

DER BÜRGER IM STAAT

48. Jahrgang **Heft 4** 1998

Über den
Kirchturms-
horizont hinaus:
überlokale
Zusammenarbeit



Landeszentrale
für politische Bildung
Baden-Württemberg

DER BÜRGER IM STAAT

48. Jahrgang **Heft 4** 1998

Herausgegeben von der
Landeszentrale für politische Bildung
Baden-Württemberg

Schriftleiter
Prof. Dr. Hans-Georg Wehling
Stafflenbergstraße 38, 70184 Stuttgart
Fax (07 11) 2 37 14 96

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	177
Gerhard Banner Von der Ordnungsgemeinschaft zur Dienstleistungs- und Bürgerkommune	179
Frohner/Hötter/Faust/Frommer Region und überlokale Zusammenarbeit in Deutschland	187
Bernd Steinacher Der Verband Region Stuttgart	202
Werner Brachatz-Schwarz/Manfred Deckarm Langfristige Bevölkerungsdynamik in der Region Stuttgart	206
Rainer Wahl Landkreise, Regionen, Regierungs- bezirke – zu viele Ebenen?	209
Petra Menzel Siedlungsentwicklung	214

Dorothee Schäfer Verkehr und Ökologie	217
Roland Sturm Wirtschaftsförderung als Standortdialog	220
Aus unserer Arbeit	224
Das politische Buch	229
Jahresinhaltsverzeichnis	236 / U 3

Einzelbestellungen und Abonnements bei der
Landeszentrale (bitte schriftlich)

Impressum: 226

Bitte geben Sie bei jedem Schriftwechsel
mit dem Verlag Ihre auf der Adresse aufgedruckte
Kunden-Nr. an.

Überlokale Zusammenarbeit

ist seit der industriellen Revolution eine unabdingbare Notwendigkeit kommunaler Politik geworden. Zwar hat man auch in früheren Zeiten über den eigenen Kirchturmshorizont hinaus gedacht und durchaus auch gehandelt. Man denke an die Städtebündnisse des Mittelalters und der frühen Neuzeit zur Verteidigung der eigenen Unabhängigkeit und zur Erweiterung des Handlungsspielraumes. Der Schwäbische Bund möge hier als Beispiel dienen. Auch zur Wahrnehmung von Handelsinteressen wurden Städtebünde gegründet, deren bekanntester sicherlich die Hanse ist. Aus dem süddeutschen Raum wäre beispielhaft die Große Ravensburger Handelsgesellschaft zu nennen. Doch auch die Organisation der bäuerlichen Untertanen gegenüber ihren Herrschaften in Form der „Landschaft“ machte sich an der Ebene der Gemeinde fest. Hierfür mag der oberschwäbische Raum stehen, mit seinen vielen mittleren, kleinen und kleinsten Herrschaften in der vornapoleonischen Zeit. Ein weithin bekanntes, heute durchaus bewußtes Beispiel für eine solche kommunale Organisation von Untertaneninteressen stellt insbesondere das Herzogtum Württemberg dar. Allen diesen früheren Formen überlokaler Zusammenarbeit gemeinsam ist die Ausrichtung, ja die Stoßrichtung nach außen: zur Abwehr von Bedrohungen, gegenüber Konkurrenten und zur Machtteilhabe gegenüber der eigenen politischen Herrschaft. Überkommunale Zusammenarbeit heute, seit Beginn der Industrialisierung, zielt demgegenüber auf die Lösung von internen Problemen, vorwiegend infrastruktureller Art. Die Industrielle Revolution brachte den sich bildenden industriellen Ballungsräumen einen enormen Bevölkerungszustrom, Flächen waren erforderlich: für die expandierende Industrie und für den Bau von Arbeiterwohnungen. Die notwendige Ausdehnung konnte man bewältigen durch Eingemeindungen, mit tatkräftiger Unterstützung durch den Staat. Berlin ist dafür ein Beispiel. Die Stadt verschafft sich Luft auf Kosten des Umlands.

Ein drängendes internes Problem ist sodann vor allem die Versorgung mit Trinkwasser für die privaten Haushalte und für die wachsende Industrie, untrennbar damit verbunden auch das Problem der Entsorgung. Gerade in indu-

striellen Ballungsräumen mit einer polyzentrischen Struktur wie dem Ruhrgebiet mußten hierfür weiträumige Lösungen von den betroffenen Gemeinden gemeinsam geschaffen werden. So ist es kein Zufall, daß hier die ersten entsprechend ausgerichteten kommunalen Zweckverbände entstanden sind: die „Emsschergenossenschaft“ zur Abwasserentsorgung 1904 und der „Ruhrtalesperrenverband“ zur weiträumigen Wasserversorgung 1913. Das war der erste Schritt überkommunaler Zusammenarbeit im Industriezeitalter.

Gerade hier im Ruhrgebiet, wo bald nicht mehr zu erkennen war, wo die eine Stadt aufhörte und die nächste begann, mußte schließlich in einem zweiten Schritt auch großflächig und gemeinsam Siedlungsplanung, Verkehrsplanung inbegriffen, in Angriff genommen werden. So entstand aus kommunaler Initiative heraus 1920 der „Ruhrsiedlungsverband“. Zu sehen sind diese kommunalen Eigeninitiativen vor dem Hintergrund einer kommunalen Struktur, in der keine einzelne Gemeinde das Feld allein beherrscht, da der wertvolle Rohstoff Kohle flächendeckend vorkommt. So muß eine Vielzahl größerer und kleinerer Gemeinden kooperieren, indem sie ihre gemeinsamen Interessen wahrnehmen (im doppelten Wortsinn). Die eigene kommunale Initiative ist um so eher notwendig, das Kooperationserfordernis zur Bewältigung gemeinsamer Probleme um so größer – wohl auch um so eher möglich –, weil das Ruhrgebiet in Hinblick auf die staatliche Verwaltung zersplittert ist, aufgeteilt auf drei (preußische) Regierungsbezirke mit Verwaltungssitz außerhalb, bei gleichzeitig weiter Entfernung zum eigentlichen politischen Zentrum der Macht in Berlin.

Der dritte Schritt zur überlokalen Zusammenarbeit muß heute getan werden, angesichts von Europäisierung und dann auch Globalisierung von Märkten und Standorten. Waren es bislang unbewältigte Infrastrukturprobleme, die gemeinsam in Angriff genommen werden sollten, geht es heute darum, Wirtschaftsstandorte fit zu halten oder auch erst fit zu machen für eine Standortkonkurrenz, die zunehmend global wird. Angesichts ganz anderer Größenordnungen konkurrieren längst nicht mehr einzelne Städte und Gemeinden

um die Ansiedlung neuer Unternehmen. Vielmehr sind es inzwischen Regionen, die europaweit, ja weltweit miteinander in Konkurrenz stehen. Auf der Ebene der Europäischen Union wurde der Wandel hin zur Region schon längst vollzogen. So orientieren sich die Mittel zur Strukturförderung zunehmend an Regionen.

Die Standortkonkurrenz stellt hohe Anforderungen an die Infrastruktur, zu der längst nicht mehr nur erschlossenes Gelände und Verkehrswege gehören. Die Nähe zu Hochschulen und Forschungseinrichtungen, gut ausgebildete Arbeitskräfte und damit ein leistungsfähiges Bildungssystem, die Qualität staatlicher und kommunaler Verwaltung (unbestechlich, schnell und unbürokratisch, effektiv und effizient), leistungsfähige Institutionen der Konfliktregelung (so die Chance auf demokratische Mitwirkung), Umweltqualität, Freizeitwert, Kulturangebot – all das ist von hoher Bedeutung für die Standortqualität geworden (ohne daß jeder dieser Einzelfaktoren seinen Wert an sich verloren hätte). – Natürlich sind von dieser Entwicklung verdichtete Regionen eher betroffen als ländliche Gebiete. Funktionale Verflechtungen zwischen Stadt und Land sind vor allem in den Verdichtungsräumen auszumachen.

In der gegenwärtig stattfindenden Globalisierung steckt auch ein enormer Reformimpuls, der im Interesse unserer Überlebensfähigkeit aufgenommen werden muß. Selbstverständlich muß auch ein leistungsfähiges Standortmarketing hinzu kommen, das weltweit die jeweiligen Standortvorteile vermarktet und neue Betriebe anzieht.

Dieser Reformimpuls verlangt ein intensives Nachdenken über neue Formen des Verwaltungshandelns und des Verwaltungsaufbaus. Die Gemeinden sind mit gutem Beispiel vorgegangen, entwickeln sich hin zum „Dienstleistungsunternehmen Stadt“. Vor allem muß auch über das Verhältnis Staat – Gemeinden neu nachgedacht werden. Der Verwaltungsaufbau insgesamt steht zur Diskussion. Nicht zuletzt geht es auch um die Frage, in welchen institutionellen Bahnen sich die überlokale Zusammenarbeit vollziehen soll. Bislang ist da in sehr unterschiedlicher Weise experimentiert worden, je nachdem ob man zum Ruhrgebiet, nach Hannover, Frankfurt oder zum Raum Nürnberg schaut.

Baden-Württemberg hat 1994 mit Schaffung

des „Verbandes Region Stuttgart“, bestehend aus der Stadt Stuttgart, fünf Landkreisen und weiteren 178 Städten und Gemeinden, eine eigene Körperschaft mit Selbstverwaltungsrechten installiert, mit einer direkt gewählten Verbandsversammlung von regulär 80 Mitgliedern und einer doppelköpfigen Spitze aus ehrenamtlichem Verbandsvorsitzenden und hauptamtlichem Regionaldirektor. Die Kompetenzen sind streng begrenzt, mit Rücksicht auf die Gemeinden und Kreise. Nach dem Willen der Landesregierung soll der Verband Region Stuttgart ein Einzelfall bleiben. Es liegt aber im Wesen von solchen Innovationen, daß sie bei Erfolg ansteckend wirken können. Entsprechend wird dieses Experiment verfolgt, interessiert bis argwöhnisch, je nach Interessenslage.

Als strittig gelten auch die Auswirkungen dieses Experiments für den Verwaltungsaufbau des Landes insgesamt. Soll es, wird es dabei bleiben, daß hier für einen Teil des Landes eine neue, zusätzliche Ebene geschaffen worden ist – oder hat diese Tatsache langfristig Konsequenzen für andere bislang bestehende Verwaltungsebenen? Am Bestand der Gemeinden wird sicherlich nicht gerüttelt werden, allenfalls an deren Bestand an Kompetenzen. Für die weitere Diskussion sind Aufgabendefinition und in Hinblick auf die bestehenden Verwaltungsebenen eine entsprechende Aufgabenkritik erforderlich.

Am 24. Oktober 1999 werden in Baden-Württemberg nicht nur die Gemeinderäte und Kreistage neu gewählt, sondern in der Region Stuttgart auch eine neue Verbandsversammlung. Das war uns als Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg Anlaß, zusammen mit der Fachhochschule Ludwigsburg – Hochschule für öffentliche Verwaltung, der Kommunalentwicklung Baden-Württemberg und der Wirtschaftsförderung Verband Region Stuttgart, ein Symposium abzuhalten, das sich mit den Fragen überlokaler Zusammenarbeit befaßte. Es wurde vorbereitet und geleitet von Prof. Dr. Hans-Georg Wehling (Landeszentrale), Prof. Dr. Richard Reschl (FH Ludwigsburg/Kommunalentwicklung Baden-Württemberg) und Dr. Walter Rogg (Wirtschaftsförderung Verband Region Stuttgart). Das hier vorgelegte Heft der Zeitschrift „Der Bürger im Staat“ enthält im wesentlichen die überarbeiteten Referate dieser Tagung.

Hans-Georg Wehling

Von der Ordnungskommune zur Dienstleistungs- und Bürgerkommune

Kommunale Verwaltungsmodernisierung zwischen Bürgerschaft, Markt und Staat

Von Gerhard Banner

Prof. Gerhard Banner war lange Jahre Vorstand der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) in Köln und lehrt an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Er gilt als „Vater“ des Neuen Steuerungsmodells zur Modernisierung der deutschen Kommunalverwaltungen.

Die deutschen Kommunalverwaltungen sind in starkem Maße in einem Modernisierungsprozeß begriffen, in Richtung auf einen modernen Dienstleistungsbetrieb, der sich deutlicher an den Wünschen seiner Bürger und Einwohner orientiert, betriebswirtschaftlich denkt und handelt und sich dabei dem Wettbewerb stellt. In stärkerem Maße als bisher müssen die brachliegenden „Demokratiereserven“ mobilisiert werden, um dem Leitbild der Bürgerkommune gerecht zu werden, das die überkommene Ordnungskommune und die neue Dienstleistungskommune mit einschließt. Dazu sind etliche institutionelle Reformen notwendig. Auch der Staat muß in eine neue Rolle finden: mehr Aktivierung des Reformpotentials, weniger Gängelung durch schematisierende Detailregelungen, mehr Gestaltungsspielraum für die Gemeinden. Schließlich sind die besten Kontrolleure der Gemeinden die Bürger selbst. **Red.**

Die Stärke der kommunalen Selbstverwaltung liegt in der Orientierung am Gemeinwohl und in der Mitwirkung der Bürger

Der Start der kommunalen Verwaltungsmodernisierung Anfang der neunziger Jahre war furios. Seither ist die Bewegung mächtig in die Breite gewachsen. Es heißt, in neunzig Prozent der Kommunen fanden *Modernisierungsaktivitäten* statt. Doch an die Stelle der Aufbruchstimmung tritt zunehmend bürokratische Routine. Auf vielen „Baustellen“ hat es den Anschein, als werde eine Art Pflichtenheft, das Zielsysteme, Produktbeschreibungen, Kosten- und Leistungsrechnungen und vieles andere vorgibt, gewissenhaft Punkt für Punkt abgearbeitet. Wie diese Elemente einmal zusammenwirken sollen, ist nicht immer deutlich. Daher bleibt fraglich, ob am Ende des oft überlangen Prozesses tatsächlich die voll transparente, steuerbare und leistungsfähige Verwaltung stehen wird. Wo ist der Schwung der Anfangsjahre geblieben? Ist die Verwaltungsreform Selbstzweck geworden? Hat sie ihren Auf-

trag vergessen, der einmal lautete „von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen“ (KGSt 1993)? Bestätigt sich *Mark Twains* Formulierung: „Nachdem sie das Ziel aus den Augen verloren hatten, verdoppelten sie ihre Anstrengungen“? Eine Bewegung, die kein mitreißendes, den Verwaltungsapparat und seine internen Probleme transcendierendes Reformziel – ein Leitbild der Kommune, wie sie sein sollte – vorweisen kann, wird außer einer Fassadenverschönerung und einem neuen Jargon nicht viel erreichen. Es ist an der Zeit, die Verwaltungsmodernisierung wieder an Zielen auszurichten.

Ziele ergeben sich aus *Herausforderungen*, und an solchen fehlt es der Kommunalverwaltung wahrlich nicht. Der weltweit intensivierte Wettbewerb, die Automatisierung, steigende Ansprüche der Bürger und neue soziale Probleme – und alles dies bei leeren öffentlichen Kassen – setzen die Kommunen und ihre herkömmlichen Strukturen und Arbeitsroutinen unter Wettbewerbsdruck. Konkurrenten sind nicht nur die privaten Unternehmen und der gemeinnützige Sektor, sondern auch Teile des öffentlichen und halböffentlichen Sektors. Zusätzlichen Veränderungsdruck schafft der wachsende Zwang zur Zusammenarbeit mit externen Partnern, vor allem mit Privaten (*public-private-partnership*). Auf diesem bewegten Terrain müssen die Kommunen zunächst lernen, sich mit ihren selbsterstellten oder auf dem Markt eingekauften Leistungen nach Kosten, Qualität und Kundenzufriedenheit zu behaupten. Allein damit, daß sie ein ernstzunehmender Wettbewerber auf dem Markt werden, dürfte es ihnen indes kaum gelingen, der allmählichen Erosion ihres Aufgabenspektrums – und damit ihrer politischen Steuerungsmöglichkeiten und letztlich ihres Verfassungsauftrags – Einhalt zu gebieten. Die kommunale Selbstverwaltung ist nämlich, wie das Beispiel zahlreicher Länder zeigt, als politische Einrichtung keineswegs unentbehrlich. Auch bei uns wird sie als zentrale örtliche Problemlösungsinstanz nur überleben, wenn es ihr gelingt, die Öffentlichkeit auf Dauer von ihrem Mehrwert gegenüber konkurrierenden Institutionen zu überzeugen. Dieser potentielle Mehrwert liegt in ihrer Gemeinwohlorientierung und in dem Mehr an demokratischer Mitwirkung, das die Kommunen, anders als der Staat, ihren Bürgern einräumen können. In diesen beiden Punkten haben die Kommunen gegenüber allen Konkurrenten einen uneinholbaren struk-

turellen Wettbewerbsvorteil. Hier liegen allerdings auch ihre größten Versäumnisse. Sie müssen daher alle Kräfte aufbieten, um nicht nur ihre Qualitätsreserven im Dienstleistungsbereich, sondern auch ihre bedeutenden, heute noch brachliegenden Demokratiereserven zu mobilisieren. Die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung und das Schicksal ihrer unausweichlichen Modernisierung wird sich im Spannungsfeld von Markt und Demokratie entscheiden.

Der Wandel der Leitbilder

Die genannten Herausforderungen haben zu Verschiebungen in der öffentlichen Wahrnehmung der Rolle und des Auftrags der Kommunalverwaltung geführt. Die wechselnden kommunalen Leitbilder werden nachfolgend idealtypisch skizziert. Abbildung 1 stellt sie in ihrer zeitlichen Aufeinanderfolge dar, macht aber durch das teleskopartige Ineinanderschieben deutlich, daß sie sich nicht ausschließen, sondern miteinander verschränkt sind, und dies nicht nur inhaltlich, sondern auch zeitlich, weshalb wir ihre Abfolge nahezu synchron erleben.

Traditionell galt das Leitbild Ordnungskommune

Traditionellem Denken stellt sich die Kommune als *Behörde* dar, von der man in erster Linie die Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung und den korrekten Vollzug der Gesetze erwartet. Daß die Kommunalverwaltung, besonders in den Großstädten, seit der Mitte des 19. Jahrhunderts weit überwiegend Dienstleistungen erbringt (Ver- und Entsorgung, ÖPNV, Krankenhäuser, Wohnungsbau, Straßenbau, Schulen und der soziokulturelle Bereich seien beispielhaft genannt), wird von der tonangebenden Denkschule etwa seit den zwanziger Jahren verdrängt. Wie nachhaltig der Einfluß des Leitbildes *Ordnungskommune* ist, läßt sich bis in die Gegenwart nachvollziehen, wenn man sich die Grundlagenliteratur über die kommunale Selbstverwaltung, die Überrepräsentation der *Juristen* auf der Wahlbeamtenebene, die bis heute im Schwerpunkt juristische Ausbildung des allgemeinen Verwaltungsdienstes und den Reflex der Praxis, bei Spannungen zwischen Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Bürgerfreundlichkeit juristischen Argumenten systematisch Vorrang einzuräumen, vergewärtigt.

Abb.1: Akzentverschiebung kommunaler Leitbilder



ZIEL:	• Rechtsstaatlichkeit	• Wettbewerbsfähigkeit	• Sozialer Zusammenhalt/Partizipation
BLICKRICHTUNG:	• Staat	• Markt / Kunden	• Bürgerschaft/örtl. Gemeinschaft
ARGUMENTATION:	• juristisch	• ökonomisch	• politisch

Selbstverständlich werden die Ordnungsfunktionen weiterhin ein wichtiger, ja an Bedeutung eher noch zunehmender Teil des kommunalen Aufgabenspektrums sein. Auch zukünftig werden die Kommunen in ihrem Gebiet für Sicherheit und Ordnung sorgen und notfalls das geltende Recht gegen Widerstrebende durchsetzen. Überholt ist jedoch der faktische *Ausschließlichkeitsanspruch* des Leitbildes Ordnungsgemeinde und die mit ihm verbundene Geringschätzung von Wirtschaftlichkeit und Bürgerbedürfnissen.

Kundenorientiert und effizient: das Leitbild Dienstleistungsgemeinde

Mit der Verknappung der öffentlichen Mittel geriet dieser Ausschließlichkeitsanspruch zunächst von der Effizienzseite her unter Kritik. Man begann zu fragen, ob die Kommunen ihre umfangreichen Dienstleistungen ähnlich wirtschaftlich und professionell erbrachten wie der Privatsektor und ob sie sich die im Bereich rechtsgebundener Leistungen verinnerlichte Kostenindifferenz („das geltende Recht ist durchzusetzen, gleichgültig was es kostet“) noch leisten konnten. Die sich abzeichnende Finanzkrise und der Blick auf die internationale Verwaltungsreformenszene veranlaßten die *Kommunale Gemeinschaftsstelle* (KGSt) Anfang der neunziger Jahre, das *Neue Steuerungsmodell* zu konzipieren und die Aufmerksamkeit vor allem auf den Dienstleistungsaspekt des kommunalen Angebots zu lenken. Das war die Geburtsstunde der *Dienstleistungsgemeinde*. Wie das Schaubild zeigt, umfaßt die Dienstleistungsgemeinde die Ordnungsgemeinde. Die funktionstüchtige Kommune muß als Dienstleistungs- wie als Ordnungsgemeinde gleichermaßen qualifiziert sein. Der Blick der Dienstleistungsgemeinde gilt primär ihren Abnehmern, und zwar in deren Eigenschaft als Kunden. Folglich ist die Kundenzufriedenheit ihr Leistungsmaßstab. In einem sich intensivierenden Wettbewerbsumfeld muß es ihr darum gehen, wettbewerbsfähige, das heißt kostengünstige und auf die Bedürfnisse der Abnehmer zugeschnittene Leistungen bereitzustellen, die sie entweder selbst erzeugt oder als „smart buyer“ auf dem Markt einkauft.

Die Forderung nach Wettbewerbsfähigkeit ist durchaus wörtlich zu verstehen. Gut neunzig Prozent aller kommunalen Leistungen können im Prinzip ausgelagert, d.h. von privaten, gemeinnützigen oder anderen öffentlichen Anbietern bereitgestellt werden. Das gilt nicht nur für „betriebliche“ Leistungen wie Energieversorgung, ÖPNV, Entsorgung, Grünflächenpflege, Reparaturleistungen oder Gebäudereinigung. Kommunen könnten auch die Routineleistungen ihrer Personalverwaltung, ihrer Kasse oder ihrer Sozialverwaltung auslagern. Dasselbe gilt für Leistungen, die der Vorbereitung *hoheitlicher* Entscheidungen dienen, jedoch nicht für diese Entscheidungen selbst. Aber auch Nichtroutineleistungen wie Gebäudemangement, Rechts- oder Organisationsberatung sind vergabefähig und werden häufig schon vergeben. Sozialämter lassen sich inzwischen bei ihrer ureigensten Aufgabe, Hilfeempfänger wieder in bezahlte Arbeit zu bringen, von privaten Firmen helfen. Kurz, die überwältigende Masse der kommunalen Leistungen ist im Prinzip externalisierbar. Traditionelle kommunale Monopole werden durch Marköffnung beseitigt (Stromversorgung) oder durch gesetzliche Verpflichtung zur öffentlichen Ausschreibung herausgefordert (ÖPNV). Hinzu kommt, daß die Kommunalpolitiker zunehmend privatisierungsbereit sind, wenn dies Einsparungen verspricht. Als Ausnahme von der Regel bleiben fast nur die „eindeutigen“ Hoheitsakte wie Steuerbescheide oder Personenstandsbeurkundungen. Auch das kann sich bei der zunehmenden Privatisierungstoleranz der Gesellschaft schnell ändern. Wenn man sieht, in welchem Umfang Aktivitäten im Bereich der inneren Sicherheit, die früher fraglos als hoheitlich galten, inzwischen an Private abgewandert sind, muß das für die Zukunft zu denken geben. Nun bedeutet prinzipielle Externalisierbarkeit noch nicht, daß alle diese Leistungen nach und nach aus der Kommunalverwaltung herauswandern werden. In vielen Fällen wäre das unzweckmäßig, z.B. wenn auf dem Markt kein qualifizierter Anbieter vorhanden ist, wenn kein Wettbewerb herrscht und daher mittelfristig mit einem Preisanstieg zu rechnen ist, wenn hohe Transaktionskosten die Lei-

stung verteuern statt verbilligen würden, wenn bei kapitalintensiven Diensten (z.B. Müllabfuhr) die Rücknahme der Leistung, sollte sie notwendig werden, für die Kommune finanziell nicht darstellbar wäre. Hinzu kommen die Fälle, in denen eine Vergabe das Gemeinwohl – etwa die nachhaltige Leistungsqualität oder die vom Gesetz geforderte oder politisch gewünschte allgemeine Zugänglichkeit einer Leistung – gefährden würde. Allerdings wird über solche Gegenargumente manchmal aus politischer Opportunität hinweggesehen, und die insgesamt noch wenig markterfahrenen Kommunalverwaltungen handhaben die Alternative *make or buy* nicht immer professionell. So kommt es immer wieder zu Auslagerungen, die nur kurzfristig einen finanziellen Vorteil bringen, auf Dauer aber zu einer finanziellen Mehrbelastung der Kommune und ihrer Bürger führen oder unter Gemeinwohlgesichtspunkten bedenklich sind.

Dennoch bleiben genug Fälle übrig, in denen eine Auslagerung nachhaltige Einsparungen verspricht. Daher wächst die Zahl der Kommunen, die ihre Verwaltung oder Teile davon vor die Alternative „Wettbewerbsfähigkeit oder Auslagerung“ stellen. Die Erwartungen der Bürger an eine kostengünstige Verwaltung, aber auch die Privatisierungsforderungen des Privatsektors und deren Echo in der Politik verstärken den Druck. Es hilft also alles nichts: Die Kommunen müssen sich mit ihren Leistungen dem Wettbewerb stellen, wenn sie nicht die Legitimation und nach und nach auch die Fähigkeit verlieren wollen, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ... in eigener Verantwortung zu regeln“ (Artikel 28 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes). Es genügt nicht, daß sie sich rechtlich einwandfrei verhalten, sie müssen auch erheblich besser rechnen lernen und im Umgang mit Marktpartnern und Kunden kompetenter werden.

Der Bürger als Ressource, nicht als Störenfried: das Leitbild Bürgergemeinschaft

Aber auch die Formel *Gesetzmäßigkeit plus Wettbewerbsfähigkeit* beschreibt den Sinn und Auftrag der kommunalen Selbstverwaltung noch nicht vollständig. § 40 Abs. 1 der *Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen* lautet klassisch-prägnant: „Die Verwaltung der Gemeinde wird ausschließlich durch den Willen der Bürgerschaft bestimmt“. Das bedeutet, daß die Kommune zu allererst für ihre Bürger da ist und nicht primär für den Staat, die Gesetze, die Verwaltungsgerichte oder für ihre Beschäftigten. Es bedeutet ferner, daß die kommunalen Mandatsträger und Verwaltungen von Rechts wegen verpflichtet sind, in allen wichtigen Angelegenheiten den Willen der Bürgerschaft zu kennen und ihn bei ihren Entscheidungen zu berücksichtigen. Die Umsetzung dieser Rechtspflicht gebietet den Kommunen, ihren Bürgern Einfluß auf ihre Leistungen (Produkte) sowie auf ihre Programme einzuräumen. Genau dies entspricht den Erwartungen der Bürger,

die heute über rechtlich korrektes Verwaltungshandeln und kostengünstige Leistungen weit hinausgehen. Sie fordern eine Verwaltung, die ihre Anliegen konzentriert und ganzheitlich bearbeitet und sie nicht von Pontius zu Pilatus schickt. Sie erwarten, daß das Rathaus sie ernst nimmt, sie über wichtige Entscheidungen, von denen sie betroffen sind, frühzeitig und verständlich informiert und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme gibt. Und schließlich fordern sie von ihrer Kommune vorausschauendes Handeln im Hinblick auf die Lebens- und Umweltqualität und das gedeihliche Zusammenleben aller Bürger und Einwohner. Für diese Dimension kommunaler Verantwortung beginnt sich, in sprachlicher Analogie zur Bürgergesellschaft, der Begriff *Bürgerkommune* durchzusetzen. Die Bürgerkommune fühlt sich dem Ausbau partizipativer Demokratie und der aktiven Pflege der örtlichen Gemeinschaft verpflichtet mit dem Ziel, den sozialen Zusammenhalt zu bewahren. Sie fördert die bürgerschaftliche Selbstorganisation, um Gemeinsinn zu wecken und sonst nicht (mehr) finanzierbare Leistungen zu ermöglichen oder aufrechtzuerhalten.

Selbstverständlich bleibt die Bürgerkommune gleichzeitig Ordnungs- und Dienstleistungskommune. In der Praxis kommen die drei Dimensionen meist verflochten vor. So stellen die sich immer mehr verbreitenden Ordnungspartnerschaften eine Kombination von Ordnungs- und Bürgerkommune dar, während in Bürgerämtern oder -büros meist alle drei Dimensionen zusammentreffen.

In ihrer Begründung stützt sich die Bürgerkommune nicht auf juristische oder ökonomische, sondern auf neuere demokratietheoretische und politische Argumente. Sie wird zur realen Möglichkeit, weil in der Wahrnehmung von Mandatsträgern und Verwaltungen die Figur des Bürgers zusehends vom *abzuwehrenden* potentiellen Störer politischer Gremienabsprachen zur *einzubeziehenden* unverzichtbaren Ressource einer tragfähigen Kommunalpolitik mutiert. Damit wird die repräsentative Demokratie traditioneller Lesart („alle Macht den Gewählten“) offener für partizipatorische, das repräsentative Grundmodell mit zusätzlicher Legitimation ausstattende Elemente.

Die Dienstleistungskommune ist auf dem Vormarsch

Das Neue Steuerungsmodell mit seinen Elementen dezentrale Ressourcenverantwortung, Leistungskontrakte, Budgetierung und flexible Mittelbewirtschaftung gibt den Geschäftseinheiten der Verwaltung die Handlungsfreiheit, die sie brauchen, um sich dem Preis- und Qualitätswettbewerb stellen zu können. Doch inwieweit sind diese Einheiten dem Wettbewerb tatsächlich bereits ausgesetzt?

Das größte Leistungssteigerungspotential wohnt dem echten Markttest inne (*Wegener 1977*), sei es in Form des *Preis- und Leistungsvergleichs* mit privaten, gemeinnützigen oder anderen öffentlichen Angeboten, sei es in Form der öffentlichen *Ausschreibung* traditionell selbsterstellter

kommunaler Leistungen, wobei der kommunale Betrieb intern mitbietet und der leistungsfähigste Anbieter den Zuschlag erhält. In England, wo das Gesetz die Kommunen zwingt, eine Vielzahl von Leistungen öffentlich auszuschreiben (ein Zwang, der bei uns wohl gegen die kommunale Selbstverwaltungsgarantie verstieße), wurden vor einigen Jahren 68% der Ausschreibungen, die jedoch 83% des Auftragswertes repräsentierten, vom kommunalen Anbieter gewonnen (*Walsh 1995*, S. 136). Die sich ausbreitenden deutschen Erfahrungen mit dem Ausschreibungswettbewerb (z.B. *Deubel 1997*, S. 127) lassen den Schluß zu, daß unsere Kommunalverwaltung nach Rationalisierung ihrer Betriebe ebenfalls in der Lage sein wird, ein solches Ergebnis zu erzielen. Kommunen, die dieses Instrument nutzen, mobilisieren damit nicht nur erhebliche Produktivitätsreserven, sondern vermitteln ihrem Personal auch ganz ungewohnte Erfolgserlebnisse.

Zu ähnlichen Produktivitätsgewinnen führen *verwaltungsinterne Märkte*. Sie entstehen, wenn die Führung es den Geschäftseinheiten freistellt, Vorleistungen, die sie bisher von einer anderen Verwaltungseinheit abnehmen mußten (z.B. Beratungs-, Reparatur- oder Reinigungsleistungen), wahlweise vom Markt zu beziehen. Dies setzt die internen Dienstleister, die gemäß dem Neuen Steuerungsmodell nicht mehr aus dem zentralen Haushalt alimentiert werden (und ihre Leistungen kostenlos abgeben), sondern sich aus den Budgets ihrer internen Kunden finanzieren müssen, unter Wettbewerbsdruck. Interne Märkte gewinnen zur Zeit schnell an Boden.

Dort, wo den Verwaltungsaktivitäten (noch) kein entsprechendes Angebot des Privatsektors gegenübersteht, muß die Verwaltung sich mit Hilfe von *Kennzahlen* auf Effizienzkurs steuern. Wo immer dies möglich ist, sollte sie das Wettbewerbssurrogat *interkommunaler Leistungen- und Kostenvergleiche* nutzen. Solche Vergleiche werden in den letzten Jahren auf breiter Front entwickelt, zunächst von der *Bertelsmann Stiftung* und jetzt von der KGSt (IKO-Netz). Es zeigt sich, daß dieser *sportliche Wettbewerb* die freiwillig daran beteiligten Kommunen dazu veranlassen kann, sich am jeweils besten Standard zu orientieren (*Benchmarking*). Voraussetzung ist, daß die Ergebnisse des Vergleichs öffentlich zugänglich gemacht werden, so daß sie in den Räten/Kreistagen und in den Medien diskutiert werden können (*Adamaschek 1997*).

Doch vom Ideal der Bürgerkommune sind die deutschen Gemeinden noch weit entfernt

Insgesamt kann festgestellt werden, daß die deutsche Kommunalverwaltung sich, wenn auch bedächtig, für den Wettbewerb fit macht. Im Kontrast dazu sind unsere Kommunen vom Idealtypus der Bürgerkommune noch weit entfernt. Die verfügbaren Instrumente werden wenig genutzt. Aber die Idee der Bürgerkommune gewinnt an Boden, wie die sich verbreitenden Bürgerstiftungen oder Projekte

wie das Vorhaben „Bürgerorientierte Kommune“ der *Bertelsmann Stiftung* (*von Trott 1998*) zeigen. Auch verstärkt sich offensichtlich die politische Durchschlagskraft der auf Partizipation und Kundenorientierung gerichteten Bürgererwartungen. Ablesen läßt sich dies an Entwicklungen der letzten Jahre wie der Verallgemeinerung der Volkswahl der Bürgermeister und Landräte, der Verankerung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Kommunalverfassungen und dem Siegeszug der Bürgerämter. Daher scheint auch im Hinblick auf die Bürgerkommune vorsichtiger Optimismus am Platze. Hier wie bei der Dienstleistungskommune könnten verbesserte staatliche Rahmenbedingungen, von denen am Schluß die Rede sein wird, die weitere Entwicklung fördern.

Wo plaziert sich die deutsche kommunale Verwaltungsmodernisierung im internationalen Vergleich? Das *Wissenschaftszentrum Berlin* (WZB) hat in einem großen internationalen Forschungsprojekt den Modernisierungsstand führender Reformkommunen Dänemarks, Finnlands, Schwedens, der Niederlande, der Schweiz, Großbritannien, der Vereinigten Staaten, Neuseelands und Japans ermittelt und ihn mit den deutschen Reform Erfahrungen verglichen (*Naschold u.a. 1997*). Dabei zeigte sich einerseits ein deutscher Modernisierungsrückstand von einigen Jahren, andererseits jedoch eine überraschende Ähnlichkeit der Modernisierungsprofile. Über alle untersuchten ausländischen Städte hinweg – bei großen individuellen Unterschieden – hat das WZB folgendes Modernisierungsprofil konstatiert (*Naschold 1997*, S. 20f.):

- In den untersuchten Städten ist die *interne Modernisierung* des Verwaltungsapparats am weitesten gediehen. Dies schlägt sich vor allem in der Bildung von Geschäftseinheiten (*Business Units*) mit weitreichenden Managementspielräumen nieder, die definierte Ergebnisse erzielen müssen und zu diesem Zweck globalisierte Budgets erhalten.
- Weniger ausgeprägt ist derzeit noch die *Vermarktlichung* (Markttest kommunaler Leistungen und rechtliche Verselbständigung von Verwaltungseinheiten), doch findet hier eine sehr dynamische Weiterentwicklung statt.
- Am geringsten sind *Demokratisierungsstrategien* entwickelt (Grad der Freiheit der Kommunen von Staatseingriffen, Ko-Entwicklung von Verwaltungs- und politischer Organisation und vor allem die Partizipation der Bürger an der Definition und Kontrolle kommunaler Dienstleistungen und Politikprogramme). Hier werden zwar überall vielfältige Instrumente eingesetzt, es fehlt ihnen aber die Einordnung in eine konsistente Demokratisierungsstrategie, und überdies weist dieser Bereich die geringste Wachstumsrate auf (*Oppen 1997*, *Stahlberg 1997*).

Die deutsche Kommunalverwaltung ist demnach kein ausgesprochener Ausreißer. Sie hat aber allen Anlaß, darüber nachzudenken, wie es ihr am besten und schnellsten gelingt, über die interne Verwal-

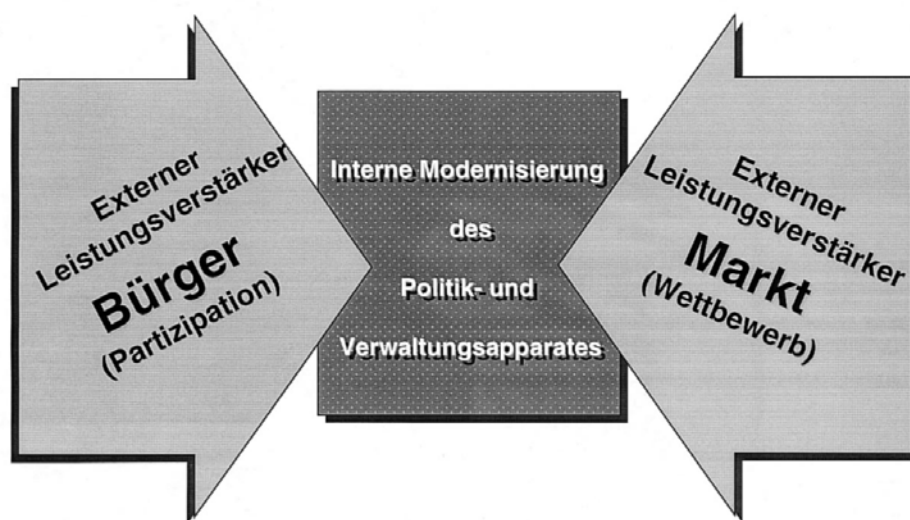
tungsmodernisierung hinauszugelangen und die Dienstleistungs- und Bürgerkommune zu realisieren.

Auf der Suche nach einer Dynamik für einen kontinuierlichen Modernisierungsprozeß

Der Wechsel vom traditionellen Bürokratiemodell (dem Verwaltungsmodell der Ordnungsgemeinschaft) zum Neuen Steuerungsmodell, den die Kommunen in diesen Jahren vollziehen, ist ein qualitativer Sprung, der zu einem Systemumbau führt (Reichwein 1998). Mit der Dezentralisierung von Managementverantwortung, der neuen Qualität zentraler Steuerung über ergebnisbezogene Kontrakte, der besseren Steuerbarkeit der Verwaltung für Management und Politik durch ein transparentes Berichtswesen, der vollständigen Darstellung der Leistungen und des Ressourcenverbrauchs, der Zielvereinbarungen mit Mitarbeitern usw. geben sich die Kommunen eine unternehmensähnliche, dezentrale Führungs- und Organisationsstruktur, die sie prinzipiell befähigt, auch die neuen Probleme der Dienstleistungs- und der Bürgerkommune zu meistern. Der Bau dieser Führungsorganisatorischen Standardplattform ist der unerläßliche Einstieg in die Verwaltungsmodernisierung. Wie sich immer deutlicher zeigt, löst dieser erste Schritt jedoch keineswegs die spontane Weiterentwicklung zur Dienstleistungs- und Bürgerkommune und deren kontinuierliche Anpassung an sich verändernde Herausforderungen aus. Er ähnelt in dieser Hinsicht dem Schulabschluß, der ebenfalls unverzichtbare allgemeine Fähigkeiten vermittelt, aber noch keinen erfolgreichen Lebensweg garantiert. Erheblich höher ist die Wahrscheinlichkeit, daß der Modernisierungsprozeß an dieser Stelle zum Stillstand kommt, weil die internen Anreize zu schwach sind, als daß sich der Verwaltungsapparat wie München am eigenen Schopf aus dem Zustand suboptimaler Leistung herausziehen könnte. Der mentale Traditionsbruch, den die voll funktionsfähige Dienstleistungs- und Bürgerkommune verlangt, braucht *institutionelle Anreize*, die nur außerhalb des Verwaltungsapparats zu finden sind. Er gelingt offenbar erst unter dem realen Druck von Wettbewerb und „ermächtigten“ (*empowered*) Bürgern. Es gibt also keinen Anlaß, sich nach der Ersteinrichtung der Elemente des Neuen Steuerungsmodells zurückzulehnen. Kommunen, die über eine einmalige Binnenmodernisierung ihrer Verwaltung hinausgelangen wollen, müssen sich ihrem Umfeld öffnen und bereit sein, sich vom Markt und von ihren Bürgern maßgeblich und auf Dauer „mitsteuern“ zu lassen. Anders ausgedrückt: sie müssen Wettbewerb und Partizipation als *externe Leistungsverstärker* in ihren Dienst stellen (Abbildung 2).

Die KGSt hat frühzeitig auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Strukturen des Neuen Steuerungsmodells durch Wettbewerb „unter Strom zu setzen“ (KGSt 1993, S. 22). Schon damals zeichnete sich ab, daß wettbewerbsunfähige Leistungen der Kommunen und ihrer Unternehmen mit-

Abb 2: Leistungsverstärker der Modernisierung



telfristig vom privaten oder gemeinnützigen Sektor absorbiert werden würden. Da die meisten Kommunen ein solches Ergebnis vermeiden möchten, war hier ein starker institutioneller Modernisierungsanreiz erkennbar. Daß auch der Ausbau der Partizipation Modernisierungsdruck erzeugen kann, trat erst später mit der Popularisierung der Debatte über die Bürgergesellschaft ins Blickfeld.

Die Probleme fallen ressortübergreifend an, doch sie werden immer noch sektoral bearbeitet

Eine konsistente Demokratisierungsstrategie oder „Bürgerpolitik“ (zum Begriff: Banner 1989) kann nur gelingen, wenn eine Kommune bereit ist, ihren Verwaltungs- und Politikapparat zunehmend von der Bürgernachfrage und nicht mehr primär vom Verwaltungsangebot zu steuern. Das setzt voraus, daß es der Verwaltungsführung nicht nur gelingt, externe Leistungsverstärker zu mobilisieren, sondern auch *interne Leistungshemmer* besser zu beherrschen. Das Haupthemmnis für eine bürger-, d.h. nachfrageorientierte Verwaltungs- und Politikorganisation ist das herrschende Sektormodell. Es gruppiert die kommunalen Aufgaben nach ihrem fachlich-rechtlichen Zusammenhang in vertikal gegliederte Organisationseinheiten mit durchgängigem Befehlsstrang vom Fachdezernenten bis zum Sachbearbeiter und will auf diese Weise ein Höchstmaß an fachlicher Richtigkeit gewährleisten. Der ihm innewohnende Drang zur fachlichen Perfektionierung und zur Expansion der Fachtats macht das Sektormodell andererseits zu einem strukturellen Kostentreiber ersten Ranges. Wenig Interesse zeigt diese Organisationsform hingegen für die Bedürfnisse der von den fachlichen Entscheidungen betroffenen Bürger.

Das Sektormodell ist in der öffentlichen Verwaltung fest etabliert. Ihm ist umso schwerer beizukommen, als es seine Wurzel in der staatlichen Organisation hat: Es ist nichts anderes als die Fortsetzung des staatlichen Ressortprinzips „nach unten“.

Dieser *strukturelle Anschluß* erlaubt es dem Staat auf weite Strecken, seine politischen Absichten detailgenau bis auf die kommunale Ebene „durchzustellen“. Technisch wird dies durch ein ganzes Arsenal von Institutionen und Regeln bewirkt: Fachgesetze, Fachaufsicht, Zweckzuweisungen mit den dazugehörigen Richtlinien und Verfahren, Standards, Datenschutz. Eine mächtige Stütze des Sektormodells ist die weitgehende Interessenübereinstimmung des demselben Sektor angehörenden staatlichen und kommunalen Personals (*vertikale Fachbruderschaften*). Für die kommunalen Fachleute eröffnet sich damit die Chance, bei Interessendivergenzen die eigene Führung (Rat, Verwaltungsführung) mit Hilfe der „übergeordneten“ staatlichen Kollegen zu überspielen. Ein Beispiel ist die Mobilisierung staatlicher Fachautorität, um bei örtlichen Sparkampagnen den eigenen fachlichen Besitzstand vor Eingriffen zu schützen. Die Kommunalverwaltung mit ihren der Lebenswelt der Bürger entstammenden, vielfach ressortübergreifenden und daher nur *horizontal* lösbaren Problemen hat, solange sie ihre durchgängig sektorale Struktur beibehält, der vertikalen, die Anliegen der Bürger tendenziell zersplittern den staatlichen Fachlogik wenig entgegenzusetzen. Erst wenn sie ihre Fixierung auf die staatliche Organisation lockert, wird es ihr gelingen, *vertikale Fachlogik* *konsequent in horizontale Bürgerlogik zu übersetzen*, und damit den politischen Auftrag der kommunalen Demokratie zu verwirklichen.

Durch das Festhalten am Sektormodell erschweren sich die Kommunen ihre Horizontalisierungsaufgabe aber auch selbst. In der traditionellen Organisation versuchten die Querschnittsdezernenten und -ämter (Kämmerei, Hauptamt, Personalamt), die fachlichen Prioritäten aus dem Interesse der Gesamtverwaltung (nicht zu verwechseln mit dem Interesse der Bürger!) zu steuern, indem sie den Sektoren Ressourcen gewährten oder verweigerten. Die so erzielbare Steuerungsleistung war begrenzt und scheiterte nicht selten völlig, weil die Fachinteressen sich poli-

tisch als durchsetzungsfähiger erwiesen. Das Neue Steuerungsmodell hat dem Steuerungsinstrumentarium zwar eine höhere Qualität gegeben, an der *Dominanz der Vertikalen* mit der daraus folgenden Selbstbezogenheit und Angebotsorientierung aber wenig geändert. Wer es für notwendig hält, diesen Grundmechanismus beherrschbar zu machen, um die Verwaltung auf ihr Umfeld hin zu öffnen, der muß einen sehr kritischen Blick auf die derzeitige kommunale Organisation werfen, und zwar an der Spitze wie an der Basis der Verwaltung. Darauf abzielende lokale Reformschritte sollten strategisch angelegt sein, d.h. sie sollten die generelle Umstellungsfähigkeit der Verwaltung verbessern und einen institutionellen Anreiz für weitere in dieselbe Richtung zielende Veränderungen bilden. Dazu nachfolgend drei illustrative Beispiele.

Strategische Modernisierungshebel: Von der vertikalen zur horizontalen Verwaltungsführung

Das Sektormodell zwingt den Fachdezernenten die Rolle von Interessenvertretern ihres Fachsektors in der Verwaltungsführung auf. Ihre Geschäftseinheiten erwarten von ihnen Durchsetzungsfähigkeit im härter und zugleich vergeblicher werden den Verteilungskampf um Ressourcen. Aus dieser Vergeblichkeitsfalle gibt es einen Ausweg: Die Spitzenmannschaft der Verwaltung muß auf eine lohnendere und weniger kräfteverschleißende Rennstrecke geschickt werden. Statt im Kampf aller gegen alle schwindende Ressourcen zu verteilen, sollte es ihre Aufgabe sein, als Team die *ungenutzten Ressourcen* im Verwaltungs- und Politikapparat der Kommune freizulegen und politisch wirksam zu machen. An die Stelle kurzfristiger Verteilungspolitik muß vorausschauende Entwicklungspolitik treten.

