

## **4.2. Überblick über die wissenschaftlichen Diskussionsansätze um die Zukunft der Regierungspräsidien und die Oberbehörde neuen Typs**

### **4.2.1. Darstellung verschiedener wissenschaftlicher Diskussionsansätze**

Die staatliche Mittelinstanz und somit auch die Institution der Regierungspräsidien und Bezirksregierungen stand und steht immer wieder in der Diskussion<sup>311</sup>. Während Anfang der 70er Jahre die Zielrichtung dahin ging, die Regierungspräsidien und auch die staatliche Mittelinstanz abzuschaffen, hat sich die modernere Diskussion über die staatliche Mittelinstanz gewandelt. Grundsätzlich wird in der neueren Diskussion die Notwendigkeit und die Erfordernis einer staatlichen Mittelinstanz nicht mehr in Frage gestellt, sondern für Flächenländer bejaht<sup>312</sup>. Das Erkenntnisinteresse richtet sich jetzt auf die Art und Weise, wie die staatliche Mittelinstanz in Zukunft ausgestaltet sein soll<sup>313</sup>.

Konsequenterweise ist also die institutionelle Stellung beziehungsweise die Wirkungsweise der Regierungspräsidien in den Blickpunkt neuerer wissenschaftlicher Ansätze gerückt. Dabei lassen sich verschiedene Forschungsansätze grob unterscheiden: Zum einen wird die Wirkungsweise der Regierungspräsidien durch eine neue Staatsdiskussion in Frage gestellt<sup>314</sup>. Dieser weitreichende Ansatz, der ausgehend von einer Reformdiskussion über den Staat auch den Exekutivbereich tangiert, ist stark politikwissenschaftlich geprägt. Die politikwissenschaftliche Strömung stellt mehr die Frage nach der neuen Funktion an sich, welche die Regierungspräsidien als eventuelle Institutionsplatzhalter innerhalb der staatlichen Mittelinstanz spielen können.

Die zweite Schiene, über welche die Institution Regierungspräsidium in ihrer Wirkungsweise in Frage gestellt wird, lässt sich auf die verwaltungsreformatorischen Ansätze, die hauptsächlich im kommunalen Bereich ausprobiert wurden und jetzt auf die Landesverwaltungen übertragen werden,

---

<sup>311</sup> Vgl.: Thieme 200 ff.

<sup>312</sup> Vgl.: Stöbe 1 ff.

<sup>313</sup> Vgl.: Behrens 315 ff.

<sup>314</sup> Vgl.: Böhret „Mehr Sein als Schein“ 17 ff.

zurückführen. Diese Strömung ist eher, so wie die gesamte Verwaltungsreformdiskussion, betriebswirtschaftlich orientiert<sup>315</sup>.

Die betriebswirtschaftlichen Ansätze, die kürzer greifen, konzentrieren sich im Wesentlichen darauf, die jetzt schon gegebene Funktion zu effektivieren beziehungsweise Funktionscluster, die sich aus der Parallelität verschiedener Institutionen auf der staatlichen Mittelinstanz ergeben, zu bündeln und so zu Synergieeffekten beizutragen.

Die betriebswirtschaftlich orientierten verwaltungsreformatischen Ansätze zur Analyse der Bezirksregierungen und Regierungspräsidien richten sich auf die innere Funktionsweise der Aufgabenerfüllung der Regierungspräsidien. Innerhalb dieser Ansätze werden die aus der kommunalen Verwaltungsreformdiskussion bekannten Instrumente wie z.B. Controlling, Kostenrechnung, Bench-Marking oder Dezentrale Ressourcenverantwortung auf die Bezirksregierungen übertragen. Grundsätzlich lassen sich diese Anstrengungen alle dem Begriff der Funktionalreform der Landesverwaltung zuordnen. Nach einer eingehenden Kritik der Aufgaben und deren Wahrnehmung sowie der Zuständigkeiten wird der Geschäftsprozess, der zur Wahrnehmung der Aufgaben notwendig ist, nach Gesichtspunkten der Effektivität gestaltet. Die Regierungspräsidien, auch das Regierungspräsidium Stuttgart, sind gegenüber diesen Ansätzen aufgeschlossen und betreiben sie mit großem Erfolg<sup>316</sup>. Durch diese Ansätze der Landesverwaltungsreform bzw. der Funktionalreform an sich soll auch in Baden-Württemberg ein erhebliches Einsparpotential aktiviert werden<sup>317</sup>. Die institutionellen Auswirkungen auf die Bezirksregierungen bzw. Regierungspräsidien sind daher eher der Natur, dass ehemals selbständige Sonderbehörden, in welcher Form, Art und Weise auch immer, in die Bezirksregierungen bzw. Regierungspräsidien integriert werden<sup>318</sup>.

Für die eigentliche Kernproblematik, nämlich den Trialismus zwischen VRS, den Landkreisen sowie dem Regierungspräsidium Stuttgart reichen die Auswirkungen dieses Ansatzes allerdings nicht aus. Im Folgenden wird deswegen

---

<sup>315</sup> Vgl.: Stöbe; Naschold; Engelniederhammer; Reichard; Budäus Public Management.

<sup>316</sup> Vgl.: Andriof 30 ff.

<sup>317</sup> Vgl.: Staatsministerium BaWü Erster Bericht und Zweiter Bericht.

<sup>318</sup> Vgl.: Staatsministerium BaWü Zweiter Bericht 97 ff.

verstärkt auf den politikwissenschaftlichen Ansatz, also auf eine Kritik der Funktionsweise der staatlichen Mittelinstanz innerhalb des politischen Systems gesetzt.

### Der politikwissenschaftliche Ansatz

Ausgehend von der These, dass der Staat sich in einer Phase grundsätzlicher Neuorientierung befindet, nimmt der politikwissenschaftliche Ansatz an, dass sich im Zuge des Wandels der staatlichen Stellung im pluralistischen System der Bundesrepublik Deutschland auch die exekutiven Bereiche des Staates wandeln werden. Das Staatsverständnis wird sich, als allgemeiner Nenner der verschiedenen politikwissenschaftlichen Ansätze, von seiner regulierenden Wirkungs- und Eingriffsweise zu einem steuernden und moderierenden Staat hin entwickeln. Die zukünftige Rolle des Staates wird als Teil von Politiknetzwerken beziehungsweise informellen oder formellen Verhandlungssystemen gesehen. Der Staat an sich nimmt in diesen Modellen Abschied von seiner tradierten hierarchisch ausgerichteten Handlungsweise<sup>319</sup>.

