie der VRS aufgelöst werden müssten. Analog zur niedersächsischen Regelung würde auch der Regionalkreis Stuttgart Rechtsnachfolger der genannten Umlandkreise und des VRS sein.

Die Stellung der Landeshauptstadt Hannover ist, wie oben im Kennzahlenvergleich ersichtlich, innerhalb der Region Hannover wesentlich stärker als die der Landeshauptstadt

²⁸² Vgl.: Kommunalverband Entwicklung 20 ff.

Stuttgart in der Region Stuttgart. Dies findet seinen rechtlichen Niederschlag in § 4 des Art. 1 des Gesetzes über die Region Hannover, indem der Landeshauptstadt weiterhin eine Rechtsstellung eingeräumt wird, die der einer kreisfreien Stadt ähnelt. Diese Stellung als rechtlich den kreisfreien Städten gleichgestellte Stadt ist insbesondere hinsichtlich der Bewertungszahlen innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs für die Stadt Hannover von großer Bedeutung. Allerdings wird diese kreisfreie Stellung durch das Regionalgesetz definiert und eingeschränkt²⁸³. So nimmt die Landeshauptstadt Hannover nur noch folgende Aufgaben des Eigenen Wirkungskreises der Landkreise wahr:

- Aufgaben nach Niedersächsischem Brandschutzgesetz
- Kommunale Förderung der Träger der Jugendarbeit nach dem Jugendförderungsgesetz
- Straßenbaulast als Baulastträger für Kreisstraßen nach dem Niedersächsischen Straßengesetz
- Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung²⁸⁴.

Zur Verlagerung mancher Aufgaben des Eigenen Wirkungskreises der Landkreise auf die Gemeinden beinhaltet das GRH²⁸⁵ zudem eine Möglichkeit der Aufgabenverlagerung aus dem übertragenen Wirkungskreis der Landkreise, bzw. nur des Regionalkreises Hannover, auf die Gemeinde. So nehmen z.B. alle Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern, d.h. die Selbständigen Gemeinden, die Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörden innerhalb des Regionalkreises wahr²⁸⁶.

Für die Regelung hinsichtlich einer vereinfachten Delegationsmöglichkeit von Zuständigkeiten des Regionalkreises auf die selbständigen Gemeinden (Funktionalreform) sind folgende Aufgaben vorgesehen:

- Überwachungsaufgaben bzgl. des fließenden und ruhenden Verkehrs

²⁸³ Vgl.: Art. 1 § 4 GRH; Kapitel 5.2.3. und 6.4.3..

²⁸⁴ Vgl.: Art. 3 § 2 GRH.

²⁸⁵ Vgl.: Art. 3 § 2 und § 3 GRH.

²⁸⁶ Vgl.: Art. 3 § 5 Abs. 3 GRH.

- Aufgaben hinsichtlich des 1. und 2. Wohnbindungsgesetzes
- Durchführung des Wohngeldgesetzes
- Durchführung der Aufgaben der Erziehungsgeldstelle nach dem 2. Abschnitt des Bundeserziehungsgeldgesetzes.
- Auch können Aufgaben aus dem Niedersächsischen Wassergesetz und dem Naturschutzgesetz auf Kommunen übertragen werden.

Die Region Hannover übt bei Übertragung dieser Aufgaben die Fachaufsicht aus. Zudem gibt es weitere Delegationsmöglichkeiten von Aufgaben vom Regionalkreis auf die Gemeinden. Dies können erstinstanzlich Vollzugsaufgaben sein, solange es sich dabei um Geschäfte der laufenden Verwaltung handelt. Der Regionalkreis hat dann allerdings für einen finanziellen Ausgleich zu sorgen²⁸⁷.

Damit ist generell die Möglichkeit geschaffen, dass sich der neue Regionalkreis von Aufgaben und dem Aufgabenvollzug entlastet. Die Stellung der Gemeinden wird dadurch gestärkt. Man kann also sagen, dass der Ansatz der Gebietsreform, der zur Auflösung des Umlandkreises Hannover und zur Bildung des Regionalkreises Hannover geführt hat, gleichzeitig durch das GRH eine funktionalreformatorische Komponente beinhaltet.