Wie läßt sich ein solcher Wandel des Politikstils institutionell unterstützen? Die Antwort: Die Dezernten hören auf, die hierarchische Spitze eines vertikal strukturierten Fachsektors zu sein. Stattdessen übernimmt jeder Dezernent die *Verantwortung für einen Entwicklungsaspekt der Gesamtverwaltung*. Die Geschäftsbereiche der Dezernenten sind dann nicht mehr die traditionellen Politikfelder Sicherheit und Ordnung, Schule, Soziale Hilfen oder Planen und Bauen, sondern dazu querliegende horizontale Aufgaben. Als *Daueraufgaben* zählen dazu etwa:

- Strategische Planung, Standortpolitik, politisch-administrative Zusammenarbeit;
- Beobachtung der kommunalen Leistungen (Kontrakte, operatives Controlling);
- Personal- und Organisationsentwicklung, Bürgerpolitik;
- Finanzen.

Hinzu kommen *vorübergehende Entwicklungsaufgaben*, häufig in der Form ressortübergreifender Projekte, die die Verwaltungsführung nach der Anlaufphase in die Verantwortung der fachlich verantwortlichen Geschäftseinheiten geben kann. Hier ist an Beispiele wie regionale

Zusammenarbeit, City Marketing, Beschäftigungsförderung, Sicherheit in der Stadt, Agenda 21 u.ä. zu denken.

Es sollte darauf verzichtet werden, zwischen die Verwaltungsführung und die Geschäftseinheiten eine weitere Führungsebene einzubeziehen. Eine solche Zwischenebene würde den unmittelbaren Kontakt der Führung zu den Geschäftseinheiten stören und die vertikale Fachlogik, die ja gerade zurückgedrängt werden soll, wiederbeleben. Im übrigen wird sie nicht gebraucht: Eine einige Spitzenmannschaft, deren ständige Aufmerksamkeit der Umfeldbeobachtung gilt, kann mit Hilfe eines qualifizierten Vorstandsbüros (in der Terminologie des Neuen Steuerungsmodells: Steuerungsdienstes) eine große Zahl von Geschäftseinheiten nach dem Prinzip des „Steuerns auf Abstand“ auf Kurs halten.

Dieser Umbau der Verwaltungsspitze hat gegenüber der heute üblichen Organisation entscheidende Vorteile, die alle damit zu tun haben, daß die Führung von Fachfragen und sektoraler Interessenvertretung weitgehend entlastet ist:

- Die Verwaltungsführung hat mehr Zeit für strategische, auf die Stärken der Kommune setzende Politikentwicklung und deren Abstimmung mit Rat und Bürgerschaft.
- Da jeder Dezernent für einen Aspekt der Gesamtorganisation verantwortlich ist, kann er nur in enger Zusammenarbeit mit seinen Kollegen Erfolg haben. Fachliche Abschottung ist kaum mehr möglich. So kann die Führung zu einem Team zusammenwachsen, das seine Energien darauf konzentriert, strategische, operative und humane Reserven – und hier besonders die Fähigkeiten der mit hoher Eigenverantwortung ausgestatteten Leiter der Geschäftseinheiten – zu erschließen, auf die gute Zusammenarbeit dieser Einheiten untereinander und mit ihrem gesellschaftlichen Umfeld hinzuwirken und in den teilautonomen Geschäftseinheiten wirksamen Zentrifugalkräfte auszubalancieren.
- Organisationsänderungen und Prioritätsverschiebungen im Haushalt fallen leichter, weil sie keine starken Fachdezernate („Herzogtümer“) beeinträchtigen.
- Das Modell der horizontalen Verwaltungsführung bietet einen gewissen Isolationsschutz gegen das Durchschlagen einseitiger staatlicher Ressortinteressen auf die Kommunalverwaltung. Umgekehrt dämpft es die Nachfrage der kommunalen Fachspezialisten nach Standards und staatlicher Interessenprotektion (Banner 1996).

Die hier skizzierte Organisation der Verwaltungsspitze ist in der Stadt Christchurch/Neuseeland (300.000 Einwohner) konsequent verwirklicht. Einige deutsche Städte, etwa Herten und Detmold, haben sich ihr angenähert. Die KGSt hat Sympathie für ein solches Modell erkennen lassen (KGSt 1998).

Wie jede Organisationsform ist auch diese zeitgebunden. Wenn eine Stadt zu bauen ist und Ressourcen reichlich zur Verfügung stehen, ist das Sektormodell

mit schwergewichtigen Fachdezernenten die richtige Antwort, denn es ist wie kein anderes in der Lage, in kurzer Zeit viel Geld umzusetzen. In Zeiten der Angebotsättigung und Ressourcenverknappung verändert sich das Problem. Jetzt geht es darum, mit wenig Geld möglichst viel zu erreichen, d.h. alle Leistungsreserven zu mobilisieren und neue Fähigkeiten zu entwickeln. Dazu werden Führungskräfte gebraucht, die in der Lage sind, im Team Gesamtverantwortung zu verwirklichen, Politik zu entwickeln und zu kommunizieren, Mitarbeiter zu motivieren und Netzwerke der Zusammenarbeit aufzubauen.

Der Durchbruch zur Bürgerkommune an der Verwaltungsbasis steht noch aus

Der das Sektormodell kennzeichnende fachlich-vertikale Verwaltungsaufbau erstreckt sich vom Dezernenten bis zum Sachbearbeiter. Tritt ein Bürger mit der Verwaltung in Kontakt, so wird erwartet, daß er deren fachliche Zersplitterung an der Basis klaglos hinnimmt. Begehrt der Bürger eine abgegrenzte einfache Leistung, etwa einen Paß, so entsteht kein Problem. Anders sieht es schon aus, wenn er als Neubürger beim Meldeamt ein typisches Bündel einfacher Leistungen gleichzeitig nachfragt (Anmeldung der Familie, des Hundes, des Pkw, Strom- und Wasseranschluß u.ä.). Ganz schlimm wird es, wenn er in eine komplexe Problemlage gerät (längere Krankheit, Ehescheidung, Arbeitsplatz- und Wohnungsverlust, Schulprobleme der Kinder). Jetzt kann er leicht den Eindruck gewinnen, man schicke ihn von Pontius bis Pilatus und erwarte überdies von ihm, er solle als einfacher Bürger nicht nur die Rathausdienststellen, sondern auch noch alle möglichen anderen Instanzen wie Krankenkasse, Arbeitsamt, Wohnungsbaugesellschaft usw. koordinieren. Im letzten Fall läßt sich die Lösung des Problems zwar nicht an einer Stelle bündeln. Doch sollte eine umfassende Beratung schon gewährleistet sein, die Lotsendienste leistet, falls nötig Kontakte herstellt und auch auf die „latenten“ Fragen der Klienten achtet.

Inzwischen wächst die Zahl der Verwaltungen, die, um den horizontalen Problemen ihrer Bürger besser gerecht werden zu können, ihre Schnittstellen zum gesellschaftlichen Umfeld neu gestalten. Das spektakulärste Beispiel ist die Erfolgsgeschichte der Bürgerämter oder -büros. Deren Angebot geht inzwischen weit über eine allgemeine Bürgerberatung und die klassischen Melde-, Paß- und Ausweisangelegenheiten hinaus und wird laufend erweitert. Auch im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe sind vielerorts durch Geschäftsprozeßoptimierung (z.B. Neuzuschnitt von Aufgaben oder „kompaktere“ Beratung) beachtliche Qualitätsverbesserungen erzielt worden. Den Durchbruch zur Bürgerkommune an der Verwaltungsbasis haben diese Reformen allerdings nicht bewirkt. Sie sind punktuell geblieben und werden von vielen noch immer als Fremdkörper im Sektormodell beargwöhnt.

Bürgerbüros zu Bürgereinheiten erweitern

Die Kommunen sollten daher Anstrengungen unternehmen, die Bürgeramts-idee zu verallgemeinern und die dauerhaften, als verbesserungsbedürftig erkannten Schnittstellen zum gesellschaftlichen Umfeld zu *Bürgereinheiten* zu verdichten¹. Unter Bürgereinheiten (ein besserer Begriff ist momentan nicht ersichtlich) sind konsequent nachfrageorientierte Geschäftseinheiten zu verstehen. Sie ermitteln die typischen Nachfragemuster ihres Kundensegments und entwickeln daraus ein standardisiertes Angebotspaket. Um die Zufriedenheit der Kunden mit dem Angebot kontrollieren und dieses, falls notwendig, anpassen zu können, lassen sie sich von den Kunden mitsteuern (*Empowerment*). Dazu nutzen sie die Rückmeldeinstrumente, die zur jeweiligen Aufgabe am besten passen. Der *Instrumentenkasten* ist gut gefüllt: Zufriedenheitsabfragen, Qualitätsversprechen, Beschwerdemanagement, Kundenbeiräte, Fokusgruppen. So kommt ein ständiger Austausch mit dem Umfeld zustande, der die Bürgereinheiten befähigt, auf Nachfrageveränderungen im Rahmen ihrer Kompetenzen selbständig zu reagieren und Veränderungsimpulse an die übrigen Geschäftseinheiten und an die Verwaltungsführung weiterzugeben. Auf diesem Weg kann das Außenverhalten der Kommunalverwaltung allmählich von der internen Verwaltungslogik zur Bürgerlogik kippen". (Abbildung 3, unterer Bildteil). Der Aufgabenzuschnitt der Bürgereinheiten sollte sich am Ziel der *integrierten Dienstleistung* orientieren: In möglichst vielen Fällen sollte die Bürgereinheit in der Lage sein, Vorgänge *abschließend* zu bearbeiten, so daß die Zahl der Weiterverweisungen gering gehalten werden kann. Das kann eine Neuabgrenzung der Verantwortlichkeiten zwischen der einzelnen Bürgereinheit, dem *Front Office*, und den aufgabenmäßig mit ihr verbundenen Facheinheiten notwendig machen. In die Verantwortung der Facheinheiten ge-

hören diejenigen Kundenkontakte und Entscheidungen, deren besondere fachliche Schwierigkeit die Bürgereinheit mit ihrer mehr generalistischen Kompetenz überfordern würde. Eine Arbeitsteilung nach diesem Grundsatz stellt nicht nur sicher, daß der unverzichtbare Spezialisten-sachverstand weiter zur Verfügung steht, sondern ermöglicht auch einen rationelleren Einsatz der vergleichsweise hochbezahlten Spezialisten.

Für den Erfolg des Konzepts ist die Qualität der Zusammenarbeit zwischen den Bürgereinheiten und ihren jeweiligen *Back Offices* von größter Bedeutung. Hier kommt es entscheidend auf klare Abmachungen und die planvolle Nutzung der Informationstechnik an. Diese ermöglicht es aufgrund ihrer durchgängigen Einsetzbarkeit und Vernetzbarkeit, den bürgerzugewandten Teil der Verwaltung konsequent von der Nachfrage her zu planen, aber auch die Zusammenarbeit zwischen *Front Office* und *Back Office* wirkungsvoll zu unterstützen (Lenk 1997).

An welchen Stellen erscheint die Bildung von Bürgereinheiten lohnend?

An welchen Stellen die Bildung von Bürgereinheiten lohnend ist, hängt sehr von den örtlichen Verhältnissen ab. Überlegenswert erscheint sie an folgenden Schnittstellen zum gesellschaftlichen Verwaltungsumfeld (die Aufzählung beansprucht weder Vollständigkeit noch Originalität, und manches ist hier und da schon realisiert):

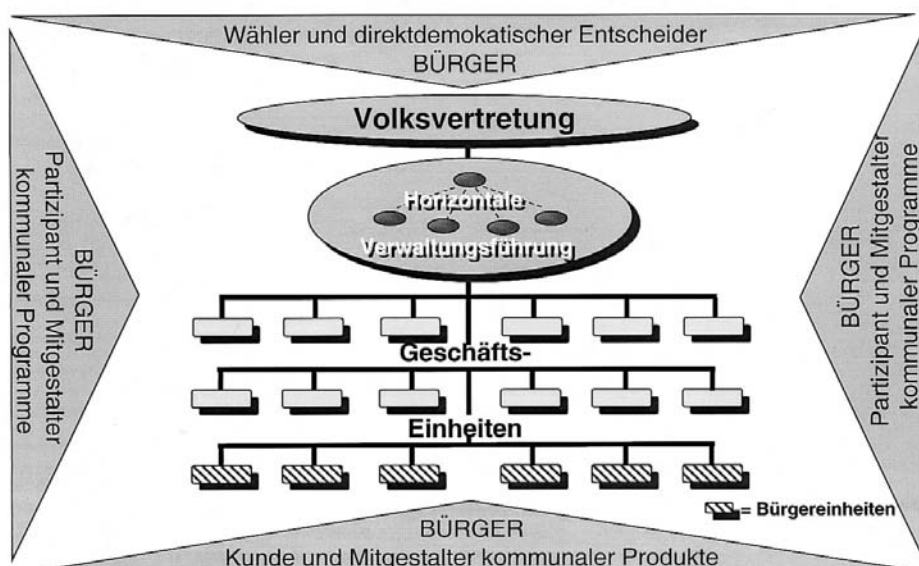
- *Bestehende Bürgerämter oder -büros*: Komplettpaket für Neubürger; Bürgerinformationssystem mit eindeutig bürgerorientierten Suchstrukturen; im ländlichen Bereich auch private Angebote, deren Anbieter sich, wie z.B. Sparkassen und Banken, aus der Fläche zurückziehen.
- *Sicherheit und Ordnung*: Ordnungspartnerschaft mit Polizei, Justiz, Verbänden und Unternehmen zur Verbesserung der Sicherheit in Innenstädten und Ortsteilen (Wohnumfeld), an Schu-

len, auf Bahnhöfen und zur Vermeidung von Kinderunfällen; Ansprechpartner und Förderer entsprechender privater Initiativen (Netzwerke, Telefonketten).

- *Sozial- und Jugendhilfe*: Komplettierung und bessere Integration des Beratungsangebots; Zusammenarbeit mit allen öffentlichen und privaten Kräften, die einen Beitrag zur Verringerung der Arbeitslosigkeit und besonders der Jugendarbeitslosigkeit leisten können; Drängen auf enge Zusammenarbeit mit der Arbeitsverwaltung, etwa nach dem Vorbild des Projekts Erlensee im Main-Kinzig-Kreis.
- *Bauen und Wohnen*: Durch graphische Informationssysteme (GIS) unterstützte Bauberatung (kundengerechte ausgedruckte Auszüge aus Grundbuch, Kataster, der Lage von Ver- und Entsorgungsleitungen, ferner baurechtliche Informationen).
- *Betriebe*: Verwirklichung des Grundsatzes „alles aus einer Hand“ durch verbesserte Zusammenarbeit mit den Dienststellen der Kommune, anderen Behörden und privaten Leistungsanbietern.

Bürgereinheiten können *problemfeldbezogen*, *zielgruppenbezogen* (z.B. Betriebe) oder *ortsteilbezogen* sein. Sie können *individuelle*, aber auch *öffentliche Güter* (z.B. Sicherheit) erzeugen. Wenn sie mit externen Partnern zusammenarbeiten, was sich zunehmend als notwendig erweist, wächst die Formenvielfalt. Sie reicht von öffentlich-öffentlichen Partnerschaften (Zusammenarbeit der Gemeinde mit dem Kreis, der Arbeitsverwaltung oder der Polizei) bis zu öffentlich-privaten Partnerschaften informeller, einfachvertraglicher oder gesellschaftsrechtlicher Art (Wirtschaftsförderungs-GmbH, an der Kommune und örtliche Wirtschaft beteiligt sind). Über die Form der Zusammenarbeit muß im Einzelfall nach der Natur des Angebots, den Absichten der Partner und den örtlichen Umständen entschieden werden. Ein einheitliches Schema kann es nicht geben. Das alle Bürgereinheiten verbindende Merkmal ist ihr Gemeinwohlziel und ihre konsequente nachfrageorientierung.

Abb.3 Strukturmodell einer Bürgerkommune



Verlagerung ins Internet?

Softwarehersteller neigen zu der Prognose, die Schnittstelle Bürger-Verwaltung werde sich mittelfristig in das Internet verlagern, so daß persönliche Kontakte mehr oder weniger überflüssig werden (Gates 1998). Richtig daran ist, daß die Kommunen jeden verfügbaren Zugangsweg zu ihren Verwaltungen öffnen müssen. Dazu gehört die virtuelle Zugänglichkeit, die täglich voranschreitet. Zweifellos wird dies mittelfristig menschliche Interaktionen einsparen, allerdings nur bei einfachen informationellen Dienstleistungen. Das kommunale Leistungsangebot ist jedoch, wie die obigen Beispiele zeigen, stark von erklärungsbedürftigen Dienstleistungen geprägt. Zudem haben es die Kommunen vielfach mit Einmalkunden zu tun, die wenig Lust haben, sich umständlich mit einem technikgestützten Lei-

stungsangebot vertraut zu machen. Und selbstverständlich muß die Kommune auch für die Einwohner zugänglich bleiben, die noch für lange Zeit keinen Internet-Anschluß haben werden. Daher werden die Kontaktstellen der Verwaltung zu ihrem Umfeld auch in Zukunft mit menschlichen Vermittlern besetzt sein, deren Arbeit allerdings von einer immer perfekteren technischen Infrastruktur unterstützt wird (Lenk 1997).

Es liegt auf der Hand, daß eine horizontal arbeitende, auf die Entwicklung der internen Potentiale fixierte Verwaltungsführung den hochkomplexen Vorgang der Implementierung von Bürgereinheiten besser bewältigen wird als eine fachlich-sektoral denkende Verwaltungsspitze, die weit schneller an die Grenzen ihrer Koordinations- und Integrationsfähigkeit stößt.

Die „*Horizontalisierung der Verwaltung*“ an der Spitze (Verwaltungsführung) und an der Basis (Bürgereinheiten) erscheint in ihrer Kombination geeignet, bei voller Erhaltung der Fachlichkeit der Verwaltung die schädlichen Nebenwirkungen des Sektormodells zu beherrschen.

Wie können Bürger in die Haushaltsplanung einbezogen werden?

Die Palette der Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger an der politischen Programmgestaltung ist breit (Oppen 1997, Stählerberg 1997). Auf diesem Terrain hinkt die deutsche Kommunalverwaltung besonders auffällig zurück. Das gilt sogar dort, wo eine Bürgerbeteiligung ausdrücklich vorgeschrieben ist. So verpflichten viele Gemeindeordnungen die Gemeinden, „wichtige Gemeindeangelegenheiten“ mit den Einwohnern zu erörtern, wofür in der Regel die Form der Einwohnerversammlung vorgesehen ist. Dieses gesetzliche Gebot bleibt nicht selten unbeachtet. Ein besonders eindrucksvolles Beispiel für seine Nichtbeachtung ist die Haushaltsplanung der Kommunen. Im Haushaltsplan werden die kommunalpolitischen Ziele und Vorhaben, d.h. die zukünftige Entwicklung der Kommune nicht nur für das kommende Jahr, sondern faktisch weit darüber hinaus festgelegt. Zu diesem die Bürgerschaft zentral betreffenden Dokument sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheid nicht zulässig, und dafür gibt es gute Gründe. Wenn die Gemeindeordnungen vorschreiben, daß der Haushaltsplanentwurf öffentlich zu jedermanns Einsicht auszulegen ist, so hat dies nichts mit Bürgernähe zu tun, sondern ist eine Farce. Welcher Bürger findet es schon reizvoll oder ist in der Lage, sich in so umfangreiches und unverständliches Dokument einzuarbeiten? Einwohnerversammlungen zur öffentlichen Erörterung des Haushaltsentwurfs sind bisher in Deutschland nicht bekannt geworden.

Die neuseeländische Gemeindeordnung verpflichtet die Kommunen, wichtige Angelegenheiten mit der Bürgerschaft zu erörtern, bevor der Rat seine endgültige Entscheidung trifft. Zu den wichtigen Angelegenheiten gehört ausdrücklich der Entwurf des Jahresplans (*Annual Plan*); das ist eine kompakte, für Laien verständ-

lich aufgemachte Version des Haushaltsplanentwurfs, aus der die kommunalen Entwicklungsvorstellungen und zentralen Vorhaben deutlich werden. Für das Anhörungsverfahren reservieren viele Gemeinden vier Wochen. In dieser Zeitspanne stehen Bürgermeister, Ratsmitglieder und leitende Verwaltungsmitarbeiter den örtlichen Vereinigungen und Gruppen zur Verfügung, die Erläuterungen zum Entwurf wünschen und Änderungen vorschlagen möchten. Zu den einladenden Organisationen gehören regelmäßig die Bezirks- und Ortsteilvertretungen, die örtliche Wirtschaft, der Einzelhandel, die Gewerkschaften, Sportvereine, Kirchen usw. Viele Gemeindevertretungen bemühen sich, auch mit Problem- und Randgruppen ins Gespräch zu kommen. Interessierte Einzelbürger können in jeder kommunalen Dienststelle ein Exemplar des Entwurfs erhalten und ihre Vorstellungen auf einem heraustrennbaren Blatt durch Ankreuzen oder in freier Formulierung kenntlich machen. Die schon erwähnte Stadt Christchurch listet auf diesem Blatt die städtischen Dienstleistungen auf und fragt, welche Leistungen die Bürger intensiviert wissen möchten und bei welchen sie mit einem Weniger zufrieden wären. So kommt es nicht nur zu zusätzlichen Wünschen, sondern auch zu ernstzunehmenden Einsparungsvorschlägen. Am Ende des Anhörungszeitraums findet eine moderierte Großveranstaltung statt, in der alle Partizipanten dem anwesenden Rat ihre Vorschläge nochmals in Kurzform vortragen können. Auf diesem Erfahrungshintergrund entscheidet der Rat schließlich über den Haushaltsplan. Ein ähnliches, inzwischen vielfach prämiertes Beteiligungsverfahren führt seit 10 Jahren die brasilianische Stadt Porto Alegre (1,3 Mio. Einwohner) mit Erfolg durch. Neuseeländische Kommunalpolitiker sehen in dem Konsultationsverfahren folgende Vorteile:

- Die Verwaltung wird gezwungen, den Entwurf in eine *vereinfachte Form* zu bringen, die es ermöglicht, ihn mit der Bürgerschaft zu diskutieren.
- Bürger und Gruppen lernen die kommunalpolitischen Vorstellungen aus erster Hand kennen und können dazu ihre Meinung äußern. So haben sie die Chance, die Kommunalpolitiker zu beeinflussen und Prioritäten zu verändern. Bürger, die beteiligt wurden, werden sich eher mit dem vom Rat beschlossenen Ergebnis identifizieren.
- Rat und Verwaltung lernen die örtlichen Meinungsströmungen unmittelbar und aktuell kennen. Wenn sie später über den Plan entscheiden, turnen sie mit Netz und ersparen sich vielleicht ein (den Rat tendenziell delegitimierendes) Bürgerbegehren.
- Einmal im Jahr besteht so die Gelegenheit, die Bürgerschaft mit dem Gesamtableau der Möglichkeiten, Probleme und finanziellen Grenzen ihrer Kommune bekanntzumachen. Darin liegt für das Rathaus die Chance, das verbreitete Ein-Themen-Denken aufzulockern, Klientelinteressen zu relativieren und an die Gemeinschaftsverantwortung der Bürger zu appellieren.

Da der Haushaltsplanentwurf die gesamte Kommunalpolitik enthält und das Politik- und Medieninteresse auf einen kompakten Zeitraum fokussiert, ist er ein besonders geeigneter Ansatzpunkt für die Einleitung eines dauerhaften Dialogs zwischen Bürgerschaft und Kommune. Würde eine Erörterungspflicht des Haushaltsentwurfs explizit in unseren Gemeindeordnungen verankert, könnte dies durchaus die Anteilnahme der Bürger am kommunalen Geschehen steigern. Eine solche Maßnahme könnte sich überdies als strategischer Hebel erweisen, auch die übrigen in den Gemeindeordnungen statuierten, aber schwach ausgestalteten und in der Praxis häufig leerlaufenden Unterrichts- und Erörterungspflichten mit Leben zu erfüllen. In Deutschland wird das Verfahren derzeit (Herbst 1998) auf freiwilliger Grundlage in zwei baden-württembergischen Gemeinden getestet. Dies geschieht im Rahmen des von der Bertelsmann Stiftung, der Hans-Böckler-Stiftung und der KGSt getragenen Netzwerkprojekts „Kommunen der Zukunft“.

Die Kommunalpolitiker zu Modernisierungspromotoren machen

Verwaltungsleute beklagen gern das fehlende Interesse der Kommunalpolitiker an der Verwaltungsmodernisierung, das sich zuweilen bis zur aktiven Behinderung von Reformaktivitäten steigert. So zutreffend die Beobachtung ist, so unberechtigt ist die Klage. Was sollte einen Kommunalpolitiker, der vor allem von den Bürgern wiedergewählt werden will, veranlassen, sich für eine in seinen Augen rein binnenzentrierte Reform zu schlagen? Etwas Neues auszuprobieren und damit zu scheitern, wird nach aller Erfahrung politisch härter bestraft als mit einer mittelmäßigen oder ineffektiven Verwaltung weiterzuregieren (Osborne/Gaebler 1992, S. 325).

Das Bild ändert sich sofort, wenn deutlich wird, daß die Bürger etwas von der Reform haben. Sobald die Kommunalpolitiker spüren, daß die Bürger die Reform wollen, werden sie sie unterstützen, ja sie werden mithelfen, verwaltungsinterne Widerstände zu überwinden. Eine Verwaltungsführung, die erreichen will, daß die Politiker die Modernisierung nicht nur geschehen lassen, sondern zu ihren Promotoren werden, darf sich folglich nicht damit begnügen, Verwaltungsprobleme zu lösen, sondern muß mit mindestens der gleichen Energie die Reform von der Bürgerseite her anpacken. Wenn Volksvertretung und Verwaltungschef, beide von den Bürgern gewählt, erkennen, daß ihre Interessen in diesem Punkt konvergieren, werden beide das Reformbündnis mit den Bürgern suchen.

Die Initiative zur *Umkehr der Modernisierungsdynamik* liegt naturgemäß bei der Verwaltungsführung. Wenn sie weiß, was sie mit der Reform will, wird sie alles tun, um das Modernisierungsthema – was gewiß nicht einfach ist – zu einem lokalen öffentlichen Thema zu machen. Das gelingt am besten durch die Ausweitung und Vertiefung der Mitwirkung der Bürger an den Programmen und Produkten der Kommune, selbstverständlich unter-

stützt durch Öffentlichkeitsarbeit. Je öfter in Ausschußvorlagen, Quartalsberichten und Haushaltsreden von Umfrageergebnissen und Beschwerdeprofilen die Rede ist und davon, wie die Bürger die Qualität der Leistungen, die Schnelligkeit der Entscheidungen, die Zugänglichkeit der Verwaltung, die Erreichbarkeit der Ansprechpartner und die Sinnhaftigkeit der Mitsprache an kommunalen Programmen bewerten, desto mehr wird sich das politische Interesse auf direkte, spürbare Verbesserungen für die Bürger konzentrieren und sich immer weniger mit Detailproblemen des Verwaltungsapparates aufhalten. Mit anderen Worten: Zu einem sich selbst antreibenden Prozeß kann die Verwaltungsmodernisierung erst werden, wenn die Dienstleistungs- und Bürgerkommune ihr ausdrückliches Ziel ist.

Statt bevormunden sollte der Staat aktivieren

An drei Beispielen wurde illustriert, was Kommunen selbst tun können, um sich zu Dienstleistungs- und Bürgerkommunen fortzuentwickeln. Es ist mehr als sich die meisten vorstellen, und wir wären einen gewaltigen Schritt weiter, wenn alle Kommunen bereit wären, die vorhandenen Spielräume zu nutzen. Dies wird sie manche Überwindung kosten, denn es läuft auf ein starkes Abweichen vom Gewohnten hinaus. Auf der anderen Seite wäre der Eindruck falsch, die Kommunen verfügten über schrankenlose Modernisierungsmöglichkeiten. Dazu werden sie vom Staat zu intensiv gesteuert. Während der Staat mit seinen rechtlichen und finanziellen Vorgaben die Kommunen hervorragend befähigt hat, Ordnungskommunen zu sein, läßt er es bis heute an aktivierenden Rahmenbedingungen für ihren weiteren Weg in die Dienstleistungs- und Bürgerkommune weithin fehlen. Folgende Rechtsänderungen wären geeignet, die Kommunen zur Intensivierung ihrer Modernisierungsanstrengungen zu ermutigen:

Wettbewerb: Die Kommunen sollten verpflichtet werden, ihre Leistungen dem Markttest und, wo dieser nicht möglich, zweckmäßig oder erwünscht ist, dem interkommunalen Leistungsvergleich auszusetzen.

Leistungsberichterstattung: Die Kommunen sollten verpflichtet werden, ihrer Bürgerschaft jährlich über die Gesamtpalette ihrer Leistungen, d.h. einschließlich der Ergebnisse der Beteiligungsunternehmen, auf der Grundlage interkommunaler Vergleiche zu berichten. Dies erfordert die Statuierung einer Befassungspflicht der Räte/Kreistage mit dem Gesamtumfang der kommunalen Leistungen.

Partizipationsbericht: Die Kommunen sollten verpflichtet werden, regelmäßig öffentlich darüber zu berichten, wie sie mit ihrer Bürgerschaft kooperiert und sie in

die politischen Entscheidungen und deren Umsetzung einbezogen haben. Eine solche Berichterstattung würde die Bürgerorientierung der Verwaltungen und der Kommunalpolitiker schärfen und könnte dazu beitragen, daß sich vorbildliche in- und ausländische Beispiele der Bürgermitsprache schneller verbreiten.

Verpflichtung zur Erörterung des Haushaltsplanentwurfs mit der Bürgerschaft: Diese Verpflichtung sollte ausdrücklich in den Kommunalverfassungen festgeschrieben werden.

„Horizontale“ Verwaltungsführung: In einigen Kommunalverfassungen bedarf es der Klarstellung, daß diese Form der Verwaltungsführung zulässig ist. Der Weg dazu könnte auch über Experimentierklauseln führen (KGSt 1998).

Echte Aufgabenkommunalisierung: Die meisten staatlichen Leistungsgesetze sind den Kommunen zur Ausführung übertragen. Dabei haben die Gesetzgeber oft bis in die Details hinein Standards und Organisationsregelungen festgelegt. Ein anschauliches Beispiel sind die Kindergarten-gesetze der Länder. Auf örtliche Besonderheiten nehmen diese Detailregelungen keine Rücksicht. Auf diese Weise wird die kommunale Selbstverwaltung ausgehöhlt. Es wäre völlig ausreichend, jeweils das Ziel des Gesetzes vorzugeben und die Ausfüllung den Kommunen zu überlassen. In vielen Fällen könnte die Aufgabe dann ohne Qualitätseinbuße preiswerter erledigt werden. Kommunalpolitiker stehen unter der Kontrolle der Bürger; sie wollen wiedergewählt werden und können sich daher keine beliebige Verschlechterung der örtlichen Leistungen erlauben. Überdies ersparte sich der Staat erheblichen Kontrollaufwand. Die Landesgesetzgeber sollten sich daher zur Vollkommunalisierung entschließen und nicht bei zaghaften Modellversuchen stehenbleiben.

Staatliche Kommunalfinanzierung: Die Länder sollten einen spürbaren Anteil ihrer Globalzuweisungen an die Kommunen nach zu vereinbarenden Kriterien an die Modernisierungsleistung der einzelnen Kommune binden. Dies könnte der Einstieg in eine prinzipiell andere Steuerung der Kommunen, die *dezentrale Kontextsteuerung* sein (Banner 1997). Als Vorbild kann die ebenfalls schwierige, aber zunehmend praktizierte leistungsgesteuerte Finanzierung der Universitäten dienen. Auch hier ist der interkommunale Vergleich eine wertvolle Entscheidungsgrundlage.

Diese Vorschläge sind, vom letzten Fall abgesehen, nicht besonders eingreifend. Es geht um Veränderungen der Rahmenbedingungen kommunalen Handelns, die der Modernisierung Bremsklötze aus dem Weg räumen und das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen voll respektieren. Die neuen Vorgaben brauchen überwiegend nicht vom Staat, sondern können

und sollen von den Bürgern kontrolliert werden. Der Staat träte nicht bevormundend, sondern aktivierend auf, was die kommunale Akzeptanz erleichtern sollte. Ob und wie schnell die Vorschläge eine Realisierungschance erhalten, hängt nicht zuletzt davon ab, wie die Kommunen und ihre Verbände sich zu ihnen stellen. An dieser Stelle zeigt sich, wie weitgehend die Kommunen am Ende doch wieder Herren ihres Schicksals sind.

Anmerkung

¹⁾ Der gleiche Verallgemeinerungsgedanke liegt dem niederländischen Projekt „OL 2000“ (Overheidsloket [= Behördenschalter] 2000) zugrunde, das vom niederländischen Innenministerium ins Leben gerufen wurde und an dem neben einer Reihe von Kommunen auch staatliche Behörden und halböffentliche Organisationen beteiligt sind. In englischer Sprache verfügbar: Ministerie van Binnenlandse Zaken, Research Programme Public Counter 2000 Draft. Den Haag o. J. (1997). Internet: www.OL2000.nl.

Literaturhinweise

- Adamaschek, Bernd 1997: Interkommunaler Leistungsvergleich: Leistung und Innovation durch Wettbewerb, 2. Auflage, Gütersloh.
- Banner, Gerhard 1989: Kommunalverfassung und Selbstverwaltungsleistung, in: Stadtdirektor oder Bürgermeister – Beiträge zu einer aktuellen Kontroverse. Hrsg. von D. Schimanke, Basel u.a., S. 37–61.
- Banner, Gerhard 1996: Recht als Leistungsbarriere für die Kommunalverwaltung? In: Jenseits der Experimentierklausel. Hrsg. von H. Hill und H. Klages, Stuttgart u.a., S. 175–190.
- Banner, Gerhard 1997: Verwaltungsreform als Staatsdilemma, in: Verwaltung & Management, Nr. 6/1997, S. 337–341.
- Deubel, Ingolf 1997: Fallbeispiel Solingen: Wettbewerbsorientierte Organisation einer Kommunalverwaltung – eine integrierte Modernisierungs- und Konsolidierungsstrategie, in: Naschold u.a.: Innovative Kommunen, S. 125–146.
- Gates, William H. 1989: Digitale Nervensysteme für vitale öffentliche Verwaltungen, in: Verwaltung & Management, Nr. 2/1998, S. 68–75.
- KGSt 1993: Das Neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung, KGSt-Bericht Nr. 5, Köln.
- KGSt 1996: KGSt-Politikerhandbuch zur Verwaltungsreform, Köln.
- KGSt 1998: Führungsstrukturen im Neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht Nr. 9, Köln.
- Lenk, Klaus 1997: Multifunktionale Serviceläden und Teilverwaltung – Vorboten einer kooperativen und „virtuellen“ Verwaltung, in: Verwaltung & Management, Nr. 6/1997, S. 330–336.
- Naschold, Frieder 1997: Umstrukturierung der Gemeindeverwaltung: eine internationale vergleichende Zwischenbilanz, in: Naschold u.a.: Innovative Kommunen, S. 15–48.
- Naschold, Frieder/Oppen, Maria/Wegener, Alexander 1997: Innovative Kommunen – Internationale Trends und deutsche Erfahrungen, Stuttgart u.a.
- Oppen, Maria 1997: Der Bürger und Kunde als ProMotor im Modernisierungsprozeß – kundenorientierte Dienstleistungsgestaltung in internationaler Perspektive, in: Naschold u.a.: Innovative Kommunen, S. 231–268.
- Osborne, David/Gaebler, Ted 1992: Reinventing Government, Reading u.a.
- Reichwein, Alfred 1998: Das Bürokratiemodell hat ausgedient, in: Demokratische Gemeinde 10/98, S. 25–27.
- Stahlberg, Krister 1997: Für mehr Bürger- und Gemeindebeteiligung, in: Internationale Strategien und Techniken für die Kommunalverwaltung der Zukunft, Hrsg. von M. Pröhl, Gütersloh, S. 85–116.
- Von Trott zu Solz, Levin (Hrsg.) 1998: Bürgerorientierte Kommune – Wege zur Stärkung der Demokratie. Projektdokumentation Bd. 1, Gütersloh.
- Walsh, Kieron 1995: Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management, London u.a.
- Wegener, Alexander 1997: Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern, in: Naschold u.a.: Innovative Kommunen, S. 77–106.

Region und überlokale Zusammenarbeit in Deutschland

Institutionelle Möglichkeiten

Von Dieter Hötter, Siegfried Frohner, Alfons Faust und Hartmut Frommer

Die Verdichtungsräume in der Bundesrepublik machen eine verstärkte Zusammenarbeit der Gemeinden notwendig: zwischen der Kernstadt und den Umlandgemeinden, den Gemeinden untereinander und mit den betroffenen Kreisen, schließlich auch mit den staatlichen Behörden einschließlich der Mittelinstanzen. Wichtige Aufgabengebiete sind davon betroffen, u.a. die Siedlungsentwicklung, die Verkehrsentwicklung, die Versorgung und Entsorgung, der Umweltschutz, die Kultur sowie die Bereitstellung von Erholungsgebieten. Gleichzeitig geht es dabei auch um eine bessere Verteilung der damit verbundenen finanziellen Lasten.

In den Ländern der Bundesrepublik ist man sehr unterschiedliche Wege gegangen. Bevor das Modell „Verband Region Stuttgart“ in einem eigenen Beitrag vorgestellt wird, sollen hier vier andere Modelle exemplarisch präsentiert werden: der „Kommunalverband Ruhrgebiet“ als die älteste derartige Institution, der „Kommunalverband Großraum Hannover“, der „Umlandverband Frankfurt“ sowie die am wenigsten institutionalisierte Möglichkeit der Region Nürnberg. **Red.**

Ein „Oldie“

Der Kommunalverband Ruhrgebiet

Von Dieter Hötter

Dieter Hötter ist Kämmerer des Kommunalverbandes Ruhrgebiet

Die Kohle diktierte einst, wo gebaut wurde

Wenn von den regionalen Handlungsinstrumenten die Rede ist, von ihren Möglichkeiten und ihren Grenzen, dann darf das nicht den Blick dafür verstellen, daß das eigentliche Thema die jeweilige Region selbst ist und natürlich deren Belange. Dabei hat jede Region ihre spezifischen Ausprägungen und Handlungsbedarfe. Dies vorausgesetzt, erklärt sich fast von selbst, daß es – bei allen Gemeinsamkeiten – eben nicht das regionale Handlungsinstrument geben kann. Vielmehr führen die jeweiligen besonderen Ausprägungen einer Region zu regionsspezifischen Organisationsformen, die nicht eins zu eins auf andere Regionen übertragbar sind.

Und noch ein Weiteres. Mit dem historischen Wandel einer Region ändert sich auch der Bedarf an regionaler Koordination, wie bereits die persönliche Erfahrung lehrt. Der *Kommunalverband Ruhrgebiet* indes entspringt dem „Modelljahr“ 1920. Er ist ein „Oldie“, der – anders als im automobilen Sektor – nicht rekonstruiert und gepflegt wird, sondern in seinem Aufgabenspektrum, gar in seiner Existenz immer wieder hinterfragt wurde und noch wird.

Wer die immer wiederkehrende Diskussion über das Ob oder Wie einer regionalen Institution im Ruhrgebiet verstehen will, kommt um einen kurzen Blick auf die Geschichte und auf die Strukturen dieser Region nicht herum.

Bergwerke, Eisenhütten und dazugehörige Siedlungen verwandelten die noch An-

fang des vorigen Jahrhunderts vielfach vorhandene idyllische Landschaft entlang der Ruhr binnen weniger Jahrzehnte in einen schwerindustriell geprägten Ballungsraum. Die Kohle diktierte, wo gebaut wurde. Ergebnisse waren wild wuchernde Städte, Landschaftsverbrauch ohne Rücksicht auf Verluste und eine häufig chaotische Infrastruktur.

Gleichzeitig ging es wirtschaftlich steil bergauf. Das lockte viele Menschen auf der Suche nach neuen Perspektiven aus ländlichen Gebieten und oft von weither an. Und die Region brauchte diese Menschen, denn es gab mehr Arbeit als Arbeiter. Aber diese Menschen brauchten auch Wohnungen, die Kinder brauchten Schulen. Der Wirtschaftsboom führte zum Bauboom, in den ausufernden Städten ebenso wie beim Schienen- und Kanalnetz.

Das Ruhrgebiets-Modell wurde zum Vorbild

Um diesen außerordentlich dynamischen Prozeß in geordnete Bahnen zu lenken,



Dr. Robert Schmidt, Gründer des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk

Ruhrkohlenbezirk, kurz SVR, ausgestattet mit weitreichenden Kompetenzen, sollte sich um die Lösung all jener Aufgaben kümmern, die nicht einzelne, sondern

entwickelte der Essener Beigeordnete Robert Schmidt Anfang unseres Jahrhunderts Pläne für einen Kommunalverband, die im Kern bis heute Bestand haben.

Der 1920 gegründete Siedlungsverband

mehr oder weniger alle Städte im Ruhrgebiet beschäftigten. Das hat der Verband mit Erfolg getan. Wichtige Verkehrswege wären ohne ihn nicht entstanden, wertvolle Freiflächen wären ohne ihn verloren gegangen, und die sieben Revierparks und Freizeitanlagen – mit jährlich mehr als 10 Mio. Gästen – wären ohne ihn nie gebaut worden. Und nicht zu vergessen: Das Instrument der Regionalplanung wurde von ihm bereits in den 20er Jahren entwickelt.

Diese und viele weitere erfolgreiche Projekte machten den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk zum Vorbild für viele Institutionen dieser Art im In- und Ausland.

Warum die Stärke des Verbandes zum Problem wurde

Doch die Stärke des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk wurde im Laufe der Jahre zu einem Problem. Denn auf Landesebene hielten viele politische Kräfte wenig von einer schlagkräftigen Vertretung der Ruhrgebietsinteressen, weil sie eine vermeintliche Dominanz dieser Region gegenüber den anderen Landesteilen fürchteten. Und auch so manche große Ruhrgebietskommune hielt – nach dem Muster klassischen Kirchturmdenkens – von der wirkungsvollen Durchsetzung eigener Belange wesentlich mehr als von regionalem Ausgleich.

In diesem Geflecht unterschiedlicher, sich zum Teil widersprechender Interessen und Erwartungen ist es dem Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk nicht immer gelungen, für seine Positionen Akzeptanz bei den Beteiligten zu finden. Nicht selten überwog der Alleinvertretungsanspruch des Landes bzw. die Eifersucht auf echte oder vermeintliche Vorteile der jeweiligen Nachbarstadt.

Die verwaltungsmäßige Zersplitterung des Ruhrgebiets hat Tradition

So mag es bei mancher Kommune gewisse Schadenfreude ausgelöst haben, als der

Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk

I. Staatsaufsicht

Obere Stufe: Der jeweilig zuständige Minister
Erste Stufe: Der Verbandspräsident
übernimmt Zuständigkeiten des Oberpräsidenten und Regierungspräsidenten und ist Staatsbeamter

II. Gliederung

I. Die Verbandsversammlung	II. Der Verbandsausschuß	III. Der Verbandsdirektor
Etwa 100 Abgeordnete davon werden gewählt 80 von Gruppe A (15) Staatsverordneten- versammlungen u. Rektoren. Es entfallen: 1. auf jedes Mitglied für die ersten 800 Einwohner und für jede weiteren vollen 2000 Einwohner je ein Abgeordneter, jedoch: 2. auf jedes Mitglied mit mehr als 1000 und weniger als 2000 Einwohner 2 Abgeordnete und 3. auf jeden Landkreis mit weniger als 2000 Einwohnern 1 Abgeordneter. Verbindender ist der Verbandspräsident	17 Mitglieder davon 1 Verbandsdirektor 16 Abgeordnete der Ver- bandsversammlung, davon 1 aus Gruppe A (15), mittelbar aus den von der Gruppe A gewählten Wahl- männern ausgewählt. aus Gruppe B je 1 Abgeordneter 1 stellvertretender Verbandspräsident Der Vorsitzende wird von dem Stan- dort aus seiner Mitte gewählt	als Geschäftsführer und Vertreter des Verbands nach außen mit seinen Beigeordneten.

Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk – historische Gliederungsstruktur

Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk im Rahmen der Funktionalreform 1979 nicht nur seinen Namen verlor – er heißt seitdem Kommunalverband Ruhrgebiet –, sondern deutlich geschwächt wurde.

Die Funktionalreform, die die Kommunen zu Recht stärkte, war aber zugleich eine Landesstrategie nach dem Motto „Teile und herrsche“. Und die hatte, bezogen auf das Ruhrgebiet, schon Tradition. Die aus dem frühen 19. Jahrhundert stammenden Verwaltungsstrukturen haben auf die zwischenzeitlich eingetretenen dramatischen Veränderungen im Ruhrgebiet – jedenfalls in der mittleren Verwaltungsebene – konsequent keine Rücksicht genommen oder sich auch nur annähernd darauf eingestellt. Einen einheitlichen Regierungsbezirk Ruhrgebiet hat es nie gegeben. Statt dessen blieb das Ruhrgebiet dreigeteilt den Regierungspräsidenten in Düsseldorf, Münster und Arnsberg zuge schlagen. Und auch die Grenze der beiden nordrhein-westfälischen *Landschaftsverbände*, nämlich Rheinland – mit Sitz in Köln – und Westfalen – mit Sitz in Münster – läuft bis heute quer durch das Ruhrgebiet.

Schlimmer noch: Die Verwaltungsreformen der 70er Jahre in Nordrhein-Westfalen bedeuteten für das Ruhrgebiet in Teilen sogar einen echten Rückschritt. Bis dahin leistete der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk die Regionalplanung für das gesamte Ruhrgebiet aus einer Hand. Nunmehr wurde sie regelrecht zersplittert, indem man die Regionalplanungskompetenz Bezirksplanungsräten bei den drei Regierungspräsidenten Düsseldorf, Münster und Arnsberg zuordnete.

Doch diese Städtelandschaft bildet eine Einheit

Um die Auswirkungen der so veränderten Rahmenbedingungen für das Ruhrgebiet und für die Arbeit des Kommunalverban-

des veranschaulichen zu können, möchte ich den Blick kurz auf die besonderen regionalen Strukturen und Probleme des Ruhrgebiets lenken.

Im Ruhrgebiet leben auf rund 4.500 Quadratkilometern 5,5 Millionen Menschen, aber eben nicht in einer Metropole wie Berlin, London oder Paris, sondern verteilt auf 53 Kommunen. Oder anders ausgedrückt: Bei 11 kreisfreien Städten übertreibt man kaum, wenn man feststellt, daß sich im Ruhrgebiet rein rechnerisch alle 8 Kilometer eine Großstadt an die nächste reiht. Diese Städtelandschaft ist deutschland- und europaweit einzigartig. Und einzigartig ist auch, daß diese Städtelandschaft eine Einheit bildet: die Region Ruhrgebiet. Ruhrgebiet – das ist mehr als die gemeinsame, montan geprägte Geschichte dieses Raumes. Denn das Ruhrgebiet besteht auch jenseits von Kohle und Stahl. Es ist ein Raum, mit dem sich die Menschen identifizieren und mit dem sie von außen identifiziert werden. Und es ist ein Raum mit einer schier überbordenden Fülle gemeinsamer Probleme und Chancen.