Böhret<sup>320</sup> sieht dagegen in seinem Phasenmodell zur Staatsentwicklung den Staat in der Phase weitgehender Handlungsunfähigkeit, die durch inkrementalistische Faktoren bedingt ist. Der Verhandlungsstaat der spätpluralistischen Gesellschaft ist seines Erachtens aufgrund der Ungleichheiten in dieser Gesellschaft sowohl aus zeitlicher, vertikaler wie auch aus horizontaler Sicht nicht mehr in der Lage, die Art von Handlungsfähigkeit aufzubringen, die aufgrund der an den Staat herangetragenen Problemlagen notwendig wäre. Trotz oder gerade wegen der hohen Binnenpluralität des Verhandlungsstaates, wie auch aus der daraus abgeleiteten Interaktion zwischen staatlichen und gesellschaftliche Akteuren, verengt sich der Handlungsspielraum des Verhandlungsstaates asymptotisch gegen Null. Der funktionale Staat soll genau dieses Defizit des Verhandlungsstaates zu kompensieren versuchen. Er soll Moderator, Partner sowie Katalysator für die im Verhandlungsstaat ausgegrenzten Interessengruppen sein. Die zeitlichen, vertikalen und horizontalen Ungleichheiten der

---

<sup>319</sup> Vgl.: Scharpf „Politische Steuerung“ 17 ff und „Verhandlungssysteme“ 61 ff..

Interessenartikulation der Akteure des pluralistischen Systems soll der funktionale Staat, als eine Art Anwalt oder Notar der „schwächeren“ Gruppen, in die politische Arena einbringen und ausgleichen. Der Staat tritt also in einer neuen Art und wesentlich aktiver in die politischen Problemfelder als handelnder Akteur mit ein.

Die politikwissenschaftlichen Ansätze von Scharpf u.a. und die Weiterentwicklung bzw. der politische Ansatz des Funktionalen Staates von Böhret haben gemein, dass der Staat seine hierarchisch übergeordnete Stellung gegenüber der Gesellschaft weitgehend aufgibt, um sich als aktiver Part in Verhandlungssystemen zu betätigen, um so indirekt wieder die Steuerungsfunktion zurückzugewinnen. Ähnlich wie die früheren Entwicklungen des Staates, ausgehend vom Polizeistaat über den Rechtsstaat bis hin zum Wohlfahrtsstaat, auch immer Auswirkungen auf die Verwaltungsgliederung des Staates hatten, so wird auch das zukünftige Staatswesen eine andere Art von Verwaltung bedingen; oder wie es Stöbe ausdrückt: „Wenn die Fähigkeit des Staates zur hierarchischen Steuerung abnimmt, gilt dies auch für die Verwaltung; in Netzwerken und Verhandlungssystemen ist sie ein Akteur von mehreren“<sup>321</sup>. Auch die Verwaltung wird gefordert sein vermehrt in Verhandlungssystemen, seien sie nun formeller oder informeller Art, oder in politischen Netzwerken zu arbeiten, zu denken und zu handeln. Jann<sup>322</sup> sieht in dieser Entwicklung eine tiefgreifende beziehungsweise fundamentale Veränderung der Verwaltungskultur<sup>323</sup>: Nach Jann wird die deutsche Verwaltung und insbesondere die Staatsverwaltung einen Weg von der Regelungskultur, von der sie geprägt ist, hin zu einer Kontakt- und Verhandlungskultur gehen, die wesentlich effizienter auf die Eigenarten von Verhandlungssystemen und Netzwerken ausgerichtet ist.

Aufgrund dieses zukünftigen Wirkens des Staates und auch der Verwaltung in informellen Verhandlungssystemen und Netzwerken wird die

---

<sup>320</sup> Vgl.: Böhret „Mehr Sein als Schein“ 17 ff.

<sup>321</sup> Stöbe 26.

<sup>322</sup> Vgl.: Jann „Staatliche Programme“ 32 ff in Stöbe 27.

Abgeschlossenheit der Bezirksregierungen hinsichtlich der unterschiedlichen Akteure in den regionalen politischen Teilsystemen kritisch betrachtet. Die Regierungspräsidien arbeiten aufgrund ihrer Funktionen, insbesondere der Aufsichtsfunktion, und des ihnen zur Verfügung stehenden juristischen Instrumentariums sehr stark hierarchisch und sind ausgeprägte Exemplare der Regelungskultur. Diese Punkte, sowie die immer als positiv gewertete Funktion der Regierungspräsidien, den Verwaltungsverfahrensprozess zwischen der kommunalen und der ministerialen Ebene zu entpolitisieren, die nun als Schwachpunkt angesehen wird, führen dazu, dass es verschiedene neue Denkmodelle hinsichtlich der zukünftigen institutionellen Gestalt der Bezirksregierungen und der Regierungspräsidien gibt<sup>324</sup>. Im Rahmen dieser Diskussion werden auch Anleihen bei ausländischen Verwaltungsaufbaumodellen gemacht<sup>325</sup>. Diese Anleihen sollten allerdings äußerst vorsichtig betrachtet werden. Weder die niederländischen Provinzen noch die Schweizer Kantone entsprechen in ihrer staatsrechtlichen Stellung den Bezirksregierungen in Deutschland. Beide sind von ihrer Stellung innerhalb des Verwaltungssystems der Niederlande und der Schweiz eher mit den Ländern der Bundesrepublik Deutschland zu vergleichen. Auffallend ist, dass insbesondere Ansätze, die aus Nordrhein-Westfalen herrühren, Anleihen bei den niederländischen Provinzen machen, und süddeutsche Ansätze hinsichtlich eines integrierenden Regionalkreismodells, das entgegen dem hannoverschen Regionalkreismodell eine Bündelung der Mittelinstanzen in Form von Landkreisen vorsieht, Anleihen bei den Schweizer Kantonen nehmen<sup>326</sup>. Beides ist aufgrund des anderen Aufgabenzuschnittes sowie wegen der weitgehend anderen Finanzsystematik<sup>327</sup> relativ unstimmg.

---

<sup>323</sup> Vgl.: Jann „Staatliche Programme“ 520 ff in Stöbe 27.

<sup>324</sup> Vgl.: Mecking 337 ff; Stöbe 24 ff; Behrens 9 ff.