Die besondere Stellung der Regionen und der Landeshauptstädte

Da die Landesregierung Niedersachsen am Prinzip der Dreigliedrigkeit festhalten wollte, ist die Anlehnung bzw. Übernahme der Regelungen der Niedersächsischen Landkreisordnung für das GRH nur konsequent. Aufgrund der Bedeutung in kommunalrechtlicher und allgemeinpolitischer Sicht geht man allerdings in Niedersachsen den Weg, dass die Vorschriften der Landkreisordnung nicht generell für anwendbar erklärt werden, sondern dass diese Vorschriften noch einmal im GRH ausformuliert werden. Somit ist gewährleistet, dass aus formalrechtlicher Sicht die Region Hannover herausgehoben wird, die Einheitlichkeit der Verwaltung im Land Niedersachsen aber bestehen bleibt.

²⁸⁷ Vgl.: Art. 3 § 6, Abs. 1-5 GRH.

Die Problematik, die Einheitlichkeit der Verwaltung bestehen zu lassen, prägt die politische Diskussion um den zukünftigen Verwaltungsaufbau in Baden-Württemberg²⁸⁸. Die Regionen bzw. Landesteile außerhalb der Region Stuttgart drängen darauf, dass für den VRS keine Sonderregelung geschaffen wird, die nicht auf die anderen Landesteile übertragbar wäre. In Baden-Württemberg kommt erschwerend hinzu, dass bzgl. der Regionalplanung im Zuge des baden-württembergischen Raumordnungsgesetzes die Regionen als Planungsebene eingesetzt wurden. Mit der Einräumung der Klagebefugnis wird hier im Verfahrensgang eine vierte Verwaltungsebene nur für den Bereich Stuttgart eingezogen. Die Schaffung eines Regionalkreises in der Region Stuttgart würde dazu führen, dass das Ziel erreicht wäre, den Verwaltungsbezirk mit dem Planungsraum gleichzusetzen. Allerdings würde auch die Diskussion um eine Landkreisreform in ganz Baden-Württemberg angestoßen werden²⁸⁹. Dies würde dazu führen, dass die herausgehobene Stellung der Region bzgl. der Regionalplanung entfielen und sich die Regionen als Regionalkreise wiederfinden. Für den Bereich des Regierungspräsidiums Stuttgart würde dies bedeuten, dass das Regierungspräsidium nur noch drei Regionalkreise verwalten würde, nämlich den Regionalkreis Ostalb entsprechend der Region Ostalb, den Regionalkreis Hohenlohe-Franken²⁹⁰ sowie den Regionalkreis Stuttgart.

Die Beibehaltung der Stellung der Landeshauptstadt Hannover als kreisfreie Stadt kann als Zugeständnis an die Befindlichkeiten der Stadt Hannover gewertet werden²⁹¹. Materiell wird sie den selbständigen Gemeinden weitestgehend gleichgestellt. Nur im Bezug auf den Finanzausgleich ist ihre kreisfreie Stellung materiell von Bedeutung. Dies ist allerdings unter Einbeziehungen der Leistungen der Stadt Hannover für das Umland und auch den Regionalkreis Hannover sinnvoll²⁹².

²⁸⁸ Vgl.: STZ „Doll fordert“, „weniger Landkreise“, „Dolls Vorschlag“, „Der Beifall“, „SPD will stärkere Region“, Staatsanzeiger „Zuschnitt der Kreise“, „Städtetag für dreistufige Verwaltung“.

²⁸⁹ Vgl.: NZ „Bürgermeister warnen vor neuer Gemeindereform“; EZ „Wehling für neue Verwaltungsstruktur“; STZ „Dicke Luft“, „Wenn die Distanz zunimmt“, „Randgemeinden fürchten die Regionalreform“ „Landrat Wais rechnet nicht“.

²⁹⁰ Vgl.: STZ „Region Franken“.

²⁹¹ Vgl.: STZ „Region Hannover kommt nicht voran“.

Regelung bezüglich der finanzwirtschaftlichen Aktivitäten

Der Anlehnung an die niedersächsische Landkreisordnung folgend, gelten für die Region Hannover ähnliche Vorschriften wie für kreisfreie Städte²⁹³. Daraus abgeleitet ergibt sich auch für die Region Hannover die Pflicht, ein Rechnungsprüfungsamt einzusetzen. Generell – und dies kommt in der Schlussbestimmung des Gesetzes über die Region Hannover zum Ausdruck - gilt abschließend und ergänzend der Verweis, dass die Vorschriften der niedersächsischen Landkreisordnung anzuwenden sind. Die Region Hannover ist somit von ihrer Systematik und inneren Organisation her ein Landkreis.