Als eine von Bergbau- und Stahlindustrie geprägte „alte Industrieregion“ ist das Ruhrgebiet vom fortschreitenden *Strukturwandel* in besonderer Weise betroffen. Die Folgen für den *Arbeitsmarkt* sind hier – im Vergleich zur Rheinschiene und anderen westdeutschen Stadtregionen – besonders deutlich. Die Arbeitslosenstatistiken sprechen für sich. Dabei liegt das Hauptproblem des Ruhrgebietes nicht nur im Rückgang der industriellen Arbeitsplätze – das ist vielleicht minder ausgeprägt überall zu beobachten. Eine Besonderheit der Region bildet vielmehr der *zu langsame Aufbau von neuen Tätigkeitsfeldern*. So liegt das Ruhrgebiet im Bereich der höherwertigen Dienstleistungen – ein wichtiger Gradmesser für die Wettbewerbsfähigkeit eines Raumes – noch weit unter dem Landesdurchschnitt.

Der sozialen und wirtschaftlichen Polarisierung entgegenwirken

Gleichzeitig muß das Ruhrgebiet einer weiteren sozialen und wirtschaftlichen Polarisierung entgegenwirken.

- Polarisierung droht z.B. durch die *Randwanderung* der Besserverdienenden in bevorzugte Wohnanlagen,
- Polarisierung droht durch besondere *Umweltbelastungen* in Teilregionen und
- Polarisierung droht durch die Konzentration wachstumsstarker Dienstleistungsarbeitsplätze an wenigen, gut erreichbaren, *prestigeträchtigen Standorten*.

Dies zeigt sich schon heute an der stark unterschiedlichen Entwicklung von Teilregionen im Ruhrgebiet: Im Süden die modernen Handels- und Dienstleistungs-Oberzentren, im Norden hingegen noch stark von der rückläufigen Montanindustrie geprägte Mittelzentren. Stichwort: Kohlekompromiß, Subventionsabbau bis zum Jahre 2005. Das Ruhrgebiet kann sich ein Zurückbleiben von Teilen aber ebenso wenig leisten, wie Nordrhein-Westfalen ein Zurückbleiben des Ruhrgebietes dauerhaft verkraften kann.

Aus diesen geschichtlich gewachsenen strukturellen Besonderheiten und Problemlagen des Ruhrgebiets ergibt sich ein differenzierter regionaler Handlungsbedarf und vor allem die Unverzichtbarkeit einer koordinierten Aufgabenerledigung. Ich sehe unter den spezifischen Bedingungen des Ruhrgebietes folgende *Kriterien regionaler Aufgabenerledigung*:

- ein gleichberechtigtes Nebeneinander der Gebietskörperschaften,
- eine gemeinsame Zieldefinition,
- einen faireren Interessenausgleich und
- eine ausgewogene gemeinsame Entwicklung.

Dies kann nur eine Institution gewährleisten, die einerseits kommunal getragen wird, für die die Mitgliedschaft andererseits landesgesetzlich vorgeschrieben wird. Denn sie darf nicht Spielball unterschiedlicher kommunaler Egoismen werden, wo eine eigenständige regionalpolitische Position erforderlich ist.

Die Selbstverwaltungskörperschaft und ihre Organe

Diesen Erfordernissen wird der Kommunalverband Ruhrgebiet als sondergesetzlicher Zweckverband formal gerecht. Er ist konstituiert als Körperschaft des öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung durch seine gewählten Organe:

- Verbandsversammlung,
- Verbandsausschuß,
- Verbandsdirektor.

Die *Verbandsversammlung* besteht aus 73 Personen. 45 von ihnen werden nach jeder Kommunalwahl nach einem Einwohner-schlüssel von den Mitgliedskörperschaften entsandt. Neben diesen stimmberechtigten Mitgliedern nehmen je 5 beratende Mitglieder in der Verbandsversammlung die Interessen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite wahr. Zudem sind die 15 Hauptverwaltungsbeamten der Mitgliedskörperschaften sowie die drei

schaftung der einzelnen Flächen beschaffigen muß. – Andererseits hat dieser Umweg den Kommunalverband Ruhrgebiet inzwischen mit weit mehr als 11.000 ha zum größten kommunalen Wald- und Freiflächenbesitzer in NRW werden lassen, Flächen die zum größten Teil für die Naherholung ausgebaut wurden.

Ähnlich vielschichtig sind die Rahmenbedingungen z.B. bei der Wahrnehmung von Pflege- und Entwicklungstätigkeiten im Bereich der Freiflächen. Einerseits eine Tätigkeit, die der KVR pauschal im Auftrag der Kommunen übernehmen kann und soll, andererseits eine Tätigkeit, für deren Erledigung wegen besonderer Interessenlagen auf Landesebene und bei anderen beteiligten Akteuren oft spezifische und zum Teil recht umständliche, aufwandssteigernde Formen gefunden werden müssen.

Dafür steht etwa der quer durch das Ruhrgebiet verlaufende Emscher Landschaftspark. Dieses Leitprojekt der *Internationalen Bauausstellung Emscher Park* (IBA) – eine Initiative des Landes – hat der KVR geplant und an vielen Stellen bereits erfolgreich umgesetzt. Trotzdem gilt es bis heute nicht als selbstverständlich, daß der KVR dieses Projekt im Anschluß an die 1999 endende IBA als Teil seiner „normalen“ Freiraumaktivitäten weiter vorantreiben und unterhalten kann. Stattdessen sind vermutlich komplizierte und damit letztlich teurere Organisationsmodelle erforderlich, um eine Struktur der Aufgabenerledigung zu finden, die von allen Beteiligten akzeptiert wird.

Freizeit und Imagewerbung

Auch der *Freizeitbereich* liefert ein anschauliches Beispiel dafür, daß sich die Aufgabenerledigung in der Praxis als wesentlich komplexer erweist als der Wortlaut der gesetzlichen Zuweisung zunächst vermuten läßt.

Der KVR soll sich – so steht es im KVR-Gesetz – an der Errichtung und dem Betrieb von überörtlichen Freizeitanlagen beteiligen. Was hier so „schlank“ daherkommt, umfaßt in Wahrheit zusätzlich ein ganzes Leistungsbündel, jedenfalls dann, wenn die Aufgabe sozial verantwortungsvoll und freiraumverträglich wahrgenommen werden soll. Konkret reichen die Anforderungen von Bedarfsermittlungen über spartenspezifische und spartenübergreifende Freizeitkonzeptionen und deren ständiger Fortschreibung bis hin zu ihrer konkreten Umsetzung etwa im Rahmen laufender Modernisierungsmaßnahmen in den verschiedenen Freizeitanlagen.

Es wäre demnach eine schwere Fehleinschätzung, diese Leistungspalette als Luxusausstattung des KVR zu qualifizieren. Der gesamte Handlungsblock Freizeit, mit den Revierparks und Freizeitanlagen als Aushängeschildern, ist ein überzeugender Beleg für die Richtigkeit des Anspruchs, auch auf regionaler Ebene Leistungsangebote „aus einem Guß“ erbringen zu können.

Unter anderem war diese Kette regionaler Freizeitanlagen auch willkommener Gegenstand der *Imagewerbung* des KVR, um



Region im Wandel – Emscher-Lippe-Bereich

an diesem Beispiel die veränderten sogenannten Standortfaktoren zu verdeutlichen. Die 10jährige Imagekampagne unter dem Motto *Das Ruhrgebiet – Ein starkes Stück Deutschland* hat mit Sicherheit einen Teil der Vorurteile gegenüber dem Ruhrgebiet abgebaut. Dies hat den Verantwortlichen Mut gemacht, mit dem Synonym für die industrielle Vergangenheit verbal zu spielen und zugleich ein Bekenntnis zur eigenen Historie abzugeben, indem die jetzt beginnende Kampagne betitelt wird mit *Der Pott kocht*.

Eine wichtige Aufgabe ist auch die Kartographie

Und nun zur vierten und letzten Aufgabe: Ich sehe darin einen Glücksfall, daß der anspruchsvolle und entsprechend aufwendige Bereich der Kartographie als gesetzliche KVR-Aufgabe festgeschrieben wurde. Denn neben der originären Funktion, ganz unterschiedliche Kartenwerke für das Ruhrgebiet herzustellen, leistet dieser Bereich wichtige Zuarbeit für viele weitere Arbeitsfelder des Hauses. Als Querschnittsbereich sichert er die Raumkenntnis und Raumb Beobachtung der im Kommunalverband Ruhrgebiet vertretenen raumbezogenen Disziplinen.

Und es rechnet sich: Alleine für die Kernzone des Ruhrgebiets müßte bei einer Stadtplanherstellung jeder einzelnen Kommune ein Mehraufwand von 74% geleistet werden. Kein Wunder also, daß sich die Ruhrgebietskommunen schon früh dazu entschlossen, ein regionales Stadtplanwerk durch den KVR erarbeiten und bis heute auf dem jeweils aktuellen Stand halten zu lassen.

Eine stärkere Hinentwicklung auf Wirtschaft und Verkehr, aber auch zu Kultur und Tourismus sind vonnöten

Im Fall des KVR hat der Gesetzgeber erkennbar in erster Linie an den Bereich des Umweltschutzes gedacht. Die bis heute

erreichten Fortschritte auf diesem Gebiet haben international Maßstäbe gesetzt. Als zentraler Indikator für Lebensqualität behält dieses Thema hohen Stellenwert. – Die regionalen Handlungsbedarfe gehen darüber aber weit hinaus. Deshalb hat der KVR schon sehr frühzeitig erkannt, daß Aussagefähigkeit zu weiteren Themen – wie etwa *Wirtschaft und Verkehr* – für die Entwicklung überzeugender regionaler Konzepte und für wirkungsvolle regionale Impulse unverzichtbar ist.

Auf Wirtschaft und Verkehr ebenso wie auf andere, noch relativ junge regionale Handlungsfelder wie *Kultur* und *Tourismus* muß der Verband allerdings noch viel stärker hinentwickelt werden. Die Politik im Ruhrgebiet hat hier – nicht zuletzt auf Grund der bedrückenden Arbeitsmarktsituation – große Hoffnungen und hohe Erwartungen an den Kommunalverband Ruhrgebiet.

Daß bei der regionalen Aufgabenerledigung die Bäume nicht in den Himmel wachsen werden, entspricht der Wahrscheinlichkeit. Denn der Landtag von Nordrhein-Westfalen bemüht sich immerhin seit 1993 wenig erfolgreich, den Dschungel auf der sog. Mittleren Verwaltungsebene – also der Ebene zwischen Kommunen und dem Land – zu lichten, dafür haben schon die Beharrungskräfte der vorhandenen Institutionen gesorgt. Vor diesem Hintergrund kann ich die jüngsten Reformankündigungen des neuen NRW-Ministerpräsidenten *Clement* auch nur mit Zurückhaltung aufnehmen. Ausgeschlossen ist natürlich nicht, daß – angestoßen durch die fiskalische Krise des Landes NRW und seiner Kommunen – es doch noch zu einer Funktionalreform größeren Umfangs durch Zusammenfassung regionaler Aufgabenträger kommt. Aber selbst dann ist nicht, naturgegeben, mit einem Zuwachs an administrativen Kompetenzen für die Region Ruhrgebiet zu rechnen, weil aus machtpolitischen Erwägungen seine Einheit von Raum und Verwaltung kritisch gesehen wird. Von

daher bleibt vorerst die intelligente Nutzung der vorhandenen Möglichkeiten oberstes Gebot.

Daß dabei Fragen der Effektivität und Effizienz in den Vordergrund rücken, ist bei der angespannten Haushaltslage umlagezahlender Kommunen nicht verwunderlich. Wie sich das für den Kommu-

nalverband konkret auswirkt, wird derzeit intensiv diskutiert. Begriffe wie „Neue Steuerung“, „Kosten-Leistungs-Rechnung“, „Budgetierung“ und „Outsourcing“ bestimmen dabei wie auch an vielen anderen Stellen in Deutschland die Debatte. Aber das ist wieder ein anderes Thema.

tiale und Probleme im regionalen Zusammenhang, in ihren tatsächlichen Verflechtungen und in ihren Wirkungsketten sehen. Mit isolierter lokaler Betrachtungsweise läßt sich ein nachhaltiger Umgang mit den regionalen Ressourcen nicht verwirklichen. Dies gilt nicht nur für politisch besonders beachtete Handlungsfelder, wie die Reduktion der CO₂-Belastung, sondern auch für die Inanspruchnahme von Flächen und den Ausgleich von Eingriffen, für soziale Leistungen und für die Verbesserung der ökonomischen Standortqualitäten.

Das Beispiel einer monozentrischen Region

Der Kommunalverband Großraum Hannover

Von Siegfried Frohner

Siegfried Frohner ist Verbandsdirektor des Kommunalverbandes Großraum Hannover

Eine Schicksalsgemeinschaft

Zu dem Bild von der „Lernenden Region“ (Lellmann) gehört gewiß die Bereitschaft, von anderen Regionen zu lernen. Auf der anderen Seite sind wir ebenso sicher Konkurrenten in dem längst begonnenen Wettbewerb der Regionen. Dabei ist hier nicht nur an Neugründungen oder Neuansiedlungen zu denken. Bereits jede Investitionsentscheidung eines mehrere Standorte umfassenden Unternehmens ist heute zugleich auch eine Standortentscheidung, bei der die regionale Standortqualität an Bedeutung gewinnt. In diesem Wettbewerb haben nach meiner festen Überzeugung diejenigen Verdichtungsräume Standortvorteile,

- die gegenüber Investoren als *verhandlungsstarke* Partner auftreten können,
- bei denen möglichst viele Entscheidungen in einer Gebietskörperschaft liegen,
- in denen die *Verwaltungswege* kurz und
- in denen *Entscheidungsprozesse* transparent und einfach strukturiert sind.

Die Kommunen eines Ballungsraumes bilden heute, ob sie es wollen oder nicht, eine Schicksalsgemeinschaft (Manfred Rommel). So sehr sich auch die demokratischen, sozialen und ökonomischen Kennziffern der einzelnen Kommunen unterscheiden mögen, tendenziell durchlaufen Kernstädte, Kernrandkommunen sowie Städte und Gemeinden am Rande eines Verdichtungsraumes ähnliche Entwicklungsphasen. Wirtschaftliche Erfolge oder Mißerfolge betreffen grundsätzlich stets die gesamte Region, wenn auch die jeweilige Sozialstruktur darüber entscheidet, wie stark derartige Ereignisse auf den Haushalt der einzelnen Kommune durchschlagen. Keine Kommune kann sich aus ihrem biographischen und damit auch wirtschaftlichen Kontext „ausblenden“.

Kernstadt und Nachbarkommunen müssen sich arrangieren

Die Region braucht die *Kernstadt*. Diese ist der entscheidende Imagerträger der Region, sie hat das größte und differenzierteste Arbeitsplatzangebot, sie ist Verkehrsknoten und Drehscheibe gleichermaßen. Die Kernstadt bietet urbanes Am-

biente, sie stellt der gesamten Region ein hochwertiges Handels-, Dienstleistungs-, Kultur- und Freizeitangebot zur Verfügung. Und so beeindruckend die kommunalen Leistungen der kleineren Kommunen am Rande der Großstadt auch sind, es ist die Nähe zur Kernstadt, die ihr Wachstum und ihre Entwicklung ermöglicht hat. Aber auch die Kernstadt braucht die Region. Die Abhängigkeit ist gegenseitig. Die Leistungsfähigkeit und die Außendarstellung einer Region ist die Summe der Potenziale aller Kommunen. Viele Kernstädte haben keine Flächen mehr zur Verfügung und sind darauf angewiesen, daß Wohnungsbau und Gewerbeansiedlungen sowie der Bau „sperriger“ Infrastruktur (z.B. Güterverkehrszentren, Flughäfen, Deponien) in Nachbarkommunen realisiert werden können. Wesentliche Freizeit- und Erholungsangebote als „weiche Standortfaktoren“ werden im Umland bereitgestellt. Und nicht zu unterschätzen ist, daß ein gutes Versorgungsangebot in den Grund- und Mittelzentren dazu beiträgt, die Verkehrs- und Umweltbelastungen der Kernstadt zu reduzieren.

Kernstadt und Nachbarkommunen müssen sich arrangieren, sie müssen sich gemeinsam organisieren. Die starken Verflechtungen und Abhängigkeiten werden klar erkennbar durch die *Aktionsräume der Bürgerinnen und Bürger*, die sich selbst längst regional verhalten und an unterschiedlichen und wechselnden Standorten in der Region wohnen, arbeiten, sich bilden, einkaufen und ihre Freizeit verbringen.

Wir müssen uns auch angewöhnen, differenzierter von „Stadt“ und „Umland“ zu sprechen. Zum einen werden auch traditionell monozentristische Regionen wie beispielsweise der Ballungsraum Hannover laufend polizentrischer, zum anderen differenzieren sich die individuellen Profile der Kommunen einer Stadtregion immer weiter aus. Längst weisen die Kommunen individuelle Spezialisierungen auf, längst sind auch die Kommunen im sogenannten „Speckgürtel“ um die Großstadt von deren charakteristischen Problemen – Armut, Drogenmißbrauch, Gewalt – erfaßt.

Zunehmend wird außerdem deutlich, daß sich ein optimierter Ressourceneinsatz ohnehin nur noch im Verbund gestalten läßt. Eine der *Nachhaltigkeit* verpflichtete Regionalentwicklung muß die ökonomischen, ökologischen und sozialen Poten-

Vorteile und Lasten fair ausgleichen

Wenn die Akteure der Region erst einmal erkannt haben, daß sie in einer Schicksalsgemeinschaft auf Gedeih und Verderb aufeinander angewiesen sind, dann ist der nächste Schritt, nämlich das Bekenntnis zur Solidargemeinschaft, nicht mehr ganz so weit. Solidarität bedeutet dabei, Vorteile und Lasten in fairer Partnerschaft auszugleichen, was allerdings nicht gleichzusetzen ist mit einer umfassenden fiskalischen Aufrechnung aller Vorteile und Lasten, sozusagen vom Landschaftsbild bis zum Fluglärm.

Vielmehr muß es darum gehen,

- regional bedeutsame Aufgaben, Einrichtungen und Angebote gemeinsam zu finanzieren,
- extreme Unterschiede in der Belastung der kommunalen Haushalte durch Armut, Arbeitslosigkeit und andere soziale Probleme auf regionaler Ebene auszugleichen und
- Restriktionen der Entwicklungen (z.B. Verzicht auf gewerbliche Entwicklungen zugunsten des Freiraumschutzes) abzufedern bzw. wirtschaftlich abzugelten.

Ich bin davon überzeugt, daß sich eine solidarische Region nur unter einem gemeinsamen institutionellen Dach aller Kommunen entwickeln kann. Jede Region wird dabei ihre eigene Optimallösung finden müssen. Das Spektrum der möglichen Organisationsformen gemeinsamer interkommunaler Aktivitäten reicht dabei von eher informellen oder nur schwach formalisierten Kooperationsstrukturen (z.B. Regionalkonferenzen) über themenbezogene Zweckverbände (z.B. für den ÖPNV oder die Abfallbeseitigung), entsprechende Vereine und Gesellschaften (z.B. für Regionalmarketing und Wirtschaftsförderung) über *regionale Mehrzweckverbände* – und als ein solcher stellt sich grundsätzlich auch der bisherige Kommunalverband Großraum Hannover dar – bis zur regionalen Gebietskörperschaft, wobei man insoweit im wesentlichen das Regionalstadtdmodell nach dem Vorbild Groß-Berlins und das Regionalkreismodell nach dem Vorbild des Stadtverbandes Saarbrücken unterscheiden kann.

Der „engere Wirtschaftsraum Hannover“ und seine Struktur

Der Großraum Hannover als der „engere Wirtschaftsraum Hannover“ umfaßt die Landeshauptstadt Hannover und den Landkreis Hannover, der als Kragenkreis

die Landeshauptstadt umschließt. Er stellt den wirtschaftlichen Kern Niedersachsens dar, in dem von etwa 15% der Bevölkerung des Landes mehr als 25% des niedersächsischen Bruttoinlandsproduktes erwirtschaftet werden. Im Vergleich der 16 westdeutschen Verdichtungsräume nach (F. J. Bade 1996) zählt der Großraum Hannover eher zu den kleinen Verdichtungsräumen. Nach der Einwohnerzahl liegt er auf dem 13. Rang. Bezogen auf die Wirtschaftskraft, d.h. die Wertschöpfung in Relation zur Einwohnerzahl, ergibt sich allerdings ein etwas anderes Muster unter den westdeutschen Verdichtungsräumen. Hier erreicht der Großraum Hannover den sechsten Rang hinter München, Rhein-Main, Karlsruhe, Stuttgart und Hamburg vor Nürnberg und Düsseldorf.

Dieser „engere Wirtschaftsraum Hannover“, dazu gehören die Landeshauptstadt Hannover und die nunmehr 20 Städte und Gemeinden des engeren, hochverdichteten Verflechtungsbereiches, ist seit nunmehr 35 Jahren, ohne jede zeitliche Zäsur, unter dem Dach eines für den gesamten Großraum zuständigen Verbandes organisiert. In diesen 35 Jahren haben sich Organisation, Aufgaben und auch der Name des Verbundes mehrfach geändert. Der heutige *Kommunalverband Großraum Hannover* wurde am 1. Juli 1992 durch Landesgesetz gebildet. Rechtsvorgänger waren neben dem zum 1. Januar 1963 geschaffenen „Verband Großraum Hannover“ (bis 1974) der „Großraum Hannover“ (bis 1980) und der „Zweckverband Großraum Hannover“ (bis 1992).

In diesen 35 Jahren konnten im Großraum Hannover wertvolle Erfahrungen gesammelt werden, die für die Entwicklung neuer optimierter Organisationsstrukturen zur Wahrnehmung regionaler Verwaltungsaufgaben eine aktuelle Bedeutung erhalten.

Eine regionale Instanz mit reinen Planungs- und Koordinierungskompetenzen (Aufstellung des „Verbandsplans“ zur sinnvollen Gestaltung des Großraums Hannover durch einheitliche Planungen, 1963 bis 1974) reicht nicht aus, um die Probleme einer Stadtregion dauerhaft und auch in schwierigen Zeiten zu lösen. Erforderlich sind vielmehr operative Kompetenzen mit klaren administrativen, finanziellen und politischen Zuständigkeiten und einer entsprechenden Durchsetzungs- und Umsetzungskraft.

Das problematische Nebeneinander von Kommune/Verband und Landkreis

Zwischen 1974 und 1980 hatte der Großraumverband ein deutlich erweitertes Aufgabenspektrum und verfügte, wie heute der *Verband Region Stuttgart*, über ein direkt gewähltes Regionalparlament. Allerdings zeigte sich damals bei uns, daß das Nebeneinander eines starken regionalen Verbandes und eines räumlich in weiten Bereichen kongruenten, aufgabenmäßig aber stark ausgehöhlten Landkreises auf Dauer Probleme bringt. Dies ist auch der entscheidende Grund, warum ich in der gesetzlich möglichen Übertragung weiterer regionaler Zuständigkeiten auf

den Kommunalverband kein überzeugendes Zukunftsmodell sehe. Dem Landkreis Hannover würden keine wesentlichen Selbstverwaltungsangelegenheiten mehr verbleiben. Übertrüge man den Bereich der berufsbildenden Schulen, das überörtliche Straßennetz, die Krankenhäuser, soweit sie sich in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft befinden, die Abfallwirtschaft und die Sozialhilfesaufgaben auf den Kommunalverband, so wäre der Landkreis eine immerhin noch respektable Behörde, aber keine eigentliche Selbstverwaltungskörperschaft mehr. Er würde im wesentlichen darauf beschränkt sein, Auftragsangelegenheiten des Staates zu erledigen.

Die Diskussion um die Auflösung des Großraumverbandes Ende der 70er Jahre hat gezeigt, daß die meisten Partner in der Region, insbesondere aus dem Bereich der Wirtschaft, entgegen stark gegenläufigen landespolitischen Vorstellungen der damaligen Landtagsmehrheit nicht bereit waren, den Verband als gemeinsames Dach über Kernstadt und Nachbarkreis aufzugeben. Allerdings mußte der Verband Federn lassen. Er ging institutionell geschwächt aus der Diskussion hervor, was aus meiner Sicht der Regionalentwicklung nachhaltig geschadet hat. Von einem an objektiven Kriterien meßbaren Scheitern des Verbandes kann nicht gesprochen werden.

Die heutigen Aufgaben

Die Zweckverbandsphase (1980 bis 1992) und das seitdem auf stabilerer gesetzlicher Grundlage praktizierte Verbandsmodell haben gezeigt, daß die heutigen vier regionalen Aufgaben des Kommunalverbandes Großraum Hannover in der Region weitgehend unbestritten sind:

1. Die *Regionalplanung* (darunter fällt sowohl die Aufstellung des Regionalen Raumordnungsprogramms im eigenen Wirkungskreis als auch die Tätigkeit als Untere Landesplanungsbehörde im übertragenen Wirkungskreis, derzeit besonders brisant im Hinblick auf Entwicklungstendenzen im Bereich des großflächigen Einzelhandels, wie z.B. Fachmarkttagglomerationen an nicht-integrierten Standorten, *Factory Outlet Centers*),
2. die Aufgabenträgerschaft für den *Öffentlichen Personennahverkehr* (ÖPNV) einschließlich des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) im Verbandsbereich (hierzu gehört auch die Wahrnehmung der finanziellen Gewährsträgerschaft für eintretende Verkehrsverluste und die Funktion eines Verbundpartners im *Großraum-Verkehr Hannover* [GVH]),
3. die *regionale Wirtschaftsförderung* (die nach dem heutigen Verständnis des Verbandes die regionale *Beschäftigungsförderung* einschließt) sowie
4. die regional bedeutsame *Naherholung* (mit vielfältigen ökonomischen Effekten).

Sie lösen allerdings bei den Wirkungsmechanismen einer zersplitterten Verwaltungsstruktur einen erheblichen Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf aus.

Insgesamt werden regionale Aufgaben für den Großraum Hannover neben dem Kommunalverband vom Landkreis Hannover (aber eben nur für das Kreisgebiet), von der Landeshauptstadt („Kreisaufgaben“ für das Stadtgebiet), von der Bezirksregierung Hannover (über den Großraum hinaus für den gesamten Regierungsbezirk Hannover) und von verschiedenen staatlichen Sonderbehörden (Staatliches Amt für Wasser und Abfall, Amt für Agrarstruktur, Straßenbauamt usw.) mit unterschiedlichen räumlichen Zuständigkeitsbereichen wahrgenommen.

Eine Zwischenbilanz

Versucht man, eine Zwischenbilanz der Stadt-Umland-Beziehungen im Großraum Hannover zu ziehen, so fällt die Bilanz insgesamt positiv aus.

1. So ist hier die Existenz einer regionalen, für Kernstadt und Umland zuständigen Institution allgemein anerkannt. Der Kommunalverband Großraum Hannover hat sich als offenes Diskussions- und Moderationsforum für Akteure aus den Kommunen des Großraums bewährt. Dies zeigte sich beispielhaft bei der Aufstellung des *Regionalen Raumordnungsprogramms* (RRÖP) 1996, dessen Erarbeitung mit einer intensiven Leitbilddiskussion verbunden gewesen ist. Auch die fachlichen Ziele des Programms konnten in einem sehr weitgehenden regionalen Konsens erarbeitet werden, bis hin zu den „roten Flächen“ – mit diesem neuen Instrument der Vorranggebiete für Siedlungsentwicklung verfügt der Verband nach der vom Land verordneten Abstinenz der 80er Jahre erneut über die Möglichkeit einer konkreten Einflußnahme auf die regional bedeutsamen Siedlungsstrukturen.
2. Über den *Haushalt* des Kommunalverbandes Großraum Hannover (300 Mio. DM Verwaltungshaushalt; 60 Mio. DM Vermögenshaushalt, 180 Mio. DM Verbandsumlage) wird ein Stück regionaler *Vorteils- und Lastenausgleich* längst praktiziert, der andernorts zunehmend eingefordert wird. Zu nennen ist insbesondere der Verlustausgleich im ÖPNV, der vom Verband seit 1970 mit ca. 2,3 Milliarden DM finanziert worden ist.
3. Schließlich engagiert sich der Kommunalverband Großraum Hannover im Rahmen seiner regionalen Aufgabenstellungen an verschiedenen operativ tätigen *Beteiligungsgesellschaften*, teilweise in Kooperation mit Partnern aus der Privatwirtschaft.

Die *Technologie-Centrum Hannover GmbH* dient als operatives Instrument der regionalen Wirtschaftsförderung, das eine Management- und Innovationsberatung für mittelständische Unternehmen betreibt, ein Gründerzentrum für technologieorientierte und innovative Existenzgründer unterhält, neuerdings eine dialogorientierte *Zukunftsfabrik Kommunikation* ins Leben gerufen hat und mit *Hannover Online* im Internet führend vertreten ist. Ein internetgestütztes EXPO-Besuchersinformationssystem befindet sich in der Entwicklung.

Die 1993 gegründete *Hannover Region Grundstücksgesellschaft mbH & Co. KG* (HRG), eine gemeinsame Tochter des Kommunalverbandes sowie der Kreissparkasse Hannover und neuerdings der Stadtsparkasse Hannover, erwirbt, entwickelt und vermarktet regional bedeutsame Wohnbau- und Gewerbeflächen (u.a. das Güterverkehrszentrum Lehrte).

Seit 1994 ist der Kommunalverband Großraum Hannover Träger des hannoverschen Tierparks. Unser erklärtes Ziel ist, den Erlebnis-zoo Hannover für Besucher attraktiver zu gestalten, um öffentliche Zuschüsse reduzieren zu können. Das Umgestaltungskonzept *Zoo 2000* ist als offizielles Projekt der EXPO 2000 registriert.

Die *move Entwicklungs-, Infrastruktur- und Service-Gesellschaft mbH* wurde 1996 auf Initiative des Kommunalverbandes Großraum Hannover gegründet. Aufgabe der Gesellschaft ist es, ein System zur Steuerung des Gesamtverkehrs in der Hannover Region zu entwickeln und insbesondere für die Weltausstellung EXPO 2000 eine umfassende, sich auf ÖPNV und MIV beziehende Mobilitäts- und Verkehrsmangamentzentrale bereitzustellen, demnächst zugleich als landesweite Verkehrsleitzentrale.

Neue, drängende Probleme haben eine Diskussion um die Weiterentwicklung ausgelöst

Wenn seit der Jahreswende 1995/96 trotz des erreichten relativen Optimums der heutigen regionalen Organisations- und Aufgabenstruktur eine Diskussion um die Weiterentwicklung der regionalen Organisation geführt wird, ist dies vor allem vor dem Hintergrund neuer und drängender Herausforderungen zu sehen:

1. **Konzentrationsprozesse der Wirtschaft:** Die zunehmende Internationalisierung der Wirtschaft und die daraus abzuleitenden Veränderungsprozesse treffen gerade den Großraum Hannover mit einer hohen Abhängigkeit von Großkonzernen und einem unterdurchschnittlichen Besatz mit kleinen und mittelständischen Unternehmen. In der Außendarstellung und in der Sicht der privatwirtschaftlichen Akteure ist die *Zersplitterung* der regionalen Ebene auf den Landkreis bzw. die kreisfreie Stadt, den Kommunalverband Großraum Hannover, die Bezirksregierung sowie verschiedene staatliche Sonderbehörden zunehmend ein *Minuspunkt*, einerseits unter dem Gesichtspunkt umständlicher und zeitraubender Verfahrenswege, andererseits weil dies einer geschlossenen Positionierung der Region im internationalen Wettbewerb entgegensteht.
2. **Verkehrswachstum:** Die günstige verkehrsgeographische Lage des Großraums sowie die Rolle Hannovers als Messestandort verursachen ein erhebliches Verkehrsaufkommen. Unterschiedliche materielle Arbeits-, Wohn- und Lebensbedingungen sowie die Ausdifferenzie-

rung von Lebensstilen bewirken eine zunehmende Fragmentierung der Raumnutzung und führen dadurch ebenso wie flexiblere Produktionskonzepte zu einem Wachstum diffuser inner- und überregionaler Personen- und Güterverkehre, denen nur noch regional beizukommen ist.

3. **Konkurrierende Flächennutzungen:** Veränderter Wohnstandard und neue Produktionsbedingungen der Wirtschaft haben erheblichen Flächenbedarf und häufig konkurrierende Nutzungsansprüche zur Folge. Die Abstimmung des Wachstums der Siedlungsflächen mit ökologischen Belangen und anderen Flächennutzungen stellt damit ein zunehmendes regionales Problem dar.
4. **Erhöhter und differenzierter Wohnungsbedarf:** Anhaltendes Bevölkerungswachstum, veränderte, differenzierte Wohnwünsche sowie Abnehmen der Haushaltsgrößen führen zu einem erhöhten Bedarf an Wohnraum, der im Großraum Hannover gegenwärtig nicht voll gedeckt werden kann.
5. **Soziale Polarisierung:** Die selektive Abwanderung von einkommensstarken Bevölkerungsgruppen in das Umland verstärkt die Konzentration von sozialen Problemgruppen in den Kernstädten. Die Stadt Hannover, aber auch zunehmend Kommunen in der Kernrandzone, laufen dabei Gefahr, die Belastung durch eine solche Polarisierung als soziale Zentralitätskosten nicht mehr allein tragen zu können.
6. **Ökologische Belastung:** Auch wenn der Großraum Hannover im Vergleich mit anderen Regionen eine gute Umweltqualität aufweist, werden, etwa beim Wasser und bei oberflächennahen Rohstoffen, die Grenzen der Belastbarkeit der natürlichen Ressourcen immer deutlicher wahrnehmbar. Gleichzeitig ist weiterhin ein wachsender Ressourcenverbrauch zu registrieren.
7. **Fehlende Verwaltungseffizienz:** In der Öffentlichkeit wird immer häufiger zu Recht die Frage gestellt, warum von unterschiedlichen öffentlichen Institutionen bestimmte Aufgaben nebeneinander erledigt werden, bei denen sich eigentlich – nicht zuletzt im Hinblick auf den Zustand der öffentlichen Haushalte – unter Kosten- und Effizienzgesichtspunkten eine regionale Aufgabenerledigung anbietet, so etwa bei der Abfallwirtschaft, den berufsbildenden Schulen oder dem Krankenhauswesen.

Reformvorschläge

Die Initiative zu einem verbesserten Organisationsmodell für den Großraum Hannover wurde im vergangenen Jahr gemeinsam durch die damaligen Verwaltungschefs von Landeshauptstadt Hannover, Landkreis Hannover und Kommunalverband Großraum Hannover ergriffen. Gemeinsam erarbeiteten sie das Reformmodell *Region Hannover*, das seit Oktober 1996 als sogenanntes *Blaues Papier* intensiv diskutiert worden ist. Sie

hatten damit einen alten Vorschlag vom Dezember 1970 wieder aufgegriffen, der allerdings in der damaligen Diskussion auf der Grundlage von Eingemeindungsüberlegungen und Regionalstadtmodellen nicht weiter beachtet worden war. Wichtig ist, daß es sich um eine kommunale Initiative gehandelt hat: Mit dem Reformmodell wird der Region keine Organisationsstruktur durch das Land „übergestülpt“.

Seit Ende 1996 hatte sich die *Lenkungsgruppe Region Hannover*, in der die betroffenen Institutionen einschließlich einiger Städte und Gemeinden verwaltungsseitig vertreten waren und die von einer Arbeitsgruppe unterstützt wurde, der Aufgabe angenommen, eine gegenüber dem *Blauen Papier* präzisere Zuordnung der Aufgaben auf die künftige Regionalebene einerseits und auf die gleichzeitig zu stärkende Ebene der Städte und Gemeinden andererseits vorzunehmen.

Entstanden ist dabei das von der Lenkungsgruppe am 16. Dezember 1997 vorgelegte *Gelbe Papier*, eine Art „Machbarkeitsstudie“ für die Regionalreform. Es enthält folgende Reformvorschläge:

- Die *Region Hannover* ist als kommunal verfaßte Gebietskörperschaft konzipiert, der die Landeshauptstadt Hannover sowie die 20 Städte und Gemeinden des heutigen Landkreises Hannover in ihrem derzeitigen Gebietszuschnitt angehören sollen und die ihre Angelegenheiten durch ihre Organe als Selbstverwaltungskörperschaft regelt. Entgegen den jüngsten Befürchtungen des Niedersächsischen Landkreistages übersteigt sie keineswegs die Größe einer kommunalen Selbstverwaltungskörperschaft. Sie ist auch kein allgemeiner Einstieg in „Megakörperschaften“. Die Region soll Rechtsnachfolgerin für Landkreis Hannover und Kommunalverband Großraum Hannover werden, die aufgelöst werden sollen.
- Die *Landeshauptstadt* bleibt *unverändert* bestehen. Sie verzichtet freilich mit der Regionszugehörigkeit auf den heutigen Status der Kreisfreiheit, wird jedoch im übertragenen Wirkungskreis entsprechend ihrer Bedeutung und Leistungsfähigkeit in der Regel wie eine kreisfreie Stadt behandelt. Sie behält insoweit eine Sonderstellung, weil sich angesichts ihrer bisherigen Kompetenzen und der unterschiedlichen Größen zwischen 525.000 bis zu 13.000 Einwohnern das bisherige Prinzip der Gleichheit der gemeindlichen Aufgaben im Landkreis bei den 20 Städten und Gemeinden in der neuen Region mit 21 Städten und Gemeinden nicht weiter aufrechterhalten läßt. Zudem machen diese Kompetenzen im staatlichen Wirkungskreis nicht den Kern kommunaler Selbstverwaltungsangelegenheiten aus.
- Die Region soll zusätzliche *regionale Aufgaben der Bezirksregierung* sowie der staatlichen Sonderbehörden übernehmen. Dies bezieht sich insbesondere auf die sogenannten erstinstanzlichen

operativen Aufgaben der Bezirksregierung, weniger auf ihre Aufsichtsbefugnisse.

- Die *Städte und Gemeinden* sollen *gestärkt* werden, damit öffentliche Dienstleistungen orts- und bürgernäher erledigt werden können.
- Die politische Verantwortung für die Region soll in den Händen eines *direkt gewählten Regionalparlaments* liegen; die Verwaltung soll entsprechend der neuen Niedersächsischen Kommunalverfassung von einem *direkt gewählten Regionalpräsidenten* bzw. einer *direkt gewählten Regionalpräsidentin* geleitet werden.
- Die Neuorganisation der Region Hannover soll nicht auf Kosten anderer Teile des Landes Niedersachsen gehen, d.h. ein erhöhter Anteil im niedersächsischen Finanzausgleich wegen der Regionsbildung wird ausgeschlossen (Postulat der *Verteilungsneutralität*). Bei der Größe der Region im Verhältnis zum Land können auch „integrationsstörende“ Wirkungen auf die politischen Strukturen des Landes ausgeschlossen werden.

Die Aufgaben einer solchen „Region Hannover“

Nach dem derzeitigen Diskussionsstand soll das Profil der Region vor allem über folgende Zuständigkeiten definiert werden:

- Die Trägerschaft des *Öffentlichen Personennahverkehrs* und des regionalen Straßennetzes (abgestimmte Verkehrsinfrastrukturpolitik aus einer Hand!),
- die überörtliche *Wirtschafts- und Arbeitsmarktförderung*,
- die *berufsbildenden Schulen*,
- die *Regional- sowie die Landesplanung*,
- den *Naturschutz* (u.a. Ausweisung und Änderung von Landschafts- und Naturschutzgebieten) und die *Regionale Naherholung*,
- die *Wasserwirtschaft*,
- die *Abfallwirtschaft*,
- das *Krankenhauswesen*, das Rettungswesen und den Gesundheitsdienst sowie
- die Trägerschaft für die *Sozialhilfe/Sicherstellungsauftrag* nach dem Pflegegesetz.

Zuständigkeit der Region bedeutet vor allem die *politische Verantwortung* und eine Art Sicherstellungsauftrag gegenüber den Menschen; in welcher organisatorischen Struktur und in welcher Rechtsform die einzelnen Aufgaben erledigt werden, bleibt späteren politischen Entscheidungen vorbehalten. Es ist deshalb völlig verfrüht, bereits heute darüber zu streiten, ob z.B. die Abfallwirtschaft als Eigenbetrieb oder aber als Eigengesellschaft organisiert sein soll.

Die Bündelung der regionalen, übergemeindlichen Aufgaben bei der Region Hannover muß einhergehen mit einer entschlossenen Anwendung des *Subsidiaritätsprinzips*. Alle örtlichen Aufgaben müssen auf der Ebene der Städte und Gemeinden wahrgenommen werden, damit die Dienstleistungen so nahe wie möglich

bei den Bürgerinnen und Bürgern erbracht werden können. Insbesondere die Aufgabenbereiche

- Bauaufsicht/Baugenehmigungen,
 - Schulträgerschaft für alle allgemeinbildenden Schulen,
 - Volkshochschulen,
 - Straßenverkehrsbehörde,
 - örtliche Jugendhilfeangelegenheiten,
 - Wohnungswesen,
- könnten komplett auf die *Städte und Gemeinden* übertragen werden. Damit wäre sichergestellt, daß auf dieser Ebene ein umfassendes bürgernahes Dienstleistungsangebot gebündelt wird. Durch das Zusammenspiel starker Städte und Gemeinden, die im Alltag Ansprechpartner der Bürgerinnen und Bürger sind, mit einer leistungsfähigen Region, welche die notwendigen Rahmenbedingungen für die Entfaltungsmöglichkeiten der kommunalen Selbstverwaltung schafft, können die Qualitäten des Großraums Hannover als Wirtschafts- und Lebensraum weiter ausgebaut werden.

Die Finanzierung der Region

Wenn die Aufgabenerfüllung im Raum Hannover neu organisiert wird, müssen auch die Einnahmen umverteilt werden. Die Kosten der Aufgaben, die die kommunalen Gebietskörperschaften von der Bezirksregierung übernehmen, sollen in voller Höhe vom Land erstattet werden (also auch insoweit *Verteilungsneutralität*); Aufgabenverlagerungen zwischen den Kommunen können durch Umverteilung der vorhandenen Einnahmen finanziert werden. Dies ist über eine Anpassung des kommunalen Finanzausgleichs und über eine neu zu konzipierende Regionsumlage möglich.

Das Ausmaß der notwendigen Umverteilung richtet sich zunächst nach den Kostenverschiebungen, die mit der Bildung der Region verbunden sind. Eine detaillierte Auflistung aller vorgesehenen Aufgabenverlagerungen zeigt, daß die Region 1996 – hätte es sie in diesem Jahr schon gegeben – von Kommunalverband Großraum Hannover und Landkreis Hannover zusammen Fachaufgaben mit einem Zuschußbedarf von rund 537 Mio. DM übernommen hätte. Ein Großteil dieser nicht durch Gebühren oder andere Entgelte gedeckten Kosten wäre im Verkehrs- und im Sozialbereich angefallen. Von der Landeshauptstadt wären Aufgaben mit einem Finanzierungsbedarf von weiteren 356 Mio. DM in den Regionshaushalt verlagert worden, und zwar wiederum überwiegend aus dem Sozialbereich. Die bisher kreisangehörigen Städte und Gemeinden hätten Aufgaben mit Zuschußbedarfen in Höhe von etwa 115 Mio. DM übernommen, und zwar vorrangig aus dem Aufgabenspektrum der Jugendhilfe.

Gerade die Jugendhilfeausgaben würden die künftigen Träger in höchst unterschiedlichem Maße belasten. Deshalb ist vorgesehen, einen Jugendhilfelastenausgleich einzurichten: Die Region soll 80% der Zweckausgaben für die Jugendhilfe an die Träger zurückerstatten. Damit hätte sie 1996 einen zusätzlichen Finan-

zierungsbedarf von rund 84 Mio. DM übernehmen müssen. Die Begrenzung auf 80% bezweckt, ein Eigeninteresse der Träger an einer sparsamen Mittelverwendung zu erhalten.

Die notwendigen Umschichtungen allgemeiner Deckungsmittel über den Finanzausgleich und über die Regionsumlage können reduziert werden, weil Einsparungen gegengerechnet werden können. Allein die derzeit geplanten Einsparungen sind schon auf mehr als 20 Mio. DM angesetzt worden; mit der Bildung der Region könnten vorsichtigen Schätzungen zufolge mindestens weitere 60 Mio. DM eingespart werden. Allein die Aufgabenbündelung zwischen den Ebenen könnte 28 Mio. DM an Einsparungen erbringen, aus verbesserter Abstimmung und Kooperation werden Einsparungen von weiteren 27 Mio. DM für möglich gehalten. Damit könnte der Umschichtungsbedarf zwischen den Gebietskörperschaften im Raum Hannover beträchtlich verringert werden. Dies Ganze ist zudem ein dynamischer Prozeß, dessen mittelfristige Wirkung überhaupt noch nicht abzuschätzen ist.

Mit der Bildung der Region soll keine Superbehörde geschaffen werden. Vielmehr soll eine neue, zeitgemäße Regionalverwaltung mit schlanken inneren Strukturen unter Ausschluß betriebsbedingter Kündigungen aufgebaut werden. Bei 5,7 Mrd. DM in allen kommunalen Verwaltungshaushalten in der Region (1997) müßten sich aus Synergieeffekten in der Tat nennenswerte finanzielle Ressourcen erwirtschaften lassen. Jedenfalls lassen sie sich nicht auf „einfacheren Wege“ unter Beibehaltung der bisherigen Strukturen erwirtschaften. Im Gegenteil: andere zusätzliche Kooperationsformen würden weitere erhebliche Abstimmungs- und Koordinierungskosten verursachen.

Die Regionsumlage nach Leistungsfähigkeit und Bedürftigkeit

Die verbleibenden Umschichtungsnotwendigkeiten müssen über den *kommunalen Finanzausgleich* und über die zu entrichtende *Regionsumlage* bewältigt werden. Detaillierte Untersuchungen haben gezeigt, daß dies eine schwierige, aber gestaltbare Aufgabe darstellt.

Mit einer Regionsumlage wird zugleich ein intraregionaler Finanzausgleich quasi institutionalisiert, weil diese Umlage tendenziell nach der „Leistungsfähigkeit“ der Kommunen, ihrer Finanzkraft, erhoben werden soll, der Nutzen hieraus aber entsprechend den politischen Vorgaben nach „regionaler Bedürftigkeit“ verteilt werden dürfte.

Es entspricht dem Leitbild einer „solidarischen Region“, daß die Umlandgemeinden an den oberzentralen Kosten der Kernstadt beteiligt werden. Sie bietet urbanes Ambiente und stellt der gesamten Region ein hochwertiges Handels-, Dienstleistungs-, Kultur- und Freizeitangebot zur Verfügung. Zu den Kosten der oberzentralen Funktion gehört eben auch, daß die Kernstadt als Standort immer teurer

wird, Betriebe und wohlhabendere Familien ins Umland abwandern und die Stadt mit höherer Arbeitslosigkeit und sozialbedürftigeren Gruppen zurücklassen, was sich letztlich in höheren Sozialausgaben niederschlägt.

Zu den Organen sollte auch ein Regionalrat gehören

- Als *Organe der Selbstverwaltungskörperschaft „REGION HANNOVER“* nannte bereits das *Blaue Papier* die *Regionalversammlung* (entsprechend Gemeinderat und Kreistag), den *Regionalausschuß* (entsprechend Verwaltungsbzw. Kreisausschuß) und den *Regionalpräsidenten* bzw. die Regionalpräsidentin (direkt gewählt entsprechend dem Bürgermeister/Landrat bzw. der Bürgermeisterin/Landrätin nach der neuen Niedersächsischen Kommunalverfassung). Wechselseitige Befürchtungen einer Dominanz von Kernstadt und/oder Umland sind unbegründet. Gegenüber dem Umland ist darauf zu verweisen, daß die meisten Mitglieder der Regionalversammlung auf Grund der Bevölkerungsverteilung und der signifikant unterschiedlichen Wahlbeteiligung aus dem bisherigen Landkreis kommen werden. Gegenüber der Stadt ist auf Grund der 35jährigen Erfahrung in der Verbandsversammlung zu unterstreichen, daß sich auch zukünftig Mehrheitsbildungen nicht geographisch, sondern politisch verursacht vollziehen werden.
- In der seit der Veröffentlichung des *Blauen Papiers* geführten öffentlichen Diskussion wurde u.a. darauf hingewiesen, daß den Städten und Gemeinden eine Möglichkeit eröffnet werden müßte, die gemeindlichen Interessen im politischen Meinungsbildungsprozeß der Region artikulieren zu können. In diesem Sinne soll die Region als viertes Organ eine Gemeindekammer, die man *Regionalrat* nennen könnte, bekommen, die durch die Verwaltungsspitzen der 21 regionsangehörigen Städte und Gemeinden gebildet wird. Sie hat die Möglichkeit, Stellungnahmen und Empfehlungen zu allen in der Regionalversammlung bzw. im Regionalausschuß zu beratenden Themen abzugeben. Dadurch wird sichergestellt, daß alle Kommunen an der regionalen Willensbildung teilhaben können.