<sup>325</sup> Vgl.: Behrens 315 ff.

<sup>326</sup> Vgl.: Staatskanzlei Rheinland-Pfalz 16 ff.

<sup>327</sup> Vgl.: Buschor 29 ff.

### Die Modelle von Behrens

Einen wegweisenden Reformvorschlag hinsichtlich der Annäherung der Regierungspräsidien bzw. Bezirksregierungen an die politischen Entscheider und Gremien hat Fritz Behrens, Justizminister des Landes Nordrhein-Westfalens vorgelegt. Ausgehend von der, wie er es nennt, Übermöbelierung der Mittelinstanz in Nordrhein-Westfalen mit Bezirksregierungen, dem Kommunalverband Ruhrgebiet sowie mit den Landschaftsverbänden sieht Behrens aus finanzieller Sicht die dringende Notwendigkeit, eine institutionelle Reform der Mittelinstanz anzustreben. Behrens vereinigt somit in seinen Modellen die politikwissenschaftlichen Ansätze der neuen Funktion des Staates mit den betriebswirtschaftlichen und verwaltungsreformatoren Optimierungsbestrebungen<sup>328</sup>.

Generell für wünschenswert und anstrebenwert hält Behrens eine Institution, in der alle staatlichen Aufgaben und die Aufgaben mit interkommunalem Bezug unter „dem Dach einer Mittelinstanz neuen Typs zusammenzuführen“<sup>329</sup> sind. Der Leiter dieser neuen Mittelbehörde wäre ein staatlich installierter Behördenleiter gemäß den Regelungen für Regierungspräsidenten. Grundsätzlich sollte sich die Behördenstruktur dem Aufbau der Kreisverwaltung annähern<sup>330</sup>. Dieses Modell würde allerdings den Verzicht auf einen kommunalen Verwaltungsträger auf mittelinstantzieller Ebene bedeuten<sup>331</sup>.

Daher bringt Behrens das Modell zwei in die Diskussion ein: Behrens' zweites Modell sieht vor, dass Bezirksregierungen und ein neu zu gründender Bezirksverband die staatlichen bzw. kommunalen Aufgaben auf der Mittelinstanz zusammenführen sollen. Dabei sieht Behrens eine Arbeitsteilung vor, wonach die Bezirksregierungen weiterhin die staatlichen Funktionen wahrnehmen sollen. Parallel dazu sollen die Bezirksverbände die kommunal ausgerichteten

---

<sup>328</sup> Vgl.: Behrens „Reform“ 320.

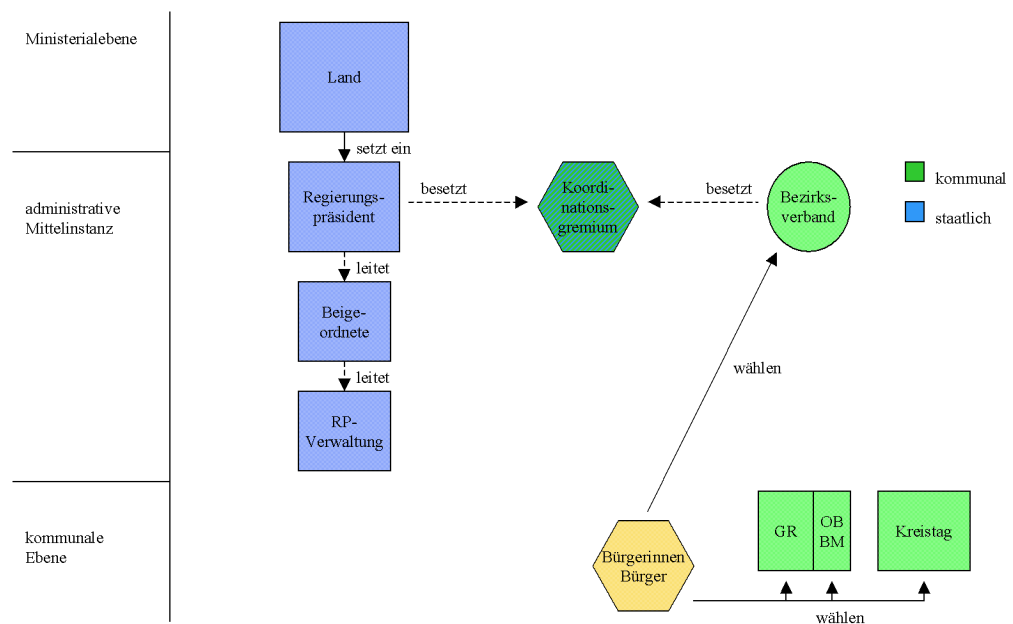
<sup>329</sup> Behrens „Reform“ 320.

<sup>330</sup> Vgl.: Behrens „Reform“ 320 f.

<sup>331</sup> Vgl.: Mecking 273 f, Behrens „Reform“ 315 ff. Damit sind die Verbände Rhein Ruhr und Landschaftsversammlungen gemeint

Aufgabenstellungen auf der Mittelinstanz übernehmen. Für sehr bedeutend hält Behrens in diesem Zusammenhang die Feststellung, dass der Regierungsbezirk sowie der geographische Raum, auf den sich die Zuständigkeit des Bezirksverbandes bezieht, deckungsgleich sind. Als Verknüpfung, oder wie er es nennt, als „Bindeglied“<sup>332</sup> sieht Behrens zwischen den Bezirksregierungen und den Bezirksverbänden eine mittelbar gewählte Kammer. Diesem Gremium ordnet Behrens die Maklerfunktion hinsichtlich der Einzelinteressen im Bezirk zu. Hier soll eine Bündelung der verschiedenen Interessensansätze erfolgen.

**Schaubild 10: Modell Zwei nach Behrens**



<sup>332</sup> Behrens S. 321.