Die Regelungen bezüglich der Prüfung der wirtschaftlichen Aktivitäten²⁹⁴ der Landkreise finden sich auch in Baden-Württemberg in den §§ 48 ff der Landkreisordnung sowie den §§ 77 – 117 Gemeindeordnung wieder.

Die Stellung eines Regierungspräsidiums bzw. einer Bezirksregierung über einem Regionalkreis

Funktionalreformansätze und Aufsichtsfunktion

Der Gedanke, eine Gebietsreform mit einer Funktionalreform zu koppeln, ist auch in Baden-Württemberg nicht unbekannt. Der Ansatz der Gebietsreform Anfang der 70er Jahre war ebenfalls durch diese Koppelung geprägt. Durch die Aufgabenverlagerung bzw. die Aufgabenzuteilung durch das GRH wird die Stellung der Bezirksregierung Hannover als kommunale Aufsichtsbehörde für die großen selbständigen Städte und für die Landeshauptstadt Hannover nicht tangiert²⁹⁵. Für Stuttgart würde das bedeuten, dass auch weiterhin das Regierungspräsidium Stuttgart kommunale Aufsichtsbehörde für die Landeshauptstadt Stuttgart wäre. Fach- und Rechtsaufsichtsbehörde der Großen Kreisstädte sowie für die Landeshauptstadt Stuttgart wäre weiterhin das Regierungspräsidium.

²⁹² Vgl.: Art. 3 § 7 GRH.

²⁹³ Vgl.: § 121 NGO.

²⁹⁴ Vgl.: Art. 2 § 69 GRH.

²⁹⁵ Vgl.: Art. 2 § 71 GRH.

Allerdings wird die Landeshauptstadt Hannover in Bezug auf den kommunalen Finanzausgleich weiterhin als kreisfreie Stadt behandelt. Aufgrund des Finanzausgleiches und der weiterhin bestehenden sozialen und infrastrukturellen Funktion der Landeshauptstadt wäre solch eine Regelung auch für die Landeshauptstadt Stuttgart sinnvoll.

Stellung innerhalb der Landesplanung

Ergänzt wird die Liste der Aufgaben des Eigenen Wirkungskreises der Region Hannover durch besondere Aufgaben des Übertragenen Wirkungskreises, die auf die Region Hannover delegiert werden. Demnach hat die Region Hannover die Stellung als untere Landesplanungsbehörde. Sie entscheidet damit über die Zulassung und Abweichung von Zielen des regionalen Ordnungsprogramms, zudem über die Durchsetzung der Anpassungspflicht gegenüber den Gemeinden. Sonst obliegen ihr die gesamten Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörde im Bereich Abfall, Bodenschutz, Gewerbeordnung, Abwasserbeseitigung, Katastrophenschutz, Schwerbehindertengesetzgebung sowie die unteren Aufgaben der Naturschutzbehörden und der unteren Veterinärbehörde. Von Seiten der Bezirksregierung werden im Zuge der Funktionalreform im GRH²⁹⁶ die Aufgaben der höheren Verwaltungsbehörde nach den §§ 6 und 10 des Baugesetzbuches auf den Regionalkreis Hannover verlagert. Dies sind die Genehmigung der Flächennutzungspläne der Gemeinden sowie die Genehmigung einzelner Bebauungspläne nach § 8 in Verbindung mit § 10 Baugesetzbuch. Damit ist der Regionalkreis Hannover in einer so starken Stellung, dass er, ohne in Konflikte mit der Bezirksregierung zu geraten, den Regionalplan auf die Flächennutzungspläne der Gemeinden übertragen kann. Diese Problematik, die bei der jetzigen Verbandsregelung innerhalb der Region Stuttgart zu Konflikten zwischen dem VRS und dem Regierungspräsidium führen wird²⁹⁷, ist in der Niedersächsischen Regelung ganz eindeutig zu Gunsten des Regionalkreises gelöst. Die Einheitlichkeit der Verwaltung sowie der Instanzenweg innerhalb der Landesverwaltung ist klar gegliedert und eingehalten. Die Systematik des dreigliedrigen Verwaltungsaufbaus ist stringent durchgehalten. Dies wird, im Gegensatz zur jetzigen Stuttgarter Regelung, zu einer Beschleunigung von Planungsverfahren und einer verbesserten Klarheit von Verwaltungsverfahren innerhalb der Regionalplanung führen.