Die Region wird Rechtsnachfolgerin des Kommunalverbandes Großraum Hannover und des Landkreises Hannover und übernimmt damit das Vermögen und die Schulden dieser Körperschaften. In den Fällen, in denen Aufgaben verlagert werden, gilt das Rechtsnachfolgeprinzip auch für den neuen Aufgabenträger. Die Region bleibt Teil des Regierungsbezirks Hannover und untersteht der Rechts- und Fachaufsicht der Bezirksregierung.

Von den niedersächsischen Landkreisen unterscheidet sich die Region vor allem dadurch, daß die Region *zusätzliche Aufgaben* (insbesondere vom heutigen Kom-

munalverband sowie von der Bezirksregierung) übernimmt. Die *Landeshauptstadt* wird zwar wie die Städte des heutigen Landkreises zur regionsangehörigen Stadt, jedoch behält sie im übertragenen Wirkungskreis – vergleichbar der Stadt Göttingen („Göttingen-Gesetz“ seit 1964) – weitgehend die Aufgaben einer kreisfreien Stadt und wird als solche behandelt (z.B. untersteht sie der Aufsicht der Bezirksregierung).

Damit sprengt die „Region Hannover“ nicht das allgemeine System von Kreisfunktionen im Organisationsgefüge der öffentlichen Verwaltung.

Die landespolitischen Umsetzungschancen sind groß

Das Reformmodell ist in der heutigen politischen Diskussion überwiegend positiv aufgenommen worden. Im Verbandsgebiet läßt sich zwar keine Einstimmigkeit (es gibt selbstverständlich auch persönliche „Verlierer“ eines solchen Modells) feststellen. Zu konstatieren ist aber dennoch eine breite politische Mehrheit über alle Parteigrenzen hinweg hinsichtlich der grundsätzlichen Bereitschaft für die Bildung einer solchen „Region Hannover“, wenn auch einigen der vorgesehene Aufgabentransfer von Bezirksregierung und staatlichen Sonderbehörden auf die neue Region nicht weit genug geht. Vor allem sind nahezu alle wichtigen gesellschaftlichen Gruppen und Institutionen von der Notwendigkeit einer solchen Regionalreform überzeugt, die, wie bereits erwähnt, aus der Region heraus verlangt worden ist.

Es ist gerade der Kompromißcharakter des vorgelegten Modells, der seine landespolitischen Umsetzungschancen ausmacht:

- Die *Gemeinden* werden in ihren Kompetenzen nicht beschnitten, es werden keine gemeindlichen Kompetenzen nach „oben“, d.h. auf die Region verlagert. Im Gegensatz zur Diskussion der 70er Jahre sind auch Eingemeindungen und Gemeindezusammenlegungen kein Thema. Es geht nicht mehr um eine Gebietsreform, sondern ausschließlich um eine Verwaltungsreform. Anzuführen ist: Eingemeindungsdiskussionen sind nicht geeignet, Stadt-Umland-Probleme zu lösen.
- Die *Landeshauptstadt Hannover* soll nicht, wiederum anders als bei früheren Reformdiskussionen auf Grund von Regionalstadt-Modellen, in selbständige Bezirke aufgelöst werden. Sie behält zudem eine Reihe von Aufgaben parallel zur Region entsprechend ihrer Bedeutung und Verwaltungskraft.
- Die *Bezirksregierung* soll nicht aufgelöst werden. Es findet keine Vermengung der Diskussion über die notwendige Regionalreform mit einer allgemeinen Diskussion über die Auflösung der Ebene der Mittelinstanz in ganz Niedersachsen statt. Lediglich ihre erstinstanzlichen Aufgaben sollen auf den Prüfstand. Dadurch hat das Land die Möglichkeit, sich konstruktiv an der Diskussion des Modells zu beteiligen.

Der 2. Ring oder die Zusammenarbeit muß über die „Region Hannover“ hinaus reichen

Das Modell geht nicht über den heutigen Großraum Hannover hinaus, obwohl die tatsächlichen Verflechtungen der Region, wie dargelegt, weit in den 2. Ring hineinreichen. Vielmehr sind zugleich neben der Verfestigung der regionalen Kooperationsstrukturen im Kern des Wirtschaftsraumes in Form der angestrebten regionalen Gebietskörperschaft für die notwendige Kooperation mit dem 2. Ring andere Formen der Zusammenarbeit zu wählen. Das hannoversche Umland ist auch im Bereich des 2. Ringes ein verflochtener Wirtschafts- und Kulturraum, dessen Entwicklung in wesentlichen Bereichen einer regionalen Absprache und Kooperation bedarf. Die Notwendigkeit einer engen Abstimmung besteht insbesondere in verkehrlichen, wirtschaftlichen, flächenrelevanten, kulturellen und ökologischen Belangen. Eine strukturierte Zusammenarbeit ist deshalb schwerpunktmäßig für die Bereiche Siedlungsentwicklung, Verkehrsentwicklung, regionsbezogenes Standortmarketing, Tourismusförderung, Kulturförderung, Freiraum und Klimaschutz sowie Abfallwirtschaft anzustreben. Dies setzt voraus, daß einer neu gebildeten „Region Hannover“ der 2. Ring als koordinierter Partner zur Verfügung steht. Ein hoffnungsvoller institutioneller Ansatz der Kooperation zwischen dem Kernraum und dem 2. Ring ist mit dem *Städtenetz EXPO-Region* etabliert worden, dem neben Hannover die Städte Nienburg, Celle, Peine, Hildesheim, Hameln und Stadthagen angehören. Der Kommunalverband Großraum Hannover beteiligt sich als kooptiertes Mitglied. Dabei handelt es sich um eines von ursprünglich 11 Modellvorhaben des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau im Forschungsfeld „Städtenetze“, das inzwischen eine erfreuliche eigene Dynamik entwickelt hat und nach Abschluß der Modellphase als einziges Vorhaben weitergeführt und intensiviert werden soll. Zu den Themen Wirtschaftsförderung, nachhaltige Entwicklung, Verkehr sowie Tourismus und Kultur haben vier Arbeitsgruppen erfolgreich ihre Tätigkeit aufgenommen. Zudem wurde eine Projektgruppe „Flächenmanagement“ eingerichtet, die sich zunächst mit den Themen „großflächiger Einzelhandel“ und „Flächeninformationssystem“ befassen soll. Die Bildung einer Region Hannover führt nicht zu einer verschiedentlich befürchteten „Marginalisierung der Randgebiete“. Auf Grund der bestehenden Verflechtungen wird gerade auch der 2. Ring und das übrige Niedersachsen von einer wirtschaftlichen Stärkung des Kernraums profitieren. Der heutige Großraum steht im internationalen europaweiten Regionenwettbewerb nicht in Konkurrenz zu den Landkreisen Schaumburg oder Hildesheim, sondern gemeinsam mit ihnen in Konkurrenz zum Rhein-Main-Gebiet, zum Raum Mittlerer Neckar usw.

Der Umlandverband Frankfurt

Von Alfons Faust

Alfons Faust ist Verbandsdirektor des Umlandverbandes Frankfurt

Die Reform der Regionalverwaltung

Seit Mitte der neunziger Jahre wird in der Region Frankfurt/Rhein-Main wieder intensiv über die Reform der Regionalverwaltung diskutiert. Damit ist sowohl die Frage nach dem Katalog regional bedeutsamer und nur gemeinsam zu bewältigender Aufgaben als auch nach der zukünftigen Struktur und Rolle und der regionalen Aufgabenträger aufgeworfen. Als *Anlässe und Gründe* für die Notwendigkeit einer solchen Reform werden u.a. genannt:

- Der zunehmende Wettbewerb zwischen den Regionen;
- der Ruf nach zügigen und überschaubaren *Verfahrensabläufen*;
- die Förderung der Eigenständigkeit, Stärke und Handlungsfähigkeit der *Kommunen* („Re-Kommunalisierung“ der Regionalplanung)
- der Wunsch nach transparenteren und *bürgerfreundlicheren* Verwaltungsstrukturen („Dienstleistungsverwaltung“);
- die Forderung nach einem verbesserten *Lastenausgleich* innerhalb der Region;
- die auch unter Kosten Gesichtspunkten erforderliche *Effizienzsteigerung* der Verwaltung („Verschlankung“).

Die Bedeutung des finanziellen Lastenausgleichs

Diese Diskussionen werden vor dem Hintergrund intensiver Verflechtungen innerhalb der polyzentrisch strukturierten Region und wachsenden gegenseitigen Abhängigkeiten geführt. Abhängigkeiten ergeben sich nicht nur aus dem Wettbewerb mit vergleichbaren europäischen Räumen, den die Region nur gemeinsam erfolgreich bestehen kann, sondern u.a. auch aus der zunehmend schwieriger werdenden Finanzsituation der Kommunen und den dabei zu beobachtenden Ungleichgewichten. Da eine Regionalreform grundsätzlich nur dann erfolgreich sein wird, wenn die regionalen Akteure vom

Nutzen einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit überzeugt sind und sich nicht in erster Linie als erzwungene Zweckgemeinschaft verstehen, darf die Frage des Lastenausgleichs nicht unterschätzt werden. Deshalb ist die Übertragung von zentralen Prüfungsaufgaben (regio-

Main auf eine mehr als zwanzigjährige Erfahrung mit dem *Umlandverband Frankfurt* zurückgreifen. Nachfolgend sind die Rahmenbedingungen, die zu seiner Gründung führten, sowie die Erfahrungen mit der Arbeit in verschiedenen Aufgabenbereichen thesenartig zusammengefaßt:

- Der *Umlandverband Frankfurt* (UVF) umfaßt ein Gebiet von 1.477 km² im Kern des Rhein-Main-Gebietes, in dem etwa 1,6 Millionen Menschen leben. Mitglieder sind neben den kreisfreien Städten Frankfurt am Main und Offenbach am Main 41 weitere Städte und Gemeinden.

Abb. 1: Lage des Umlandverbandes Frankfurt (UVF) innerhalb der Region Frankfurt/Rhein-Main



nale Flächennutzungsplanung, Verkehrsplanung, Landschaftsplanung) an einen neu zu schaffenden Regionalverband oder Regionalkreis zwar eine wichtige Voraussetzung, jedoch keine ausreichende Basis. Vielmehr sind weitergehende Kompetenzen erforderlich, für die der regionale Aufgabenträger auch finanziell angemessen ausgestattet werden muß. Ansonsten wäre der Verband kaum in der Lage, Vorhaben von regionalem Nutzen, sei es z.B. im Verkehrsbereich oder im Kultur- und Freizeitbereich, zur schnelleren Umsetzung zu verhelfen.

Mehr als zwanzig Jahre Erfahrung

In der gegenwärtigen Reformdiskussion kann man in der Region Frankfurt/Rhein-

- Bereits bei seiner Gründung im Jahre 1975 war die Gebietsabgrenzung des Verbandes unzureichend; dies gilt umso mehr für die heutige Situation, da die regionalen Verflechtungen über die *Grenzen des Verbandsgebietes* hinweg zugenommen haben (siehe Abbildung 1).

- Die Region zeichnet sich durch ihre zentrale Lage innerhalb Europas und – daraus resultierend – durch eine sehr gute Verkehrserschließung aus. Sie macht dabei nicht an Landesgrenzen halt; mit den Räumen um Mainz und Aschaffenburg sind auch *rheinland-pfälzische* und *bayerische* Landesteile Bestandteile der Region; sie sind allerdings nicht Gegenstand der gegenwärtigen Reformdiskussion.

Im Spannungsverhältnis zu Frankfurt

- Wie in anderen Regionen auch, hat ein Großteil der *Konflikte* seine Ursache in einem Spannungsverhältnis zwischen der Kernstadt und den Umlandgemeinden. Eine Besonderheit besteht darin, daß die Bedeutung und der internationale Bekanntheitsgrad der Stadt Frankfurt größer ist, als dies die Einwohnerzahl erwarten ließe. Hierzu haben u.a. der Flughafen, die Messe, die Banken und Versicherungen sowie weltweit agierende Firmen wie die *Hoechst AG* beigetragen.
- Die Gründung des UVF fand nach *Eingemeinungsversuchen* der Stadt Frankfurt statt (Plan des damaligen Oberbürgermeisters *Möller*: Bildung einer „Regionalstadt“), die auf den Widerstand der Nachbargemeinden stieß. Die aktuelle Abwehrhaltung gegen den UVF und gegen regionale Integrationsbestrebungen ist auch auf negative Assoziationen mit dieser Gründungssituation zurückzuführen.
- Neben der unzureichenden räumlichen Abgrenzung war auch die Definition des *Aufgabenkatalogs* in Teilen nicht sachgerecht. Der Verband hat hieraus Konsequenzen gezogen und beschlossen, bestimmte Aufgaben, für die kein Handlungsbedarf erkennbar ist, nicht wahrzunehmen (Abstimmung der Interessen der kommunalen Krankenhausträger, Errichtung und Betrieb von Schlachthöfen ...) und sich auf andere Kernaufgaben zu konzentrieren (siehe Abbildung 2).
- Die Arbeit des Verbandes im *Planungsbereich* war erfolgreich, da die Zuständigkeiten klar geregelt waren und

Tabelle: Merkmale der unterschiedlichen Modelle für eine Verwaltungsreform im Rhein-Main-Gebiet

Modell X	Merkmal	Modell Y
angegliedert an existierende Mitteilbehörde (damit angesiedelt bei „staatlicher Vollzugsebene“)	Status	„kommunal verfaßt“ (neugeschaffene „Region“ als Selbstverwaltungskörperschaft)
zusätzl. Konzentration beim RP	Funktionalreform	ersetzt RP und UVF
indirekt gewählte Regionalversammlung	Organ	direkt gewähltes Parlament (Regionalparlament)
Regierungspräsident	Verwaltungsspitze	Präsident des Regionalparlaments (+Exekutivorgan)
„Fragmentierung“ (Aufteilung auf Zweckverbände)	Organisation der Trägerschaftsaufgaben	„Integration“ (Wahrnehmung durch „Region“)
Aufgaben		
Planung		
> Regionalplanung		> Regionaler Flächennutzungsplan (nach §9(6) der Neuregelung des Rechts der Raumordnung (1998))
> Aufstellung eines regionalen Entwicklungsplans		
> Generalverkehrsplanung		> Generalverkehrsplanung
> Abstimmung ÖPNV (soweit nicht durch RMV wahrgenommen)		
Vollzug		
> Regionale Wirtschaftsförderung		> Regionale Wirtschaftsförderung
> Standortberatung		> Regionale Beschäftigungspolitik
		> Flächenmanagement
> Standortplanung u. Koordination von Einrichtungen für Sport, Freizeit, Erholung und Kultur		> Trägerschaft der überörtlichen Sport- und Freizeiteinrichtungen
		> Regionalpark
> (Regionale Abfallwirtschaft)		> Regionale Abfallwirtschaft
> (Regionale Trinkwasserbeschaffung und Abwasserreinigung)		> Regionale Trinkwasserbeschaffung und Abwasserreinigung
> (Regionale Energiepolitik)		> Regionale Energiepolitik
> Abstimmung des überörtlichen Umweltschutzes (soweit nicht gesetzlich geregelt)		
Ausgleich		
		> Sozialhilfe-Lastenausgleich

Abb. 2: Aufgaben des Umlandverbandes Frankfurt

Per Gesetz geregelt: die Aufgaben des Umlandverbandes Frankfurt.

Das vom Hessischen Landtag beschlossene Gesetz über den Umlandverband Frankfurt vom 11. September 1974 umreißt seine Aufgaben mit den Worten: „Zur Förderung und Sicherung einer geordneten Entwicklung des Verbandsgebiets wird ein ‚Umlandverband Frankfurt‘ (Verband) gebildet.“

Der Umlandverband ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts.

Das heißt: Im Unterschied zu einem Interessenverband der Wirtschaft besitzt er auch hoheitliche Befugnisse. Er erfüllt öffentliche Aufgaben und unterliegt der staatlichen Aufsicht, die vom hessischen Innenministerium wahrgenommen wird. In § 3 des Gesetzes sind die Aufgaben des Umlandverbandes Frankfurt aufgezählt. Neben der allgemeinen Vorgabe, die „geordnete Entwicklung des Verbandsgebiets“ zu koordinieren und zu fördern, gehören dazu vor allem

- Aufstellung des Flächennutzungs-, Generalverkehrs- und Landschaftsplans.
- Mitwirkung bei der Planung des öffentlichen Nahverkehrs.
- Beschaffung von Trinkwasser und Brauchwasser.
- Überörtliche Abwasserbeseitigung.
- Abfallwirtschaft.
- Umweltschutz.
- Standortberatung und Standortwerbung auf dem Gebiet der Wirtschaftsförderung.
- Abstimmung energiewirtschaftlicher Interessen.
- Errichtung und Betrieb überörtlicher Sportanlagen, Freizeit- und Erholungszentren.

durch die Einrichtung der *Gemeindekammer* für die Gemeinden eine Verpflichtung zur Mitwirkung bestand. Die Vorteile eines abgestimmten planerischen Vorgehens wurden überwiegend erkannt, so daß die erfolgreiche Entwicklung der Region durch die Planungstätigkeit des Verbandes unterstützt bzw. positiv beeinflusst wurde.

- Die Wahrnehmung der *Trägerschaftsaufgaben* litt darunter, daß einzelne Mitglieder die gesetzlich vorgesehene Übertragung von Entsorgungseinrichtungen (Deponie Wicker; Müllverbrennungsanlage Frankfurt-Nordweststadt) verweigerten. Der Gesetzgeber, der die Möglichkeit und Verpflichtung gehabt hätte, dem UVF auf dessen Antrag hin zu seinem Recht zu verhelfen, ist in dieser Frage untätig geblieben.
- Erfolgreicher verlief die Arbeit des Verbandes bei der Errichtung und dem Betrieb überörtlicher *Freizeit- und Erholungseinrichtungen*. Hier hat sich eine Partnerschaftsfinanzierung von jeweils 50% durch die jeweilige Gemeinde und den UVF bewährt. Dieser Aufteilungsschlüssel beugt zum einen einer überzogenen Anspruchshaltung der Gemeinden vor, ermöglicht zum anderen aber die Realisierung von Projekten, die die jeweiligen Partnergemeinden aus eigener Kraft nicht finanzieren könnten.

Parlament und Gemeindekammer

- Der UVF ist als *Mehrzweck-Pflichtverband* organisiert. Er verfügt sowohl über ein direkt gewähltes Parlament als auch über eine Gemeindekammer mit Delegationsprinzip. Bei allen unbestrittenen Vorteilen, die ein direkt gewähltes Parlament hat (demokratische Einflußmöglichkeit der Bevölkerung, Unabhängigkeit der gewählten Vertreter) darf der Wert des Delegationsprinzips nicht unterschätzt werden, da auf diese Weise die auf Gemeindeebene politisch Verantwortlichen mit eingebunden sind. Sie spielen eine wichtige Rolle bei der Umsetzung von Entscheidungen.
- Grundvoraussetzung für die erfolgreiche Arbeit eines Kommunalverbandes ist die Verankerung und Durchsetzung von klar definierten Aufgaben. Viele wichtige Entscheidungen und Vorhaben kommen auf freiwilliger Basis allein nicht zustande. Als Ausnahme von dieser Regel ist die *Wirtschaftsförderung* zu nennen. Hier ist der Zusammenschluß von über 70 Partnern zum *Wirtschaftsförderungsverein Frankfurt/Rhein-Main* gelungen. Unter den Mitgliedern sind auch zahlreiche Städte und Gemeinden außerhalb des Verbandsgebietes; zudem gibt es sogar Aufnahmeanträge von Gemeinden, die bei enger Auslegung nicht einmal mehr direkt der Region zuzuordnen sind.

Gemeinde – Region – Land als künftiger Verwaltungsaufbau?

Auf Grund der vielen unterschiedlichen Entscheidungsebenen (Ortsbeirat, Stadt, Kreis, UVF, Regierungspräsidium, Landesbehörden) wird eine durchgreifende *Regionalreform* für unverzichtbar gehalten. Erforderlich sind in diesem Zusammenhang: Aufgabenkritik – Deregulierung – Reformvorschlag.

Ziel sollte ein klarer dreistufiger Verwaltungsaufbau (Gemeinde – Region – Land) sein; daher darf von der Diskussion um eine Regionalreform grundsätzlich keine Institution ausgenommen werden, die im Bereich der „Mittelebene“ zwischen Land und Gemeinde angesiedelt ist. Wenn es nach über zwanzigjährigem Bestehen

gute Gründe für eine Aufgabenüberprüfung beim UVF gibt, so gilt dies umso mehr für Kreise und Regierungspräsidien, die als Institutionen weit über 100 Jahre alt sind (allerdings nicht, was ihre derzeitige räumliche Abgrenzung betrifft). Vermutlich wird man den angestrebten dreistufigen Aufbau jedoch nicht in einem Schritt erreichen können. Eine Einbeziehung der Kreise in eine Verwaltungsreform erscheint beizeitigem Diskussionsstand unwahrscheinlich; vielmehr zeichnet sich ein Modell ab, bei dem zunächst Regierungspräsidium und UVF zu einer neuen Einheit zusammengefaßt werden.

Zwei unterschiedliche Modelle

Hierfür konkurrieren derzeit zwei Modelle (siehe Tabelle), von denen das eine (Modell „X“) den staatlichen Einfluß auf die Regionalplanung durch Konzentration der Aufgaben beim Regierungspräsidenten stärken würde und zudem die Fragmentierung des Aufgabenspektrums zur Folge hätte, da eine Reihe von Aufgaben durch voneinander unabhängige Zweckverbände zu organisieren wäre. Dies hätte nicht nur planungsstrategisch, sondern auch staatspolitisch Nachteile, da auf diese Weise immer mehr Entscheidungen auf immer weniger – und in den verschiedenen Zweckverbänden in aller Regel in der Person identische – Amtsinhaber und Funktionäre verlagert würden. Damit würden wesentliche Fragen der Ver- und Entsorgung der parlamentarischen Kontrolle entzogen.

Demgegenüber geht das auch von seiten des Umlandverbandes Frankfurt favorisierte Modell (Modell „Y“) von einer Beibehaltung eines integrativen Organisations- und Planungsverständnisses aus – von der Überzeugung, daß die zukünftigen Herausforderungen, denen sich die Regionen zu stellen haben, nicht weniger, sondern mehr Steuerungsbedarf und Flexibilität erfordern.

Die Gemeindekammer kann die Akzeptanz erleichtern

Wichtige Eckpfeiler des Modells sind u.a. die stärkere Einbindung der kommunalen

Ebene durch ein direkt gewähltes Regionalparlament sowie die Wahl eines Regionalpräsidenten aus den Reihen der Parlamentarier. Für die Direktwahl sprechen vor allem die Beteiligung der Bevölkerung an der Zusammensetzung des Regionalparlaments und die – gegenüber einem Delegationsprinzip – größere Unabhängigkeit der Abgeordneten gegenüber lokalen Einzelinteressen. Dennoch sollten auch die positiven Erfahrungen des UVF mit einer zweiten Kammer neben dem Parlament nicht übersehen werden. Die Gemeindekammer des UVF, in die jede Mitgliedsgemeinde einen, in der Regel für die Planung vor Ort verantwortlichen Vertreter delegiert, gewährleistet, daß lokale Entscheidungsträger in die Verfahren und Beschlußfassungen im Planungsbereich eingebunden sind. Dies fördert die Bereitschaft, regionalen Planungsentscheidungen auf der Gemeindeebene zur Umsetzung zu verhelfen. Beschlüsse eines direkt gewählten Regionalparlaments, die ohne eine hinreichende Beteiligung der auf Gemeindeebene verantwortlichen Entscheidungsträger zustande kommen, werden dagegen schnell als „Vorgabe“ empfunden und können zu einem *Akzeptanzproblem* werden.

Um die Siedlungs- und Freiraumentwicklung noch wirksamer steuern zu können als in der Vergangenheit, ist auch daran gedacht, von der neuen Möglichkeit des § 9 Abs. 6 des *Gesetzes zur Neuregelung der Raumordnung* Gebrauch zu machen, das in Verdichtungsräumen wie der Region Rhein-Main die Erarbeitung eines regionalen Flächennutzungsplanes zuläßt, der den traditionellen Regionalplan und den Flächennutzungsplan als ein gemeinsamer Plan neuen Typs ersetzt. So würde auch die Anzahl separater Beteiligungsverfahren zu ähnlichen Inhalten reduziert und ein Beitrag zur Effizienzsteigerung geleistet.

Trotz der intensiven Debatten über die Regionalreform im Rhein-Main-Gebiet in den letzten Jahren ist mit einer kurzfristigen Entscheidung nicht zu rechnen. Es gilt als sicher, daß erst einige Monate nach der hessischen Landtagswahl im Frühjahr 1999 der für eine Umstrukturierung unverzichtbare Diskussionsprozeß auf Landesebene konkret fortgesetzt wird.

Das Beispiel einer „Konsensregion“

Die Region Nürnberg

Von Hartmut Frommer

Stadtrechtsdirektor Dr. Hartmut Frommer ist innerhalb der Stadtverwaltung Nürnberg für die regionale Kooperation zuständig

In Bayern wenig ausgeprägte Institutionalisierung

Der Großraum Nürnberg (vgl. Abb. 1) ist einer der zehn großen Ballungsräume der Bundesrepublik Deutschland. Ein potenzieller Regional- oder Stadt-Umland-Ver-

band besteht hier so wenig wie in den beiden anderen großen Verdichtungsräumen Bayerns (München und Augsburg). Weder die Staatsregierung noch die Großstädte des Landes haben bisher Initiativen in dieser Richtung entwickelt; die vom Präsidenten des Bayerischen Städtetags, dem Landshuter Oberbürgermeister Josef Deimer, jüngst angemahnte „Lösung des Stadt-Umland-Problems“ betrifft das Umfeld einzelner Mittelstädte und nicht die Ballungsräume. Staatliche und kommunale Akteure sind sich im übrigen weitgehend einig darüber, daß die Ergebnisse der (milder als in anderen Bundesländern abgelaufenen) Gebietsreform 1972/1978 grundsätzlich unangetastet bleiben sollen; Eingemeindungen werden demnach ebenso wie Ein- und Auskreisungen ein-

hellig abgelehnt. Bayern besitzt bekanntlich schon seit 170 Jahren in Gestalt der Bezirke eine dritte kommunale Ebene; indes ist auch hier (bis auf gewisse Andeutungen bei der Landtagsopposition) keine Tendenz zur Kompetenzstärkung der heutigen Bezirke erkennbar.

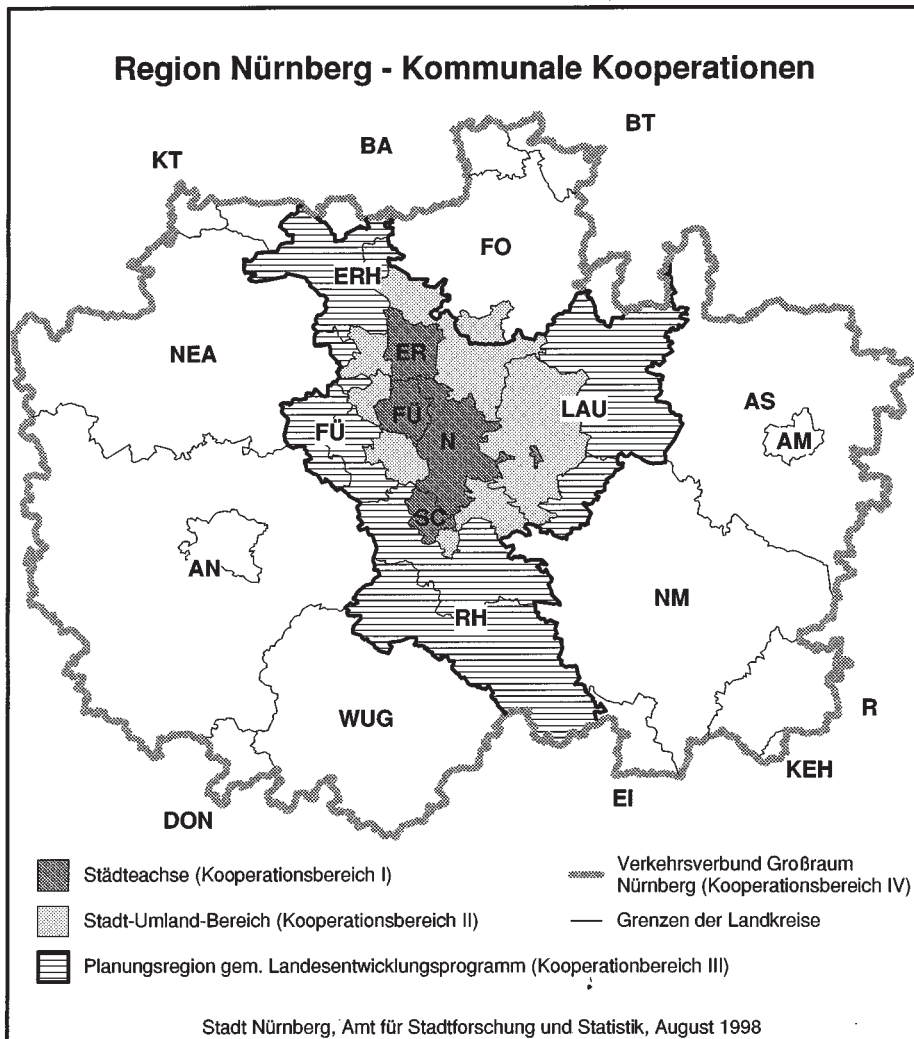
Die Basis der regionalen Zusammenarbeit von kreisfreien Städten, Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden ist also

*Freiwillig und Gleichberechtigung,
ihre Folge*

*Interkommunalität, Effizienz und
Lean Management.*

Hierauf sollte begrifflich geachtet werden: echte Interkommunalität kann nur auf gleichgeordneter Ebene entweder privatrechtlich oder öffentlichrechtlich (Per-

Abb. 1



Nürnberg, Fürth, Erlangen soll langfristige Perspektiven der regionalen Wirtschaftsentwicklung sichern. In die gleiche Richtung zielen die zahlreichen von den Wirtschaftsreferenten der Städte gemeinsam mit den Kammern, den Gewerkschaften, der Universität Erlangen-Nürnberg, der Fachhochschule Nürnberg und vielen Unternehmen ergriffenen Initiativen, mit denen das Profil der Region in den Kompetenzfeldern Kommunikation und Multimedia (NIK), Verkehr und Logistik (Neuer Adler), Medizin und Pharma sowie Energie und Umwelt gestärkt wird. Der *Kooperationsbereich II* ist selbstverständlich wesentlich umfassender, als dies die auf das Umland der Stadt Nürnberg beschränkte Abb. 3 erkennen läßt. Neben traditionellen Formen kommunaler Zusammenarbeit (Wasserver- und Abwasserentsorgung, Vorortverkehr durch die städtische Verkehrs-AG) gibt es mit dem (aus einer Konversionsfläche im ausmärkischen Gebiet entwickelten) Gewerbepark Nürnberg-Feucht sowie der Zusammenarbeit im Bereich der Energieversorgung und des Staatshafens auch zukunftsweisende Vorhaben.

Der vorgegebene Rahmen der Planungsregion

Bayern ist seit 1973 in 19 *Planungsregionen* eingeteilt, in denen „ausgewogene Lebens- und Wirtschaftsbedingungen erhalten oder entwickelt werden“ sollen (Landesentwicklungsprogramm Ziel A II 4.1). Die Bezeichnung „Industrieregion Mittelfranken“ für die Region 7 zeigt, daß damals weder der Name der Kernstadt

Abb. 2

sonalkörperschaften!) stattfinden. Wird eine eigene regionale Gebietskörperschaft (mit unmittelbarer Wahl jedenfalls eines Regionalrates) gebildet, so führt dies zur „Suprakommunalität“ einer selbständigen „dritten Ebene“, auf der aus theoretischen wie praktischen Gründen eine partnerschaftliche kommunale Zusammenarbeit nicht stattfinden kann. Während Institutionen der „dritten Ebene“ unter erheblichem Legitimationsdruck stehen und deshalb zur Ausbildung von Bürokratien ebenso neigen wie zu unnötigen Kompetenzaufblähungen, sind insbesondere die unter strikter kommunaler Kontrolle stehenden Zweckverbände ebenso durch die Beschränkung auf ihre Kernaufgaben als auch die Nutzung der Verwaltungskraft ihrer Mitgliedscommunen – also durch Effizienz und Lean Management – charakterisiert.

Kooperationsbereiche

Selbstverständlich beruht die Akzeptanz der bayerischen Entscheidung in erster Linie auf ihrem Gelingen. Und am erfolgreichsten war – jedenfalls was die grundlegende Frage der Zusammenarbeit zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen betrifft – die Region Nürnberg. Wenn im folgenden versucht wird, die Vielfalt der vorhandenen kommunalen Kooperationen möglichst genau aufzulisten, so geht es indes weniger um regionale Selbstdarstellung als darum, dem oft recht theoretisch und dogmatisch gebrauchten Begriff der regionalen Zusammenarbeit eine möglichst praktische Inhaltsbestimmung zu geben.

Als *Kooperationsbereich I* (Abb. 2) soll hier die Zusammenarbeit der Kernstädte im Rahmen der „Städteachse“ bezeichnet werden. Die Abstimmung zwischen den vier Städten ist umfassend; dies erweisen auch die vierteljährlich stattfindenden gemeinsamen „Kabinettsitzungen“. Der als städtebauliche Entwicklungsmaßnahme konzipierte (und als solche erst kürzlich vom Bundesverwaltungsgericht approbierte) gemeinsame *Gewerbepark*

Kooperationsbereich I

Kernstädte

(„Städteachse“)

mit den kreisfreien Städten

Nürnberg (487.758 EW), Fürth (109.521 EW), Erlangen (100.330 EW) und Schwabach (37.944 EW)

(738.000 EW auf 367 km²)

Informelle Leitung durch die vierteljährliche Nachbarschaftskonferenz der 4 Oberbürgermeister mit ihren Referenten – ergänzt durch zahlreiche Fachkonferenzen (z. B. Bau- und Kulturreferenten)

*

Zweckverband Gewerbepark Nürnberg, Fürth, Erlangen

Innovations- und Gründerzentrum Erlangen (IGZ)

Wirtschaftsforum Region Nürnberg

Nürnberger Initiative für die Kommunikationswirtschaft (NIK) e. V.

Verkehrsinitiative Neuer Adler e. V.

Kompetenzinitiative Medizin und Pharma

Kompetenzinitiative Energie und Umwelt

SOLID (Solarenergieförderung) GmbH Fürth

EU-Büro Wirtschaft und Arbeit

Abb. 3

<u>Kooperationsbereich II</u>
Stadt-Umland-Bereich
Städteachse und 34 Umlandgemeinden (1,01 Mio EW auf 898 km ²)
Kooperationen Nürnbergs mit Umlandgemeinden:
2 Wasserzweckverbände
2 Abwasserzweckverbände
Zweckverband Gewerbepark Nürnberg-Feucht (GNF)
Das städtische Verkehrsunternehmen VAG bedient einige Nachbargemeinden
zusammen mit der EWAG (städt. EVU)
sind aber auch großräumigere Partnerschaften denkbar
Naherholungsverein Sebalder Reichswald
Hafen Nürnberg – Roth GmbH
(neuerdings mit Güterverkehrszentrum Hafen Nürnberg GmbH & Co. KG)

Deutschland ziemlich einmaliges) im Großraum Nürnberg vorgesehen. Daß damit nicht allein die Region 7 gemeint sein kann, liegt auf der Hand. Tatsächlich zeichnen sich aber im *Kooperationsbereich IV* (Abb. 5) deutliche Konturen einer Region von europäischem Rang ab; wobei auch der zu Beginn des 19. Jahrhunderts fixierte Gebietsstand des Regierungsbezirkes Mittelfranken in zwei von großer Dynamik geprägten Feldern spielend übersprungen wird:

- *Regionalmarketing*: Seit zwei Jahren führt der Verein „Die Region Nürnberg“ mit breitem Erfolg Imagekampagnen sowohl nach „Innen“ wie auch nach „Außen“ durch; Abb. 6 zeigt anschaulich die Aktivitäten beider Stoßrichtungen.
- *ÖPNV*: In den zehn Jahren seines Bestehens hat sich der Verkehrsverbund Großraum Nürnberg (VGN) bereits mehrfach erweitert; ein Ende dieser Entwicklung ist nicht in Sicht. Daß der Gesetzgeber gerade hier von (in Bayern beim Schienenpersonennahverkehr leider nicht zu Ende gedachter) Regionalisierung spricht, kommt nicht von ungefähr: nichts trägt mehr zur regionalen Zusammengehörigkeit bei als die Ausgestaltung der großen Verkehrsverbünde (vgl. Art. 2 § 2 Abs. 1 Nr. 5 Satz 3 und Nr. 13 Satz 1 BauROG). Dies hat auch die Entwicklung des VGN überzeugend dargetan. Dabei dürfte von hervorragender Bedeutung für die künftige Positionierung des Großraumes Nürnberg sein, daß die Linien seines Verkehrsverbundes inzwischen Gebiete aller sieben bayerischen Regierungsbezirke befahren (vgl. Abb. 1).

Der vorbildlichen Zusammenarbeit in diesem Großraum ist es auch zu verdanken, daß der Regierungspräsident und die beiden mittelfränkischen Planungs-

noch die Problematik alter Industriestandorte vermittelnbar waren. Als Raum intensiver sozio-ökonomischer Verflechtung hat sich die Region 7 durchaus bewährt. Daß der *Kooperationsbereich III* (Abb. 4) insgesamt nicht größer ist, liegt daran, daß inzwischen vielen Herausforderungen der Zeit im weiteren Umgriff begegnet werden muß.

Die *Planungsverbandsversammlung*, der alle Oberbürgermeister, Landräte und Bürgermeister angehören (4 + 4 + 82) ist das bei weitem repräsentativste regionale Vertretungsorgan; die im BauROG (Art. 2 § 9 Abs. 5) nunmehr vorgesehenen Möglichkeit zur Übertragung weiterer Aufgaben sollte deshalb sorgfältig geprüft werden. Von der in der Novelle zum bayerischen Landesplanungsgesetz eingeräumten Abschaffung des regionalen *Planungsbeirates* wird im Interesse des Erhalts einer breiten gesellschaftlichen Basis kein Gebrauch gemacht werden. Die Abstimmung der kommunalen Planungen nach Maßgabe des 1988 in Kraft getretenen Regionalplanes ist Aufgabe des *Planungsausschusses*. Die Fortschreibung des Regionalplanes erfolgt in einzelnen Schritten; der bisher wichtigste betrifft die intensive Ausrichtung der Siedlungsentwicklung und den öffentlichen Personennahverkehr. Auch wenn die Planungseuphorie der Siebziger inzwischen verflogen ist: nach wie vor stellt die (in Bayern als staatliche Auftragsangelegenheit ausgelegte) Regionalplanung die wichtigste Grundlage regionaler Kooperation dar.

Weit nach Osten geöffnet

Die seit 1948 gegen bayerischen Zentralismus ankämpfende *Fränkische Arbeitsgemeinschaft e.V.* hat ihre Festschrift zum 50jährigen Jubiläum betitelt „Franken – Eigenständige Region in Europa“. So weit sind wir sicher nicht – zumindest Unterfranken wird absehbar nicht zum Großraum Nürnberg finden. Immerhin hat auch der Entwurf 1997 des Europäischen Raumordnungskonzeptes EUREK in Bayern neben der „Metropolregion“ München noch eine zweite, weit nach Osten geöffnete – deshalb: GatewayRegion (und damit etwas in

Abb. 4

<u>Kooperationsbereich III</u>
Planungsregion gem. LEP
„Städteachse“ sowie Landkreise Fürth, Erlangen-Höchstädt, Nürnberger Land und Roth mit ihren 82 Gemeinden
(1,26 Mio EW auf 2.935 km ²)
Informelle Leitung durch ca. halbjährliche Konferenz der (jeweils 4) Oberbürgermeister und Landräte
*
<u>Planungsverband Industrieregion Mittelfranken (PIM)</u> :
Verbandsversammlung jährlich (mit Beirat)
Planungsausschuß zweimonatlich (Mitglieder: 18 Vertreter der kreisfreien Städte, 6 der Landkreise, 6 der kreisangehörige Gemeinden)
Vorsitz wechselt dreijährlich zwischen einem Oberbürgermeister und einem Landrat
Geschäftsstelle bei der Stadt Nürnberg, Regionalplanungsstelle bei der Regierung von Mfr. (künftig: Regionalbeauftragter)
*
Rettungszweckverbände Nürnberg (RZVN) und Roth-Schwabach
Naherholungsverein Lorenzer Reichswald und Umgebung (NEVL)
Abfallkooperationen:
Zweckverband Abfallentsorgung Rangau (ZAR-Fürth, Erlangen, Erlangen-Höchstädt) Nürnberg/Nürnberger Land

verbände gemeinsam mit der Industrie- und Handelskammer, der Handwerkskammer und dem Deutschen Gewerkschaftsbund im Frühjahr 1998 ein *Entwicklungsleitbild der WirtschaftsRegion Nürnberg* veröffentlichten konnten, das ein strategisches Gesamtkonzept auf dem Weg zur Innovations- und Dienstleistungsregion darstellt.

Der erst im Sommer 1998 von den Städten Nürnberg und Augsburg sowie den Bezirken Mittelfranken und Schwaben gebildete Zweckverband Musikhochschule Nürnberg-Augsburg zeigt einmal mehr die Weite des Feldes der Problemlösungen durch kommunale Zusammenarbeit.

Region muß ein dynamischer Begriff sein

Zwei abschließende Erwägungen: Zum einen: Kommunalpolitik lebt von der Grundannahme, daß der optimale politische Raum die Gemeinde bzw. der Landkreis ist. Wenn der Raum zu eng wurde, hat man früher eingemeindet. Damit ist

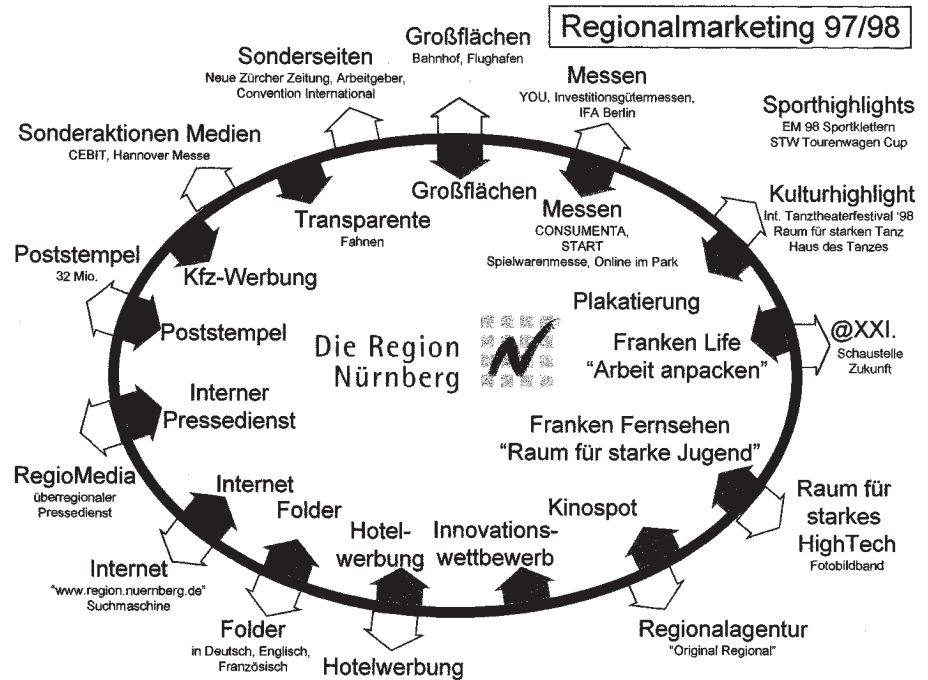


Abb. 5

Kooperationsbereich IV

Großraum

(Mittelfranken: 1,68 Mio EW auf 7.245 km²)
(Alle 3 fränk. Reg.Bez.: 4,12 Mio EW auf 23.007 km²)

Nur eingeschränkt (da keine Interkommunalität) zählen hierzu:

Bezirk Mittelfranken (Selbstverwaltungskörperschaft auf Reg-Bez.-Ebene mit Aufgaben im Bereich Krankenhäuser, Schulen, Kultur und Sozialhilfe)
Organe: volksgewählter Bezirkstag und dessen Präsident

Industrie- und Handelskammer Nürnberg für Mittelfranken

Handwerkskammer für Mittelfranken in Nürnberg

*

Die Region Nürnberg e. V.

340 Mitglieder (darunter die kreisfreien Städte und Landkreise in Mittelfranken sowie der Landkreis Forchheim und die Stadt Neumarkt, im übrigen Gewerkschaften / Verbände und 280 Unternehmen). Geschäftsstelle in Erlangen (9 Mitarbeiter)
(1,83 Mio EW auf 7.967 km²)

Verkehrsverbund Großraum Nürnberg (VGN)

Ein dreifacher Verbund der

- Verkehrsunternehmen (darunter DB und VAG): VGN GmbH
- Kreisfreien Städte und Landkreise von Mittelfranken sowie Forchheim, Neustadt-Bad Windsheim, Amberg, Amberg-Weizbach: Zweckverband VGN
- Aufgabenträger (Freistaat Bayern und o.g. Kommunen): Grundvertragsausschuß VGN

(2,11 Mio EW auf 11.534 km²)

Zweckverband Tierkörperbeseitigung Franken-Mitte

Zweckverband Sondermüllentsorgung Mittelfranken

Zweckverband Wasserversorgung Fränkischer Wirtschaftsraum (WFW)

Zweckverband Musikhochschule Nürnberg-Augsburg

Arbeitsgemeinschaft der fränkischen Oberbürgermeister

Fränkische Arbeitsgemeinschaft

seit der Gebietsreform 1972–78 Schluß. Das Zauberwort heißt jetzt kommunale Zusammenarbeit. Wann immer gleichgerichtete Interessen und der Wille zu gleichberechtigter Partnerschaft vorliegen, kann dies vorzüglich funktionieren. Es spricht aber nichts dafür, daß diese Zusammenarbeit auf allen Sektoren im gleichen Raum stattfinden müßte. Im Gegenteil: die jeweils optimalen Kooperationsräume werden regelmäßig höchst unterschiedlich sein. Es gibt also keine Region „an sich“, sondern unterschiedliche Räume zur Verwirklichung bestimmter Ziele. Gefragt ist derzeit kein statischer, sondern ein dynamischer Begriff der Region, deren Integrationskraft erst dort enden muß, wo der Einfluß eines anderen Ballungsraumes überwiegt.