Die nordrhein-westfälische Institution der Bezirksplanungsräte sowie der Landschaftsversammlungen der beiden großen Landschaftsverbände sollen in diesem mittelbar gewählten Gremium verschmolzen werden. „Sein Aufgabenbereich müsste sich auf solche Politikgegenstände erstrecken, bei denen kommunale Aufgaben und staatliche Interessen deutlich verknüpft sind oder Entscheidungsabhängigkeiten bestehen. In ihm fände die konkrete staatlich-kommunale Zusammenarbeit statt und würde der Interessenausgleich herbeigeführt“<sup>333</sup>. Gleichzeitig mit der Neugründung der Bezirksverbände und der mittelbar gewählten Gremien sollten die Landschaftsverbände, lt. Behrens, aufgelöst werden. Zudem sollten einzelne Aufgaben der Landschaftsverbände auf die Kommunen bzw. an die neu gegründeten Bezirksverbände delegiert werden. Vorteile einer solchen Konstruktion wären, laut Behrens, dass der mittleren Verwaltungsebene eine Ebene der politischen Willensbildung zugeordnet wäre, gleichzeitig aber der Landtag weiterhin eine wirksame Kontrolle über den Vollzug der staatlichen Aufgaben ausüben könnte. Insbesondere die letzte Komponente der Kontrolle des staatlichen Aufgabenvollzugs sieht Behrens durch eine unmittelbar parlamentarisch legitimierte Kammer zwischen Bezirksregierung und Bezirksverband als gefährdet an<sup>334</sup>.

### Die bayerischen Bezirke

Dieses Modell von Behrens, das die Parallelität einer staatlichen Verwaltungsbehörde und einer kommunalen Behörde auf der Mittelinstanz vorsieht, ähnelt sehr stark dem Bayerischen Konstrukt der Parallelität zwischen Regierungspräsidien, in Bayern Regierungen genannt, und den Bezirken als eigenen Gebietskörperschaften<sup>335</sup>. Auch die Bezirke in Bayern sind selbständige Gebietskörperschaften kommunaler Ausrichtung. Hauptorgane des Bezirks sind der Bezirkstag, Bezirksausschuss sowie der Bezirkstagspräsident<sup>336</sup>. Von der inhaltlichen Zuständigkeit her unterscheiden sich allerdings die nordrhein-westfälischen Landesverbände sowie der Kommunalverband Rhein-Ruhr sehr

---

<sup>333</sup> Behrens 321.

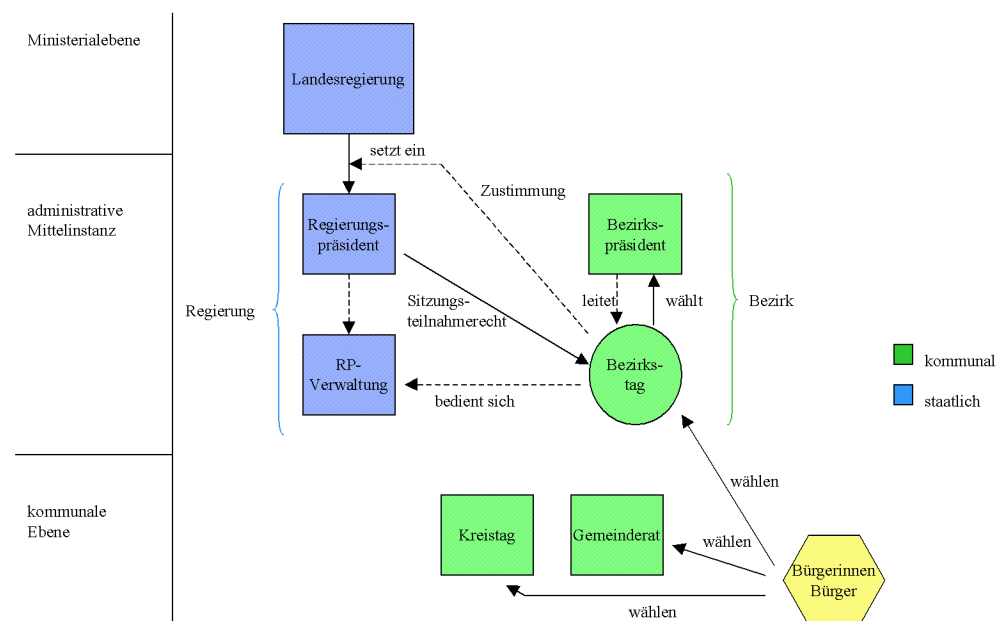
<sup>334</sup> Vgl.: Behrens S 321 ff.

<sup>335</sup> Vgl.: Freistaat Bayern „Staatsorgane“ <http://www.bayern.de/BayernInfo/Images/staatsorgane-gross.gif>.



stark vom Aufgabenspektrum der Bezirke in Bayern<sup>337</sup>. Die Bezirke in Bayern sind hauptsächlich Träger von Fachkrankenhäusern, Fach- und Sonderschulen sowie sonstigen sozialen Einrichtungen, die der überörtlichen Daseinsvorsorge dienen. Durch die Trägerschaft der Bezirkskrankenhäuser erreicht der Personalbestand von Bezirken sehr schnell eine Größenordnung zwischen 3000 und 5000 Mitarbeitern.

**Schaubild 11: Die bayerische Mittelinstanz**<sup>338</sup>



<sup>336</sup> Vgl.: Mecking 161 ff; Bezirksordnung Art. 21-54.

<sup>337</sup> Vgl.: Landschaftsverbandsordnung für das Land NW (LverbO) § 5 ff mit der Bezirksordnung für den Freistaat Bayern Art. 4-6.

<sup>338</sup> Nach BezO.

Der Bezirkstag als gewählte Kammer unterscheidet sich von dem mittelbar gewählten Gremium in dem Modell von Behrens durch die Direktwahl. Die Bezirkstagsabgeordneten werden direkt von den Wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürgern des Bezirks für fünf Jahre gewählt. Dem Bezirkstag sitzt der Bezirkstagspräsident vor, der wiederum aus der Mitte des Bezirkstages gewählt wird. Er vertritt den Bezirk generell nach außen und ist Leiter der Bezirksverwaltung.

Die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bezirk in Bayern ist in den Artikeln 35 ff der Bezirksordnung für den Freistaat Bayern geregelt. Demnach wird die Verwaltung des Bezirks in einem personellen und sachlichen Verwaltungsverbund mit der Regierung geführt. Dies bedeutet, dass die Regierung dem Bezirk die leitenden Verwaltungsbeamten der Hauptverwaltung sowie der Sozialhilfeverwaltung mit dazugehörendem Unterbau stellt. Die Bediensteten bleiben Staatsbeamte. Allerdings werden sie nur mit Einvernehmen des Bezirkstagspräsidenten bestellt.