²⁹⁶ Vgl.: Art. 3 § 4 und § 7 GRH

²⁹⁷ Vgl.: Landtag Baden-Württemberg „Plenarprotokoll 12/60“ 4761 ff.

Auf Baden-Württemberg übertragen würde dies bedeuten, dass das Regierungspräsidium Stuttgart ebenfalls bestimmte Rechte und Pflichten nach § 6 und § 10 nach BauGB an den Regionalkreis Stuttgart abgeben müsste. Eine Konfrontation zwischen Regionalverband und Regierungspräsidium, wie sie im Urteil des Verwaltungsgerichtshofes Baden-Württemberg vom 19. Juni 1998²⁹⁸ nachzulesen sind, wären dann nicht mehr zu erwarten. Berücksichtigt man, dass dieses Urteil hinsichtlich der Genehmigung von großflächigem Einzelhandel zu einer Zeit erfolgt ist, in der die Region Stuttgart noch keine Klagebefugnis hatte, kann man aber davon ausgehen, dass Konfliktsituationen zwischen Regierungspräsidium und VRS als Träger der Regionalplanung deutlich zunehmen werden. Eine Konfliktvermeidungsstrategie wird sein, dass es zu Abstimmungsmechanismen zwischen Regierungspräsidium und VRS kommen wird, die weder der Klarheit der Verwaltungsverfahren noch der Übersichtlichkeit dienen werden. Diese Abstimmungsmechanismen bzw. die weiterhin erwartbaren formalrechtlichen Auseinandersetzungen können im ungünstigsten Fall zu einer Verzögerung regionalplanerisch wichtiger Bauvorhaben führen²⁹⁹. Dies hätte sicherlich negative Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort Region Stuttgart.

²⁹⁸ VGH AZ:8 S 1093/98 und 8 S 1094/98; STZ „Mehr Spielraum, „Baumarkt der Hornbach AG“; STN „geht zu weit“, „Einkaufsmarkt“, „Einspruch“.

²⁹⁹ Vgl.: Kapitel 7.3 Schaubild 9: Gesetzlich normierte Konfliktlinie zwischen VRS und RP Stuttgart.

4.1.6. Bewertung des Regionalkreismodells unter administrativen und demokratietheoretischen Gesichtspunkten

Effizienzgesichtspunkte nach Frido Wagener

Frido Wagener kam Ende der 60er Jahre zu dem Schluss³⁰⁰, dass die optimale Einwohnergröße für die Verwaltungseinheit Kreis – bei einer überdurchschnittlichen Bevölkerungsdichte – ungefähr zwischen 196.000 und 490.000 Einwohner liegen sollte. Frido Wagener selbst hat den Ergebnissen seiner Forschung eine Haltbarkeit von 20 Jahren vorausgesagt.