Zum anderen: Ein Mindestmaß an *gemeinsamen Institutionen* ist auch im Großraum Nürnberg erforderlich, wobei dies stärker auf gewachsene Strukturen als auf unbedingte Rationalität verweist. So ist z.B. das Rechtsreferat bzw. -direktorium der Stadt Nürnberg seit Jahrzehnten zugleich Geschäftsstelle zahlreicher kommunaler Kooperationen, ohne daß es zu nennenswerten Konflikten zwischen städtischen und regionalen Verpflichtungen gekommen wäre. Insgesamt gilt: konstitutionelle Fragen sind bei den Kommunen weniger gewichtig als beim Staat. Höchst unterschiedliche Kommunalverfassungen in den einzelnen Bundesländern führen unter dem Gewicht der Sachzwänge zu weitgehend identischen Kommunalpolitiken. Insofern konnte es bei diesem Bericht nur darum gehen, zu zeigen, daß das Modell Konsensregion ohne gestärkte „dritte Ebene“ jedenfalls im Großraum Nürnberg gut funktioniert und deshalb dort beibehalten werden soll. Den ganz anders gelagerten Konstrukten z.B. von Stuttgart, Hannover, Frankfurt und Essen soll damit weder der Sinn noch gar die Existenzberechtigung abgesprochen werden.

Der Verband Region Stuttgart

Konstruktion, Aufgaben, Arbeitsweise, Konfliktfelder

Von Bernd Steinacher

Dr. Bernd Steinacher ist Regionaldirektor des Verbandes Region Stuttgart.

Seit 1994 existiert der Verband Region Stuttgart, nicht nur – wie die anderen Regionalverbände des Landes Baden-Württemberg – mit Planungsaufgaben betraut, sondern auch für die Umsetzung von Aufgaben verantwortlich. Auf diese Weise soll die Stadt-Umland-Problematik im Raum Stuttgart besser bewältigt, die Kooperation und Koordination verbessert, nicht zuletzt aber auch das Gewicht der Region Stuttgart im internationalen Wettbewerb der Regionen verstärkt werden. Hauptorgan des Verbandes ist die Regionalversammlung, die zusammen mit den Gemeinderäten und Kreistagen unmittelbar von der Bevölkerung gewählt wird, das nächstmal am 24. Oktober 1999. **Red.**

Die Konstruktion des Verbandes

Mit dem Gesetz zur „Stärkung der Zusammenarbeit in der Region Stuttgart“ hat der Landtag 1994 den bis dahin bestehenden Regionalverband Stuttgart von einem reinen Planungsverband zu einem Trägerschaftsverband mit Umsetzungsaufgaben umgeformt. Zweck des Gesetzes war die Stärkung der Region Stuttgart im europäischen und internationalen Wettbewerb. Dazu sollte die regionale Zusammenarbeit durch die Errichtung eines *Verbands Region Stuttgart* verbessert werden, um auch die sich verschärfenden Stadt-Umland-Probleme zu lösen und die damit verbundenen regionalbedeutsamen Aufgaben zielgerichtet zu erfüllen.

Der Verband Region Stuttgart ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Seine Handlungsfähigkeit wird durch die Organe Regionalversammlung, ehrenamtlicher *Verbandsvorsitzender* und hauptamtlicher *Regionaldirektor* hergestellt. Die vom Volk gewählte Regionalversammlung ist das Hauptorgan des Verbandes. Nach dem Gesetz hat sie 80 Mitglieder, durch Ausgleichsmandate umfaßt sie in der ersten Wahlperiode 87 Mitglieder. Der ehrenamtliche Vorsitzende des Verbandes, der aus der Mitte der Regionalversammlung gewählt wird, bereitet die Gremiensitzungen vor und leitet sie. Der hauptamtliche Regionaldirektor wird von der Regionalversammlung als Beamter auf Zeit für 8 Jahre gewählt. Er ist gesetzlicher Vertreter des Verbandes, erledigt die Geschäfte der laufenden Verwaltung in eigener Organkompetenz und leitet die Geschäftsstelle des Verbandes.

Die Aufgaben

Der Landtag hat dem Verband folgende Aufgaben übertragen:

- Auf dem Gebiet von *Siedlung* und *Infrastruktur* die Gestaltung der *Regionalplanung*. Der Verband hat die Kompetenz, regionale Siedlungsschwerpunkte flächenscharf – und nicht nur durch Symbole wie in anderen Regionalverbänden – festzulegen. Zur Durchsetzung wurde ihm das *Planungsgebot* eingeräumt.
- Auf dem Gebiet des *Umweltschutzes* ist der Verband zuständig für die *Landchaftsplanung* und kleine Teile der *Abfallwirtschaft*, nämlich für die Deponieklasse II und verunreinigten Bodenaushub.
- Im *Verkehrswesen* ist der Verband Träger der *Regionalverkehrsplanung*. Er ist Aufgabenträger für die *S-Bahn* und gewährleistet die Verbundstufe II, das heißt, die Ausdehnung des Verbundes über die Stadt Stuttgart hinaus auf die vier Verbundlandkreise Böblingen, Esslingen, Ludwigsburg, Rems-Murr-Kreis.
- *Wirtschaftsförderung* und *Tourismusmarketing* als gesetzliche Pflichtaufgaben runden den Aufgabenkreis ab.

Die Regionalversammlung kann darüber hinaus mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit *weitere Aufgaben* übernehmen:

- einzelne, regional bedeutsame *Schienenverkehre*
- Trägerschaft und Koordinierung regional bedeutsamer *Kongresse, Kultur- und Sportveranstaltungen*
- Mit Beschluß der Regionalversammlung vom 9. April 1997 hat sich der Verband die (Mit-)Trägerschaft für eine *neue Messe* auf den Fildern zur Aufgabe gemacht.

Zusammensetzung und Arbeitsweise der Regionalversammlung

Völlig untypisch für die süddeutsche Kommunalverfassung ist der Wahlmodus der Regionalversammlung. Es findet eine Listenwahl statt, die Wähler haben bei der Wahl zur Regionalversammlung nur eine Stimme. Die Regionalversammlung, erstmals am 12. Juni 1994 gewählt, beinhaltet ein breites Spektrum beruflicher und gesellschaftlicher Kompetenz: Von den 87 Mitgliedern sind 21 unternehmerisch oder in selbständiger Position tätig. Sieben Mitglieder der Regionalversammlung sind Abgeordnete des Landtages bzw. des Europaparlaments. 12 kommunale Wahlbeamte (Oberbürgermeister, Bürgermeister und ein Landrat) sowie 33 Mitglieder, die

gleichzeitig ein Mandat in einem Gemeinderat oder Kreistag haben, sichern die kommunale Verankerung.

Die Regionalversammlung hat drei *Ausschüsse* gebildet: einen Planungsausschuß, einen Verkehrsausschuß und den Ausschuß für Wirtschaft, Infrastruktur und Verwaltung. Um den Verband zügig aufzubauen, wurden in den ersten beiden Jahren mehrere interfraktionell besetzte Arbeitsgruppen mit 10 bis 15 Mitgliedern gebildet, die technisch und finanziell schwierige Aufgaben für die Regionalversammlung aufbereiteten. Interfraktionelle Arbeitsgruppen wurden gebildet zur Beratung über die Verträge zur Neukonstruktion des Verkehrsverbundes Stuttgart, zum Thema Stuttgart 21 (Neukonzeption des Hauptbahnhofes), eine heute noch intensiv tagende Arbeitsgruppe zum Thema Verkehrsfinanzierung in der Region und eine Personalkommission.

Die Regionalversammlung ist entscheidungsfreudig. In den ersten dreieinhalb Jahren ihrer Arbeit hat sie den Beschluß über die Beteiligung an einer neuen Messe gefaßt, die Beteiligung an Stuttgart 21 wurde beraten, ebenso die komplizierte Neugestaltung der Verträge des Verkehrsverbundes. Noch in der ersten Wahlperiode sollen die Fortschreibung des Regionalplanes und ein Regionalverkehrsplan beschlossen werden.

Die Beratungen in den Ausschüssen und in der Regionalversammlung sind offen und sachorientiert, in der Regel fallen Entscheidungen mit großen Mehrheiten. Das galt beispielsweise für den Beschluß über die Beteiligung an einer neuen Messe, für Beschlüsse zu den Haushalten und den Beschluß über die Förderung interkommunaler Gewerbegebiete durch finanzielle Zuschüsse.

Die Arbeitsweise der Geschäftsstelle

Befürchtungen, der Verband Region Stuttgart könne sich zu einer vierten Verwaltungsebene ausdehnen, konnten durch eine schlanke und effiziente Geschäftsstelle widerlegt werden. Die Geschäftsstelle umfaßt im Kern 38 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die Wirtschaftsförderung wird von 12 Mitarbeitern betrieben. Zusätzlich finanziert der Verband 20 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Geschäftsstelle des Verkehrsverbundes. Mit dieser kleinen Belegschaft managt die Geschäftsstelle einen Haushalt von rund 225 Millionen DM im Haushaltsjahr 1998 mit so weitreichenden Aufgaben wie die Beteiligung an Planung und Realisierung der neuen Messe sowie Stuttgart 21. Als Indiz für die Effizienz der Geschäftsstelle kann das Haushaltsvolumen pro Mitarbeiter angesehen werden. Es beträgt 3,7 Millionen DM.

Entsprechend dem sehr heterogenen Aufgabenfeld finden sich Fachleute vielerlei Richtungen: Planer, Wirtschaftsfachleute, Juristen, Geisteswissenschaftler, Verwaltungsfachleute und Finanzfachleute.

Um die Geschäftsstelle klein zu halten, war es von Anfang an Praxis des Verbandes, Beratungsleistungen, Gutachten durch Vergaben an Externe einzukaufen. Die Aufwendungen hierfür steigerten sich

von 1995 mit knapp einer Million DM auf 3,5 Millionen DM 1998. Interessant dabei sind die Verschiebungen in den letzten Jahren. Wurden 1995 noch 76 Prozent der externen Vergaben für Planungsfragen aufgewandt, waren es 1998 nur noch 35 Prozent. Im gleichen Zeitraum stiegen die Aufwendungen für die Themen Messe, Wirtschaftsförderung und Verkehrsfinanzierung von 24 Prozent auf 65 Prozent des Vergabevolumens. Bei einer ganzen Reihe von Projekten der regionalen Zusammenarbeit hat sich der Verband auf die Federführung, das Initiieren und Moderieren beschränkt. Dies gilt für Netzwerkprojekte wie die *BioRegio Stuttgart/Neckar Alb*, das Projekt *Mobilist* und das Projekt *Stuttgart – Region der Zukunft*. Auch dies hat dazu beigetragen, die Zahl der Personalstellen zu begrenzen.

Zusammenarbeit auf horizontaler und vertikaler Ebene

Ausgangspunkt des Gesetzes über den *Verband Region Stuttgart* war, daß eine *freiwillige* Kooperation nicht in der Art und Weise und in einem Umfang möglich schien, wie es angesichts dringender struktureller Probleme auf den Gebieten Verkehr, Siedlung, Wirtschaft und Umwelt nötig ist.

In der Praxis realisiert der *Verband Region Stuttgart* die Zusammenarbeit auf zwei Ebenen:

- Auf der *horizontalen* Ebene realisiert der Verband eine ganze Reihe von Projekten in Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Institutionen und Gruppierungen: Wissenschaft, Wirtschaft, Gewerkschaften, Dialogforum der Kirchen, *FrauenRatschlag* um einige Beispiele zu nennen.
- *Vertikal* kooperiert der *Verband Region Stuttgart* mit anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, insbesondere Gemeinden und Kreisen. Dies geschieht bei einer Reihe von Netzwerkprojekten, in denen öffentliche Körperschaften Partner des Verbandes sind. Hinzu kommt die Unterstützung interkommunaler Zusammenarbeit, zum Beispiel durch die Förderung interkommunaler Gewerbegebiete mit finanziellen Zuschüssen.

Institutionell verfestigte Kooperationen und projektbezogene Netzwerke

Für die *horizontale Kooperation* mit gesellschaftlichen Gruppierungen praktiziert der Verband zwei unterschiedliche Handlungsformen: die institutionell verfestigte Kooperation und projektbezogene Netzwerke:

Mit der Gründung der *Wirtschaftsregion Stuttgart GmbH* hat sich die Regionalversammlung entschieden, für das Aufgabenfeld Wirtschaftsförderung und Tourismusmarketing nicht einfach eine weitere Abteilung in der Geschäftsstelle zu eröffnen, sondern in eine dauerhafte Kooperation *Mitgesellschafter* in eine GmbH einzuladen. Neben dem Mehrheitsgesellschafter *Verband Region Stuttgart* sind Mitgesellschafter: die *Südwestdeutsche*

Landesbank, die *Landesentwicklungsgesellschaft*, die *Industrie- und Handelskammer*, die *Handwerkskammer*, das *Rationalisierungskuratorium der Wirtschaft*, das *Agrarforum*, die *Gewerkschaft IG Metall* und der *Kommunale Pool e.V.* Im kommunalen Pool sind mehr als 100 Städte, Gemeinden und Landkreise zusammengefaßt. Sie halten über diesen Pool knapp 25 Prozent der Gesellschaftsanteile.

Die Aufgabe des Tourismarketing wird der Verband zukünftig dadurch wahrnehmen, daß er sich mit 30 Prozent an der *RegioMarketing GmbH* beteiligt. Partner des Verbandes sind hier die Stadt Stuttgart durch die *StadtMarketing GmbH*, der *Regio e.V.* mit 23 Mitgliedsgemeinden sowie IHK und *Incoming Pool*.

Ein besonders wichtiger Partner für den *Verband Region Stuttgart* ist das *Forum Region Stuttgart e.V.*: eine „Bürgerinitiative“ für die Region Stuttgart und zur Unterstützung des *Verbands Region Stuttgart*. Das Forum hat circa 300 Mitglieder, neben Spitzenpolitikern aus dem Land sind einflußreiche Persönlichkeiten der Wirtschaft, der Gewerkschaften, der Umweltverbände und weiterer gesellschaftlicher Gruppierungen im Forum vertreten. Das Forum führt eine ganze Reihe von Initiativen zur Unterstützung des regionalen Gedankens durch, so findet jedes Jahr ein Regionaltag mit unterschiedlichen Zielsetzungen statt. Das Forum schreibt jedes Jahr einen Wettbewerb für bürgerliches Engagement in den Bereichen Kultur, Sport, Gesellschaft aus. 1998 sollen besonders gelungene Beispiele des Engagements für eine nachhaltige Regionalentwicklung prämiert werden.

Besonders intensiv betreibt der Verband *projektbezogene Netzwerke*. Ziel dieser Netzwerke ist es, Barrieren zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppierungen und Institutionen in der Region abzubauen.

Schneller von der Idee zum Produkt und damit zum Arbeitsplatz

Der Grundgedanke der Netzwerke zur Wirtschaftsförderung ist die Beschleunigung des Weges von einer wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Idee hin zum wirtschaftlichen Produkt und damit zum Arbeitsplatz. Regionale Wirtschaftsförderung begreift der Geschäftsführer der Wirtschaftsregion Stuttgart (WRS), *Dr. Walter Rogg*, als Kommunikation. Neben der „Standorthardware“: die Verkehrswege, das Projekt Stuttgart 21 und die neue Messe, führt die „Standortsoftware“ durch Vernetzung zu einer besseren Nutzung der Ressourcen der Region Stuttgart in Wirtschaft, Wissenschaft und öffentlicher Hand. Mit der *BioRegio Stuttgart/Neckar Alb* wurde ein Netzwerk geschaffen, das Barrieren auch in geographischer Hinsicht überschreitet, insofern als die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Biotechnologie auf den Raum Reutlingen, Tübingen, Balingen ausgedehnt wurde. Zu Beginn der *BioRegio* haben sich im Rahmen eines bundesweiten Wettbewerbs 75 wissenschaftliche Institute, 50 kleinere und mittlere Firmen, mehr als 24 Dienstleister (Kommunen, Verbände, Behörden,

Banken) beteiligt. Seit die *BioRegio* arbeitet, sind 12 neue Firmen entstanden. Insgesamt wurden rund 7 Millionen DM an Fördergeldern eingenommen.

Die von der WRS gegründete *Medienregion* arbeitet mit 400 Teilnehmern in vier Initiativen. Am regionalen Existenzgründungswettbewerb haben 1997 rund 700 Personen teilgenommen, die einen Betrieb gründen wollten. 79 Existenzgründerinnen und Existenzgründer hatten Ende des Jahres umsetzbare Businesspläne vorgelegt. Unterstützt wurden die Existenzgründungswilligen durch ein ehrenamtlich tätiges Netzwerk von 70 Experten (Rechtsanwälte, Patentanwälte, Wirtschaftsprüfer, Wirtschaftsberater, Ingenieure), die in einer Vielzahl von Sitzungen in Arbeitsgruppen Existenzgründungswillige „gecoacht“ haben.

Gemeinsam mit dem *FrauenRatschlag* der Region Stuttgart hat der Verband eine Studie zur Wahrung von Frauenbelangen in der Regionalverkehrsplanung erstellt. Die Resultate zu spezifischen Anforderungen an Verkehrsplanung werden im Regionalverkehrsplan des Verbandes berücksichtigt. Konkrete Vorschläge für Tarifgestaltung im *Verkehrs- und Tarifverbund (VVS)* für eine Tarifgestaltung, die den vernetzten Wegemustern von Frauen mit Teilzeitarbeit und Familienaufgaben Rechnung trägt, wurden eingebracht. Gemeinsam mit dem *FrauenRatschlag* wurde eine Studie erarbeitet, um Frauen und Familienbelange in die Regionalplanung zu integrieren, gemeinsam mit der IHK ein Vergleich mit Metropolregionen in Deutschland und in Europa.

Mit dem Projekt *Mobilist* hat die Region Stuttgart in einem bundesweiten Wettbewerb für die Schaffung neuer Mobilitätstechnologien einen von fünf Preisen in Höhe von 25 Millionen DM errungen. Unter Federführung des Verbandes entstand ein Konsortium aus 44 Partnern. Weltweit renommierte Firmen wie *Daimler-Benz*, *Bosch*, *Siemens*, *Hewlett Packard*, renommierte wissenschaftliche Institute der Universitäten Stuttgart und Tübingen, die Fachhochschule Heilbronn sowie Gemeinden aus der Region und ein Landkreis werden in den nächsten vier Jahren neue Lösungen zur Verkehrsvermeidung, zur Verkehrsoptimierung und neue Mobilitätsdienstleistungen entwickeln. Einschließlich der Mitfinanzierung der Firmen beträgt das Volumen dieses Projekts 43 Millionen DM.

Gemeinsam mit 21 Partnern hat der Verband nach einem Wettbewerb des Bundesbauministeriums das Prädikat *Region der Zukunft* errungen. Die Region wurde für ein Konzept der nachhaltigen Entwicklung ausgezeichnet. Ziel ist, die Region im Jahre 2000 auf dem Weltkongreß *Urban 21* in Berlin zu präsentieren.

Gemeinsam mit der IHK und der IG Metall hat der Verband Region Stuttgart eine *Standortanalyse* bei zwei wirtschaftswissenschaftlichen Instituten in Auftrag gegeben. Ziel ist es, einen regionalen Wirtschaftsbericht zu erstellen, der die Grundlage bildet für wirtschaftspolitische Maßnahmen. Die Besonderheit dabei ist, daß der Verband die Wirtschaft und die Arbeitnehmerseite zusammenführt in der

Erwartung, daß für die Analyse, aber auch möglichst weitgehend für die Umsetzung von Maßnahmen ein Konsens zwischen Unternehmen und Arbeitnehmern erreicht werden kann. Die Region kann sich keinen Streit *innerhalb* mehr leisten. Die Konkurrenten sind Standortkonkurrenten *außerhalb*.

Für eine Reihe von Querschnittsaufgaben, die nicht einer spezifischen Fragestellung zugeordnet werden können, wurden Netzwerkprojekte geschaffen:

Die Kooperation mit Landkreisen und Gemeinden

Institutionell ist die vertikale Kooperation verfestigt dadurch, daß der *Kommunale Pool e.V.*, in dem die Gemeinden und Landkreise der Region zusammengefaßt sind, der zweitgrößte Mitgesellschafter der *Wirtschaftsregion Stuttgart GmbH* ist. In der *RegioMarketing GmbH*, die für das Tourismusmarketing in der Region verantwortlich zeichnet, befinden sich 90 Prozent des Gesellschaftskapitals in öffentlicher Hand. Im *Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart (VVS)* ist der Verband mit 20 Prozent Gesellschaftsanteilen der größte Aufgabenträger-Mitgesellschafter neben der Landeshauptstadt und dem Land Baden-Württemberg (mit 7,5 Prozent) und den vier Landkreisen (mit je 3,75 Prozent Gesellschaftsanteilen). Die zweite Hälfte der Gesellschaft wird von den Verkehrsunternehmen der Region gebildet.

Vertikale Kooperation findet aber auch dadurch statt, daß der Verband interkommunale Gewerbegebiete und die Wiedernutzung regional bedeutsamer Branchen mit Zuschüssen für Marktanalysen und Managementstudien sowie mit Zinszuschüssen für die Realisierungskosten fördert. Gemeindegrenzen sind keine Wirtschaftsgrenzen. Gerade in einem hochverdichteten Raum wie der Region Stuttgart, die auf einem Zehntel der Fläche des Landes Baden-Württemberg 25 Prozent der Bevölkerung aufweist, muß durch kommunale Kooperation der Zersiedelung verbliebener hochwertiger Landschaften und Splittersiedlungen entgegengewirkt werden.

In umfangreichen Anhörungsrunden praktiziert der Verband vertikale Kooperation bei der Erstellung seiner regionalen Planwerke.¹

Konfliktpotential ist bereits im Gesetz angelegt

In den letzten Jahren gab es immer wieder Konflikte in der Region. Im Rahmen einer regionweiten *Umfrage des Wirtschaftsministeriums* zu den Erfahrungen mit dem *Verband Region Stuttgart* haben die Landkreise, aber auch ein Teil der Gemeinden, kritische Töne angeschlagen. Umstritten waren Beschlüsse der Regionalversammlung zum großflächigen Einzelhandel und die Beteiligung an der Messe mit 100 Millionen DM, die über Regionalumlage bei den Gemeinden finanziert werden müssen. Interessengengsätze treten ebenfalls auf, wenn der Verband die wesentlichen Verträge zur

Finanzierung des ÖPNV in der Region Stuttgart auf den Prüfstand stellt und mit den Verkehrsunternehmen neu verhandelt.

Konfliktpotential ist im Gesetz über den *Verband Region Stuttgart* angelegt. Offenbar wurde dies zuerst bei der Diskussion über die Höhe der *Regionalumlage*. Teilweise heftige Proteste gegen die Umlagefinanzierung gab es vor und nach dem Beschluß über die Beteiligung des *Verbands Region Stuttgart* an einer neuen Messe auf den Fildern mit 100 Millionen DM.

Weniger offenkundig, aber umso nachhaltiger sind Konflikte angelegt in der Frage, wo die Zusammenarbeit endet und die Notwendigkeit zur Strukturveränderung beginnt. Horizontale und vertikale Zusammenarbeit sind ein Mittel der Stärkung der Region Stuttgart. Ein zweiter, genauso notwendiger Prozeß aber sind *Strukturveränderungen*. Sie sind das zweite große Aktionsfeld für die Gestaltung der Zukunft in der Region Stuttgart.

Strukturwandel läßt sich aber nicht allein mit vermehrter Zusammenarbeit bewältigen. Häufig ist er mit schmerzhaften *Eingriffen* verbunden.

Streitpunkt Verkehrsfinanzierung

Gegenwärtig führt der *Verband Region Stuttgart* langwierige Verhandlungen auf allen Gebieten der Verkehrsfinanzierung.² In den letzten Jahren mußte der Verkehrsverbund mit kontinuierlich abnehmenden Fahrgastzahlen im Öffentlichen Personennahverkehr leben. Sinkende Fahrgeldeinnahmen können aber nicht automatisch durch die öffentliche Hand ausgeglichen werden. Deshalb müssen die geltenden Verkehrsfinanzierungsverträge der veränderten Situation angepaßt werden. Dies bringt Einnahmeneinbußen für die Verkehrsunternehmen mit sich und damit Konfliktpotential. Soll der Verkehrsverbund in der Region Stuttgart nachhaltig finanzierbar bleiben, ist eine Entlastung der öffentlichen Hand unabdingbar.

Streitpunkt Fildermesse

Der Landtag, die Regionalversammlung und der Stadtrat der Landeshauptstadt haben sich für die Verlagerung der Messe vom heutigen Standort Killesberg inmitten der Landeshauptstadt auf die Filder ausgesprochen. Sie sind der Auffassung, daß eine neue Messe ein wesentliches Instrument der Wirtschaftsförderung zur Bewältigung des Strukturwandels ist. In der Stadt Leinfelden-Echterdingen, die unmittelbar an die Landeshauptstadt angrenzt, regt sich Widerstand im Stadtrat und in der Bürgerschaft. Das Land bereitet gegenwärtig ein Messegesetz vor, das auch gegen den Widerstand der Stadt Leinfelden-Echterdingen und von Grundstückseigentümern die Realisierung der Messe ermöglicht. Der *Verband Region Stuttgart*, der das Regionalplanverfahren für diesen Standort durchführt, steht mitten in einem streitig ausgetragenen Konflikt, der ausgefochten werden muß, um den Strukturwandel in der Region zu ermöglichen.

Streitpunkt großflächiger Einzelhandel

In der Region Stuttgart gibt es gegenwärtig Planungen – in unterschiedlichem Konkretisierungsgrad – für mehr als 450 000 Quadratmetern zusätzlicher Fläche an großflächigem Einzelhandel. Würde man dieser Entwicklung in den nächsten Jahren ungehemmt freien Lauf lassen, wäre es um die Attraktivität der Innenstädte dieser Region geschehen. Milliarden öffentlicher und privater Gelder, ausgegeben, um unsere Innenstädte attraktiv zu gestalten, wären vertan. Der massive Abfluß von Kaufkraft aus den heutigen Zentren der Städte in zentrumsferne Standorte, häufig auf der grünen Wiese, würde vielen Innenstädten ihre Vitalität nehmen. Der *Verband Region Stuttgart* wendet sich gegen diesen Trend zur „Amerikanisierung“ der Städte in der Region. Der Verband hat den Konflikt mit einzelnen Kommunen auf sich genommen, um eine bewahrenswerte Struktur eines hochwertigen Stadtlebens zu schützen.

Institutionelle Egoismen

Konflikte sind aber auch bedingt durch institutionelle Egoismen. Der *Verband Region Stuttgart* ist als neuer Akteur aktiv und nimmt seine Handlungsspielräume offensiv wahr. Dies ruft den Argwohn mancher etablierten Akteure hervor. Genannt seien beispielsweise die Landkreise und das Regierungspräsidium. Verschärft wird dies durch die nicht völlig abebbende Diskussion über die Schaffung eines Regionalkreises im Stuttgarter Ballungsraum.

Ein weiteres Konfliktpotential ist dort angelegt, wo das Gesetz über den *Verband Region Stuttgart* nicht konsequent bis zum Ende geht. Dies gilt bei *Mischkompetenzen* auf dem Gebiet des Öffentlichen Personennahverkehrs, wo es in der Region acht Aufgabenträger gibt (Land Baden-Württemberg, Landeshauptstadt, *Verband Region Stuttgart* und 5 Landkreise) und bei der *Abfallwirtschaft*, wo der *Verband Region Stuttgart* nur sehr begrenzte Zuständigkeiten für mineralische Abfälle der Deponieklasse II und verunreinigten Bodenaushub hat. Diese Mischzuständigkeiten führen zu Reibungsverlusten und Konkurrenzverhalten.

Grenzen freiwilliger Kooperation

Freiwillige Kooperation funktioniert dort, wo der eigene Nutzen direkt oder als Teil eines Gesamtnutzens verwirklicht werden kann. Dies gilt bei der Mehrheit der regionalen Vernetzungsprodukte mit wirtschaftlicher und wissenschaftlicher Orientierung. Hervorragend ausgewirkt haben sich hier die Ausschreibungen von deutschlandweiten Wettbewerben durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung. Wo Preisgelder winken, um Projekte zu realisieren, sind alle Teile der Gesellschaft nachhaltig zu motivieren. Dies gilt für die Netzwerke *BioRegio Stuttgart/Neckar Alb*, *Mobilist*, Existenzgründungswettbewerb *Push Up*. In diesen Netzwerken kommt es zu einer breiten

Zusammenarbeit aus Wirtschaft, Wissenschaft und öffentlicher Hand. Auch in diesen interessenorientierten Netzwerken gibt es eine Reihe von Mitwirkenden, denen der Gesamtnutzen, das Voranbringen der Region Stuttgart am Herzen liegt. Eine pragmatische Gemengelage der Motivationen, die allen hilft.

Die Grenzen der Kooperationsbereitschaft beginnen dort, wo institutionelle Egoismen zu wirken beginnen. Sobald ein Erfolg des *Verbands Region Stuttgart* die Befürchtung nährt, er könnte zu Lasten eines anderen öffentlichen Mitspielers zu sehr gestärkt werden, bauen sich Widerstände auf, sinkt die Bereitschaft zur Kooperation. Dies wird beispielsweise deutlich, wenn Schienenverkehrsprojekte realisiert werden. Sehr schnell kommt es zu Konkurrenzverhalten; nicht mehr die Realisierung eines Projektes steht im Vordergrund, sondern der *Streit um Zuständigkeiten*. Beispiele hierfür sind Projekte zur Erweiterung der S-Bahn nach Sindelfingen und Kirchheim/Teck.

Voraussetzungen für eine erfolgreiche Moderation der Zusammenarbeit in der Region Stuttgart sind finanzielle Mittel und Kompetenzen.

Wo der Verband Region Stuttgart selbst Geld einbringt oder den Zugang zu Fördermitteln von Bund und Land eröffnen kann, ist er als Kooperationspartner besonders gefragt. Dies gilt für Projekte aller Aufgabenbereiche, von der Planung über die Wirtschaftsförderung bis zum Verkehr. Fachkompetenz des Verbandes und seiner Wirtschaftsförderung werden anerkannt und gerne in Anspruch genommen. Um

Gemeinschaftsprojekte wirklich realisieren zu können und als Partner ernst genommen zu werden, muß der Verband Geld oder Einwirkungsmöglichkeiten im Sinne von Befugnissen einbringen können.

Ein Beispiel hierfür ist die *Abfallwirtschaft* in der Region Stuttgart. Die entsorgungspflichtigen Körperschaften der Region, das heißt die Landeshauptstadt und die fünf Landkreise, haben konstruktiv mitgewirkt an einer vom *Verband Region Stuttgart* finanzierten Müllprognose, die bis ins Jahr 2005 hineinreicht. Ohne jede Resonanz verlief ein Versuch des *Verbands Region Stuttgart*, den Stadt- und Landkreisen der Region seine guten Dienste als neutraler Moderator anzubieten. Er hatte kein Geld zu bieten und keine wirklichen Kompetenzen.

Die Region muß weiter entwickelt werden

Die Stärkung der Zusammenarbeit in der Region Stuttgart und die Schaffung einer eigenständigen regionalen Ebene für bestimmte Problemlösungen sind zwei unterschiedliche Ansätze.

Bemühungen zur Stärkung der Zusammenarbeit sind dort erfolgreich, wo die Kräfte dieser Region aus Wissenschaft, Wirtschaft und öffentlicher Hand in vielen verschiedenen Städten und Gemeinden dieser Region zusammengeführt werden. Dies gilt vor allem für die geschilderten Netzwerkprojekte, die neue Produkte und Dienstleistungen hervorbringen sollen. Dies gilt auch für die Vernetzung von Ge-

meinden, die erst durch eine verstärkte Kooperation Aufgaben ihrer kommunalen Selbstverwaltung wahrnehmen können, wie zum Beispiel Firmenansiedlung und Lösung von Planungsaufgaben.

Die Reichweite der Kooperation ist überschritten, wenn es gilt, Strukturveränderungen im Konflikt zu lösen. Dies gilt beispielsweise für ein geschlossenes Auftreten der öffentlichen Hand gegenüber den Verkehrsunternehmen der Region. Dies wird sich voraussichtlich auch zeigen, wenn es darum geht, ein regionales Verkehrskonzept zu verwirklichen. Auf diesen Feldern fordern die Lebensverhältnisse der Menschen in der Region ein konsequentes, regionales Management. Dauerhafte Erfolge werden hier nur erreichbar durch eine bessere Kompetenzausstattung der regionalen Ebene.

Anmerkungen

¹⁾ Bei der Fortschreibung des Regionalplanes gab es zwei schriftliche Anhörungen und umfangreiche mündliche Erörterungen bei den Anhörungen in den zwölf Mittelbereichen in der Region. Insgesamt wurden 1750 Stellungnahmen und Anregungen in das Planwerk eingearbeitet. Bereits zwei mündliche Anhörungen haben stattgefunden zur Erstellung des Regionalverkehrsplanes. Die Ergebnisse der Rechenmodelle zu den beiden Gestaltungsszenarien (Zukunftsfähige Region Stuttgart und Anforderungsplanung) werden ebenfalls mündlich mit den Gemeinden erörtert werden.

²⁾ Die „Dynamisierte Alteinnahmengarantie“ in den Kooperationsverträgen für die Verbundstufe II, der S-Bahn-Bestellvertrag und der Einnahmezuscheidungsvertrag über die Verteilung der Fahrgeldeinnahmen im Verkehrsverbund auf Deutsche Bahn AG, Stuttgarter Straßenbahn AG und Verband Region Stuttgart sind auf dem Prüfstand.



Langfristige Bevölkerungsdynamik in der Region Stuttgart

Die Entwicklung in der Stadt, in der Region und im Land 1871–1997

Von Werner Brachat-Schwarz und Manfred Deckarm

Dipl.-Volkswirt Werner Brachat-Schwarz und Dipl.-Geograph Manfred Deckarm sind beide als Oberregierungsräte im Statistischen Landesamt Baden-Württemberg, Referat „Landesinformationssystem (LIS), Regionalstatistik, Bibliothek“, tätig.

Jeder vierte Einwohner Baden-Württembergs lebt heute in der Region Stuttgart

Die Region Stuttgart umfaßt die Landeshauptstadt Stuttgart (Stadtkreis), sowie die Landkreise Böblingen, Esslingen, Göppingen, Ludwigsburg und den Rems-Murr-Kreis. Die Region ist mit deutlichem Abstand die bevölkerungsreichste der zwölf Regionen Baden-Württembergs. Mit derzeit 2,58 Mio.¹ weist sie sogar mehr Einwohner als die gesamten Regierungsbezirke Tübingen (1,74 Mio.) und Freiburg (2,11 Mio.) sowie annähernd so viele wie der Regierungsbezirk Karlsruhe (2,66 Mio.) auf. Damit lebt jeder vierte Einwohner Baden-Württembergs in dieser Region, obwohl die Fläche nur gut ein Zehntel des Landes umfaßt. Entsprechend hoch ist die Bevölkerungsdichte mit 706 Einwohnern je Quadratkilometer (E/km²) gegenüber landesweit 291.

Den Mittelpunkt der Region bildet der Stadtkreis Stuttgart, der mit 585 000 Einwohnern sogar bevölkerungsreicher als sieben der zwölf Regionen des Landes ist. Die Bevölkerungsdichte liegt mit 2 823 E/km² annähernd zehnmal so hoch wie im Landesdurchschnitt. Aber auch verglichen mit den übrigen acht Stadtkreisen des Landes ragt die Verdichtung der Landeshauptstadt heraus: Die Stadt Mannheim mit der zweithöchsten Bevölkerungsdichte weist lediglich einen Wert von 2 142 auf. Darüber hinaus zeichnen sich auch die fünf Landkreise der Region Stuttgart durch allesamt überdurchschnittliche Werte aus: Im Landkreis Esslingen – mit der höchsten Dichte – leben durchschnittlich 769 Einwohner auf einem Quadratkilometer; im Landkreis Göppingen – mit der geringsten Bevölkerungsdichte der Region – liegt dieser Wert immerhin noch bei 397.

Die Entwicklung 1871 bis 1970: Zunächst höherer Bevölkerungszuwachs in der Stadt Stuttgart, danach in den Landkreisen der Region

Von 1871 bis 1970² lag die Bevölkerungszunahme der Region Stuttgart insgesamt durchgehend über der Baden-Württem-

bergs. Dabei ist das starke Wachstum bis zum Beginn des Zweiten Weltkrieges vor allem auf die Bevölkerungsentwicklung in der Stadt Stuttgart zurückzuführen. Die Entwicklung in den Landkreisen, insbesondere im Landkreis Böblingen und im Rems-Murr-Kreis, verlief deutlich schwächer.

In den Kriegs- und unmittelbaren Nachkriegsjahren (1939 bis 1950) nahm die Einwohnerzahl nur in den Landkreisen zu. Die Bevölkerung in der Stadt Stuttgart verringerte sich dagegen durch Kriegszerstörungen bis zum Kriegsende auf etwa 260 000. Als dann 1950 die Einwohnerzahl der Vorkriegszeit wieder erreicht war, wohnten in Stuttgart nicht nur wieder zurückgekehrte ehemalige Stuttgarter, sondern u.a. auch zahlreiche Vertriebene. Der Vertriebenenanteil betrug in Stuttgart rund 8 %.³ Die Landkreise der Region, in denen deutlich weniger Wohnungen zerstört wurden, mußten dagegen erheblich mehr Vertriebene aufnehmen: 1950 waren ein Fünftel der Bevölkerung in den Landkreisen Vertriebene; etwa 75 % der Bevölkerungszunahme zwischen 1939 und 1950 entfielen auf den Zuzug von Vertriebenen.⁴ Aufgrund dieser besonderen Verhältnisse der Kriegs- und direkten Nachkriegszeit ist die im Vergleich zu den Landkreisen unterdurchschnittliche Entwicklung Stuttgarts (noch) nicht als typisches Kennzeichen eines sich ausbreitenden Verdichtungsprozesses anzusehen.

In den 50er Jahren wiesen Stuttgart und die Region dann ein ähnliches Bevölkerungswachstum auf. Die Entwicklung war von zwei gegenläufigen Wanderungsbewegungen gekennzeichnet: Die Bevölkerungszunahme in den Städten der Region resultierte aus der zum Teil gelenkten „Binnenumsiedlung“ von Flüchtlingen von Nordwürttemberg und Nordbaden in solche Kommunen, in denen sich den Heimatvertriebenen neue Arbeitsplätze geboten hatten.⁵ Etwa gleichzeitig erzeugte die hohe Bevölkerungs- und Wohndichte und die damit verbundene schwierige Wohnungsbeschaffung in Verbindung mit immer günstiger werdenden Verkehrsverbindungen und der zunehmenden Motorisierung eine von der Kernstadt weg gerichtete Wanderungsbewegung in das nähere Umland.

Dieser als Stadt-Umland-Wanderung oder auch als Suburbanisierungsprozeß⁶ bezeichnete Verlauf setzte sich auch in den 60er Jahren fort: Knapper Baugrund, hohe Erschließungskosten und damit relativ teures Wohnen sind Gründe dafür, daß zahlreiche – überwiegend deutsche –

Haushalte die Stadt Stuttgart verließen und in das nähere und weitere Umland zogen. Vor allem der durch großen Arbeitskräftebedarf bewirkte Zuzug von Ausländern verhinderte, daß der Bevölkerungsstand der Landeshauptstadt 1970 deutlich niedriger war als 1960.⁷ Dagegen haben die Wegzüge aus der Stadt Stuttgart und vor allem der überregionale Zuzug von Arbeitskräften zu einem erheblichen Bevölkerungswachstum im Umland geführt. Mit Ausnahme von Göppingen sind alle Landkreise in diesem Jahrzehnt mehr als 20 % gewachsen. Böblingen erzielte mit annähernd 40 % die höchste Zunahme aller Kreise des Landes.

Die Entwicklung in den 70er und 80er Jahren: Ausgeprägte Stadt-Umland-Wanderung

Der sich bereits in den 50er Jahren abzeichnende Suburbanisierungsprozeß⁸ dominiert bis heute die Entwicklung in der Region, wobei dieser aber – wie noch gezeigt wird – in den Jahren seit 1989 von Sondereinflüssen überlagert wurde. Verglichen mit früheren Jahren hat jedoch die Bevölkerungsentwicklung in der Region insgesamt seit 1970 deutlich an Dynamik verloren und ist seit den 80er Jahren hinter die landesweiten Zuwachsraten zurückgefallen. Auffällig sind bis Ende der 80er Jahre die – verglichen mit dem Land – immer noch weit überdurchschnittlichen Zuwächse im Landkreis Böblingen. Dagegen haben Stuttgart und angrenzende Städte wie Esslingen, Gerlingen oder Fellbach sowohl in den 70er als auch in den 80er Jahren jeweils Einwohner verloren.

Aufschlußreich ist eine Analyse der Komponenten der Bevölkerungsentwicklung (Geburtenüberschuß und Wanderungssaldo) für die 70er und 80er Jahre. Die Zahl der Geborenen je 1 000 Einwohner in der Region entsprach dem Landeswert, diejenige der Gestorbenen war – aufgrund einer günstigen Altersstruktur – sogar niedriger als im Land. Die unterdurchschnittliche Entwicklung ist damit ausschließlich auf relativ geringe Wanderungsgewinne zurückzuführen – allerdings mit deutlichen intraregionalen Unterschieden: Der Landkreis Böblingen konnte in diesem Zeitraum weiterhin – absolut und relativ – die stärksten Wanderungsgewinne verbuchen, während der Landkreis Göppingen das geringste Wachstum der fünf regionsangehörigen Landkreise aufwies. Dennoch lag auch dessen Wanderungssaldo – bezogen auf die Bevölkerung – über dem Ergebnis für

die Region insgesamt. Der geringe Wanderungsgewinn der Region ist damit ausschließlich auf starke Wanderungsverluste der Stadt Stuttgart zurückzuführen. Die Landeshauptstadt hatte binnen zweier Jahrzehnte per saldo annähernd 50 000 Einwohner verloren. Die bereits für die 60er Jahre festgestellte Stadtfucht hat sich damit in den 70er und 80er Jahren weiter verstärkt.

Dieser Suburbanisierungsprozeß läßt sich aber nicht nur für den Stadtkreis Stuttgart, sondern auch für die Mittelzentren der Region, wie z.B. Backnang, Bietigheim, Leonberg oder Waiblingen/Fellbach belegen: Bis in die 50er Jahre hatten diese Zentren ein stärkeres Wachstum als die umliegenden Gemeinden. Danach hat sich das Verhältnis umgekehrt. Dieser Unterschied ist zum Teil auf günstigere Geburten-/Gestorbenen-Relationen in den kleineren Gemeinden zurückzuführen. Entscheidender ist aber, daß in den 70er Jahren die Mittelzentren im Gegensatz zu den Umlandgemeinden Wanderungsdefizite aufwiesen. In den 80er Jahren konnten die Zentren zwar wieder Wanderungsgewinne erzielen, diese waren aber

relativ niedriger als in den umliegenden Gemeinden.

Die Entwicklung seit 1989: Zuwanderung aus Osteuropa überlagert die Stadt-Umland-Wanderung

Die Bevölkerungsentwicklung in den Jahren 1989 bis 1992 war in der Region wie auch landesweit im wesentlichen durch verstärkte Zuwanderung aus den neuen Bundesländern, von Aussiedlern sowie von Asylbewerbern verursacht. Die Dynamik der Entwicklung wird deutlich, wenn die Zunahmen in diesen drei Jahren mit denjenigen zwischen 1970 und 1989 verglichen werden: Diese lagen 1989 bis 1992 – umgerechnet auf ein Jahr – mehr als fünfmal so hoch wie in den beiden Jahrzehnten zuvor. Dennoch konnte die Region auch nach 1989 – wie bereits in den 80er Jahren – nicht mit der Landesentwicklung Schritt halten.

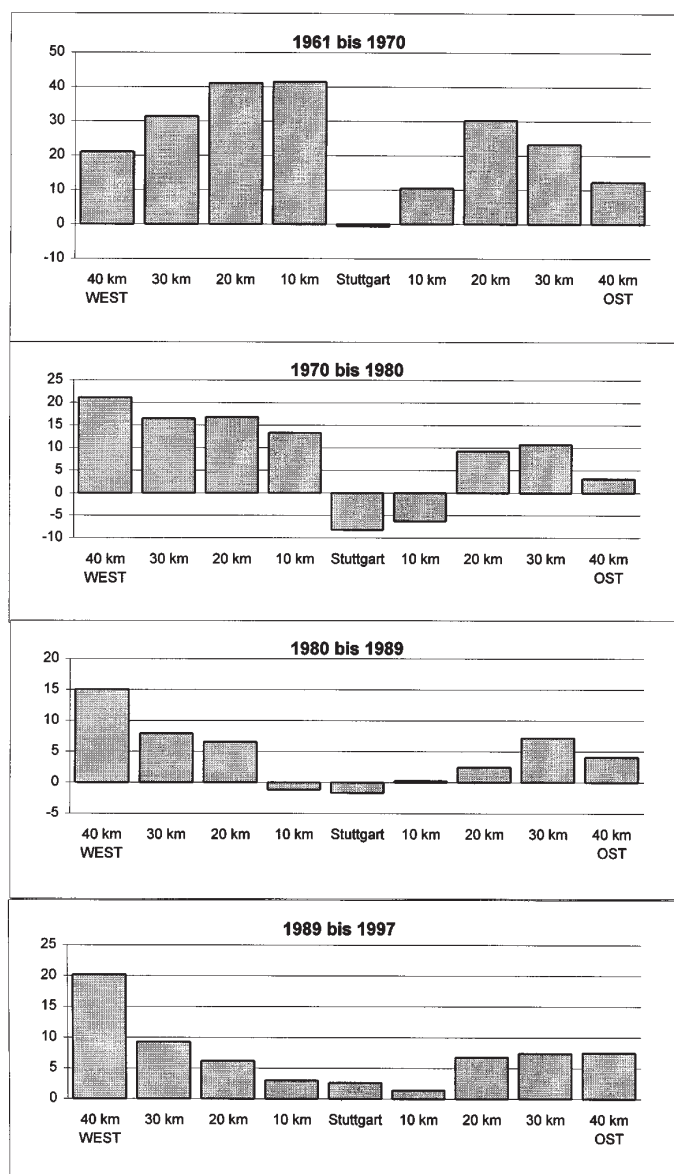
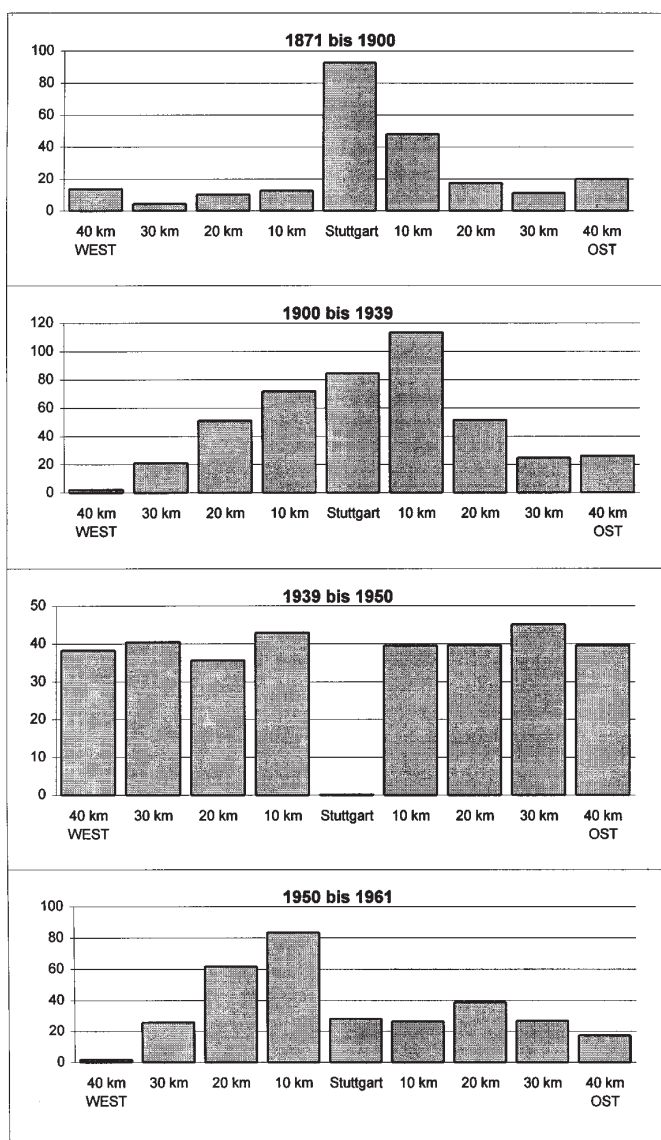
Die Veränderungen in Osteuropa führten aber nicht nur zu einem starken Bevölkerungswachstum, sondern auch zu einer Überlagerung der Stadt-Umland-Wanderungen: Die Wanderungsgewinne der

Mittelzentren der Region lagen nämlich geringfügig über denjenigen der Umlandgemeinden. Entscheidend hierfür war, daß die Zuwanderung durch *administrative Eingriffe* bestimmt wurde. Die neu ankommenden Asylbewerber sowie Aussiedler wurden nach einem Quotenverfahren über die Region bzw. über das Land verteilt. Wohl vor allem deshalb erzielte die Stadt Stuttgart zwischen 1989 und 1992 – entgegen dem früheren Trend – einen Wanderungsgewinn, der nicht nur über dem Wert der Region insgesamt, sondern auch über dem Landeswert lag. Entgegen den landes- und regionsweiten Verhältnissen ist der Wanderungsüberschuß der Landeshauptstadt ausschließlich auf starke Zuwanderungen der ausländischen Bevölkerung zurückzuführen; der Saldo der Deutschen war dagegen (nur) ausgeglichen.