Gemäß Art. 35 B der Bezirksordnung kann der Bezirkstag durch Beschluss sogar die Regierung mit der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben betrauen. Die Regierung vollzieht dabei für diese übertragenen Verwaltungsaufgaben die Beschlüsse des Bezirkstages. Insofern erledigt die Regierung auch laufende Verwaltungsaufgaben, die „für den Bezirk keine grundsätzliche Bedeutung haben und keine erheblichen Verpflichtungen erwarten lassen“<sup>339</sup>. Der Regierungspräsident wird im Benehmen mit dem Bezirkstag durch die Staatsregierung eingesetzt. Er sowie sein Stellvertreter haben Zugang zu allen Sitzungen des Bezirkstages und Ausschüssen; andererseits müssen sie, sofern dies vom Bezirkstag gewünscht ist, bei den einzelnen Sitzungen erscheinen.

Für die Regionalplanung sind in Bayern formell die Landkreise als untere Landesplanungsbehörden zuständig. Die Aufstellung der Regionalpläne fällt in die Zuständigkeit der Regionalen Planungsverbände. Deren Mitglieder sind wiederum die Gemeinden und Landkreise einer Region. Die Aufsicht über die

---

<sup>339</sup> Vgl.: BezO Art. 35 b.

unteren Landesplanungsbehörden bzw. die regionalen Planungsverbände führt das jeweilige Regierungspräsidium als höhere Landesplanungsbehörde<sup>340</sup>.

#### **4.2.2. Die Zukunft der Regierungspräsidien: Die Oberbehörde neuen Typs**

In der Region Stuttgart bzw. im Land Baden-Württemberg gibt es keine dritte kommunale Ebene wie in Bayern. Ob die Regionen bzw. insbesondere der Verband Region Stuttgart zu solch einer weiteren Ebene wird, entscheidet die Zukunft. Unter der Bedingung, dass man keine vierte Verwaltungsebene anstrebt<sup>341</sup>, scheidet die Weiterentwicklung des VRS zu einer landeseinheitlichen Lösung eigentlich aus. Zur Möglichkeit, eine dritte kommunale Ebene neben die staatliche Mittelinstanz zu stellen, findet sich kein Kommentar seitens der Landesregierung.

Um die personellen und monetären Einsparungsziele der Landesverwaltungsreform zu erreichen und gleichzeitig das politische Bedürfnis nach einer Vertretung der regionalen Bereiche, wie sie durch das Parlament des VRS für den Bereich Region Stuttgart manifestiert wurde, zu erfüllen, können sich auch andere Wege und institutionelle Formen finden. Eine solche weitergehende institutionelle Form könnte die Fusion des Regierungspräsidiums und der Region Stuttgart sein. Bei der Entwicklung eines solchen Modells muss bedacht werden, dass es für die Region Stuttgart keine Sonderentwicklung im Gegensatz zu den anderen Regionen und Landesteilen in Baden-Württemberg geben sollte. Zudem soll an dem Grundsatz festgehalten werden, dass Verwaltungsbezirk gleich Planungsraum sein sollte. Diesen Grundsatz vertritt auch Behrens in seinen beiden Modellansätzen<sup>342</sup>.

Daraus abgeleitet könnte man nun entweder das Regierungspräsidium Stuttgart auf den Bereich der Region Stuttgart reduzieren oder aber eine Lösung suchen, bei der das Regierungspräsidium Stuttgart an die politische Willensbildung gebunden wird. Die erste Variante würde bedeuten, dass in Baden-Württemberg eine Umgliederung der Regierungsbezirke erfolgen müsste,

---

<sup>340</sup> Vgl.: Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG) Art. 5 ff.

<sup>341</sup> Vgl.: STZ „Verwaltungsebene“; „Schäuble“; „Dolls Vorschlag“.

<sup>342</sup> Vgl.: Behrens „Reform“ 315.

oder aber, dass man ein fünftes Regierungspräsidium aus dem verbleibenden Bereich Hohenlohe-Franken und Ostalb entstehen lassen würde. Die erste Variante, die Regierungsbezirke so zu verschieben, dass der Regierungsbezirk Stuttgart nur noch die fünf Umlandkreise sowie die Landeshauptstadt Stuttgart umfassen würde, stieße sicherlich in den übrigen Landesteilen, insbesondere in den Landesteilen Hohenlohe-Franken und Ostalb, auf Widerstand. Varianten, den Bereich Ostalb an das Regierungspräsidium Tübingen anzuhängen bzw. den Bereich Hohenlohe-Franken in den Karlsruher Regierungsbezirk zu integrieren, lassen sich landsmannschaftlich kaum begründen. Auch weitere Überlegungen bezüglich der Neugliederung der Regierungsbezirke, sei es nun aus wirtschaftlicher oder verkehrsinfrastruktureller Sicht, lassen keine sinnvollere Alternative zum jetzigen Regierungsbezirk Stuttgart entstehen. Beide Regionen, sowohl Hohenlohe-Franken als auch der Ostalb-Bereich sind nach Stuttgart hin ausgerichtet.

Die Variante, ein gesondertes Regierungspräsidium für den Bereich Hohenlohe-Franken und Ostalb zu errichten, würde den Zielsetzungen der Landesverwaltungsreform diametral entgegenlaufen. Die Errichtung eines weiteren Regierungspräsidiums hätte zur Folge, dass sich eine weitere Behörde der Mittelinstanz mit ca. 600 bis 800 Mitarbeitern institutionalisieren würde. Insgesamt sind diese Lösungen abzulehnen und politisch kaum durchzusetzen.