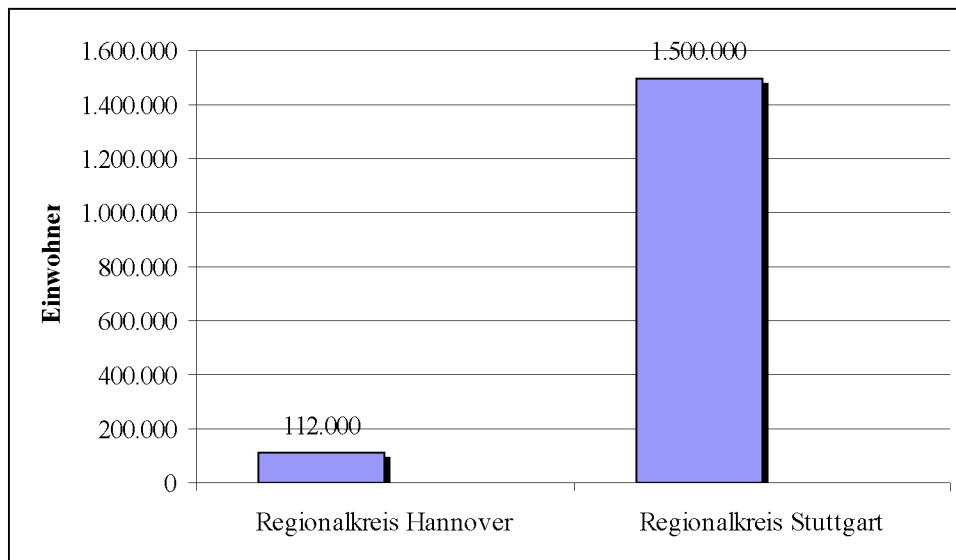
Aufgrund der technischen Entwicklung und der gestiegenen Mobilität innerhalb der Gesellschaft sowie der weiter zurückgehenden Bindung der Menschen an Städte und Orte, ist davon auszugehen, dass die einwohnermäßigen Einteilungen der optimalen Bereichsgrößen nach oben korrigiert werden können. Trotzdem wäre der Regionalkreis Stuttgart mit seiner Größe von 2,5 Mio. Einwohnern sowie seiner direkten Tätigkeit als untere staatliche Verwaltungsbehörde für über 1 Mio. Einwohner in dem Schema von Wagener³⁰¹ nicht mehr zu fassen. Wagener setzt dagegen für die optimale Aufgabenwahrnehmung im Einwohnerbereich um ca. 1 Mio. Einwohner eine Institution, die es in dieser Art und Weise nie im Verwaltungsaufbau der Länder gegeben hat. Die Teilregionen, wie Wagener sie titulierte, umfassen ca. 1,0 bis 1,9 Mio. Einwohner und dies bei einer überdurchschnittlichen Bevölkerungsdichte von mehr als 300 Einwohnern pro km²³⁰².

³⁰⁰ Vgl.: Wagener 265 ff und 320.

³⁰¹ Vgl.: Wagener 472 ff.

³⁰² Vgl.: Wagener, S. 482 ff

Tabelle 6: Funktion der Regionalkreise als untere Verwaltungsbehörde für die Einwohnerzahl der Region abzüglich der Einwohner in Großen Kreisstädten / Selbständigen Gemeinden



Wageners Bewertungsmaßstäbe für einen optimalen Aufbau der Verwaltung können auch heutzutage angewandt werden. Nur die Bewertung innerhalb der Maßstäbe muss sich sicherlich der Entwicklung der letzten 30 Jahre stellen und abgewandelt werden. Bzgl. der Effektivität, wie sie Wagener annimmt, kann man sagen, dass der Regionalkreis dem Landkreis, insbesondere in der Abgrenzung bzw. Kongruenz von Verwaltungsbezirk und Planungsraum überlegen ist. Zudem hätte er den positiven Effekt, dass es tatsächlich nicht zu einer vierten Verwaltungsebene, eingeführt über die Neugestaltung der Ablaufprozesse, kommen würde. Auch hinsichtlich der Leistungsfähigkeit, die sich hauptsächlich auf die Qualifikation und die Quantität des Personalstamms bezieht, weist der Regionalkreis keinerlei negative Konsequenzen auf. Allerdings ist in dem Bereich der Integrationswerte einer der politischen Maßstäbe, der Faktor Festigung der Demokratie, näher zu beleuchten.

Regionales Zugehörigkeitsbewusstsein

Die Zusammengehörigkeitsgefühle der Bevölkerung unterhalb der regionalen Ebene dürften innerhalb der Region Stuttgart, insbesondere in den jüngeren Generationen, keine besondere Rolle mehr spielen. Vielmehr nimmt, wie Steinacher³⁰³ es formuliert hat, das regionale Bewusstsein stetig zu. Der Forderung allerdings, wonach Verwaltungsaufgaben weitgehend dezentralisiert wahrgenommen werden sollen, steht gegenüber, dass durch die Bildung des Regionalkreises eine Zentralisierung³⁰⁴ stattfindet. Dieser Kritikpunkt mag in der Region Hannover, in der 46% der Regionseinwohner innerhalb der Kernstadt wohnen, weniger zu beachten sein. Innerhalb der Region Stuttgart aber, in der über ¾ der Bevölkerung außerhalb der Kernstadt wohnen und sich auf die fünf Umlandkreise verteilen, spielt die Zentralisierung eine wichtigere Rolle. Fraglich ist, ob die Bürger den Wegfall ihrer kommunalen Mandatsträger auf Kreisebene durch die Regionalmandatsträger kompensiert sehen würden oder ob eine Entfremdung bzgl. der kommunalen Ebene stattfinden würde.