Die außergewöhnlich hohe Bevölkerungszunahme endete aber bereits 1992. In den Jahren 1993 bis 1997 erhöhte sich die Bevölkerung in der Region lediglich noch um 0,9 %, landesweit waren es immerhin noch 2,4 %. Dieser geringe Zuwachs in der Region insgesamt war dabei ausschließ-

Bevölkerungsentwicklung in der Region Stuttgart

Betrachtung konzentrischer Kreise um die Stadt Stuttgart – Veränderung in Prozent im jeweiligen Zeitraum



lich auf einen Geburtenüberschuß zurückzuführen, während per saldo mehr Personen weg- als zuzogen. Dieser Wanderungsverlust resultiert überwiegend aus einem erheblichen Wegzug aus der Landeshauptstadt Stuttgart, während die Landkreise der Region – mit Ausnahme Esslingens – moderate Wanderungsgewinne erzielen konnten.

Aber nicht nur die Stadt Stuttgart hat seit 1992 Einwohner verloren, auch für die Region insgesamt ist festzustellen, daß sich die Zentren deutlich ungünstiger als die Umlandgemeinden entwickelt haben. Damit scheint der atypische Trend der Jahre 1989 bis 1992, als die Bevölkerungsgewinne in den Zentren höher waren als in den Umlandgemeinden, gestoppt. Die aktuelle Entwicklung deutet darauf hin, daß sich wieder die jahrzehntelang gültigen, relativ stabilen regionalen Entwicklungsmuster abzeichnen, wonach sich die Umlandgemeinden insgesamt günstiger entwickeln als die Zentren.

Die Entwicklungsdynamik verlagert sich weiterhin in das Umland

Die Grafik zeigt zusammenfassend für den gesamten Betrachtungszeitraum (1871 bis 1997), wie sich die Bevölkerungsentwicklung innerhalb der Region in Abhängigkeit von der Entfernung zu seinem Zentrum – der Landeshauptstadt Stuttgart – während der einzelnen Perioden entwickelt hat. Dargestellt ist die relative Bevölkerungsveränderung, also die prozentuale Zu- oder Abnahme. Zu diesem Zweck wurden alle Gemeinden der Region zu konzentrischen Kreisen um Stuttgart zusammengefaßt, und zwar entsprechend der Luftlinienentfernung ihres Hauptortes zum Stuttgarter Zentrum. Diese konzentrischen Kreise wurden in Nord-Süd-Richtung zweigeteilt, so daß insgesamt neun Teilräume entstanden (vier westliche Ringe in Entfernung „bis 10 km“, „10 bis 20 km“, „20 bis 30 km“, „30 und mehr km“, der Stadtkreis Stuttgart und vier östliche Ringe in entsprechender Entfernung). In dem Ring bis 10 km befinden sich z.B. die Städte Ditzingen, Esslingen a.N., Gerlingen und Kornwestheim. Zwischen 10 und 20 km von Stuttgart entfernt liegen u.a. Böblingen, Filderstadt, Ludwigsburg, Marbach und Sindelfingen. Im folgenden Ring (20 bis 30 km) befinden sich z.B. Bietigheim-Bissingen, Herren-

berg, Kirchheim/Teck und Schorndorf. Zum äußersten Ring gehören u.a. die Städte Eislingen/Fils, Göppingen, Geislingen a.d.Steige und Murrhardt.

Wenn auch nicht durchgehend, so zumindest tendenziell läßt sich in der Grafik der bereits beschriebene räumliche Entwicklungsprozeß, d.h. die Verlagerung der Bevölkerungsdynamik vom Zentrum in das Umland, aufzeigen: Hohe Zuwächse um die Jahrhundertwende im „inneren Ring“ (Stadt Stuttgart sowie die östlichen Gemeinden im Umkreis von maximal 10 km) werden seit den 50er Jahren von relativ stärkeren Zunahmen in den entfernter liegenden „Ring“ abgelöst. Mit wachsender Zeit verlagerten sich diese dynamischen Entwicklungen weiter weg vom Zentrum: Während in den 60er Jahren die „Ringe“ bis 20 km Entfernung vom Zentrum das stärkste Wachstum aufwiesen, waren dies danach diejenigen in 30 und mehr km Entfernung. Dabei waren die Zuwächse der Gemeinden im „westlichen Ring“ deutlich höher als im jeweiligen „östlichen Teil“.

Und was bringt die Zukunft?

Die Bevölkerungsentwicklung der Region Stuttgart war in den letzten 126 Jahren von einem wellenförmigen Verlauf geprägt. Nach überdurchschnittlichen Zunahmen bis 1970 fiel die Entwicklung deutlich hinter diejenige des Landes zurück, um infolge der Wiedervereinigung wieder erhebliche, aber dennoch unterdurchschnittliche Bevölkerungszuwächse zu verzeichnen. Seit 1993 haben sich diese Zuwächse merklich abgeschwächt. Innerhalb der Region verlief die Entwicklung ebenfalls uneinheitlich: Bis zum Beginn des Zweiten Weltkrieges konzentrierte sich das starke Wachstum auf die Stadt Stuttgart. Seit den 50er Jahren wachsen die Landkreise deutlich stärker als Stuttgart. In den letzten Jahren hat die Landeshauptstadt sogar erhebliche Bevölkerungsluste hinnehmen müssen. Insgesamt zeigt sich seit 1993 wieder – nach Jahren eines atypischen Trends infolge der Wiedervereinigung und der Entwicklungen in Osteuropa – eine regions- wie auch landesweite Entwicklung hin zu höheren Zuwächsen in den Umlandgemeinden verglichen mit den zentralen Orten.

Wie sich die Region in Zukunft entwickeln wird, ist nur schwer absehbar. Die aktuelle

Bevölkerungsvorausrechnung des Statistischen Landesamtes geht von Zuwächsen bis zum Jahr 2005 aus, die aber relativ maßvoll ausfallen werden (+2,3 % gegenüber +2,9 % landesweit). Diese prognostizierten Entwicklungen werden aber nur eintreten, wenn die getroffenen Annahmen – insbesondere hinsichtlich der unterstellten Wanderungen – auch in Zukunft gelten werden. Neben den Unsicherheiten über die politischen Entwicklungen wird die Zukunft vor allem dadurch bestimmt, inwieweit die Region ihre wirtschaftliche Attraktivität behalten bzw. wieder zurückgewinnen kann. So war der Arbeitsplatzabbau seit 1992 in der Region mit 10 % stärker als im Land insgesamt (-7 %). Für die intraregionale Bevölkerungsverteilung wird der Entwicklung des Wohnungsmarktes und der Baulandausweisung besondere Bedeutung zukommen.

Anmerkungen

¹⁾ Stand: 1. Januar 1998

²⁾ Alle statistischen Angaben sind „gebietsstandbereinigt“, d.h. sie beziehen sich auf das Gebiet der heutigen Region, der heutigen Kreise usw.

³⁾ Vgl. Kaiser, Klaus/von Schaewen, Manfred: Stuttgart und die Region Mittlerer Neckar, 1973, S. 17 (Zitierweise: Mittlerer Neckar)

⁴⁾ Vgl. Kaiser, K./von Schaewen, M.: Mittlerer Neckar, S. 17, sowie allgemein zum Wanderungsverhalten der Flüchtlinge nach dem Zweiten Weltkrieg: Walla, Wolfgang: Eine Völkerwanderung ohnegleichen, in: Wingen, Max/Stadler, Rudolf (Hrsg.): Baden-Württemberg im Wandel – 40 Jahre in Wort und Zahl, Stuttgart 1992, S. 19–30.

⁵⁾ Vgl. Magdowski, Thomas: Bevölkerungsentwicklung in der Region, in: Statistischer Informationsdienst der Stadt Stuttgart, S. 8.

⁶⁾ Zum Begriff der Suburbanisierung vgl. Gaebe, Wolf: Verdichtungsräume, Stuttgart, 1987, S. 45 ff.

⁷⁾ Vgl. Kaiser K./von Schaewen, M.: Mittlerer Neckar, S. 19 f.

⁸⁾ Vgl. hierzu auch die Untersuchung von Walla, Wolfgang: Die Bevölkerungsentwicklung in den verdichteten und ländlichen Räumen seit 1972 – Ein Überblick, Teil III: Gesamtentwicklungen, Bevölkerungsbilanzen und Modellrechnungen, in: Baden-Württemberg in Wort und Zahl, Heft 3/1983, S. 85–90.

⁹⁾ Ergebnisse der kleinräumigen Bevölkerungsvorausrechnung stehen für Gemeinden / Teilräume des Landes mit mindestens 20 000 Einwohnern über das Landesinformationssystem Baden-Württemberg zur Verfügung.

¹⁰⁾ Vgl. hierzu: Der Wohnungsbedarf in Baden-Württemberg – Eine Untersuchung zum Wohnungsdefizit 1996 sowie zum Wohnungsneubedarf und -ersatzbedarf in den Teilräumen des Landes bis zum Jahr 2005, vom Statistischen Landesamt Baden-Württemberg im Auftrag der L-Bank Baden-Württemberg und der LEG Baden-Württemberg erstellt, hrsg. von der L-Bank Baden-Württemberg, 1998.

Jahres-CD-ROM 1997/98

Die CD-ROM enthält die Volltext-Ausgaben der Zeitschriften und Dokumentationen der Landeszentrale für politische Bildung von 1997/98. Alle Publikationen können im Originallayout am Bildschirm gelesen oder aber ausgedruckt werden.

Zeitschriften:

Bürger im Staat: *Banken, Großstädte, Ostmitteleuropa, Bildungspolitik, Indien*
Deutschland und Europa: *Berlin, Elsaß, Oder, Wales, 1848/49 Revolution, Flandern*
Politik und Unterricht: *EURO, Gegensätze, Jugoslawien, Asien, Lernorte, Sprache und Politik*

Dokumentationen

Grenzenlose Geschäfte – Wirtschaftskriminalität
Unsere Stadt braucht Frauen
Perspektiven ländlicher Entwicklung

Besitzer – Helfer – Vorbilder
Organentnahme und Transplantationen
Die Erinnerung darf nicht enden – 27. Januar

Die CD-ROM wird kostenlos gegen Einsendung des Portos (3 DM in Briefmarken) abgegeben.

Bestellung an: Landeszentrale für politische Bildung
Fachreferat Medien
Stafflenbergstraße 38, 70184 Stuttgart

Landkreise, Regionen, Regierungsbezirke – zu viele Ebenen?

Reformnotwendigkeiten und Reformchancen

Von Rainer Wahl

Prof. Dr. Rainer Wahl lehrt Staats- und Verwaltungswissenschaft und Neuer Verwaltungsgeschichte an der Universität Freiburg i. Br.

Der europäische Einigungsprozeß, aber auch die Einrichtung von Regionen, die über Planungsaufgaben hinausgehen, haben die Diskussion darüber belebt, ob die deutsche Verwaltungslandschaft nicht „übermöbliert“ sei. Insbesondere die „mittlere“ Ebene wurde und wird immer wieder in Frage gestellt, analog der Diskussion in der Wirtschaft um den Sinn mittlerer Führungsebenen. Allerdings spielt im Verwaltungsaufbau eines Staates die Fläche eine ganz andere Rolle als in Unternehmen. Das gilt zumal in den ausgesprochenen Flächenstaaten. Zu bedenken ist ferner, daß Lösungen für die Verdichtungsräume anders aussehen müssen als für die verdichtungsfernen Gebiete, für den ländlichen Raum. Es kommt eher darauf an, maßgeschneiderte Lösungen zu finden. Auch das Verhältnis staatlich – kommunal muß bei der Gliederung öffentlicher Verwaltung bedacht werden. Fürs erste käme es wohl eher darauf an, über die Reform der bestehenden Ebenen, ihren Aufgabenschnitt und ihre organisatorische Gliederung zu diskutieren als über die Zahl der Ebenen.

Red.

Die Vision eines einfachen und transparenten Verwaltungsaufbaus mag bestechend sein

Die Region, ob rechtlich besonders verfaßt oder nicht, ist eine kräftige und zukunfts-trächtige Verwaltungseinheit. Sie ist eine so tragfähige und erfolversprechende Einheit, daß sie die Mitte eines zukünftigen „schlanken“ und effizienten Verwaltungsaufbaus sein könnte und sein sollte: die Region also als Institution der Mitte und als Institution in der Mitte eines dreigliedrigen Gesamtgefüges. In diesem Selbstverständnis erscheint die Region auch als willkommene Lösung für ein immer wieder angesprochenes Problem, nämlich das einer behaupteten Überlastung des Verwaltungsgefüges, konkret der Überlastung der mittleren Ebene.

Die mir vorgegebene Formulierung meines Themas greift dies noch einmal plastisch auf: „Landkreise, Regionen, Regierungsbezirke – zu viele Ebenen?“ Dabei scheint das Fragezeichen kaum noch geeignet, die Suggestivkraft der primären

Aussage zu relativieren: Die Vielzahl der vorhandenen Ebenen erweckt den Eindruck, die Vereinfachung des Verwaltungsaufbaues tue Not und sei der alleinige Schlüssel zum Erfolg. Ich möchte diesem Eindruck entgegentreten und die Themenfrage durchaus als offene verstehen und behandeln. Die Vision vom „einfachen“ und durchsichtigen dreigliedrigen Aufbau der Landesverwaltung mag bestechend sein, es gibt aber auch ein vielfach bestätigtes Mißtrauen gegenüber dem Anspruch der „glatte“ Lösungen und gegenüber dem Versprechen der großen Einfachheit – immer wieder zeigt sich, daß die zunächst frappierende Übersichtlichkeit durch die Vernachlässigung einiger Faktoren erkauft ist.

So darf nicht übersehen werden, daß das Konzept der Region fast ausschließlich für die großen oder größeren Verdichtungs-räume entwickelt worden ist, von den verdichtungsfernen Räumen war bisher nicht die Rede. Von ihnen, den klassischen ländlichen Räumen, muß aber auch gesprochen werden; ihre Eigenarten und Besonderheiten müssen berücksichtigt werden, wenn ein durchgängiges Modell – etwa der dreigliedrigen Verwaltung – für das gesamte Land entworfen werden soll. Die Testfrage für manches „einfache“ Modell ist also die Frage nach der Generalisierbarkeit für das gesamte Verwaltungsgefüge eines Landes. Ähnliches gilt auch für die Ausgangsfrage nach der angemessenen oder zu großen Zahl von Verwaltungsebenen.

Der Typus eines größeren Flächenlandes; das Beispiel Baden-Württemberg

Alle weiteren Überlegungen müssen von einem Gesamtüberblick über die Ebenen und Grundeinheiten der Verwaltung ausgehen¹. Im generellen Verwaltungsaufbau folgt Baden-Württemberg dem Typus des großen bzw. größeren Flächenlandes mit einem dreistufigen staatlichen Verwaltungsaufbau. Hinzu kommt die ihrerseits mehrfach gegliederte kommunale Verwaltung, die sich im ländlichen Raum häufig in der Ausdifferenzierung in kreisangehörige Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und Landkreise präsentiert. Von einer dreistufigen Verwaltung ist also durchaus schon bisher die Rede, gemeint ist dabei aber „nur“ die staatliche Verwaltung mit den Ebenen: zentrale Ministerialinstanz – Regierungspräsidien – untere Verwaltungsbehörde (Landratsämter und

kreisfreie Städte). Nimmt man die Kommunalverwaltung hinzu, so ergibt sich ein stärker differenziertes Bild. Wenn von Ebenen und Bausteinen der Verwaltungsorganisation die Rede ist, dann denkt man an die folgenden Einheiten:

- zentrale Landesebene
- Mittelinstanz (Regierungspräsidien)
- Regionalverbände
- Verband Region Stuttgart
- Nachbarschaftsverbände²
- Landkreise, Stadtkreise
- Verwaltungsgemeinschaften
- kreisangehörige Gemeinden
- Zweckverbände.

Bausteine der Verwaltungsorganisation sind dabei

- Ministerien
- Landesoberbehörden (zentrale Landesämter)
- Regierungspräsidien
- höhere Sonderbehörden
- untere Verwaltungsbehörden
- untere Sonderbehörden
- Kommunalverwaltungen.

Dieser erste Überblick zeigt: Das Gefüge der Verwaltung im Lande ist differenziert, man kann auch sagen, hoch differenziert³

– kein Wunder, daß mancher von leidvollen Erfahrungen mit dieser Vielzahl von Einheiten berichtet.

Doch was ist eine Verwaltungsebene?

Bevor wir uns inhaltlich der Themenfrage nach der Zahl der Ebenen zuwenden, ist zunächst eine wichtige Vorfrage nach dem Vorverständnis der Diskussion zu stellen: Handelt es sich wirklich bei allen Posten der oben aufgeführten Liste um „Verwaltungsebenen“ oder wird hier nicht zu großzügig mit diesem Begriff umgegangen und zugleich eine Art Horrorszenario einer unüberschaubaren Verwaltung gezeichnet? Zutreffend und unbestreitbar ist, daß es im Gesamtgefüge der Verwaltung viele Verwaltungs- und damit Entscheidungseinheiten gibt. Verdienen aber wirklich alle der oben aufgelisteten Einheiten die Bezeichnung Verwaltungsebene, gehören sie alle zum Grundgefüge der Verwaltung, sind sie alle regelmäßig in den Instanzenzug eingebunden? Die Frage stellen, heißt, sie zu verneinen. Offensichtlich herrscht ein inflationärer Gebrauch des Begriffs der Verwaltungsebene vor, und damit wird ein überzeichnetes Bild provoziert.

Von einer Verwaltungsebene als einem tragenden Baustein im (vertikalen) Verwal-

tungsgefüge kann sinnvollerweise nur gesprochen werden, wenn eine *substantielle Bündelung von Aufgaben, Instrumenten, Finanzen und Durchführungszuständigkeiten* vorliegt. In diesem Sinne sind dann beispielsweise *Zweckverbände* nicht als eigene Verwaltungsebene zu verstehen. Fraglich ist dann auch, ob die *Regionalverbände* – so wichtig sie mir erscheinen (dazu später) – eine eigene Verwaltungsebene darstellen. Sie haben in einigen wichtigen raumbezogenen Fragen durchaus eine eigene (Mit-)Entscheidungsbefugnis, keineswegs sind sie aber regelmäßig und normalerweise in die Fülle der Verwaltungsvorgänge und Entscheidungen auf der mittleren Ebene eingeschaltet. Mir erscheint die Bezeichnung der Regionalverbände als eigene und zusätzliche Verwaltungsebene häufig als eine absichtsvolle Überzeichnung ihrer Stellung, um sie gerade dadurch kritisieren zu können.

Reformdruck durch die zunehmende europäische Integration

In der Tat begegnet man in der neueren (Reform-)Literatur häufig der Kritik daran, daß die deutsche Verwaltungslandschaft im europäischen Vergleich „übermobi- liert“ sei⁴; die Kritik bezieht sich konkret und gezielt auf die mittlere Ebene, wo Regierungspräsidien, Regionalverbände, Landkreise und Sondereinheiten wie der Verband Region Stuttgart aufeinander treffen. Das Schlagwort von der Überlastung der Zwischenebene macht die Runde. Zugespißt formuliert der Speyerer Verwaltungswissenschaftler Hill: „Die Anzahl der Ebenen im sich teilweise überlap- pend kommunalen und staatlichen Aufbau erschwert sowohl Handlungsfähigkeit als auch Transparenz“⁵. Die Frage nach der Zahl der Ebenen ist eine Dauerfrage der Verwaltungsorgani- sation, und als solche gehört sie selbstver- ständlich auch in die derzeitige, wieder stärker belebte Reformdebatte. Es gibt genug Gründe in der innerdeutschen Ver- waltungsdiskussion angesichts der durch die modernen Informationstechnologien bewirkten tiefgreifenden Veränderungen, über die angemessene und angemessen begrenzte Zahl von Verwaltungsebe- nen nachzudenken.

In letzter Zeit kommt aber etwas sehr Wichtiges und Zukunftsgerichtetes hinzu: Die gesamte Debatte hat nämlich eine ganz neue Wendung und Zuspitzung da- durch erfahren, daß mit der Europäischen Union eine bedeutsame und in sich diffe- renzierte zusätzliche Ebene hinzugekom- men ist. Beim Thema des Verwaltungsge- füges kann der Blick längst nicht mehr nur auf den Bereich der jeweiligen Landesver- waltung und deren Beziehungen zu Bun- desbehörden fallen, sondern mit der Brüs- seler Kommission und den zahlreichen Verwaltungs-„Trabanten“ um die Kom- mission herum sind kräftige zusätzlicher „Mitspieler“ und eine veritable weitere Verwaltungsebene hinzugekommen. In- soweit werden zahlreiche Verwaltungsab- läufe länger, und deshalb sind bei lokalen und regionalen Entscheidungen immer häufiger Landes-, Bundes- und europäi-

sche Institutionen mit zu beteiligen. Und natürlich ist es ein Problem, wenn in der Kommunikation zwischen den europäi- schen und nationalen Verwaltungen auf der deutschen Seite eine größere Zahl von unterschiedlichen Verwaltungsebe- nen und Einheiten beteiligt ist. Insofern wird sich auf die Dauer die Frage stellen, ob die deutsche Verwaltungsorganisation insgesamt – und speziell der Aufbau in den Bundesländern – für die Bewältigung dieser Zusammenarbeit und dieser Kom- munikationsanforderungen grundsätzlich geeignet und gut vorbereitet ist. Und si- cherlich wird dann auch der Frage nach der Zahl, nach der vielleicht zu großen Zahl der Verwaltungsebenen im Gesamt- gefüge der deutschen Verwaltung ver- stärkte kritische Bedeutung zukommen. Mit anderen Worten: Aus der fortschrei- tenden europäischen Integration wird sich ein kräftiger, vielleicht der auf Dauer nachhaltigste Reformdruck für das deut- sche Verwaltungsgefüge ergeben.

Auch das Verständnis von „Region“ ist innerhalb der EU sehr unterschiedlich

Es kommt ein weiterer und gerade im vor- liegenden Zusammenhang besonders be- deutungsvoller Umstand hinzu. Längst hat sich nämlich der Begriff der „Region“ auf der europäischen Ebene etabliert. Ent- scheidend ist nun, daß der Begriff dort durchaus eigenständig und anders als im nationalen Bereich verstanden wird⁶. Die Wirtschafts- und Entwicklungs„regionen“ im europäischen Verständnis sind in ihrem räumlichen Zuschnitt beträchtlich anders, nämlich meist entschieden größer als im traditionellen deutschen Verständnis. Dies ist durchaus bedeutsam. Die Region als Begriff und Sache ist eine der großen „Er- findungen“ der Raumordnungswissen- schaft und -politik, eine ihrer entscheidenden Innovationen. In Deutschland sind Re- gionen als Verflechtungsbereiche von Oberzentren verstanden worden. Die Karte der deutschen Regionen und Re- gionalverbände zeigt, daß es sich um relativ kleinräumig abgegrenzte Einheiten im Zwischenraum zwischen den Kommunen und der zentralen Landesebene handelt. Wenn demgegenüber – wie aufgezeigt – der Begriff der Region auf der europäi- schen Ebene meist für größere Räume ver- wendet wird, bleibt als Ergebnis eine nachhaltige Verunsicherung des nationa- len Verständnisses durch den anderen Re- gionsbegriff im europäischen Kontext.

Alle Anzeichen deuten darauf hin, daß Begriff und Sache der Region in Europa von zunehmender Bedeutung sind; die Region hat im europäischen Kontext Konjunktur. Die „Besetzung“ des Re- gionsbegriffs durch eine eigenständige europäische Auffassung ist ein durchaus folgenreicher und gar nicht zu unter- schätzender Vorgang: Das nationale Ver- ständnis wird nicht umhin kommen, dar- auf zu reagieren. Ein ungeordnetes Nebeneinander verschiedener Begriffe der Region wird es vermutlich nicht geben können. Auch insoweit kommt be- trächtlicher Veränderungsdruck aus der europäischen Ebene.

Reformfeld mittlere Ebene

Es ist kein Zufall, daß sich die Ebenen-Di- skussionen und die Forderungen nach Re- duzierung der Zahl der Verwaltungsein- heiten vor allem auf die mittlere Verwal- tungsebene, auf den Zwischenbereich zwischen der zentralen Ministerialinstanz und der kommunalen Ebene konzentrie- ren. Insofern besteht eine deutliche Paral- lele zur Modernisierungsdiskussion im Be- reich der betrieblich-unternehmerischen Organisation. Die dort zu beobachtenden Bestrebungen zu einem *lean manage- ment* zielen u.a. auf eine Reduzierung der Zahl der innerbetrieblichen Ebenen. Ge- strichen werden dabei insbesondere die mittleren Hierarchieebenen. Ist es mehr als eine vordergründige Parallele, wenn auch im öffentlichen Verwaltungsgefüge die mittlere Ebene in das Zentrum der Kri- tik gerät? Abschaffungsvorschläge richten sich dann auf die Regierungspräsidien oder die Regionalverbände und – wenn man schon in Konzepten einer „Flurbereinigung“ denkt – auch auf die Landkreise. Diese Konzentration auf die mittlere Ebene und ihre Einheiten ist in der Tat na- heliegend, weil die obersten und die un- tersten Einheiten als unersetzlich gelten; sowohl in der betrieblichen wie auch in der öffentlichen Organisation. Ob sich aber „in der Mitte“ wirklich Streich- oder Einsparungspotential findet, ist für die öf- fentliche Verwaltung gesondert zu beur- teilen.

Bekanntlich gibt es inzwischen entschie- dene Reformvorschläge für eine Neuorga- nisation der Landesverwaltung und ihrer Mitte: Es sind dies die „Drei-Ebenen-Mo- delle“, in denen die Grundorganisation der Verwaltung im Lande als ein Ebenen- gefüge aus der zentralen Landesebene, der „Region“ und den Gemeinden be- schrieben wird.

Diese Vorschläge bestechen durch ihr kla- res Profil. Sie sind attraktiv, weil sie dem verbreiteten Ruf nach Verschlankung ent- gegenkommen. Sie sind klar gegliedert, weil sie auf den beiden Säulen der Ver- waltung aufbauen, der *kommunalen Ver- waltung* und der *staatlichen Verwaltung*. Und diese Vorschläge scheinen das Pro- blem des Verhältnisses zwischen diesen beiden Säulen durch die Institution der Region, die beide Aspekte bündelt und zu vermitteln verspricht, zu lösen. Auf den entscheidenden zweiten Blick stellen sich aber die relevanten Strukturfragen. Dabei kann man der Frage nach dem *Träger* nicht ausweichen: Wer trägt die Region – der Staat oder die kommunale Seite? Auch wenn man sich dieser Frage gegen- über mit dem Hinweis auf eine staatlich-kommunale „Doppelnatur“ oder „Dop- pelstellung“ der Region beruhigen möch- te, bleibt zu klären, von welcher Seite die- ser Doppelcharakter her konstruiert ist: Ist der Ausgangspunkt eine *staatliche Ein- heit*, der höhere Kommunalaufgaben an die Seite gestellt werden, oder ist umge- kehrt die kommunale Seite (und ihre Kör- perschaften) der gedankliche Anfang der Konstruktion und der ausschlaggebende Faktor im „Doppel“? Machtfragen und Grundsatzprobleme der Verwaltungsauf- baus verschwinden nicht, wenn man in

einem Drei-Ebenen-Modell verbal eine vermittelnde Mitte kreiert.

Vor Einheitslösungen wird gewarnt

In den vorgelegten Drei-Ebenen-Modellen dienen als Vorbild oder Muster für die „Region“ häufig die vorhandenen Verbandslösungen in den Verdichtungsräumen. Insoweit stellt sich eine weitere grundsätzliche Frage, nämlich die, ob dieses Gedankenmodell der drei Ebenen für alle Landesteile einschlägig sein will oder ob es zwischen den Ballungsräumen und den ballungsfernen Räumen (zwischen den Verdichtungsräumen und den verdichtungsfernen Räumen) zu unterscheiden gilt.

Ich möchte dazu eine entschiedene These formulieren: Wo in der Sache so eklatante und intensive Unterschiede bestehen wie zwischen Verdichtungsräumen und verdichtungsfernen Räumen, müssen diese Unterschiede auch anerkannt werden und organisatorischen Ausdruck finden. Alles, auch der Vergleich mit Lösungen in anderen Ländern, spricht dafür, daß es zwischen den Verdichtungsräumen und verdichtungsfernen Räumen zu unterschiedlichen Lösungen kommen muß. Dies gilt allein schon deshalb, weil in den Verdichtungsräumen die gesellschaftlichen Verhältnisse und Beziehungen definitionsgemäß viel „dichter“ und deshalb auch die Probleme „verdichtet“ sind. Ich warne deshalb vor der Illusion der Einheitslösung.

Ein *Folgeproblem* eines unterschiedlichen Verwaltungsaufbaus in den verdichteten und verdichtungsfernen Gebieten ist jedoch sogleich zu vermerken: Die Sonderregelungen in den Verdichtungsräumen sind für die verdichtungsfernen ländlichen Regionen schlecht zu ertragen, wenn sie sich *finanziell* zu ihren Lasten auswirken. Dies spricht nicht endgültig gegen solche Sonderlösungen, aber es ergibt sich hieraus eine beträchtliche Herausforderung an die Politik. Genauer gesagt ist es eine Aufgabe der *Verwaltungspolitik*, die ihrerseits ein zentrales Element der Landespolitik ist (oder doch sein müßte), diesen berechtigten Sorgen entgegenzukommen und geeignete Instrumente und Finanzierungssysteme zu finden, die die berechtigten Sorgen der verdichtungsfernen Regionen berücksichtigen, ohne die Sonderlösungen für die Verdichtungsräume in ihrer Wirksamkeit zu gefährden.

Das Großstadt-Umland-Problem ist ungelöst, weltweit

Das Großstadt-Umland-Problem besteht weltweit – und es ist weltweit nicht befriedigend gelöst. Es ist ein Dauerproblem der sich rasch wandelnden modernen Gesellschaften. Nach allen Erfahrungen im In- und Ausland sind die Lösungen für die einzelnen Verdichtungsräume immer *Unikate*, also jeweils Sonderlösungen. Sie sind als Maßanzug geschneidert, Konfektionsware gibt es hier nicht; dies vor allem deshalb, weil die Interessenkonflikte vom jeweils relevanten Umfeld abhängen. Kennzeichen für Verdichtungsräume ist die „Dichte“ der Beziehungen; gerade der

relevanten Beziehungen im wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen, verkehrlichen und siedlungsstrukturellen Feld. Es sind diese Verdichtungen der Beziehungen, die möglicherweise das Regionalbewußtsein tragen. Von hier aus stellt sich nämlich sofort die Frage, ob das viel beschworene Regionalbewußtsein sich überall, auch in ländlichen Räumen, in der ausreichenden Weise herstellen kann – oder ob es nicht doch abhängig ist von der erlebten Dichte der Beziehungen. Wenn angeführt wird, daß man sich z.B. im Umfeld der Großstadt Stuttgart als der Region Stuttgart zugehörig fühlt, nicht zuletzt weil die Verflechtungen in verkehrlicher Hinsicht und beim Besuch von Theater, Oper, Ausstellungen, Zoo usw. augenfällig sind, dann stellt sich umgekehrt die Frage, wie das Regionalbewußtsein in den verdichtungsfernen Räumen entstehen und nachdrücklich bestehen bleiben kann. Damit ist nicht bestritten, daß in verschiedenen ländlichen Räumen durchaus ein Gefühl und Bewußtsein der Verbundenheit und Eigenart im engeren Umfeld vorhanden ist. Die Frage ist nur, ob dieses Bewußtsein intensiv genug ist, daß es für die Bevölkerung in dem Maße handlungsbestimmend wird, daß es eine eigene Verwaltungseinheit tragen kann. Es sollte nicht unterschätzt werden, wie stark in den Verdichtungsräumen die in vielen Bereichen Tag für Tag anschaulich und handfest erlebte Gemeinsamkeit der Probleme und der Lösungen bewußtseinsprägend ist. Es spricht vieles dafür, daß dadurch in den Verdichtungsräumen eine andere Qualität des Regionalbewußtseins herausgefordert ist und entstehen kann, als dies in den ländlichen Räumen möglich und notwendig ist.

Die entscheidende Strukturfrage bleibt die Organisation der Mitte

In den Drei-Ebenen-Modellen werden Verbandslösungen für den Verdichtungsraum angestrebt. Als „mittlere“ Ebene sind diese Verbände typischerweise als Doppelverbände konstruiert. Kraft- und Einflußlinien von unten und oben begegnen sich. Mit dieser Beschreibung ist aber die oben schon erwähnte entscheidende Strukturfrage nicht gelöst, wer den Hauptanteil an dieser Doppelfunktion hat, welche Seite die primäre und welche die sekundär hinzukommende ist.

In der Diskussion wird – die Frage hierbei ist: absichtlich? – häufig unerwähnt gelassen, wer das Hauptgewicht in der Organisation der Mitte trägt⁷. Es gibt nämlich nicht nur die *Kommunalmodelle*, nach denen die Verdichtungsregion als von unten konstituierter Verband verstanden wird, sondern es gibt genauso *Staatsmodelle*, die auf der mittleren Ebene eine neue starke Verwaltungseinheit in staatlicher Trägerschaft konzipieren.

Es ist unschwer vorherzusagen, daß es bei der Verwaltungsreform einen „Kampf um die Mitte“ zwischen dem Staat und den Kommunen geben wird. Zur Disposition einer Neuordnung stehen in der Mitte die Regierungspräsidien⁸, in Baden-Württemberg darüber hinaus die Regionalverbände als Träger der Regionalplanung und

dann die (relativ wenigen) staatlichen Sonderbehörden auf der mittleren Ebene (wie das Oberschulamt und die Forstdirektionen). Bei Reformvorschlägen sollte man genau hinhören; die verwendeten Begriffe sind oft aufschlußreich: Wer von *Regionalkreis* spricht, denkt zumeist an eine kommunale getragene Einheit auf der mittleren Ebene; umgekehrt ist der Begriff des *Regionalamts* der präzise Ausdruck für ein Staatsmodell.

Vor allen Einzelheiten ist eine Systemfrage zu entscheiden: Kann und soll sich der Staat mit seiner Landesverwaltung aus der mittleren Ebene voll oder überwiegend zurückziehen? Die Frage ist hier für die großen Flächenländer der Bundesrepublik, nicht etwa für Schleswig-Holstein oder das Saarland, zu entscheiden. Zu beachten ist dabei, daß für die öffentliche Verwaltung die *räumliche Dimension* eine viel größere Rolle spielt als etwa für die Betriebs- und Unternehmensorganisation. Für die großen Flächenländer gehört die Formulierung und Umsetzung einer koordinierten Politik für die einzelnen Landesteile zum Kern der Landespolitik überhaupt. Dazu bedarf das Land aber einer genügend starken Präsenz in der Fläche, um die vielfältigen eigenen Aktivitäten der Fachministerien auf die jeweiligen Bedürfnisse der einzelnen Landesteile ausrichten und intern koordinieren zu können. Man kann auch nicht zugleich für eine Verschlingung der Ministerien im Sinne einer Konzentrierung auf übergeordnete Steuerungsaufgaben und zugleich für einen Wegfall der staatlichen Mittelinstanz plädieren. Das Land muß unterhalb der zentralen Ministerialinstanz im Verwaltungsgefüge mit einer maßgeblichen Rolle präsent sein; die Beifügung einer staatlichen Abteilung zu einem höheren Kommunalverband reicht dazu meiner Meinung nach nicht aus.

Regierungspräsidien sind unverzichtbar, bedürfen jedoch der inneren Modernisierung

Wenn ich mich im Folgenden den Regierungspräsidien, in anderen Bundesländern auch als Bezirksregierungen bezeichnet, als der zentralen Institution auf der mittleren Ebene und der über sie geführten Reformdiskussion zuwende⁹, so ist zunächst festzustellen: Zum Regierungspräsidium gehört die Dauerdiskussion über seine Abschaffung. Keine Verwaltungseinheit ist so oft kritisiert worden und keine andere Verwaltungseinheit hat so oft überlebt. In Baden-Württemberg sind die Regierungspräsidien schon einmal durch Gesetz für künftig aufgelöst erklärt worden – bis dann vor Ablauf der Frist das Gesetz geändert wurde. Auch heute ist die Kritik an der staatlichen Mittelinstanz groß und laut vernehmbar, das Wort von der „kranken Bezirksregierung“¹⁰ macht die Runde, Verteidiger finden sich selten. Regierungspräsidien haben keine Lobby und keine speziellen Vertreter im politischen Raum, sie sind ja eine Verwaltungseinheit ohne Vertretungskörperschaft.

Meine Position ist die folgende: Auch für die Regierungspräsidien besteht Reform-

bedarf, dieser rechtfertigt und erfordert zwar nicht die Auflösung, wohl aber eine innere Modernisierung der staatlichen Mittelinstanz. Nach wie vor kommen meiner Meinung nach den Regierungspräsidien unersetzbare und deshalb bleibende Funktionen zu. Im Mittelpunkt steht nach wie vor ihre *Bündelungsfunktion*: Die vielfältigen Maßnahmen, die auf der zentralen Landesebene von den einzelnen Ministerien, also unter Fachgesichtspunkten, getroffen werden, sollen für den speziellen Raum des Regierungspräsidiums und entsprechend den Eigenarten dieses Raums untereinander abgestimmt werden. Die Querkoordination der Maßnahmen für einen überschaubaren Raum ist die Hauptaufgabe der Mittelinstanz, die insofern die Mitte zwischen zentraler Landespolitik und kommunaler Ebene bildet und zugleich der Vermittlung zwischen den unterschiedlichen Sichtweisen auf diesen beiden Ebenen dient. Daß höhere Kommunalverbände den Zwischenbereich zwischen der zentralen Landesebene und der kommunalen Ebene nicht ausfüllen können, weil es hier vor allem um die Koordinierung von staatlichen Maßnahmen geht, die sich das Land nicht voll aus der Hand nehmen lassen wird, ist schon ausgeführt worden.

Bei dieser unvollständigen Funktionsbeschreibung" soll es aus Zeitgründen bleiben. Die Bündelungsfunktion ist nicht nur deshalb herausgegriffen, weil sie die wichtigste Funktion der Regierungspräsidien ist, sondern weil sich bei ihr auch der

Reform- und Modernisierungsbedarf, das eigentliche Reformanliegen, deutlich machen läßt. In der Verwaltungspraxis ist nämlich nicht die Bündelungsfunktion selbst umstritten, sondern prekär ist ihre tatsächliche Realisierung. Insofern geht es nicht um Abschaffung dieser Funktion, sondern um ihre Stärkung. Hinderlich und kontraproduktiv wirkt sich nämlich aus, daß die Regierungspräsidien in ihrer *Binnenorganisation* – also in der Anordnung der Abteilungen – genau spiegelbildlich zu den Ministerien organisiert sind; jedes Ministerium hat „seine“ nachgeordnete Abteilung. Diese Organisationsstruktur denkt vom Bild der nachgeordneten Behörde, vom hierarchischen Aufbau, von der vertikalen Linie her, anstatt die spezifische Funktion der Regierungspräsidien, die Querkoordination und Bündelung, zu unterstützen. Es ist natürlich unübersehbar, daß die derzeitige Binnenstruktur das Leiten der jeweiligen zugeordneten Abteilung vom Ministerium her erleichtert. Die Binnenstruktur ist im Hinblick auf die Bedürfnisse der Ressortministerien funktional, nicht aber im Hinblick auf die besonderen Funktionen und Aufgaben, welche die Regierungspräsidien zu erfüllen haben. Diese Binnenstruktur steht mithin institutionell im Widerspruch zur deren eigentlichen Funktion.

Fazit: Für die Regierungspräsidien besteht durchaus (auch in anderer Hinsicht) Modernisierungsbedarf, dieser stellt aber nicht die Institution oder die mittlere staatliche Verwaltungsebene in Frage.

Die Kritik an den Regionalverbänden richtet sich vor allem gegen die Regionalplanung

Auch die Regionalverbände stehen immer wieder in der Kritik, sie gelten als bevorzugter Kandidat für eine Verschlingung, d.h. für eine Abschaffung. Zu wiederholen ist zunächst, daß die Regionalverbände nach meinem Verständnis nicht eigentlich eine eigene Verwaltungsebene darstellen, weil ihre Zuständigkeiten nicht das maßgebliche Bündel von Aufgaben, Instrumenten, Finanzen und Durchführungszuständigkeiten umfassen. Die Regionalverbände haben im Kern die Zuständigkeit zur Regionalplanung, eine wichtige Aufgabe im Zusammenhang aller raumbezogenen Politiken, sie sind aber keinesfalls an allen oder allen wichtigen Entscheidungen in ihrem räumlichen Bereich beteiligt, sie haben vor allem keine ins Gewicht fallenden Durchführungszuständigkeiten. Der begrenzte *Zuständigkeitsbereich* erspart den Regionalverbänden jedoch nicht grundsätzliche Kritik von Landräten, (Ober-)Bürgermeistern und Gemeinderäten, obwohl die Regionalverbände von kommunalen Vertretern getragen werden.

Die Kritik entzündet sich meist daran, daß der Regionalplan mit seinen Festlegungen von schutzwürdigen Gebieten, Siedlungszäsuren oder von der Bebauung freizuhaltenden regionalen Grünzügen diesem oder jenem Siedlungs- oder Wirtschaftsvorhaben entgegensteht. Die Landkreise und Gemeinden wollen investieren oder investieren lassen, ihnen erscheint der Regionalverband als Verhinderer von Vorhaben. Zu fragen aber ist, was eigentlich letztlich kritisiert wird: Ist es das konkrete Handeln des Regionalverbands oder ist es nicht vielmehr die Aufgabe der Regionalplanung selbst? Daß nicht jedes Wirtschafts- oder Siedlungsvorhaben an jeder Stelle verwirklicht werden kann, daß es schutzwürdige und geschützte Gebiete, daß es regionale Grünzüge und Siedlungszäsuren gibt (und geben soll), gehört zur gesetzlich festgelegten Aufgabe der Regionalplanung, dies ist der Kern ihres gesetzlichen Auftrags. So scheint es mir, daß manche vehemente Kritik an den Regionalverbänden nicht aus der Sorge um eine schlanke Verwaltung, sondern aus einer Abwehrhaltung gegenüber der Aufgabe der Regionalplanung gespeist ist. In einer offenen Diskussion läßt sich aber ein Verzicht oder eine gewichtige Beschneidung der Aufgaben der Regionalplanung nicht rechtfertigen, zu wichtig ist und bleibt die Aufgabe einer vorausschauenden und vorsorgenden Lenkung der Flächennutzungen.

Die künftige Stellung der Landkreise

Zu den Landkreisen ist zunächst zu erwähnen, daß über sie in den schneidigen Dreiebenen-Modellen Verlegenheit herrscht, jedenfalls wird ihre Stellung nicht ausführlich diskutiert. Wenn man die Landkreise neben den Gemeinden und der „Region“ für notwendig erachtet, dann verliert das Dreiebenen-Modell einen Teil seiner Attraktivität als „einfach“ und

Bundespräsident empfängt die Leiterinnen und Leiter von Bundeszentrale und Landeszentralen



Aufnahme: Eduard N. Fiegl

Am 8. September 1998 empfing Bundespräsident Prof. Roman Herzog die Leiterinnen und Leiter der Bundeszentrale und der Landeszentralen für politische Bildung zu einem Gespräch in der Villa Hammerschmidt (rechts im Bild der Leiter der Landeszentrale Baden-Württemberg, Direktor Siegfried Schiele).

Der Bundespräsident war stark interessiert an den Erfahrungen der Zentralen bei ihren Projekten gegen Gewalt und Extremismus und wies auf die Bedeutung interkultureller Arbeit hin. Auch die innere Einheit Deutschlands sieht Roman Herzog als wichtige Aufgabe politischer Bildung an.

Der Bundespräsident unterstrich die große Bedeutung der Arbeit aller Zentralen für politische Bildung und wünschte ihnen für die Zukunft Erfolg und die erforderliche Unterstützung.

transparent. Andererseits ist eine gut verständliche Scheu zu beobachten, die Abschaffung der Landkreise explizit einzufordern, sind sie doch als Institution verfassungsrechtlich abgesichert, so daß ihre Abschaffung eine Verfassungsänderung voraussetzen würde, die sich ihrerseits nicht nur auf die Frage der Landkreise beschränken könnte, sondern insgesamt ein geschlossenes und umfassendes Modell der Verwaltung präsentieren müßte.

So wird bei den recht kurzen Bemerkungen zu den Landkreisen eine bisher zu wenig behandelte Grundsatzproblematik sichtbar: Der Verwaltungsaufbau insgesamt ist ein Gefüge, die gegenwärtige Verwaltungslandschaft ist trotz aller Reformbedürftigkeit ein innerlich zusammenhängendes Gefüge. Änderungen bei einer Institution und bei einer Ebene ziehen Folgeänderungen nach sich und begründen letztlich die Notwendigkeit eines das Gesamtgefüge betreffenden Neuaufbaus. Speziell bei der Institution der Landkreise und ihrer zukünftigen Rolle bündeln sich eine Reihe von Entscheidungsproblemen. Gerade auch bei ihnen ist zu entscheiden, ob die Organisation der Stadt-Umland-Bereiche eigene Wege einschlagen und zu Sonderlösungen kommen sollte, oder ob man eine grundsätzlich gleiche Ebenenorganisation in den Verdichtungsräumen und den verdichtungsfernen Gebieten für notwendig und möglich hält. Ein Verzicht auf Landkreise könnte bei manchen Großraum-Umland-Lösungen (nach einer Verfassungsänderung) diskutabel sein, in den verdichtungsfernen Gebieten sehe ich dafür wenig überzeugende oder einleuchtende Argumente.