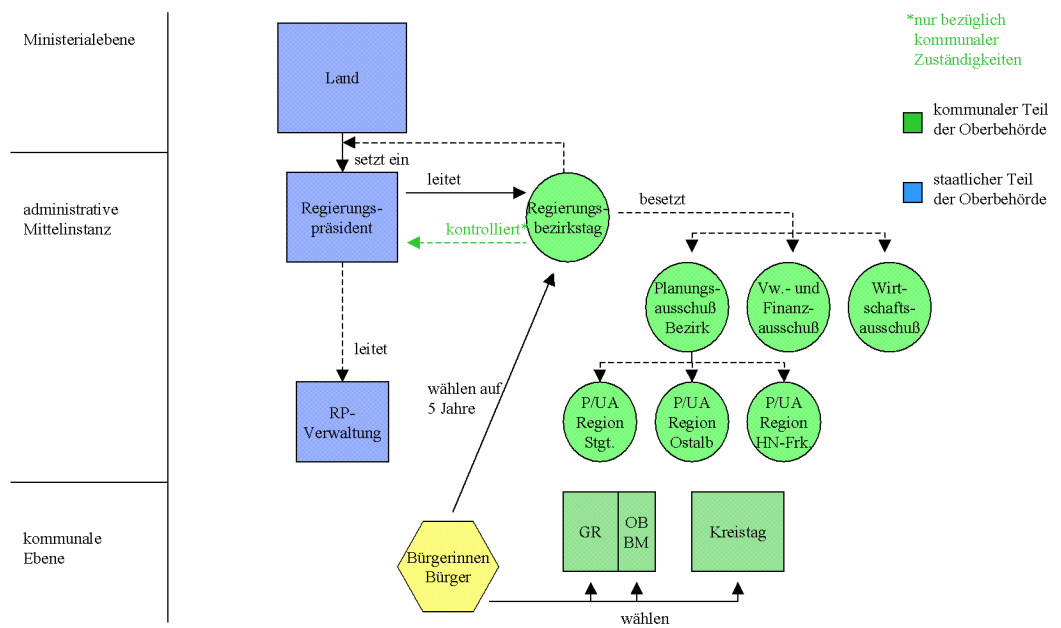
Das Regierungspräsidium Stuttgart ist mit seinen 3,8 Millionen Einwohnern im bundesrepublikanischen Vergleich weder zu groß noch zu klein. Auch hinsichtlich seiner Wirtschaftskraft kann es sich mit Bezirksregierungen oder Regierungen, wie den Regierungen in Köln, Düsseldorf sowie Oberbayern vergleichen<sup>343</sup>. Problemstellung und Lösung setzen also nicht beim Regierungspräsidium Stuttgart an, das in seiner Art und Weise vollkommen in die Systematik der Regierungspräsidien in Deutschland eingebettet ist. Vielmehr sollte die besondere Stellung der Region Stuttgart so weiter entwickelt werden, dass sie in einen landeseinheitlichen Aufbau modellhaft integriert werden könnte. Anknüpfend an die Überlegungen von Behrens, alle „staatlichen Aufgaben einerseits und die Aufgaben mit inter- oder überkommunalem Bezug andererseits“

---

<sup>343</sup> Vgl.: Hesse 62 ff; Freistaat Bayern „Regierung Oberbayern“  
<http://www.regierung.oberbayern.de/oberbay/zahlen.htm> .

<sup>344</sup> in eine Behörde, die in ihrem Aufbau dem Kreis ähneln würde zu integrieren soll im Folgenden ein Modell entwickelt werden, das an die Doppelfunktion des Landkreises als staatliche und kommunale Behörde angelehnt sein soll.

**Schaubild 12: Die Oberbehörde neuen Typs<sup>345</sup>**



<sup>344</sup> Behrens 320.

<sup>345</sup> Abgeleitet aus Kap. 7.3. sowie der GemO.

Ähnlich wie ein Landkreis wäre die neue mittelinanzielle Behörde aufgeteilt in einen staatlichen Verwaltungsapparat, der die behördliche Funktion übernehmen würde, und in ein legislativ arbeitendes kommunales Gremium.

Die Verknüpfung dieser beiden Teile würde über die Person des Regierungspräsidenten erfolgen. Der neue Regierungspräsident wäre analog der Funktion des Landrates Vorsitzender des Regierungsbezirkstages und weiterhin Leiter des Regierungspräsidiums. Um die Stellung, bzw. die Anknüpfung dieser neuen Mittelinstanz an die Landesregierung zu gewährleisten, auch evtl. bei einer Konstruktion als kommunale Gebietskörperschaft, müsste der Regierungspräsident weiterhin staatlicher Beamter sein. Eine Einsetzung seitens der Landesregierung sollte allerdings nur im Einvernehmen mit dem Regierungsbezirkstag, ähnlich wie in Bayern, erfolgen. Dieses Einvernehmen könnte von Legislaturperiode zu Legislaturperiode des Regierungsbezirkstages wieder eingeholt werden müssen. Der Regierungspräsident wäre somit staatlicher Beamter und gleichzeitig Vorsitzender der kommunalen Kammer. Diese Variante der Ernennung des Regierungspräsidenten würde die Stellung des Landes gegenüber der Mittelinstanz festigen. Eine Auswahl, ähnlich dem § 39 der Landkreisordnung, würde zu einer Kommunalisierung der Verwaltungsspitze der neuen Mittelinstanz führen. Gegenüber dem Regierungsbezirkstag hätte der Regierungspräsident eine ähnliche Stellung wie sie ein Landrat gemäß § 41 Landkreisordnung gegenüber dem Kreistag inne hat. Aus der Konstruktion heraus, dass die Verwaltung dieser neuen Mittelbehörde staatlich geprägt wäre, würde sich auch die Stellung der Beamten dieser neuen Mittelbehörde ergeben. Sie wären Beamte des Landes, die im Stellenplan des Innenministeriums geführt werden müssten. Das Land hätte somit weiterhin direkten Zugriff auf die Beamten der Mittelinstanz. Der Verwaltungsapparat hätte damit sowohl in der Spitze als auch in der Breite eine eindeutig staatliche Prägung, allerdings mit einer kommunaldemokratisch legitimierten Komponente in Form der direkt gewählten Kammer.

Das zweite Organ dieser Mittelbehörde neuen Typs neben dem Regierungspräsidenten wäre die kommunale Kammer, der Regierungsbezirkstag.

Dieser Regierungsbezirkstag wäre, ähnlich wie ein Kreistag, die Vertretung der Einwohner des Regierungsbezirks. Gegenüber der Verwaltung, die staatlich geführt würde, hätte er allerdings eine schwächere Stellung. Im Gegensatz zur jetzigen Regionalversammlung Stuttgart würde sich der Regierungsbezirkstag aus Abgeordneten aus dem gesamten Regierungsbezirk rekrutieren.

Die Amtszeit dieses Regierungsbezirkstages würde sich auf fünf Jahre erstrecken. Hinsichtlich der Wahlgrundsätze und des Wahlverfahrens könnte man auf die Regelungen der Landkreisordnung zurückgreifen. Über die Größe des Gremiums wäre vom Landtag zu beschließen. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass die Größe oder die Sitzzahl des Landtages nicht erreicht wird. Evtl. könnte man sich an der Bayrischen Regelung orientieren, nach der die Bezirkstage ca. 65 Sitze aufweisen. Hinsichtlich der passiven Wählbarkeit sollte eine Regelung analog der Regelungen des § 23 ff der Landkreisordnung gefunden werden.