Ein weiterer Gesichtspunkt zum Thema „Festigung der Demokratie“³⁰⁵ ist die Einräumigkeit der Verwaltung. Hier erweist sich das Regionalkreismodell als adäquate Lösung für die Stadt-Umlandproblematik. Die Deckungsgleichheit von Siedlungsräumen, Wirtschaftsräumen, Naturräumen und Planungsräumen ist weitestgehend erfüllt. Von der rechtmäßigen Wahrnehmung der Verwaltungszuständigkeiten ist bei einer Regionalkreisverwaltung auszugehen. Um die Bürgernähe zu garantieren, könnten die Aufgaben des Regionalkreises Stuttgart dezentral organisiert werden, so dass zu Ungunsten der Synergieeinsparungseffekte innerhalb der Verwaltung Außenstellen der Regionalkreisverwaltung in den ehemaligen Kreisen gebildet werden müssten. Kritiker halten einer solchen Lösung entgegen, dass diese Art der Dezentralisierung dem Ziel optimaler Verwaltungseffizienz widerstrebt.

Theoretisch lässt sich der optimale Zentralisierungsgrad mit dem Rüstzeug der ökonomischen Theorie des Föderalismus³⁰⁶ bestimmen. Die ökonomische Theorie des Föderalismus geht davon aus, dass mit zunehmender Zentralisierung bzw. Dezentralisierung sowohl Wohlfahrtsgewinne als auch Wohlfahrtsverluste auftreten. Daraus folgt, dass eine

³⁰³ Vgl.: Steinacher „Verband“ 202 ff.

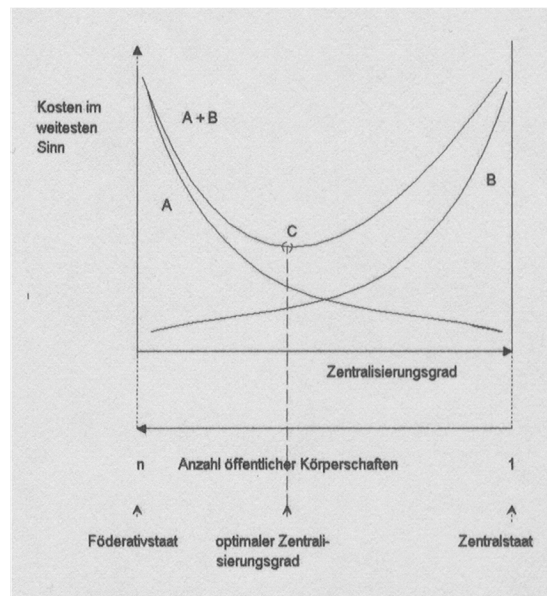
³⁰⁴ Vgl.: Wagener 285 ff und 292 f, Staatsanzeiger „Auf Bürgergesellschaft“.

³⁰⁵ Vgl.: Wagener 318 ff.

³⁰⁶ Vgl.: Musgrave 11 ff.

vollständige dezentrale Aufgabenverteilung ebenso wenig optimal ist wie eine vollständig zentralisierte Aufgabenerfüllung³⁰⁷.

Schaubild 8: Optimaler Zentralisierungsgrad



Frey hat zur Ermittlung eines optimalen Zentralisierungsgrades die Kosten der Zentralisierung bzw. der Dezentralisierung in Form eines Diagramms dargestellt³⁰⁸. Kurve A

³⁰⁷ Vgl.: Wörner 13.