Ein Weiteres kommt hinzu: Man kann über die zukünftige Rolle der Landkreise im Verhältnis zu der erwogenen neuen Verwaltungsebene Region nicht gehaltvoll diskutieren, wenn man nicht zuvor über die räumlichen Abgrenzungen dieser neuen Einheit Region entschieden hat. Ob genügend Handlungs- und Entscheidungs-„Raum“ im Verwaltungsgefüge für Landkreise, Regionen oder Regierungsbezirke besteht, hängt auch von den Größenordnungen und Raumabgrenzungen der Einheiten ab. Bezogen auf die derzeitige Verwaltungslandschaft in Baden-Württemberg gibt es landesweit nur 4 Regierungspräsidien, aber 12 Regionalverbände. Offensichtlich sind der räumliche Abstand und die aufgabenmäßige Distanz zwischen Gemeinden und Regierungspräsidien so groß, daß dazwischen die Landkreise eine spezifische Aufgabenstellung finden. Wenn die mittlere Ebene sich aber in 10 – 12 „Regionen“ ausdifferenzieren sollte, würden Landkreis und Region sehr nahe aneinander rücken und sicherlich in umfangreiche Konkurrenzsituationen geraten.

Fazit: Statt über Abschaffung sollte über Modernisierung diskutiert werden

Vorderhand scheint mir eine Trennung zwischen einer langfristigen Reformperspektive und in näherer Zukunft realisierbarer Reformen geboten. Für einschnei-

dende Veränderungen im Ebenengefüge sehe ich weder eine ausreichende theoretische Vorbereitung noch den erforderlichen politischen Willen zu einer umfassenden Verwaltungs-Strukturreform. Es bleibt die immer noch umfangreiche Aufgabe, innerhalb des vorhandenen (oder nur wenig veränderten) Ebenengefüges die Verwaltung durch Verbesserung der Kommunikation, durch besseres Verwaltungsmanagement und durch die Verbesserung der Kooperationsinstrumente und -verfahren zu modernisieren. Dies ist zwar unspektakulärer als das Abschaffen einer Einheit, aber vermutlich erfolgversprechender. So wiederholt sich, was oben zu den Regierungspräsidien ausgeführt worden ist: Die Überlegungen verlagern sich und sollten sich verlagern von der Aufstellungs- und Abschaffungsdiskussion auf eine Modernisierungsdiskussion.

Einen wichtigen Gedanken kann man am Beispiel des Verhältnisses der kreisangehörigen Gemeinden zu den Landkreisen aufzeigen: Ob man die beiden als zwei getrennte Ebenen verstehen kann und muß oder ob sie sich eher als intern gegliederte einheitliche Ebene darstellen, hängt weniger von der rechtlichen Normierung als vielmehr von dem in der täglichen Verwaltungspraxis realisierten Maß an Kooperation und Zusammenarbeit zwischen beiden ab. Es versteht sich, daß diese Verwaltungskooperation schon immer beträchtlich war und ist, aber dennoch eröffnen sich hier Alternativen für ein unterschiedliches Selbstverständnis der beiden kommunalen Gemeinschaften (für sich und zueinander). Sie können sich als je zwei (relativ) selbständige kommunale Ebenen definieren, sie können aber auch dem Gedanken des Verbundes und der in sich gegliederten einheitlichen kommunalen Ebene Raum verschaffen und handlungsleitende Bedeutung geben. Mit dem institutionellen Eigengewicht von getrennten Verwaltungseinheiten ist natürlich auch im letzteren Falle zu rechnen, aber die mit der Vorstellung getrennter Ebenen verbundenen Assoziationen der grundsätzlichen Erschwernis von Kooperation und Handlungsabläufen sind dann nicht berechtigt.

So sollte man derzeit die Frage der Ebenen nicht überbewerten, sie stellt ein mittel- und langfristig ernstes Problem der

deutschen Verwaltungslandschaft dar, die sich unter den Einwirkungen der europäischen Politik- und Verwaltungsebene sowieso verändern muß. Kurzfristig sollte man die Modernisierungschancen innerhalb des vorhandenen Ebenengefüges auszuschöpfen versuchen und bei einander nahestehenden Ebenen oder Verwaltungseinheiten die Kooperation stärken und Schritte zu einem Verständnis intern gegliederter größerer Einheiten unternehmen.

Anmerkungen

- ¹⁾ Im Folgenden kann nur ein sehr verkürzter Überblick gegeben werden; ausführlich dazu R. Wahl, Verwaltungsorganisation, in: H. Maurer / R. Hendler (Hrsg.), Baden-Württembergisches Staats- und Verwaltungsrecht, 1989, S. 92 ff. und ders., Die Verwaltung, in: M. Schaab (Hrsg.), 40 Jahre Baden-Württemberg – Versuch einer historischen Bilanz (1952 – 1992), 1993, S. 73 ff.
- ²⁾ Nach dem Nachbarschaftsverbandsgesetz vom 9. Juli 1974 (NVerbG – Viertes Gesetz zur Verwaltungsreform, zuletzt geändert durch Art. 3 G vom 7. Februar 1994, GBl. S. 92) sind für die in § 1 Abs. 1 NVerbG näher umschriebenen Räume Heidelberg-Mannheim, Karlsruhe, Pforzheim, Reutlingen-Tübingen und Ulm jeweils „Nachbarschaftsverbände“ gebildet, die die geordnete Entwicklung des Verbandes zu fördern und auf einen Ausgleich der Interessen seiner Mitglieder hinzuwirken haben (§ 4 Abs. 1 NVerbG). Der Nachbarschaftsverband hat die Kompetenz für die Flächennutzungsplanung (§ 4 Abs. 2 NVerbG).
- ³⁾ Schematische Darstellungen finden sich in den beiden Beiträgen von R. Wahl (FN 1).
- ⁴⁾ So ausdrücklich H. Hill, Anforderungen an eine moderne Bezirksregierung, VOP (Verwaltungsführung Organisation – Personalwesen) 1995, S. 6 ff.
- ⁵⁾ So H. Hill (siehe FN 4).
- ⁶⁾ Zum Begriff umfassend bereits Chr. Mecking, Die Regionalebene in Deutschland. – Begriff, Institutioneller Bestand, Perspektiven, 1995, S. 53 ff.
- ⁷⁾ Ausdrücklich behandelt und in den Mittelpunkt gestellt wird dieses Problem von Th. Elfwein, Neuordnung der staatlichen und kommunalen Arbeitsebene zwischen der Landesregierung und den Städten und Kreisen des Landes Nordrhein-Westfalen, Gutachten, Juli 1993.
- ⁸⁾ In den Bundesländern finden sich unterschiedliche Bezeichnungen für die staatliche Mittelinstanz, so Regierungspräsidien (Baden-Württemberg), Bezirksregierungen (z.B. Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen) oder Regierungen (Bayern).
- ⁹⁾ Aus der jüngsten Literatur hierzu mit umfangreichen weiteren Nachweisen zu Rechtsvorschriften, Literatur und Materialien H. Helbing, Alternative Möglichkeiten der Neuordnung von Mittelbehörden (Speyerer Forschungsberichte 188), 1998.
- ¹⁰⁾ D. Freudenberg, Die kranke Bezirksregierung, VOP (Verwaltungsführung – Organisation – Personalwesen) 1993, S. 234ff. (Teil 1), S. 346ff. (Teil 2), S. 407ff. (Teil 3).
- ¹¹⁾ Ausführlich zur Stellung der Regierungspräsidien und der staatlichen Mittelinstanz R. Wahl, Die Länder (§ 1), in: K. G. A. Jeserich / H. Pohl / G.-Chr. von Unruh (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. V, VIII. Kapitel, 1987, S. 208 ff. (dort insbesondere S. 212 ff. m.w.N.) und die in FN 1 zitierten Abhandlungen.

Neugestaltung der Publikationsausgabe in Stuttgart



Die Publikationsausgabe der Landeszentrale für politische Bildung in Stuttgart, Stafflenbergstraße 38, wurde neu gestaltet und wird seit Oktober 1998 von Frau Ulrike Weber betreut. Sie steht allen Besuchern gerne mit Rat und Tat zur Verfügung (auch telefonisch: 07 11/23 71-3 84).

Unser Publikationsangebot umfaßt Eigen- und Fremdpublikationen. Eigenpublikationen sind Zeitschriften, Broschüren und Bücher, die von der Landeszentrale herausgegeben werden. Fremdpublikationen sind Veröffentlichungen zu grundsätzlichen oder aktuellen politischen Themen aus Verlagen bzw. andere Einrichtungen. Wir bieten auch Spiele und Arbeitshilfen an.

Informieren Sie sich über unser Angebot, wir freuen uns auf Ihren Besuch!

Die Öffnungszeiten der Publikationsausgabe:

Montag 9.00–12.00 Uhr, 14.00–17.00 Uhr; Dienstag 9.00–12.00 Uhr
Donnerstag 9.00–12.00 Uhr, 14.00–17.00 Uhr

„Dezentrale Konzentration“ als Leitbild

Siedlungsentwicklung

Die ponyzentrale Struktur macht die Abstimmung untereinander gleichermaßen schwierig wie unumgänglich

Von Petra Menzel

Dipl. Geogr. Petra Menzel, Mag. rer. pol., ist Geschäftsführerin der Kommunalentwicklung Baden-Württemberg in Stuttgart.

Nach wie vor läuft im viertgrößten Verdichtungsraum Deutschlands die Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung stürmisch. Um den anhaltenden Flächenverbrauch durch optimale Nutzung zu reduzieren, ist eine abgestimmte Siedlungsentwicklung unumgänglich. Sie muß sowohl ökonomisch als auch ökologisch begründet sein. Bei der Vielzahl sowohl attraktiver und leistungsfähiger als auch selbstbewußter Städte und Gemeinden ist jedoch die Kooperation schwierig. Hier liegt eine zentrale Aufgabe des 1994 geschaffenen Verbandes Region Stuttgart.

Red.

Wenn die Siedlungsentwicklung der Gemeinden an ihre Grenzen stößt

In dichtbesiedelten Regionen stößt die Siedlungsentwicklung der Städte und Gemeinden rasch im wahrsten Sinne des Wortes an Grenzen. Eine Abstimmung mit den Nachbarn ist unumgänglich. Über diese naheliegende unmittelbare kommunale

Abstimmung hinaus stellt sich den Regionen die Frage nach der Notwendigkeit regionaler Leitbilder der Siedlungsentwicklung im Sinne einer zielgerichteten Gesamtkonzeption.

In der Region Stuttgart zeichnen sich die Städte und Gemeinden durch ein hohes Niveau der *Infrastrukturausstattung*, der *wirtschaftlichen* Aktivitäten und des *kulturellen* Angebotes aus. Die Vielzahl attraktiver und leistungsfähiger Städte und Gemeinden ist eine Stärke der Region Stuttgart; der Wettbewerb der Kommunen findet auf entsprechend hohem Niveau statt und tendiert nicht aus freien Stücken zur Kooperation, so daß die Frage eines regionalen Leitbilds für die Siedlungsentwicklung nicht selbstverständlich im Vordergrund der kommunalen Überlegungen steht.

In einem polyzentrischen Verdichtungsraum wie der Region Stuttgart muß ein solches Leitbild den unterschiedlichen Anforderungen von Städten und Gemeinden verschiedener Einwohnergrößen und zentralörtlicher Bedeutung gerecht werden. Die 179 Städte und Gemeinden in der Region verteilen sich auf folgende Größenklassen:

Anzahl der Städte/Gemeinden	Einwohnerzahl 1995	Städte/Gemeinden
1	> 500.000	Stuttgart
10	> 40 000	Esslingen, Ludwigsburg, Böblingen, Sindelfingen, Göppingen, Waiblingen, Bietigheim-Bissingen, Filderstadt, Fellbach, Leonberg
12	> 20 000	Herrenberg, Leinfelden-Echterdingen, Ostfildern, Kirchheim/Teck, Nürtingen, Geislingen, Ditzingen, Kornwestheim, Vaihingen/Enz, Weinstadt, Backnang, Schorndorf
156	20.000 und weniger	

Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

Ein Bedarf von 180 000 Wohnungen für die nächsten 12 Jahre

Die Siedlungsentwicklung wird auf der Ebene der 179 Städte und Gemeinden auf der Grundlage der grundgesetzlich garantierten kommunalen Planungshoheit entschieden. Diese lokale politische Verantwortung ermöglicht eine demokratische Kontrolle der Entscheidungen vor Ort und gibt dem mündigen Bürger eine reale Chance zur Mitwirkung und Mitgestaltung. Stadt und Gemeinde als Ort der politischen Entscheidung sind eine Stärke unseres Systems. Stadtentwicklung wurde und wird auf kommunaler Ebene disku-

tiert und umgesetzt, durchaus im Wettbewerb der Kommunen untereinander. Dieser Wettbewerb wurde in Zeiten eines Bevölkerungswachstums bewußt in Kauf genommen und sogar gefördert – man denke nur an die Wegzugprämien in den 60er Jahren für Einwohner, die bereit waren, aus der Stadt Stuttgart ins Umland zu ziehen. Der Wettbewerb besteht weiter und in einer Zeit des wirtschaftlichen Umbruchs und sinkender Realeinkommen privater wie öffentlicher Haushalte schärfer als je zuvor. Die jüngsten Rivalitäten einer Vielzahl von Städten bei der Entscheidung über den Standort einer internationalen Universität sind

symptomatisch für die Stimmung in der Region Stuttgart.

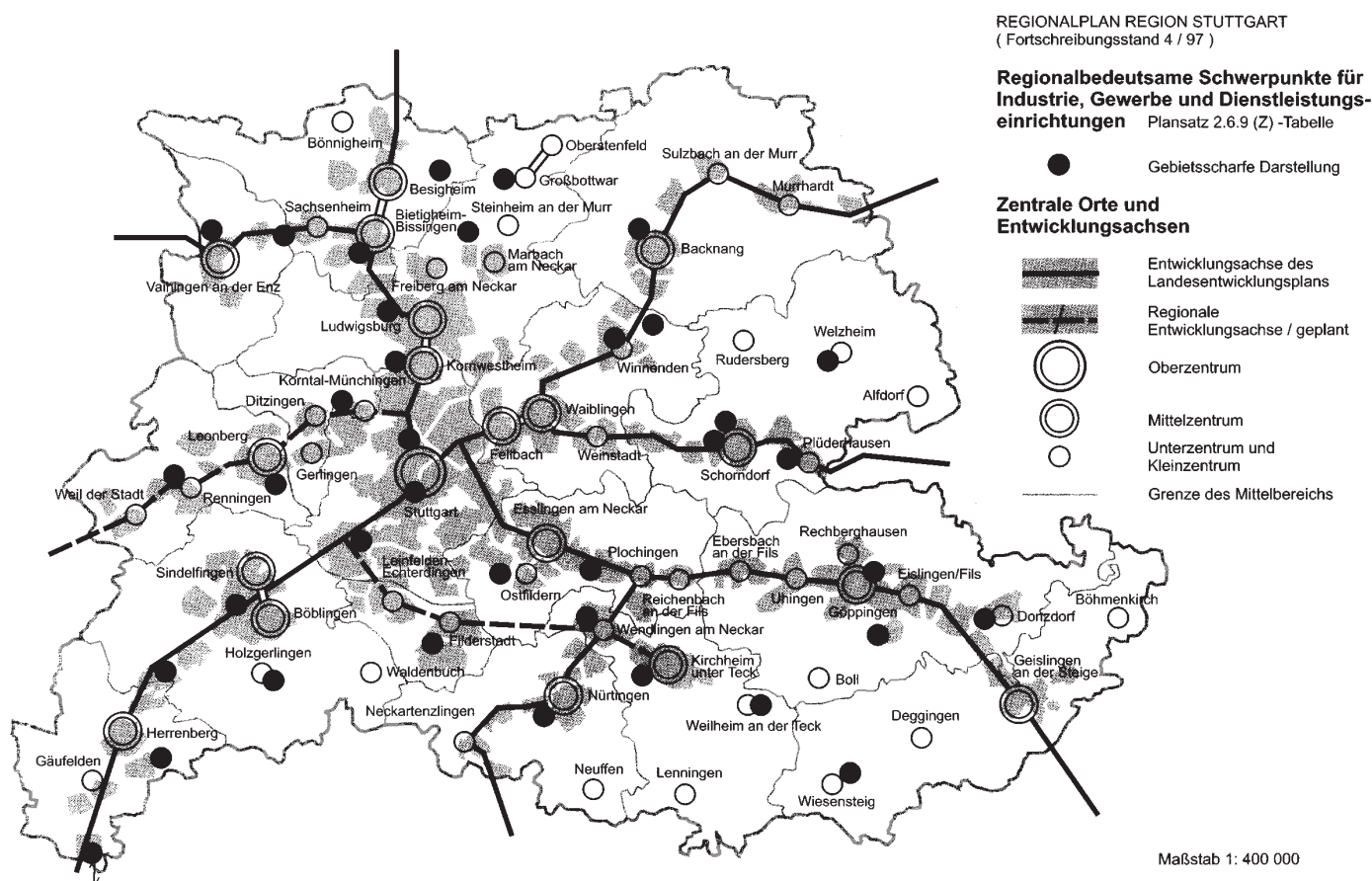
Die Region Stuttgart ist nach der 1993 von der Ministerkonferenz für Raumordnung vorgenommenen Neuabgrenzung der Verdichtungsräume nach dem Rhein-Ruhrgebiet, dem Rhein-Main-Gebiet und Hamburg mit insgesamt rd. 2,7 Millionen Einwohnern der viertgrößte Verdichtungsraum der Bundesrepublik Deutschland. Sie zählt nach wie vor zu den Regionen, die nach Einschätzung der *Bundesforschungsanstalt für Raumordnung und Landeskunde* auch in den kommenden Jahren eine günstige demographische Entwicklung aufweisen wird. Das *Statistische Landesamt* geht in seiner jüngsten Wohnungsmarktprognoze, die Anfang Juni 1998 vorgestellt wurde, in den nächsten Jahren von einer deutlichen Erhöhung der Zahl der Haushalte und damit von einer wachsenden Nachfrage nach Wohnungen aus. Für die Region Stuttgart wird ein Bedarf von zusätzlich rd. 180.000 Wohnungen bis zum Jahr 2010 vorhergesagt. Allein diese Zahl rechtfertigt das Nachdenken über ein regionales Leitbild der Siedlungsentwicklung und einen Rückblick auf die Planungskonzepte der Vergangenheit.

Das Leitbild einer europäischen Metropolregion

Leitbilder für die räumliche und funktionale Entwicklung werden auf allen administrativen Ebenen formuliert und umgesetzt. Leitbild der Raumordnungspolitik auf *Bundesebene* für die Region Stuttgart ist die Vorstellung von einer europäischen Metropolregion mit internationalen und interkontinentalen Funktionen. Orientierungsmerkmale dieser Metropolregionen wie internationaler Bekanntheitsgrad, weltstädtisches Niveau, Lagegunst im europäischen Verkehrs- und Kommunikationsnetz, internationale Funktionen und Institutionen sind jedoch vergleichsweise schwach entwickelt. Der Anschluß Stuttgarts an das deutsche Hochgeschwindigkeitsnetz der Bahn und die verkehrliche Aufwertung der Achse Paris – Stuttgart – München – Wien mit Fortsetzung in den südosteuropäischen Raum ist ein Ansatz zur Umsetzung dieses Leitbilds auf staatlicher Ebene.

Auf der Ebene der *Landesplanung* wird der *zentralen Rolle der Region*, in der auf 10 % der Landesfläche 25 % der Einwohner des Landes Baden-Württemberg leben und über ein Drittel aller Exporte des Landes erwirtschaftet werden, mit Zielsetzungen in den Bereichen Verkehr, Forschung, Bildung und Wirtschaftsförderung Rechnung getragen.

Auf der Ebene der *Region* werden diese Leitbilder vertieft und räumlich verfeinert. Zu den Grundsätzen für die Siedlungsentwicklung wird im Regionalplan unter dem Stichwort „Polyzentrale Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur“ ausgeführt: „Die reich gegliederte polyzentrale Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur als wichtige Grundlage ausgewogener wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Verhältnisse sowie als günstige Voraussetzung zur Sicherung gesunder Lebens- und Umwelt-



Quelle: Fortschreibung Regionalplan Region Stuttgart 1998

bedingungen in der Region ist weiter zu entwickeln“.

Die mit dem Wachstum an Bevölkerung und Arbeitsplätzen verbundene Ausweitung der Siedlungsfläche, also der bebauten Flächen und der Verkehrsflächen, wurde von der Regionalplanung als wichtige Steuerungsaufgabe zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Gesamttraumes erkannt und aufgegriffen.

Das System zentraler Orte unterschiedlicher Ausstattung und Reichweite

Räumliches Leitbild war und ist bis heute unverändert ein System von zentralen Orten unterschiedlicher Hierarchiestufe, unterlegt von einem System sogenannter Entwicklungsachsen entlang der Hauptlinien der Verkehrs- und Versorgungsinfrastruktur. Dieses regionale Leitbild ist sowohl ökonomisch wie auch ökologisch begründet. Durch eine räumliche Bündelung von Aktivitäten und Investitionen sollen ökonomisch wirksame Synergieeffekte erreicht und die volkswirtschaftlichen Kosten öffentlicher Infrastrukturen minimiert werden. Eine Konzentration der Siedlungsentwicklung entlang der Achsen soll vor allem Verkehrs- und Transportkosten gering halten und Führungsvorteile durch kurze Entfernungen und schnelle Wege erschließen. Das ökologische Ziel des sparsamen Umgangs mit Landschaft,

Böden und der Verkehrsvermeidung zur Schonung von Luft und Klima findet ebenfalls in diesem Leitbild seine Entsprechung.

Das System von zentralen Orten unterschiedlicher Ausstattung und Reichweite entlang der Entwicklungsachsen des Landesentwicklungsplans und ergänzenden Regionalen Entwicklungsachsen wird in der kürzlich von der Verbandsversammlung der Region beschlossenen Fortschreibung des Regionalplans ergänzt um „Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen“.

Diese *Schwerpunkte* sind in der Raumnutzungskarte zum Regionalplan gebiets-scharf abgegrenzt dargestellt und dienen der Sicherung und Entwicklung von Standorten, die im regionalen und über-regionalen Vergleich besondere Qualitäten aufweisen. Diese Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungen sind in der Regel für mehrere Gemeinden unter Zusammenfassung des Bedarfs innerhalb des Verwaltungsraumes oder des Teilraumes eines Mittelbereichs ausgewiesen. Eine interkommunale Zusammenarbeit wird dabei von der Regionalplanung vorausgesetzt und ist nicht nur planerisch und rechtlich, sondern in Baden-Württemberg auch nach dem Gesetz über kommunale Zusammenarbeit in Bezug auf die Teilung sowohl der Planungs- und Erschließungskosten wie auch der Gewerbesteuererinnahmen möglich.

Schwerpunktbildung entlang der Verkehrsachsen

Wirtschaftsförderung und damit die Sicherung von Arbeit und Einkommen bedeutet derzeit vor allem Bestandspflege und erfordert Flächenangebote für den Erweiterungs- und Verlagerungsbedarf ansässiger Betriebe. Hierfür sind gemeindeübergreifend in allen Teilräumen der Region Flächen zu sichern, die über eine gute Verkehrslage verfügen, keine oder sehr geringe Konfliktpotentiale mit angrenzenden Nutzungen aufweisen und auf denen durch eine Konzentration von Produktionsbetrieben und produktions-nahen Dienstleistungen attraktive Ansiedlungsbedingungen geschaffen werden. Dieses räumliche Leitbild von Schwerpunkten entlang der Verkehrsachsen wird auch als *dezentrale Konzentration* bezeichnet und gilt nicht nur für Gewerbestandorte, sondern auch für „Regionalbedeutsame Schwerpunkte des Wohnungsbaus“. Auch hier gilt wieder, daß mit einer räumlichen Konzentration an verkehrsgünstigen, vor allem mit öffentlichen Verkehrsmitteln gut erschlossenen Standorten Freiflächen großräumig erhalten und das Verkehrsaufkommen im motorisierten Individualverkehr minimiert werden sollen. Durch eine räumliche Konzentration des Wohnungsbaus oder die gezielte Ergänzung von Ansätzen zur Siedlungskon-zentration sollen aber auch Einwohner-

zahlen erreicht werden, die eine gute Infrastruktur und wohnungsnahe Versorgung tragfähig machen. Wo dies gelingt, wird ebenfalls ein Beitrag zur Minimierung der Umweltbelastungen und Kosten des Verkehrs geleistet und ein wirtschaftlicher Umgang mit teuren Erschließungsanlagen erreicht.

Über dieses Leitbild besteht abstrakt ein Konsens; die Ziele werden etwa auch durch die *Lokale Agenda 21* der Umweltkonferenz von Rio de Janeiro bestätigt.

Die polyzentrale Struktur ist ein Erbe der Geschichte

Die Umsetzung der Ziele erfordert ein regionales Bewußtsein für ein abgestimmtes Vorgehen und die Überzeugung, daß damit eine Qualitätssicherung zum Nutzen der Region insgesamt erreicht wird. Diese Bewußtseinsbildung muß forciert werden, indem die Vorteile einer abgestimmten und auf Nachhaltigkeit angelegten Siedlungsentwicklung, bei der jede einzelne Kommune ihre lokale Stärke zum Vorteil des Gesamttraumes einbringt, dargestellt werden.

Dezentrale Konzentration heißt nicht beliebige Entwicklung in der Fläche, orientiert am geringsten Widerstand oder den niedrigsten Baulandpreisen, sondern erfordert eine *Betrachtung in funktionellen Teilräumen*, wie sie der Entwurf des Regionalplans mit Mittelbereichen und Achsen vorgibt.

Die Region Stuttgart zeichnet sich im Unterschied zu Ballungsräumen wie Hamburg oder München, die sehr eindeutig auf ein überragendes Zentrum ausgerichtet sind, dadurch aus, daß die historische Situation eines Kranzes von Mittelstädten rund um das Oberzentrum Stuttgart, die jeweils wieder auf ihr unmittelbares Umland ausstrahlen, diese dezentrale Konzentration vorgezeichnet hat, und zwar mit verstärkenden, aber auch mit gegenläufigen Effekten. Das Ausmaß der innerregionalen Verflechtung in der Region

Stuttgart ist aufgrund dieser Struktur größer als in monozentrierten Verdichtungsräumen. Besonders deutlich wird dies bei einer Analyse der *Pendlerströme*, die in der Region Stuttgart durch vergleichsweise kürzere Wegezeiten zur Arbeit gekennzeichnet sind als beispielsweise in Hamburg oder München. Allerdings geht damit auch ein höherer Anteil an Pendlern einher, die für den Weg zur Arbeit den Pkw benutzen.

Dieses hohe Maß an *innerregionalen Verflechtungen*, die in der Vergangenheit in den Achsenzwischenräumen starke Zersiedelung mit entsprechendem Landschaftsverbrauch sowie die Notwendigkeit, zur Erhaltung und Steigerung der Attraktivität des Wirtschaftsraumes verstärkte Anstrengungen auf der Angebotsseite zu machen, zwingen die Kommunen zu einer übergemeindlichen Zusammenarbeit. Derzeit läßt sich aber nicht erkennen, daß der Trend eines wachsenden Flächenverbrauchs gebrochen ist; er setzt sich vielmehr in den Achsenzwischenräumen und vor allem entlang der Verlängerung dieser Achsen aus der Region hinaus beispielsweise in die Landkreise Tübingen oder Calw fort.

Die Reduzierung des Flächenverbrauchs ließe sich nur durch regionale Solidarität erreichen

Experten sind sich einig, daß der prognostizierte anhaltende Flächenverbrauch in den Stadtregionen um ein Drittel reduziert werden könnte, wenn alle Flächenpotentiale und Reserven optimal genutzt würden. Planung im Bestand, Stadterneuerung und Flächenrecycling können aber nur gelingen, wenn die Kosten für die Wiedernutzung von Brach- und Konversionsflächen auf ehemaligen Industrie-, Verkehrs- oder Militärflächen in regionaler Solidarität nicht durch billige Konkurrenzangebote auf der grünen Wiese unterlaufen werden. Hier liegt ein weiteres Handlungsfeld für übergemeindliche Zusammenarbeit, Koordination und Kooperation.

Positiven Ansätzen einer übergemeindlichen Zusammenarbeit beispielsweise im Umgang mit den verbleibenden Freiflächen im Rahmen der Projekte „Naturraum Filder“ oder „Neckarpark“ stehen nach wie vor konkurrierende Aktivitäten bei der Ausweisung von Siedlungsflächen gegenüber. Regionale Solidarität in der Frage der Ausweisung von Standorten des großflächigen Einzelhandels fehlt, und das Thema wird von den beteiligten Kommunen weniger als Sachfrage, sondern vor allem als Kompetenzfrage diskutiert. Hieraus kann keine Problemlösung resultieren, und es stellt sich die Frage, wieviele ungelöste Probleme sich eine Region in der Wirkung nach außen in einem deutschen, europäischen oder weltweiten Standortwettbewerb leisten kann. Einem lokalen Wettbewerb aus Prestigedenken und um jeden Preis sind bei knappen öffentlichen Mitteln Grenzen gesetzt. Es bedarf einer regionalen Perspektive, die in prägnanter Form Ansätze für eine aktive Gestaltung und ein zielgerichtetes Zusammenwirken der wichtigen Akteure aufzeigt. Für die Chancen einer Zusammenarbeit gilt es, das regionale Bewußtsein weiter zu schärfen, so daß sich die Kooperation in einzelnen Aufgabenfeldern zu einer strategischen Zusammenarbeit entwickeln kann, beispielsweise indem den in den einzelnen Kommunen politisch Verantwortlichen deutlich wird, daß die Kosten für den Verkehr, die sie gemeinsam über eine Umlage tragen, in engstem Zusammenhang mit den auf der kommunalen Ebene getroffenen Weichenstellungen der Siedlungsentwicklung stehen. Mit fachlicher Autorität, Augenmaß im Erkennen der zentralen Aufgabenfelder, mit Schwerpunktvorhaben und Projekten, die eine in der ganzen Region spürbare positive Impulswirkung haben und die ihre Fortsetzung in einer Qualitätssicherung auf der Ebene der Städte und Gemeinden finden, sollte dies zum Nutzen aller Bürgerinnen und Bürger der Region möglich sein.

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Über die Hälfte des Bundesgebiets wird landwirtschaftlich genutzt. In Ostdeutschland machen die Felder, Weiden und Obstgärten 57 Prozent der Fläche aus, im Westen sind es 53 Prozent. Mit der bebauten Fläche verhält es sich dagegen gerade umgekehrt: Ihr Anteil ist in den alten Bundesländern größer. Schließlich leben dort mehr Bürger auf engerem Raum (267 Einwohner je Quadratkilometer), während die Ostdeutschen etwas mehr Platz haben (143 Einwohner je Quadratkilometer). Auch die für den Verkehr genutzte Fläche ist im Osten geringer: Straßen, Schienen und Häfen nehmen nur 3,4 Prozent ein, im Westen sind es dagegen 5,3 Prozent der Gesamtfläche. Globus

Verkehr und Ökologie

Welche Ebene kann oder muß wie handelnd?

Von Dorothee Schäfer

Dipl. Geogr. Dorothee Schäfer ist Projektleiterin der Kommunalentwicklung Baden-Württemberg in Stuttgart

Die negativen Folgen der hohen PKW-Nutzung für die Umwelt sind bekannt. Trotzdem liegt überall in der Region Stuttgart der PKW-Anteil bei der Wahl der Verkehrsmittel mit über 50% an der Spitze, abgesehen von der Stadt Stuttgart selbst mit deutlich geringerem Anteil. Das zeigt, daß ein gutes Angebot durchaus die Verkehrsteilnehmer zum Umstieg bewegen kann. Bewirken läßt sich das durch bessere Angebote des Öffentlichen Personennahverkehrs, vor allem aber auch durch eine bessere Abstimmung von Siedlungsplanung und ÖPNV. *Red.*

Der Individualverkehr wird weiter steigen

Im Jahr 1907 gab es in Württemberg rund 1.000 Autofahrer. Im Bayerischen Landtag wurde zu dieser Zeit diskutiert „daß die Landleute sagen, wenn wir kein Gesetz gegen diese Autofahrer bekommen, so schießen wir die Kerle einfach herunter.“ (Kultur und Technik, 3/1998)

Auch heute noch werden Diskussionen über Verkehr ähnlich emotional geführt, aber gleichzeitig benutzt fast jede/r ein Auto, wegen der persönlichen Bequemlichkeit.

Der Pkw-Bestand in der Region Stuttgart ist auch in einer Zeit, in der die Bevölkerung nur noch langsam wächst, stetig gestiegen. 2,6 Mio. Einwohner besitzen fast 1,4 Mio. Pkw, die Bevölkerungszunahme beträgt in den 12 Jahren von 1986 bis 1998 10 %, die Zunahme bei der Anzahl der Pkw 29 % (Statistisches Landesamt BW). Für die Gesamtfahrleistung bedeutet dies einen Anstieg von 43 % seit 1986, obwohl die Fahrleistung des einzelnen Fahrzeugs nur verhalten (5,2 %) ansteigt (Bezugsgröße BRD, Verkehr in Zahlen 1997). Mit einer Umkehr dieses Trends ist nicht zu rechnen. Das Stadtplanungsamt Stuttgart prognostiziert bei einer Schätzung des neuen Verkehrsaufkommens durch regional bedeutsame Bauvorhaben eine Verteilung von 73 % für den motorisierten Individualverkehr und von 27 % für den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Diesen Trend bestätigen die Pendlerzahlen aus der Region nach Stuttgart. In allen Landkreisen steigt die Zahl der Pendler nach Stuttgart an. Außer im Rems-Murr-Kreis ist der Anteil derer, die den PKW benutzen, um ein vielfaches größer als der der ÖPNV-Benutzer. Im Be-

reich Esslingen und Göppingen und im Gäu gehen die Anteile des ÖPNV sogar zurück.

Die Folgen: Lärm, Luftverschmutzung, Flächenverbrauch

Die Ohren können nicht verschlossen werden: *Lärm* ist unwillkommen, störend und gesundheitsschädlich. Lärm wird subjektiv wahrgenommen, deshalb sind die Störungen durch Autolärm besonders unangenehm. Gesundheitliche Folgen von Lärmbelastung sind vegetative Störungen, ein erhöhtes Risiko für Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Bluthochdruck und Einflüsse auf den Hormonhaushalt.

Verlärmte mit über 50 dB(A) sind allein durch Autobahnen, Bundesstraßen und Landesstraßen 17 % der Landesfläche von Baden-Württemberg. Rund 250 qkm Landesfläche leiden unter Lärm von über 70 dB(A), das ist unerträglicher Lärm.

Für die Fildern wurde durch die Kommunalentwicklung für das *Entwicklungskonzept Filder* untersucht, wie stark einzelne Ortschaften von Straßenverkehrslärm betroffen sind. Die Ortschaften, die nicht von mindestens einer stark befahrenen Straße durchschnitten werden, sind für den gesamten Filderraum buchstäblich an einer Hand abzuzählen.

Zum gesamten *Schadstoffausstoß*, der sich aus Industrie, Wärme- und Stromerzeugung und Verkehr zusammensetzt, leistet der Verkehr einen großen Beitrag. Dies gilt besonders für Kohlenmonoxid (CO) mit einem Anteil von 85 % am gesamten erzeugten Schadstoff und für Stickoxide (NO_x) mit 76 %. Bei Kohlenwasserstoffen (CnHm) beträgt der Anteil des Verkehrs als Verursacher mit 52 % noch über die Hälfte, Stäube stammen zu 43 % aus dem Verkehr.

Messungen in der Stadt Stuttgart in den Jahren 1985/86 und 1992/93 haben ergeben, daß die Schadstoffbelastung durch Kohlenmonoxid deutlich abgenommen hat, dies ist jedoch nicht auf Verbesserungen beim Verkehr zurückzuführen. Stickstoffoxide haben nicht abgenommen, obwohl sie durch den Einsatz von Drei-Wege-Katalysatoren drastisch gesenkt werden können. Der bisherige Rückgang wurde durch die Zunahme der Verkehrsleistung kompensiert (Luftschadstoffe an ausgewählten Straßen in Stuttgart, Amt für Umweltschutz, Heft 4/1993). So ist es auch kein Wunder, daß sich die großen Straßenzüge im Raum Stuttgart auf der Karte, die den mittleren Luftbelastungsindex zeigt, mit mittleren bis hohen Belastungen abzeichnen.

Betrachtet man die Schadstoffeinwirkungen für ausgewählte Ortschaften in der Region, kann man keine besonders belasteten Orte herausfiltern, im Vergleich mit Nachbarorten hohe oder niedrige Schadstoffbelastungen treten unregelmäßig auf. Bei Stäuben sind Bernhausen und Bad Cannstatt die Spitzenreiter, die höchsten CO-Werte und Kohlenwasserstoffbelastungen treten in Zuffenhausen und Stuttgart Mitte auf, Stickoxidwerte sind in diesen beiden Orten und in Esslingen hoch, Schwefeldioxid konzentriert sich in Ludwigsburg, Waiblingen und Böblingen, ebenso wie die Ozonbelastung (Immissionskonzentrationen, LfU, Februar 1998).

Der „Schuldige“ an dieser Situation ist leicht auszumachen, ein Pkw erzeugt 1.200mal so viel Kohlenwasserstoffe, 700mal so viel Kohlenmonoxid und 20mal so viel Stickstoffoxid wie eine Stadtbahn pro beförderter Person und Kilometer.

Der Vergleich der *Flächenerhebungen* von 1989 und 1993 zeigt, daß der Zuwachs an Straßen, Wegen und Plätzen in Stuttgart und in allen Landkreisen der Region ungebrochen ist. In der Stadt Stuttgart sind in nur vier Jahren 10 ha Gelände in Straßen, Wege und Plätze umgewandelt worden, im Kreis Böblingen 91 ha, im Kreis Göppingen 152. Allerdings ist der relative Anteil an der Siedlungsfläche gefallen oder gleich geblieben; das stimmt optimistisch, zeigt es doch, daß bei der Erschließung von Wohn- und Gewerbegebieten mit Verkehrsflächen sehr viel zurückhaltender vorgegangen wird als in der Vergangenheit.

Handlungsmöglichkeiten

In allen Landkreisen der Region liegt der Anteil des Pkw bei der Wahl des Verkehrsmittels bei über 50 %. Nur in der Stadt Stuttgart liegt er deutlich darunter, hier ist der Anteil der öffentlichen Verkehre wesentlich höher als in den Flächenlandkreisen. Dies spricht dafür, daß mit einem guten, flächendeckenden und dichten Nahverkehrsangebot Verkehrsteilnehmer tatsächlich umsteigen und das Auto stehen lassen. Nicht zu unterschätzen sind das zu Fuß gehen und das Radfahren als umweltfreundliche und schadstofffreie Fortbewegungsarten. 30 bis 35 % der Wege werden damit unternommen.

Handlungsansätze zur Verringerung der Belastungen durch Verkehr sind:

- Verkehr vermeiden, das heißt, Funktionen durch *Siedlungsplanung* räumlich sinnvoll zuordnen,
- Verkehr verlagern, das heißt, durch die bessere Gestaltung von Nahverkehr, Fuß- und Radwegenetzen *Verhaltensänderungen ermöglichen*,
- Verkehr beruhigen, das heißt, durch Temporeduzierungen und *Restriktionen* ein ruhigeres Verkehrsklima schaffen und zur Bewußtseinsbildung der Autofahrer/innen beitragen,
- Technik verbessern, das heißt den *verbleibenden Verkehr verträglich abwickeln* und zur Anschaffung dieser Techniken Anreize zu schaffen.

Siedlungsentwicklung an den Achsen des ÖPNV ausrichten

Verkehrsplanung sollte nicht passiv auf Siedlungsentwicklungen reagieren müssen, erstrebenswert ist es vielmehr, die Siedlungsentwicklung an Verkehrsachsen auszurichten, möglichst an denen des ÖPNV. Betrachtet man den Filderraum, dann reichen die Schienenstrecken mit Stadtbahn und S-Bahn nur in den nord-westlichen Abschnitt, konkret bis zu den Stuttgarter Stadtteilen und zum Flughafen. Der gesamte sonstige Siedlungsraum der Filder hat keinen Schienenanschluß, trotzdem war die Bautätigkeit ungebrochen. Fast 10.000 Wohnungen wurden in den Orten ohne Schienenanschluß zwischen 1980 und 1992 gebaut, das ist mehr als in den Fildervororten der Stadt Stuttgart, die Schienenanschlüsse haben. Zudem sind die Flächen, die in den Gemeinden ohne Schienenanschluß zugebaut werden, größer als in der Stadt.

62 % der 330 Hektar, um die die Siedlungsfläche angestiegen ist, liegen im Filderraum ohne Schienenanbindung, der größere Teil entfällt auf Wohnbauflächen, der kleinere auf Gewerbeflächen (Quelle: Entwicklungskonzept Filder, Kommunalentwicklung 1994).

Die beschriebene Situation wird sich mit der Verlängerung der S-Bahn nach Bernhausen und dem Anschluß an das Stadtbahnnetz in Nellingen gravierend verbessern, allerdings erst als Reparaturmaßnahme, nicht als lenkendes Instrument der Siedlungsplanung.

Wenn Wohn- und Gewerbegebiete zum Beispiel nur noch an Achsen des ÖPNV erlaubt sein sollen, muß Siedlungsplanung koordiniert zwischen allen Gemeinden stattfinden. Konzentrationserscheinungen bei Wohnen und Gewerbe und der Schutz freier Landschaft kann nicht von Zufälligkeiten der Gemarkungsgrenzen abhängen. Durch eine abgestimmte Flächennutzungsplanung muß ein Konsens über die Verteilung und Platzierung von Wohnstandorten sowie der Ziele für Arbeiten, Bildung und Versorgung hergestellt werden. Besonders beim Einzelhandel und beim Wohnen müssen zuerst innerörtliche Flächen aktiviert werden. Diese Koordinations- und Moderationsaufgabe kann nur auf regionaler Ebene erfüllt werden.

Öffentlichen Personennahverkehr „taktvoll“ abstimmen

Die Handlungsansätze zur Verbesserung des ÖPNV liegen beim Liniennetz in einer klaren hierarchischen Gliederung und einer eindeutigen Funktionszuweisung der Linie, so daß Verlässlichkeit für den Fahrgast über Linienweg und Taktzeiten gegeben ist. Das fehlt vor allem beim Busverkehr im Randbereich der Region. Buslinien müssen direkt und ohne Umwege geführt werden, abgelegene Stadtteile sollen besser mit Anrufsammeltaxen bedient werden als mit dem Bus, der anderen Fahrgästen lange Umwege zumutet. Buslinien untereinander und Bus- und Bahnlinien müssen an wichtigen Stellen regelmäßig verknüpft sein. Umsteigen sollte

vermieden oder zumindest zeitlich optimiert werden. Deshalb ist die Vertaktung der Fahrpläne und deren verlässliche Abstimmung aufeinander ein wichtiger Anreiz zur Nutzung des ÖPNV. Das regelmäßige Fahrtenangebot nach einem gut nutzbaren und leicht zu merkenden Takt sollte überall gegeben sein. Selbst im S-Bahnbereich, im Kern des Verdichtungsraumes funktioniert der 15-Minuten-Takt nur bedingt. Die Akzeptanz des Nahverkehrs, besonders an Winterabenden, fällt schwer, wenn man als Fahrgast unversehens in ein „Taktloch“ fällt und lange Wartezeiten in Kauf nehmen muß.

Für Fahrplanzeiten mit geringer Nachfrage sind beim Busverkehr *Anrufsammeltaxen* ein für Fahrgäste angenehmer und akzeptabler, für Aufgabenträger kostengünstiger Ersatz für den Betrieb von Buslinien.

Preisniveau und Komfort sind wichtige Argumente

Der *Tarif* muß einfach und übersichtlich sein, für den Verkehrsverbund Stuttgart (VVS) steht hier die Aufgabe einer Neuordnung unmittelbar bevor. Das Preisniveau ist ein wichtiges Argument zur Nutzung oder eher zur Nicht-Benutzung des ÖPNV, auch wenn es häufig nur an der Information fehlt. Das Tarifgefüge des VVS ist nämlich auch deshalb relativ kompliziert, weil es viele günstige Sondertarife gibt. Will man Konkurrenzfähigkeit mit dem Pkw verwirklichen, muß auch Kostenehrlichkeit beim Pkw hergestellt werden. Solange sich Autobenutzer über die wahren Kosten ihrer Fahrten in die Tasche lügen, wird der ÖPNV nicht konkurrenzfähig sein können.

Nicht unterschätzt werden sollten die *begleitenden Maßnahmen*, die den *Komfort* des ÖPNV verbessern und die Zugangsschwellen verringern. Die *Information* muß leichtverständlich und überall verfügbar, bei Fahrten und Tarif muß einfache Handhabbarkeit gegeben sein. Gute Werbemedien vermitteln beides: Information und Vertrauen in die Abläufe bei der Benutzung von Bus und Bahn.

Zum Komfort gehören freundliches Personal, angenehme Haltestellen mit Witterschutz und Beleuchtung, Sauberkeit und das Gefühl von Sicherheit auf den Wegen und in den Fahrzeugen.

Das Preis-Leistungsverhältnis muß auch für die kommunalen Träger stimmen

Innerhalb des Verbundraumes sollten die Kommunen nicht versäumen, die *Zuschüsse*, die für Tarif und Fahrleistung gezahlt werden, genau zu überprüfen: Welche Leistungen werden zu welchen Bedingungen von den Verkehrsunternehmen auf dem Gebiet der Stadt oder des Landkreises erbracht, und welche Tarifizscheidungen werden hierfür angerechnet?

Welche Anstrengungen notwendig sind, um eine Wirkung für die Schadstoffentlastung zu erreichen, zeigt folgendes Beispiel: Die Stadt Leonberg gibt bei 45.000 Einwohnern bereits heute, aus Haushaltsmitteln und über die Kreisumlage, rund 5 Mio. DM für den ÖPNV aus. Trotzdem ist

das subjektive Empfinden vieler Bürger, der ÖPNV sei teuer und schlecht. Von den 22.000 Fahrzeugen, die täglich am Rathaus vorbeifahren, sind fast 90 % hausgemacht. Wollte man den ÖPNV-Anteil in den Landkreisen der Region nur um 5 % zu Lasten des Autoverkehrs erhöhen, müßte im Landkreis Böblingen jeden Werktag 60.000mal die Entscheidung fallen, statt mit dem Auto mit dem ÖPNV zu fahren, im Landkreis Ludwigsburg 80.000, im Rems-Murr-Kreis 70.000 und im Landkreis Esslingen 85.000mal. Die Stadt Stuttgart hat sich bis zum Jahr 2010 zum Ziel gesetzt, im Binnenverkehr das Verhältnis von 40 % ÖPNV-Nutzung zu 60 % Pkw-Nutzung umzukehren. Für 130.000 tägliche Fahrten müssen dann Stuttgarter für Fahrten in der Stadt ihr Auto bewußt stehen lassen und mit Bus oder Bahn fahren. Die konzeptionelle Verkehrsplanung, besonders beim Schienenverkehr und auch beim Busverkehr für Linienführungen und Bedienungskonzeptionen, sollte in der Hand der Region liegen. Die konkrete Ausgestaltung der Linien und Fahrpläne ist Aufgabe der Kommunen, entweder des Landkreises oder bei den Stadtverkehren der einzelnen Gemeinden. Dabei ist es sinnvoll, Koordinationsgremien zu installieren, das kann Aufgabe der Region sein. Je stärker sich die Kommunen an der Finanzierung von Fahrleistungen und Tarif engagieren, um so stärker muß die Kontrolle von Leistung und Zuschüssen sein, nicht aus Mißtrauen gegenüber den Verkehrsunternehmen, sondern um gemeinsam zu einem bestmöglichen ÖPNV für Fahrgäste bei der Bedienung, für Verkehrsunternehmen bei der betriebswirtschaftlich optimalen Erstellung der Leistung und für die Kommunen bei einem guten Verhältnis aus Leistung und Zuschüssen zu kommen.