Mit der Gründung dieser neuen Mittelinstanz sollte die Auflösung der Regionen und der Regionalversammlungen einhergehen. Diese „Entrümpelung“<sup>346</sup> der administrativen Mittelinstanz sollte eine ausdifferenzierte Ausschussstruktur der neuen Mittelbehörde nach sich ziehen. Innerhalb dieser Ausschussstruktur könnte sich eine Art Verwaltungsausschuss, ein Planungsausschuss für den gesamten Regierungsbezirk, der sich allerdings in drei Planungsunterausschüsse für die ehemaligen Regionen untergliedern sollte, sowie ein Wirtschaftsausschuss, ein Ausschuss für Entsorgung und Abfallproblematik, sowie ein Finanzausschuss wiederfinden. Die Ausschussdifferenzierung sollte die Aufgabenvielfalt des VRS sowie die Zuständigkeiten der Regionen im Allgemeinen abbilden. Hinsichtlich des Entwurfs der Regionalpläne sollten die Planungsunterausschüsse Vorentwürfe erarbeiten, die dann innerhalb der Planungsausschüsse des Regierungsbezirkstages als Regionalentwicklungspläne für den Regierungsbezirk beschlossen werden sollten. Damit wäre gewährleistet, dass für die Regionen Teilentwicklungspläne erarbeitet werden könnten, die dann im Gesamtplanungsausschuss mit den Entwicklungspotentialen und

Entwicklungsrichtungen der anderen regionalen Planungsräume abgestimmt werden könnten. Diese Konstruktion hätte genügend Potential, um mit einer weiteren Mobilisierung der Gesellschaft mithalten zu können. Eine Fortentwicklung der Stadt-Umlandproblematik könnte durch diese institutionelle Regelung wahrscheinlich aufgefangen werden. Für die Zusammensetzung des Planungsausschusses bzw. dessen Unterausschüsse sollte eine Regelung getroffen werden, wonach die Planungsunterausschüsse für die Teilregionen nur mit Abgeordneten aus diesen Teilregionen besetzt werden sollten. Eine solche Lösung würde auch der baden-württembergischen Rechtssystematik insofern Rechnung tragen, als es weiterhin nur eine höhere, aber keine untere Planungsbehörde gäbe.

Bei der Institutionalisierung einer gewählten Kammer auf der Mittelinstanz stellt sich die Frage, in welcher Form die Mandatsträger gewählt werden sollten. Hierbei besteht die Möglichkeit zwischen einer unmittelbaren Wahl durch die Einwohner des Regierungsbezirks oder einer mittelbaren Entsendung der Mandatsträger des Regierungsbezirkstages durch die Kommunen bzw. Landkreise. Nachdem die Region Stuttgart eine Kammer eingerichtet hat, die direkt gewählt wurde, erscheint es wenig sinnvoll, diese Kammer mit ihrer direkten Legitimation durch eine mittelbar gewählte Kammer zu ersetzen. Auch wäre bei einer mittelbar gewählten Kammer die Frage zu stellen, aus welchen Gebietskörperschaften sich die Mandatsträger rekrutieren sollten. Da diese Frage nur schwer zu beantworten ist, dürfte die unmittelbare Volkswahl die reellste Möglichkeit darstellen, eine demokratische Legitimation für diese mittelinstanzielle Behörde zu erhalten<sup>347</sup>.

Die Zuständigkeiten der neuen Mittelbehörde bzw. des neuen Regierungspräsidiums ließen sich als Aufgabencluster aus den Zuständigkeiten der Regionen im Allgemeinen, des VRS im Besonderen sowie des Regierungspräsidiums ableiten lassen. Diese Aufgabenbündel können wiederum in einen staatlichen und einen kommunalen Bereich geteilt werden. Der Regierungsbezirkstag hätte nur über den kommunalen Bereich die Zuständigkeit

---

<sup>346</sup> Vgl.: Behrens 320.

<sup>347</sup> Vgl.: Benz Parlamentarische Formen 42 ff.



Entscheidungen herbeizuführen. Die staatlichen Aufgaben würden direkt vom Regierungspräsidenten bzw. von der Regierungsebene aus gesteuert werden. Hinsichtlich der Erfüllung der im vorigen Kapitel dargestellten Funktionen, die die jetzigen Regierungspräsidien sowohl für die Ministerialebene als auch für die kommunale Ebene erbringen, wäre dieses Modell funktional äquivalent. Der staatliche Einfluss auf die Mittelbehörde wäre durch die Einsetzung des Regierungspräsidenten sowie durch die Hoheit über das Personal dieser neuen Mittelinstanz gewährleistet. Die Entlastungsfunktion, welche die jetzigen Regierungspräsidien für die Ministerialebene erbringen, könnte mit Sicherheit aufrecht erhalten werden. Auch die anderen Teilfunktionen, die sich in dieser Entlastungsfunktion sammeln bzw. in der administrativ-exekutiven Staatsfunktion gebündelt werden können, blieben weitgehend erhalten. Weiterhin könnte die neue Mittelbehörde die Bündelungsfunktionen sowie die Koordination der fachressortspezifischen Interessen gewährleisten. Durch die klare Aufgabengliederung in staatliche und kommunale Aufgaben wäre auch die Steuerungsfunktion, welche die Regierungspräsidien für die Ministerien erbringen, weiterhin möglich. Auch am Verhältnis zwischen den Kommunen und dem Regierungspräsidium würde sich wenig ändern. Als Rechtsnachfolger der alten Regierungspräsidien nähmen auch die neuen mittelinstanzlichen Behörden die Rechts- und die Fachaufsicht wahr. Hinsichtlich der Beratungs- und Informationsbedürfnisse der Kommunen wäre nicht ersichtlich, wo ein Defizit im Vergleich zur alten Regelung auftreten sollte. Eine evtl. Verbesserung der funktionellen Erfahrungen könnte in dem Bereich der Ausgleichsfunktion stattfinden. Die kommunale Kammer hätte hier sicherlich Vorteile, die eine in Form von Netzwerkgesprächen geführte Ausgleichsvariante nicht erbringen könnte. Die Interessen der einzelnen Regionen und auch der einzelnen Städte fänden sich sicherlich in der Besetzung des Regierungsbezirkstages wieder. Wenn man davon ausgeht, dass sich für den Regierungsbezirkstag ein ähnliches Wahlverhalten ableiten lässt wie für eine Kreistagswahl bzw. zur Regionsversammlung der Region Stuttgart, so werden sich genügend Bürgermeister und Oberbürgermeister als Mandatsträger in dem neuen Regierungsbezirkstag wiederfinden. Diese neue Behörde könnte also der Forderung nach einer Hinwendung der Verwaltung zu offenen Verhandlungssystemen gerecht werden. Die politische Willensbildung könnte aus

den geschlossenen Netzwerken in das offenere Verhandlungssystem, welches sich um den Regierungsbezirkstag herum aufbauen würde, transferiert werden.