³⁰⁸ Vgl.: Frey 41.

zeigt die möglichen Kosteneinsparungen (Wohlfahrtsverluste durch Dezentralisierung, Föderalismusmängel) durch Zentralisierung, während Kurve B die möglichen Kosteneinsparungen (Wohlfahrtsverluste durch Zentralisierung) durch Dezentralisierung illustriert. Durch die betragsmäßige Aufsummierung der beiden Kurven entsteht die Gesamtkostenkurve U. Am unteren Extrempunkt der Kurve U kann man den Punkt C ermitteln, der, abgetragen auf die Abszisse, bzw. die Y-Achse, den optimalen Zentralisierungsgrad, bzw. die optimale Anzahl der öffentlichen Körperschaften darstellt. Über diesen theoretischen Ansatz kann man feststellen, ob ein Regionalkreismodell dem jetzigen Landkreismodell bzgl. der Verwaltungseffizienz überlegen wäre. Allerdings ist es in der Praxis kaum vorstellbar, dass die jeweiligen Kosten, seien sie nun volkswirtschaftlicher oder betriebswirtschaftlicher Natur, genau ermittelt und in der gesamten Breite des Spektrums der Kosten in solch eine Rechnung eingebracht werden können. Wenn es schon schwierig ist, den optimalen Zentralisierungsgrad für die Erbringung eines Gutes festzustellen, so ist es bei der Breite der Aufgaben, die ein Regionalkreis zu übernehmen hat, beinahe unmöglich, die optimale Größe über die ökonomische Theorie des Föderalismus zu ermitteln.

Aus demokratietheoretischer Sicht muss man allerdings sehen, dass in kleineren Körperschaften die Bürger einen größeren Anreiz haben, ihre Präferenzen zum Ausdruck zu bringen, weil sie sicherer sind, die Entscheidungsträger erreichen und auch effektiv beeinflussen zu können³⁰⁹. Allerdings kam es während der Landkreisreform Anfang der 70er Jahre nicht zur befürchteten Entpolitisierung der Bürger auf der kommunalen Ebene. Vielmehr ist die Wahlbeteiligung bei den Wahlen nach der Verwaltungsreform beinahe unverändert geblieben.

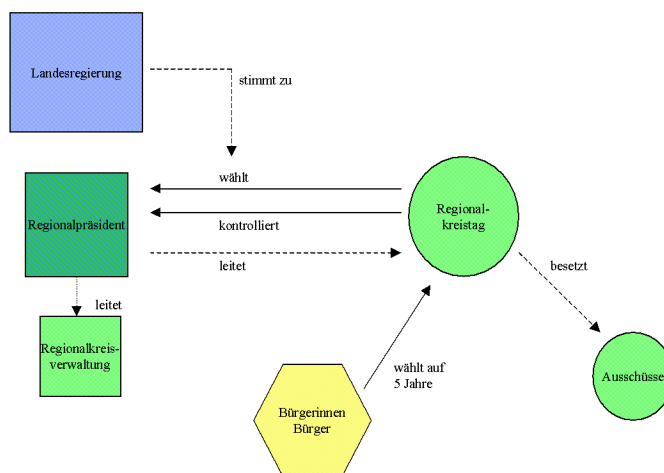
Politische Entwicklungslinien bezüglich der Übernahme eines Regionalkreismodells für die Region Stuttgart

Nach diesem Vergleich der gesetzlichen Regelungen bzw. der Landkreisordnungen der Länder Niedersachsen und Baden-Württemberg kann man feststellen, dass rechtlich die Möglichkeit besteht, das Regionalkreismodell aus Hannover in Baden-Württemberg beinahe identisch zu übertragen. Bezüglich der Zuständigkeiten für die Regionalplanung müsste

allerdings in Baden-Württemberg das Raumordnungsgesetz dahingehend abgeändert werden, dass die Region Stuttgart in ihrer Funktion als Landkreis die Aufgaben der Regionalplanung übernehmen könnte.

Dies hätte aber eventuell in der politischen Diskussion Konsequenzen hinsichtlich der räumlichen Gliederung auf Landkreisebene. Es könnte davon ausgegangen werden, dass sich die Regionen in sogenannte Regionalkreise flächendeckend für das Land Baden-Württemberg umwandeln würden. Bei einer Gliederung von zwölf starken Regionalkreisen würde sich allerdings automatisch die Frage nach dem Sinn der Regierungspräsidien stellen. An die Diskussion über die Neugliederung auf Landkreisebene schlosse sich also die über die Existenz der Regierungspräsidien unmittelbar an.

Schaubild 9: Organigramm eines möglichen Regionalkreises in Baden-Württemberg³¹⁰



³⁰⁹ Vgl.: Wörner 15; Arnold 459.

³¹⁰ Abgeleitet aus NLO und LKrO.