Bezüglich der Mittlerfunktion würde sich eine andere Art der Kommunikation ergeben. Es ist anzunehmen, dass sich im Vergleich zur bisherigen Situation eine stärker politisch und damit konfrontativer geprägte Kommunikationsform in den Regierungsbezirkstagen ergeben würde.

Das Land würde aufgrund dieser Neukonstruktion der Mittelbehörde keine Nachteile erfahren. Der behördliche Einfluss wäre gewährleistet. Insbesondere durch die Stellung des Regierungspräsidenten als staatlicher Beamter wäre sichergestellt, dass die Landesregierung auch weiterhin die politische Führungsrolle im Land Baden-Württemberg inne hätte. Die Situation eines Landes im Lande ergäbe sich daher nicht<sup>348</sup>.

Die Region Stuttgart verlöre ihre Sonderrolle innerhalb des Verwaltungsaufbaus des Landes. Sie würde mit den beiden Regionen Ostalb und Hohenlohe-Franken wieder gleichgestellt werden. Durch dieses Modell könnte auch vermieden werden, dass sich eine landesuneinheitliche Strukturierung auf der mittelinstantzlichen Ebene ergäbe. Die Gefahr, dass sich eine vierte Verwaltungsebene zwischen staatlicher Mittelinstanz und kommunaler Ebene aufbauen könnte, wäre gebannt. Alle Landesteile könnten dieses Modell übernehmen. Durch die Eingliederung des VRS in Form der regionalen Planungsausschüsse wäre auch eine Zusammenführung der Planungslinien sowie der rechtlichen Genehmigungslinien vollzogen<sup>349</sup>. Die Kommunen würden auf Ebene der Mittelinstanz nicht mit einer plangebenden Region und mit einem genehmigenden Regierungspräsidium zusammenarbeiten müssen, sondern hätten als Ansprechpartner diese neuartige Mittelbehörde. Durch die Verknüpfung der beiden Institutionen VRS und RP auf der Mittelinstanz wäre auch die Möglichkeit gegeben, wie Behrens es schreibt, die Regionalplanung und die Strukturpolitik zu einer regionalen Entwicklungspolitik zusammenzuführen<sup>350</sup>. Hinsichtlich des Standortfaktors Verwaltungseffizienz-Verfahrensgeschwindigkeit würde sich für

---

<sup>348</sup> Siehe politische Situation in Bayern: Auch hier ist der Landtag das dominierende politische Gremium.

<sup>349</sup> Vgl.: Kapitel 7.3. Schaubild 9.

<sup>350</sup> Vgl.: Behrens „Reform“ 317 ff.

Investoren wieder ein landeseinheitlicher Genehmigungsweg für Bauprojekte ergeben. Der Standortnachteil der Klagebefugnis der Region Stuttgart wäre demnach, bezogen auf das Land Baden-Württemberg, eingeebnet. Die Planungswege bzw. die Genehmigungswege wären sowohl in der Region Stuttgart als auch für andere Ballungsraumzentren wieder identisch. Hinsichtlich der Ziele der Landesverwaltungsreform müssten keine Abstriche in Kauf genommen werden. Der Verwaltungsapparat der Region Stuttgart, der sich in den letzten Jahren permanent vergrößert hat und zur Zeit ca. 80 Stellen aufweist, könnte in den Verwaltungsapparat der neuen Mittelbehörde integriert werden. Die Wirtschaftsförderungsgesellschaft Stuttgart könnte als Modell auf die Planungsregionen Ostalb und Hohenlohe-Franken übertragen werden. Diese Wirtschaftsförderungsgesellschaften könnten dann evtl. durch einen Wirtschaftsausschuss innerhalb des Regierungsbezirkstages koordiniert werden. Damit wäre der Problemstellung des Ballungsraums Region Stuttgart, aber auch der Problemstellung in den beiden anderen Regionen Rechnung getragen. Planungsproblematiken, deren Schnittstellen zwischen den jetzigen Planungsregionen liegen, wie z.B. die Anbindung des Heilbronner Raumes an die Region Stuttgart oder die Verkehrsverbindungen Aalen-Stuttgart, könnten wahrscheinlich vom Planungsausschuss des Regierungsbezirks weitsichtiger und umfassender bearbeitet werden.

Grundsätzlich unterscheidet sich das oben dargestellte Modell von der bayerischen Struktur der Regierungspräsidien und Bezirkstage dadurch, dass die staatliche und die kommunalen Funktionen unter einem Dach vereint würden. Zudem könnten die Aufgaben der Regionalplanung durch die Regionen ebenfalls in dieser neuen Mittelbehörde verknüpft werden. Der Regierungspräsident in Baden-Württemberg hätte als Vorsitzender des Regierungsbezirkstages und als Verwaltungsleiter die Funktion des Bezirkstagspräsidenten sowie des Bayerischen Regierungspräsidenten vereint. Die Dualität zwischen kommunaler und staatlicher Mittelinstanz wäre durch die Konstruktion der Personalunion aufgehoben. Die Frage, ob die neue Institution nur eine kommunale Gebietskörperschaft sein sollte, oder aber eine rechtlich unselbständige staatliche Behörde lässt sich eher zugunsten einer - wenn auch nicht unbedingt kommunalen - Gebietskörperschaft

beantworten. Ein Zurückdrängen des kommunalen Einflusses auf der Mittelinstanz durch eine rein staatliche und damit rechtlich unselbständige Behörde wäre sicherlich ein falsches Signal und auch politisch nicht durchsetzbar.

Eine den Landkreisen analoge Stellung mit wesentlich stärkerem Eingriffsrecht des Landes in Form der Personalhoheit und der Bestellung des Regierungspräsidenten würde dazu führen, dass eine rein staatliche Mittelbehörde nicht mehr nötig wäre.