Radfahren und zu Fuß gehen

Handlungsansätze beim Radverkehr sind alle Maßnahmen, die eine Fahrt mit dem Rad angenehm und sicher machen, damit man gerne auf das Auto verzichtet. Erste Voraussetzung ist ein geschlossenes Radverkehrsnetz, das müssen keine Radwege sein, es muß nur möglich sein, seine Wege durchgehend und ohne gefährvolle Unterbrechungen zurückzulegen. Auf den Radrouten muß immer ausreichend Raum vorhanden sein, um Kontroversen mit anderen Radfahrern oder Fußgängern zu vermeiden. Sicherheitsanforderungen sind besonders an Kreuzungen hoch. Besonderes Augenmerk ist neben der Wegeplanung auch auf die bisher eher unterentwickelten begleitenden Maßnahmen zu richten. Abstell- und Unterstellmöglichkeiten und Serviceeinrichtungen sind, nicht unbedingt von öffentlicher Seite, anzubieten, die Fahrradmitnahme im ÖPNV sollte verbessert, die Wegweisung zuverlässig und flächendeckend angeboten und Schneeräumung von Radwegen so ernst wie bei Straßen genommen werden. Der Radverkehrsanteil in Leonberg beträgt 9 % an allen Wegen, das sind 13.000 Wege am Tag. Eine Verdoppelung des Radverkehrs-Anteils bedeutet, daß weitere 13.000 Wege von bisherigen Autofahr-

ren mit dem Rad zurückgelegt werden müssen, diese enorme Kraftanstrengung bei Planung, Umsetzung und Überzeugungsarbeit würde den Pkw-Verkehr der Leonberger um 16 % verringern, hätte aber noch keinen Einfluß auf den Durchgangs- und Zielverkehr.

Die Zuständigkeit und die Handlungsfähigkeit beim Radverkehr liegt gänzlich im kommunalen Bereich, lediglich die Netzverläufe sollten zwischen Nachbargemeinden koordiniert werden.

23 % aller Wege, die mit dem Pkw zurückgelegt werden, sind nach 2 Kilometern schon zu Ende. Hier liegt das größte Potential dafür, Autofahrer/innen zum Umsteigen zu bewegen. Voraussetzung dafür ist, daß die Wege und Räume für Fußgänger angenehm und sicher sind. Der Erlebnischarakter ist beim zu Fuß gehen besonders hoch, die Wahrnehmung der Umgebung besonders intensiv. Neben den optischen Anforderungen sind die Sicherheitsbedürfnisse wichtig, Schutz vor Fahrzeugen vor allem im Kreuzungsbereich, Beleuchtung und Übersichtlichkeit sind hier einige Kriterien.

In Leonberg liegt der Anteil des zu Fuß gehens bei 23 %. Dieser Wert ist mit anderen Städten vergleichbar, und trotzdem wird dieses wichtige Verkehrsmittel häufig vergessen. Wenn alle Wege, die in Leonberg mit dem Pkw bis 2 Kilometer gefahren werden, künftig zu Fuß zurückgelegt würden, könnte der Anteil des Fußgängerverkehrs auf 36 % gesteigert werden, das bedeutet, daß fast 20.000mal am Tag ein/e Autofahrer/in entscheiden müßte, den Pkw stehen zu lassen.

Die Handlungshoheit auf dem Gebiet des Fußgängerverkehrs liegt alleine bei der Kommune.

In Sachen motorisierter Individualverkehr sind unpopuläre Maßnahmen erforderlich

Zur Reduzierung der Belastungen durch den Autoverkehr ist natürlich auch beim Autoverkehr selbst anzusetzen. Technische Maßnahmen zur Reduzierung von Lärm und Abgasen sind von der Industrie zu erwarten. Bleibt zu hoffen, daß die Käufer diese Techniken nachfragen. Kommunen selbst können eher auf dem Feld handeln, wo es darum geht, dem motori-

sierten Individualverkehr Restriktionen aufzuerlegen, also Parkraum zu reduzieren und zu verteuern, Straßenräume zugunsten von ÖPNV, Rad- und Fußverkehr zu reduzieren, Geschwindigkeiten und Parkraumverstöße streng zu kontrollieren, Temporeduzierungen flächendeckend einzuführen und ähnliches. Dazu braucht es aber den Mut, diese Maßnahmen kommunalpolitisch durchzusetzen, sie sind alle unpopulär.

Durch Information zu Motivation

Werbung für den ÖPNV oder das zu Fuß gehen mit allen gängigen Mitteln der Werbebranche und die Motivation durch gutes Vorbild von Politikern oder durch Information, z.B. über wahre Preise, sind bisher bei den Verkehrsmitteln des Umweltverbundes viel zu wenig genutzt worden. Die Versprechungen aus der Werbung müssen allerdings auch wahr sein. Wenn das zu Fuß gehen propagiert wird, müssen zuerst die wichtigen Fußwegverbindungen z.B. zwischen Bahnhof und Busbahnhof auf einen akzeptablen Stand gebracht worden sein. Wenn mit der Vertaktung des Nahverkehrs geworben wird, müssen diese Takte auch ohne Lücken tatsächlich angeboten werden. Der persönliche Nutzen kann beim zu Fuß gehen auch in der Förderung der Gesundheit liegen oder im Ersparen von Parkgebühren. Leichter als bei der Darstellung des persönlichen Vorteils tun sich die Verkehrsmittel des Umweltverbundes bei der Werbung mit dem allgemeinen Nutzen. Unbestritten sind die positiven Auswirkungen auf Luftqualität und Lärm, wenn das Autofahren ersetzt wird. Allerdings ist der Gemeinnutz leider auch das schwächere Werbeargument.

Die Werbemaßnahmen müssen koordiniert sein, das geschieht beim ÖPNV durch den Verkehrsverbund. Dadurch ist auch gewährleistet, daß sie in den Mantel der regionalen Werbung passen. Innerhalb dieser Vorgaben ist es aber den Kommunen unbenommen, eigene Werbe- und Informationsmedien aufzulegen oder Aktionen zu veranstalten.

Wer sollte wofür zuständig sein?

Die Verteilung der Aufgaben in der Verkehrsplanung, um eine Reduzierung der

ökologisch negativen Folgen des bisherigen Verkehrs zu erreichen, ist zwischen Kommunen und Region unterschiedlich.

Bei der *Siedlungsentwicklung* und der *Infrastrukturplanung* ist der *regionale* Ansatz gefordert, hier können Funktionen nicht beliebig oder gar in Konkurrenz zu einander auf jeder Gemarkung angesiedelt werden. Dabei haben die Entscheidungsträger eine hohe Verantwortlichkeit für einen fairen Umgang und für eine gleichmäßige Verteilung von Vorteilen und Lasten.

Beim *Radverkehr* und beim *Fußverkehr* liegt die Kompetenz voll und ganz bei den Städten und *Gemeinden*, die Abstimmung der Radverkehrsnetze an den Gemarkungsgrenzen geschieht auf Verwaltungsebene.

Gemeinsam handeln müssen Kommunen und Region beim *ÖPNV*. Die Vorgaben des Schienenverkehrs beeinflussen die Stadtverkehre, die Abstimmung der Linien und die Vertaktung von Bussen und Bahnen kann nur koordiniert erfolgen. Trotzdem bleiben die Verantwortlichkeiten auf der Ebene der jeweiligen Aufgaben-träger.

Gemeinsames Handeln ist auch auf dem Gebiet der *Restriktionen* für den motorisierten Individualverkehr erforderlich. Bei Parkgebühren oder Zufahrtsbeschränkungen darf keine Konkurrenz zwischen den Gemeinden entstehen in dem Sinne, daß man die Restriktion, die die Nachbarstadt zur Verbesserung der Luftbelastungswerte eingeführt hat, als Vorteil für den eigenen Einzelhandel nutzt. Hier ist zugunsten der Lebensqualität Verständigung statt Konkurrenz gefragt.

Über die Aufgabenverteilung in der Region und über die Verantwortlichkeiten auf den Handlungsfeldern, die überlokale Zusammenarbeit erfordern, darf es keine dogmatischen Diskussionen geben. Sollen die Belastungen durch die Verkehrsverhältnisse so verringert werden, daß die Lebensqualität spürbar gebessert wird, müssen, im Rahmen der Gesetze, aber häufig über die festgesetzten Zuständigkeiten hinausgehend, pragmatische Lösungen gewählt werden.

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Die allermeisten Verbraucher werfen heute ihre Abfälle nicht mehr unbedacht in eine Mülltonne, sondern sie trennen nach Abfallarten. Glas und Papier werden gesammelt und der Wiederverwertung zugeführt. Verpackungsmaterialien landen meist zunächst im Gelben Sack oder in der Gelben Tonne und werden später in besonderen Aufbereitungsanlagen weiterverarbeitet. Diese Sammlung und Weiterverwertung von gebrauchten Verpackungen organisiert seit 1993 das Duale System Deutschland (DSD) auf der Grundlage der Verpackungsverordnung von 1991. Wie unsere Grafik zeigt, werden inzwischen große Teile der eingesammelten Verpackungsabfälle auch tatsächlich verwertet. 1993 sah das bei einigen Materialien noch anders aus; damals erreichte zwar auch schon viel Verpackungsmüll die Sortieranlagen, aber nur wenig davon wurde recycelt.

Globus

Wirtschaftsförderung als Standortdialog

Die Anforderungen an eine erfolgreiche regionale Wirtschaftsförderungspolitik

Von Roland Sturm

Prof. Dr. Roland Sturm lehrt Politische Wissenschaft an der Universität Erlangen-Nürnberg.

Ein entscheidendes Argument für die Schaffung leistungsfähiger Regionen ist die Verstärkung von wirtschaftlichen Standortvorteilen angesichts eines sich verschärfenden Wettbewerbs, nicht nur im Rahmen der Globalisierung, sondern bereits schon im Kontext des europäischen Integrationsprozesses. Von daher gehört Wirtschaftsförderung zu den zentralen Aufgaben einer Region. Zielvorstellung ist die „lernende“ Region, die sich im internationalen Wettbewerb zurecht findet, die Standortvorteile erkennt und optimal vermarktet. Dazu ist die Kooperation aller Beteiligten vonnöten. Die Institutionen der Region verstehen sich dabei als Dienstleister. Auch die Sozialwissenschaften haben hier ihren Stellenwert, wie beispielsweise die TransRegioCooperation an der Universität Erlangen-Nürnberg zeigt. *Red.*

Wenig Klarheit über die Wirksamkeit

Die Literaturfülle sowohl zum Thema „Standortpolitik“ als auch zum Thema „Wirtschaftsförderung“ ist kaum noch zu übersehen. Quantität hat hier aber leider oft wenig mit Qualität zu tun. Ermüdend und wenig erhellend sind zum einen die vielfachen Redundanzen, wenn es um Strategieempfehlungen für die Wirtschaftsförderung geht, und zum anderen die Beschwörung richtiger, aber an sich noch nicht weiterführender Zusammenhänge, wie der Feststellung, daß der Konsens der Akteure vor Ort nicht nur Voraussetzung für den Standortdialog ist, sondern eine wichtige Ressource mit eigenem Gewicht, um auf dem Wege der Selbstverpflichtung das weitergehende Engagement der Akteure vor Ort abzusichern. Es soll hier nicht der Eindruck vermittelt werden, als sollte die Standortdiskussion in der Zukunft – im Unterschied zur bisherigen Praxis – umstandslos an völlig neuen Ideen festgemacht werden. Aber es ist erforderlich, auf zwei grundsätzliche Probleme hinzuweisen, denen die Publikationen zu Standortfragen häufig ausweichen. Die eine Schwierigkeit besteht in unserem relativ geringen Wissen sowohl über die *Wirksamkeit* der diskutierten Strategien als auch über die *Wechselwirkung von Einzelstrategien* und über deren *überörtliche Übertragbarkeit*. Die vergleichende Evaluierung der lokalen und regionalen Standortpolitik ist ebenso schwach entwickelt wie die Berücksichtigung regional-kultureller Unterschiede als

Rahmenbedingungen für die Standortpolitik.¹ Daß letztere bedeutsam sein können, wurde bisher am deutlichsten von Putnam u.a.² für das Entwicklungsgefälle zwischen Nord- und Süditalien nachgewiesen. Fortschritte in Evaluierungsbemühungen wurden vor allem da gemacht, wo die regionalen Fördermittel in den Ländern im Wettbewerb der regionalen und örtlichen Antragsteller vergeben werden.³

Eine dramatische Verschärfung der Standortkonkurrenz durch die europäische Integration

Eine weitere, immer gravierender werdende Schwierigkeit für lokale und regionale Strategien der Wirtschaftsförderung ist der zunehmende *Bedeutungsverlust der kommunalen und der lokalen Ebene* als Initiatoren wirtschaftlicher Prozesse. In letzter Zeit ist durch spektakuläre Firmenfusionen die weltweite Ausrichtung großer Industrieunternehmen wieder ins Gedächtnis gerufen worden. Neu ist das Phänomen der, wie es in den siebziger Jahren hieß, „multinationalen Konzerne“ aber nicht. Das Kräfteverhältnis Kommune–Weltunternehmen war immer eindeutig bestimmbar. Neu ist aber für die lokale und regionale Ebene eine andere Entwicklung, nämlich die beschleunigte europäische Wirtschaftsintegration mit ihren weitgehenden Folgen für lokale und regionale Handlungsparameter, Folgen, die noch nicht alle Akteure vor Ort in ihrer Tragweite begriffen haben. Die Stichworte Binnenmarkt, Euro und Osterweiterung der EU stehen für eine dramatische Verschärfung der Standortkonkurrenz in erster Linie um kleine und mittlere Betriebe, nicht nur im Hinblick auf die Ansiedelung neuer Betriebe, sondern auch und in der Zukunft immer stärker im Hinblick auf die Verteidigung des Bestandes dieser Betriebe vor Ort. Standortpolitik bleibt also auch im erweiterten europäischen Rahmen, wie es gelegentlich genannt wurde, „Absiedlungsverhinderungspolitik“⁴. Lokale und regionale Wirtschaftsförderungsstrategien, die ihre Schwerpunkte ohne Berücksichtigung der Strategien internationaler, nationaler oder regionaler Konkurrenten setzen wollen, sind deshalb in der großen Gefahr, den kommenden Herausforderungen nicht gewachsen zu sein.

Die europäische Ebene interveniert zudem

Hinzu kommt die Neudefinition lokaler und regionaler Handlungsräume durch die Intervention der europäischen Ebene,

die von der *Subventionskontrolle*⁵ bis hin zur Auswahl zu subventionierender Fördergebiete reicht. Hier werden die Definitionen von Rahmenbedingungen immer konkreter. So sollen beispielsweise die Strukturfondsmittel (Ziel 2) nach den Plänen der *Agenda 2000* im Zeitraum 2000 bis 2006 u.a. auch für dicht besiedelte städtische Gebiete fließen, wenn sie mit Problemen wie einer stark verbreiteten Armut, einer hohen Kriminalitätsrate oder einem niedrigen Bildungsstand konfrontiert sind. Ohne entsprechende Kapazitäten in der Region, die Veränderungen dieser Qualität reflektieren und sich auf Dauer mit hoher Konzentration der EU-Programmentwicklung widmen, ist effiziente regionale Standortpolitik nicht mehr möglich.

Weshalb zu wenig ausländische Direktinvestitionen?

In der Diskussion um den Standort Deutschland wurde immer wieder bemängelt, es fehle in Deutschland die Fähigkeit, ausländische Direktinvestitionen mindestens in dem Umfange einzuziehen, in dem solche Investitionen von deutschen Firmen im Ausland getätigt werden. Insbesondere in Ostdeutschland wurde das zurückhaltende Engagement ausländischer Investoren als Mangel empfunden. Die Gründe für das solcherart charakterisierte „Versagen“ in der Standortpolitik wurden meist in der Wirtschafts- und Sozialverfassung Deutschlands gesehen (z.B. nicht ausreichende Flexibilität des Arbeitsmarktes, Überregulierung, Überbesteuerung).

Solche Parameter sind auf regionaler Ebene kaum neu zu justieren. Dennoch ist unbestritten, daß ein verstärktes Engagement ausländischer Firmen in den deutschen Regionen höchst willkommen wäre. Erfahrungen aus dem Ausland lehren uns jedoch, daß diese die einheimischen Investitionen nicht völlig verdrängen bzw. ersetzen sollten. So wurde z.B. Wales lange Zeit als Paradebeispiel der segensreichen Wirkungen ausländischer Direktinvestitionen genannt, da es hier gelang, eine alte Industrieregion nach dem Niedergang von Kohle, Stahl und Schiffbau zu revitalisieren. Obwohl Wales nur einen Bevölkerungsanteil von 5 % des Vereinigten Königreichs stellt, flossen 20 % der dortigen ausländischen Direktinvestitionen nach Wales. Der Preis des Erfolgs war allerdings auch eine Einbindung der Region in den internationalen Wettlauf um niedrige Löhne und niedrige Steuern sowie die mangelnde Fähigkeit, einer eventuellen Krise der Weltwirtschaft aus eigener Kraft zu trotzen, wie

inzwischen auch vom Wales-Ministerium eingeräumt wird.⁶

In der deutschen Situation ist nur eine Strategie denkbar, die die Internationalisierung der Standorte mit der Entwicklung der endogenen Standortmöglichkeiten koppelt. Die Frage, die sich aus der Sicht der Regionen stellt, ist, ob diese Kopplung durch ein Nebeneinander von regionalen Initiativen zur Entwicklung der produktiven Potentiale vor Ort und Standortwerbung zur Ansiedlung internationaler Unternehmen stattfinden soll oder ob es noch einen anderen Weg gibt, der die Regionen stärker in den Internationalisierungsprozeß einbindet und diesen aber deutlicher nach regionalen Interessen ausrichtet. Ein Kriterium könnte die Kompatibilität des Profils der Region mit dem Profil der Neuansiedler sein.

Die „lernende“ Region als Zielvorstellung

Voraussetzung für die Orientierung der regionalen Entwicklung am regionalen Interesse ist die Etablierung bis hin zur Institutionalisierung eines regionalen Standortdialogs, der den Austausch zwischen den relevanten regionalen Akteuren organisiert. Der erste Schritt ist hier die *regionale Selbstorganisation*.⁷ Regionen konstituieren sich als spezifische und flexible Interaktionszusammenhänge. Die Akteure, die sich als Träger regionaler innovationszentrierter Wirtschafts- und Industriepolitik zusammenfinden, vernetzen sich zielbezogen. Empirische Untersuchungen haben gezeigt, daß es kein allgemeingültiges Muster für diese Vernetzung gibt. Sie variiert vielmehr mit dem regionalen Aufgabenbestand und den regionalen Kontextbedingungen, sowohl inhaltlich als auch im Hinblick auf ihre institutionelle „Verdichtung“.⁸ Gewisse Variationen gibt es auch hinsichtlich der Inklusion oder Exklusion bestimmter Akteure. Fehlt eine Universität vor Ort, so spielt die Wissenschaft eine geringere Rolle; sind die Gewerkschaften, wie in Nordrhein-Westfalen, in einer starken Position, findet man sie auch in lokalem und regionalem Rahmen als Mitgestalter. Lokale Banken, v.a. die Sparkassen, mögen Finanzierer sein, Projekte können aber auch auf öffentlichen Mitteln beruhen. Politik sowie regionale Wirtschaft und ihre Organisationen sind unabdingbar Beteiligte am regional-ökonomischen Diskurs. Die sozialwissenschaftliche Begriffsbildung hat eine Einordnung dieser Diskurse in die Korporatismusdebatte vorgeschlagen und unterscheidet zwischen selektivem und alle Gruppen vor Ort beteiligendem integrativen Korporatismus auf der Mesebene.⁹ Sehr erhellend ist diese Umbenennung des regionalen Diskurses nicht, auch wenn sie auf den aus demokratiethoretischer Perspektive eventuell strittigen Tatbestand verweist, daß eine auf der Ebene von lokalen Verwaltungen, Unternehmen und Interessengruppen aufgebaute Interaktionsbeziehung zugunsten von Effizienz und Handlungsfähigkeit in der Regel auf die Bestellung der Diskursteilnehmer unmittelbar durch Wahlen verzichtet.

Die Notwendigkeit regionaler Konzertierung

Solche erstmals schon Ende der achtziger Jahre entwickelten Konzepte, die die Notwendigkeit der regionalen Konzertierung betonen, dürften heute, zumindest was ihre praktische Relevanz betrifft, unumstritten sein, wie nicht zuletzt das Aufblühen des Regionalmarketing nahelegt, das ja ohne einen wie auch immer gearteten Konstituierungsprozeß einer Region nicht möglich wäre, auch wenn die Existenz substanzärmeren Wildwuchses durch Imitation in diesem Bereich wegen der fehlenden empirischen Aufarbeitung der Regionalmarketing-Initiativen nicht ausgeschlossen werden kann¹⁰. Wer nach umfassenderen gesellschaftspolitischen Begründungen für den Standortdialog sucht¹¹, kann sich auf Ansätze in der Komunitarismusliteratur berufen oder noch spezifisch ökonomischer auf die Ideen von *Michael Schluter* und *David Lee*¹², die in einem im englischsprachigen Raum weit beachteten Taschenbuch Thesen zu einer *relational market economy* und sogar einer *relational democracy* entwickelten, deren Kern der regionale Dialog ist. Die Vorteile des Standortdialogs wurden von *Heinze*¹³ so zusammengefaßt:

- „Zugewinn an Partizipation der relevanten Kräfte und Interessen;
- Zusammenführung von Ressourcen und Detailinformationen;
- bessere Konzertierung und Abstimmung der einzelnen Maßnahmen;
- dadurch höhere Effektivität und Effizienz (Bündelungseffekte)
- verbesserte Transparenz;
- erhöhte Legitimation der einzelnen Maßnahmen;
- Einbindung der beteiligten Akteure in konsensfähige gemeinsame Perspektiven.“

Ein funktionierender Standortdialog mobilisiert die regionalen Ressourcen optimal, weil er *Motivation* erzeugt, die durch die Verfahren der Konsensbildung auf Dauer erhalten werden kann. Sind solche Konsensbildungsmechanismen stärker institutionalisiert, z.B. in der Form einer Entwicklungsgesellschaft, fällt unter Umständen auch die gemeinsame Entscheidungsfindung leichter. Sind die Repräsentanten regionaler Interessen in solchen Entscheidungsprozessen *demokratisch legitimiert*, verbessert sich die Chance, allgemeine Akzeptanz für die eingeschlagene Richtung der regionalen Zusammenarbeit zu finden.

Innovationen möglich machen

Dynamisch und damit konkurrenzfähig wird eine dialogorientierte Standortpolitik aber erst, wenn es ihr gelingt, die Diskursstrukturen vor Ort in einer Weise offen zu halten, die garantiert, daß der örtliche Status quo weiterentwickelt wird. Imagekampagnen nach dem Motto: „Wir sind bereits die Größten“ führen weder dazu, daß die Firmen in der Region ihre Lage realistisch einschätzen, noch dazu, daß ein regionales Profil erkennbar wird, das jene potentiellen auswärtigen

Investoren überzeugt, die sich nicht bereits von der großspurigen Imagewerbung abschrecken lassen. Kern des Offenhaltens der Dialogfähigkeit einer Region ist der Erhalt bzw. die Weiterentwicklung ihrer Lernfähigkeit, sowohl was die wissenschaftlich-technische Basis regionaler Produktionsstrukturen angeht als auch im Hinblick auf die Fähigkeit der Anpassung regionaler Entwicklungsstrategien angesichts sich rasch verändernder Rahmenbedingungen für die regionale Standortpolitik. Als einer der ersten Praktiker im deutschen Sprachraum hat *Heinz Kruse* auf diese Zusammenhänge aufmerksam gemacht und bemerkt: „Entscheidend für die regionale Leistungsfähigkeit ist die Fähigkeit regionaler Strukturen, Neues in Form von Produkten und Produktionsprozessen in einem flexiblen Anpassungsprozeß möglich zu machen.“¹⁴

Inzwischen wurden in der wissenschaftlichen Diskussion seine Anregungen und die anderer Praktiker vertieft bis hin zur Entwicklung von Modellen Regionaler Innovationssysteme.¹⁵

Die Möglichkeit der regionalen Steuerung von Forschungs- und Technologieinvestitionen wird inzwischen aber auch stärker differenziert gesehen und entsprechend vorsichtiger beurteilt.¹⁶ Es steht fest, daß technologischer Fortschritt nicht abstrakt postuliert und staatlich übertragen werden kann. Die häufig zu lesende Forderung, Bestandsentwicklung müsse „der Umsetzung neuer technischer Erkenntnisse und von Innovationen in den Betrieben der Region“¹⁷ dienen, ist zu pauschal. Regionale Impulse werden, was niemanden überraschen sollte, von der Industrie interessengeleitet und nach einzelbetrieblicher Rationalität umgesetzt. Die Kooperationsformen und die Kooperationstiefe im regionalen Kontext variieren mit der einzelbetrieblichen Fördersensibilität. Die Region kann sich hier nur als Dienstleister verstehen und bestenfalls versuchen, durch die flexible Anpassung dieser Dienstleistungsfunktion einen Beitrag zur Verbesserung der wissenschaftlich-technischen Komponente des Standortdialogs zu leisten.

Wenn der Markt nicht mehr an den nationalen Grenzen endet

Den begrenzten Möglichkeiten der Region hinsichtlich der direkten Verbesserung der Wissensbasis des Standortdialogs stehen ihre weit größeren Möglichkeiten des strategischen Einsatzes der innerhalb der Region aufgebauten Kooperationsbeziehungen gegenüber, die den Zugang zu neuen Ideen und neuen Märkten für die Dialogpartner erleichtern können. Für alle Regionen gilt es, sich zu vergegenwärtigen, daß der wirtschaftlich leicht zugängliche, weil weitgehend vereinheitlichte und mit einer gemeinsamen Währung versehene, Markt nicht an nationalen Grenzen endet. Aber auch für das Erschließen anderer Märkte außerhalb der Region kann die regionale Wirtschaftszusammenarbeit als Katalysator wirken. Hier werden noch längst nicht alle Möglichkeiten genutzt.

Die Bedeutung des sozial- und geisteswissenschaftlichen Wissenstransfers: das Beispiel TransRegioCooperation

Ein in diesem Zusammenhang weiterführender und weiter zu führender Gedanke ist die Ergänzung des naturwissenschaftlich-technologischen Wissenstransfers von den Universitäten zu den Betrieben durch den sozial- und geisteswissenschaftlichen Wissenstransfer zur Erhöhung der nationalen und internationalen Strategiefähigkeit der „lernenden“ Region. Zu eben diesem Zwecke wurde an der Universität Erlangen-Nürnberg die Forschungs- und Beratungsstelle *TransRegioCooperation* eingerichtet¹⁸, die sich nicht nur als Ideengeber, sondern auch als Service-Stelle für die Erweiterung des Standortdialogs begreift. Konkret wird diese *Servicefunktion* unter anderem:

- in der Antragstellung bzw. in der Hilfestellung für die *Antragstellung* für zusätzliche der Region zugute kommende Mittel. Viele Regionen benötigen vor allem Hilfe in denjenigen Fällen, in denen z.B. die EU als potentieller Geldgeber bzw. Adressat von Anträgen in Frage kommt, Hilfe, wegen Sprachproblemen, dem fehlenden Überblick über Programmangebote oder wegen der fehlenden Bereitschaft der Repräsentanten der Region, in Brüssel selbst vorzusprechen.
- in der *Vernetzung* unterschiedlicher nicht-naturwissenschaftlicher Wissensfelder, z.B. juristischer Fragen des Wettbewerbsrechts mit ökonomischen Fragen der Wettbewerbsordnung und politikwissenschaftlicher Fragen zum Stande und den Erfolgsaussichten von Gesetzgebung bzw. den diese eventuell blockierenden Interessenkonstellationen. Hinzu kommt das Einbeziehen jüngster Forschungsergebnisse bzw. vergleichender Erhebungen, z.B. zu den Erfahrungen mit der Standortpolitik in anderen Regionen, in die Beratungsleistung.
- in der *internationalen Kommunikationskompetenz*, d.h. zum Beispiel Hilfestellung bei der Überwindung von Sprachbarrieren im Kontext der Anbahnung von regionalen Wirtschaftskontakten mit dem Ausland, einschließlich des Suchens und Vermittelns von strategischen Kontaktpersonen. Für einige der Projekte der *TransRegioCooperation* wurden beispielsweise solche Kontakte mit ungarischen Regionen geknüpft.
- in der *auslandskundlichen Kompetenz*, d.h. die Serviceleistung umfaßt auch die nötigen Informationen über das ausländische Regierungssystem, einschließlich der Kompetenzverteilung von Regierung und Verwaltung und der verfassungsrechtlichen Stellung von Regionen und Kommunen und einschließlich der Charakterisierung der vorherrschenden Wirtschaftsphilosophie im Partnerland und der politisch-kulturellen Rahmenbedingungen regionaler Kooperation sowie von Prognosen über die Verlässlichkeit der Ver-

tragspartner bzw. über die Stabilität von Regierungen und Regierungssystemen.

Die Notwendigkeit der transregionalen Kooperation

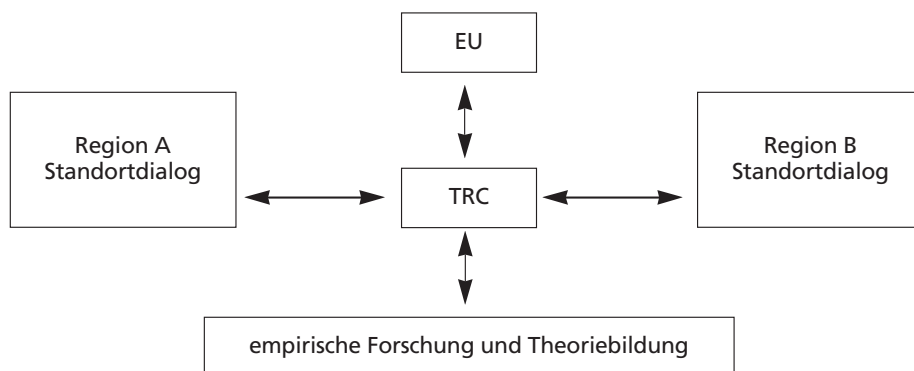
Serviceleistungen knüpfen an Regionalprofilen an, die in den kooperierenden Regionen zu erstellen sind. Auszugehen ist dabei von den zentralen Kompetenzfeldern der jeweiligen Regionen. Schon in der Phase des Dialogs einer Region mit sich selbst, also der konsensbildenden Selbstorganisation, bietet die Suche nach regionalen Kompetenzfeldern den Ausgangspunkt für regionale Strategien zur Bestandspflege und strategischen Planung¹⁹. In der „transregionalen“ Kooperation gilt es, interregional möglichst kompatible Kompetenzfelder ausfindig zu machen. Der Standortdialog wird so in seinem Kern nicht verändert, aber ausgeweitet. Dies bedeutet, auch die oft etwas vorläufige Flucht von regionalen Wirtschaftsförderern in die bequeme Nische vor Ort unter der Überschrift „Entwicklung des endogenen Potentials“, ist so nicht mehr haltbar. Gerade in der interregionalen, einschließlich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bieten sich wichtige zusätzliche Möglichkeiten, den Standortdialog durch die Einbeziehung neuer Dialogpartner zu erweitern und die Regionalentwicklung voranzubringen.

mit Querschnittscharakter sind, denen es gelingt, örtliche Kooperationspartner zusammenzubringen, die nach ihrem eigenen Anspruch schon längst Dialogpartner sein sollten.

Zentral sind Information und Lernfähigkeit

Der Standortdialog kann also kein von der Außenwelt abgeschlossener Kommunikationsprozeß bleiben. So wichtig es ist, in der Region Konsens und Dialogfähigkeit herzustellen, so richtig ist aber auch, daß diese Errungenschaft nur Ertrag abwirft, wenn sie strategisch eingesetzt wird. Damit ist nicht die nächste regionale Imagekampagne gemeint, zumal in der Literatur inzwischen unverblümt davon gesprochen wird, daß „im Ergebnis Aktionen zum Standortmarketing in den meisten Fällen allenfalls der Befriedigung lokaler Eitelkeiten dienen, als tatsächlich eine Betriebsansiedelung zu fördern“.²⁰ Gemeint ist vielmehr die Fähigkeit zur Dynamisierung des Dialogs vor Ort durch regionale Lernfähigkeit, sei es mit der Hilfe von Katalysatoren, wie beispielhaft am Modell der *TransRegioCooperation* dargestellt, sei es durch eigene Flexibilität, die die regionalen Handlungsparameter im europäischen Raum immer neu justiert und bei optimaler Informiertheit immer aufs Neue den regionalen Konsensbedarf absichert.

Graphik 1: Die Katalysatorfunktion des sozial- und geisteswissenschaftlichen Wissenstransfers



Der geistes- und sozialwissenschaftliche Wissenstransfer und die Vermittlung des interregionalen Dialogs im Hinblick auf kompatible Kompetenzfelder bedeutet für *TransRegioCooperation* die Wahrnehmung der Rolle des Katalysators. Dies geschieht nicht in Konkurrenz zu den „geborenen“ Vertretern regionaler Interessen, wie der Industrie- und Handelskammern oder den städtischen Ämtern für Wirtschaft, sondern auf der Grundlage der von diesen geäußerten Erwartungen. Vor allem aber nimmt *TransRegioCooperation* eine *Querschnittsfunktion* wahr, die außerhalb des Erwartungshorizonts liegt, der sich mit der Routine regionaler Wirtschaftsförderung verbindet. Nur nebenbei sei bemerkt, daß die praktische Erfahrung zeigt, daß es oft erst Organisationsformen

Der Standortdialog ist, wenn er zustande kommt, ein Erfolg, er ist aber kein Selbstzweck. Seinen Zweck erfüllt er nur dann, wenn sich durch ihn die regionale Wettbewerbsfähigkeit erhöht. Dies geschieht nicht, wenn die Regionen ihren Handlungsrahmen nur regional definieren. Eine „Internationalisierung“, mindestens aber eine radikale „Europäisierung“ des Koordinatensystems der regionalen Wirtschaftsentwicklung ist dringend geboten. Möglich wird die lernende Region aber nur, wenn „Information“ für die und in der Region einen ebenso großen Stellenwert gewinnt, wie dies zuletzt den Versuchen zur regionalen Konsenssuche zugeschrieben wurde. Es wurde argumentiert, daß bereits „mit der Schwerpunktverlagerung von der Neuansiedelungs- zur Be-

standspflege-Strategie“ in der regionalen Wirtschaftsförderung, „die Anforderungen an die Informationsgrundlagen der Wirtschaftsförderung beträchtlich gestiegen“²¹ seien. Noch viel mehr gilt dies heute im Zeitalter der Regionalkonkurrenz in der EU bzw. auf dem europäischen Binnenmarkt. Der geistes- und sozialwissenschaftliche Wissenstransfer ist hier eine Ressource, die im oben erwähnten Sinne genutzt werden könnte, aber bisher weitgehend brach liegt.

Anmerkungen

- ¹⁾ Vgl. Meinhard Miegel: Wirtschafts- und arbeitskulturelle Unterschiede in Deutschland, Gütersloh 1991.
- ²⁾ Robert D. Putnam: Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy, Princeton 1993.
- ³⁾ Vgl. z.B. Martin Gornig/ Kathleen Toepel: Evaluierung wettbewerbsorientierter Fördermodelle. Das Regionalprogramm für strukturschwache ländliche Räume in Schleswig-Holstein, Berlin 1998.
- ⁴⁾ Ulf Hahne: Neuere Entwicklungen in der Regionalförderung, in: Rudolf Ridinger/ Manfred Steinröx (Hrsg.):

Regionale Wirtschaftsförderung in der Praxis, Köln 1995, S. 20.

- ⁵⁾ Ausführlicher: Frank Nägele: Die „graue Eminenz“ der regionalen Wirtschaftspolitik. Zur regionalpolitischen Bedeutung der EG-Beihilfenkontrolle in der Bundesrepublik Deutschland, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis 1997, S. 109-130.
- ⁶⁾ Financial Times, 16./17.5.1998, S. 4.
- ⁷⁾ Roland Sturm: Regionalisierung der Wirtschafts- und Industriepolitik als strategische Option?, in: Politische Studien 48 (352) 1997, S. 138ff.
- ⁸⁾ Helge-Lothar Batt: Kooperative regionale Industriepolitik, Frankfurt am Main etc. 1994.
- ⁹⁾ Wolfgang Krumbein: Industriepolitik: Die Chance einer Integration von Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, in: Ulrich Jürgens/ Wolfgang Krumbein (Hrsg.): Industriepolitische Strategien. Bundesländer im Vergleich, Berlin 1991, S. 34-56.
- ¹⁰⁾ Michael Richter: Regionalisierung und interkommunale Zusammenarbeit. Wirtschaftsregionen als Instrumente kommunaler Wirtschaftsförderung, Wiesbaden 1997, S. 107.
- ¹¹⁾ Vgl. auch Roland Sturm: Die Industriepolitik der Bundesländer und die europäische Integration, Baden-Baden 1991, S. 144ff.
- ¹²⁾ Michael Schluter/ David Lee: The R Factor, London etc. 1993.
- ¹³⁾ Rolf G. Heinze/ Helmut Voelzkow: Kommunalpolitik und Verbände. Inszenierter Korporatismus auf lokaler und regionaler Ebene?, in: Hubert Heinelt/ Hellmut Wollmann (Hrsg.): Brennpunkt Stadt, Basel etc. 1991, S. 198.

- ¹⁴⁾ Heinz Kruse: Reform durch Regionalisierung. Eine politische Antwort auf die Umstrukturierung der Wirtschaft, Frankfurt am Main/ New York 1990.
- ¹⁵⁾ Vgl. z.B. Philip Cooke/ Gerd Schienstock: Structural Competitiveness and Learning Regions. Paper Prepared for the Workshop „Economic Performance Outcomes in Europe: the Role of National Institutions and Forms of Economic Organisation“, WZB Berlin 1997.
- ¹⁶⁾ Roland Sturm: Kooperative Steuerung auf dem Gebiet der Technologiepolitik, in: Rüdiger Voigt (Hrsg.): Der kooperative Staat, Baden-Baden 1995, S. 257-296.
- ¹⁷⁾ Hahne, a.a.O., S.21.
- ¹⁸⁾ Lehrstuhl Prof. Dr. Roland Sturm, Leiter: Dr. Edmund Ortwein.
- ¹⁹⁾ Beispielhaft: Godehard Neumann: Regionales Change-Management, in: WSI-Mitteilungen 49 (12) 1996, S. 758.
- ²⁰⁾ Manfred Steinröx: Kommunale Wirtschaftsförderung. Etikettenschwindel oder Beitrag zur Wirtschaftsentwicklung, in: Rudolf Ridinger/ Manfred Steinröx (Hrsg.): Regionale Wirtschaftsförderung in der Praxis, Köln 1995, S. 90.
- ²¹⁾ Johann Welsch: Kommunale Wirtschaftsförderung zwischen Ansiedlungskonkurrenz und Beschäftigungspolitik, in: WSI-Mitteilungen 39(11) 1986, S. 722.

Dieses Bild kann aus
urheberrechtlichen Gründen
nicht angezeigt werden

Ein Student im Westen benötigte im vergangenen Jahr 1283 Mark pro Monat, um seinen Lebensunterhalt zu finanzieren. In den neuen Bundesländern reichten 1 009 Mark. Ob Ost oder West: Die Miete für die Studierstube verschlang etwa ein Drittel des Monatsbudgets und ist der weitaus größte Ausgabeposten. Die Fahrtkosten schlagen mit knapp 120 Mark monatlich zu Buche, die Studenten müssen dafür also im Durchschnitt mehr Geld aufwenden, als ihnen für Kleidung und Körperpflege zur Verfügung steht. Jeder zweite Student finanziert seine Ausbildung vor allem durch Zuwendungen seitens der Eltern.
Globus

Eine gute Ausbildung ist nicht nur von Vorteil für das berufliche Weiterkommen, sie bietet auch den besten Schutz vor Arbeitslosigkeit. Das belegen Berechnungen des HWWA Instituts für Wirtschaftsforschung. Die Hamburger Wissenschaftler nahmen die September-Arbeitslosen des Jahres 1997 genauer unter die Lupe. Dabei zeigte sich, daß die Gruppe der Ungelernten die mit Abstand höchste Arbeitslosenquote aufwies: Im Westen waren 18,3 Prozent aller Ungelernten arbeitslos gemeldet, im Osten sogar 28,6 Prozent. Ganz anders die Situation bei den Höherqualifizierten. Bei den Fachhochschul- und Universitätsabsolventen beispielsweise gab es in West- wie in Ostdeutschland die niedrigsten Arbeitslosenquoten.
Globus

Aus unserer Arbeit

40 Jahre Schülerwettbewerb des Landtags

40 Jahre Freude am Fantasieren, Fragen und Feilen

Ein Wettbewerb für alle Schularten

Von 1958 bis heute reichten 77070 Teilnehmerinnen und Teilnehmer 61960 Arbeiten ein. Allein beim Jubiläumswettbewerb kamen 2962 Arbeiten von 4264 Teilnehmerinnen und Teilnehmern, ein Rekordergebnis. Der Beirat Schülerwettbewerb des Landtags, bestehend je zur Hälfte aus Mitgliedern des Landtags und aus in Fragen der politischen Bildung kundigen Personen, trifft die Entscheidungen. Im Haushalt 1998 stehen DM 380.000,- bereit. Die Mittel werden je etwa zu einem Drittel für Preise, für Seminare zur Förderung des politischen Interesses von Wettbewerbsteilnehmern und für die Organisation des Wettbewerbs benötigt.

Förderung des politischen Interesses

Seit 1973 führt die Landeszentrale für politische Bildung im Auftrag des Landtags von Baden-Württemberg den Wettbewerb durch. Auf die Beteiligung aller Schularten und den Einsatz unterschiedlichster Arbeitsformen wird großer Wert gelegt. Anstrengungen zur Förderung des Wettbewerbs sind unerlässlich. Gefragt sind hier vor allem Lehrerinnen und Lehrer, mit denen ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch gepflegt wird.



Auch Landtagspräsident Peter Straub ließ sich von der guten Stimmung mitreißen und wirbelte mit den Jonglagentüchern. Sichtlich belustigt bewundern ihn der Vorsitzende des Kuratoriums der Landeszentrale für politische Bildung, MdL Heribert Rech, Landtagsdirektor Dr. Grupp und Direktor Schiele von der Landeszentrale für politische Bildung sowie Gloria von der Akrobatikgruppe. Zum großen Fest im Landtag waren alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer des 40. Wettbewerbs eingeladen. Etwa 450 kamen aus allen Regionen und aus allen Schularten. Auf sie wartete leichte und ernsthafte Unterhaltung, die Gelegenheit Kunststücke zu probieren und die Möglichkeit, zu afrikanischen Rhythmen zu tanzen.

Besonders bedeutsam für die Zweitpreisträgerinnen und Zweitpreisträger sind die Wochenseminare. Mit diesen Se-

minaren wollen Landtag und Landeszentrale für politische Bildung Interesse an politischen Fragen vertiefen und neue Erfahrungen im außerschulischen Bereich ermöglichen. Spaß erleben, neue Freunde finden und Erfolgserlebnisse haben, soll dabei nicht zu kurz kommen.

Der Beirat Schülerwettbewerb des Landtags lobt eine große Zahl von Preisen aus, weil er die Bereitschaft, sich mit politischen Fragestellungen auseinanderzusetzen, unterstützen will. Das finden die jungen Leute toll. Einen der ersten oder gar einen der begehrten Förderpreise zu erringen, bedarf es jedoch großer Anstrengung.

Ein Schülerinnenwettbewerb?

Nachdem es in den Anfangsjahren eine Diskussion gegeben hatte, ob Mädchen überhaupt zum Wettbewerb zugelassen werden sollten – es wurde bestritten, daß sie zur Erörterung politischer Fragestellungen in der Lage seien –, hat sich das Blatt sehr schnell gewendet. Die Damen schufen eindeutige Fakten: Von den 50 Förderpreisen, die seit 1988 verliehen wurden, gingen 28 an Schülerinnen. Wesentlich mehr Mädchen sind interessiert, politische und gesellschaftliche Fragen weiter zu verfolgen, auch in den Seminaren. Mädchen wählen allerdings andere Themen und Arbeitsformen als Jungen.



23 Teilnehmerinnen und Teilnehmer verschiedener Schülerwettbewerbe hatten sich auf Einladung der Landeszentrale für politische Bildung als Festgruppe gefunden. Unter der Anleitung erfahrener Moderatoren übten sie bühnenreife Auftritte für den großen Tag. Sie unterhielten die geladenen Gäste mit Akrobatik, Jonglage, Pantomime und Percussion. Eine weitere Gruppe produzierte eine Multimediashow über den Schülerwettbewerb, deren Echo fantastisch war.

Aus dem umfangreichen Archiv des Schülerwettbewerbs gab es Bild-, Text- und Tonbeispiele in einem Lausch- und Leseraum. Die Vielfalt beeindruckte, denn es gab auch Songs und Hörspiele im Angebot. Die alten Nachlesen waren im Nu vergriffen. Manche Diskussion wurde durch diese Quellen provoziert.



Im Anschluß an ein einleitendes Podium gab es die Möglichkeit der Vertiefung in Gruppen. Dr. Horst Glück geht in seiner Freizeit als Arzt in Katastrophengebiete um zu helfen. Er war schon mehrmals in afrikanischen Ländern und machte die Erfahrung, daß wirksame Hilfe nur unter Berücksichtigung der Mentalität der Einheimischen möglich ist.

Esther Weber-Kranz und Mdl. Dr. Horst Glück berichteten zuerst auf dem Podium über ihren Einsatz für andere. Dieses Thema war gewählt worden wegen des anhaltend hohen Interesses bei den freien Fragestellungen des Wettbewerbs. Und auch beim Fest hörten die jungen Leute aufmerksam zu und nutzten die Chance zur Vertiefung der angerissenen Ausführungen in anschließenden Gruppengesprächen. Eberhard Frohnmeyer vom SWR leitete das Gespräch.

Esther Weber-Kranz, wegen einer Querschnittslähmung an den Rollstuhl gefesselt, erzählte von ihrem persönlichen Umgang mit der Behinderung. Sie errang bereits mehrere Medaillen bei den Paralympics. Sie stellte aber vor allem ihre Bemühungen um die Integration Behinderter durch gemeinsame Sportfeste dar.

Einen ganz anderen Eindruck von Afrika vermittelten Objekte des Linden Museums in Stuttgart. Die Landeszentrale für politische Bildung hatte sie unter der Fragestellung „Vom Palaver zur Entscheidung“ ausgewählt und zu einer kleinen Ausstellung komponiert.

Worauf achten die Prüferinnen und Prüfer?

Kreativität und Eigenständigkeit, Praxisbezug und Anschaulichkeit sind erwünscht. Die Erörterung der Meinungen zur Fragestellung, aber auch eine klare eigene Stellungnahme werden erwartet. Die Arbeit soll eine Gliederung haben und übersichtlich gestaltet sein. Besonders wichtig bei einem Wettbewerb ist die Einhaltung des Themas und der jeweils vorgegebenen Arbeitsform. „Thema verfehlt“ ist ein häufiger Grund für schlechteres Abschneiden. Jede Arbeit wird von unabhängigen Prüferinnen und Prüfern unter Berücksichtigung von Alter und Schulart bewertet. Die Prüfung der Plakate erfolgt durch eine Jury. Die Förderpreise werden durch ein siebenköpfiges Gremium bestimmt.

Der Wettbewerb im Internet

Die Landeszentrale für politische Bildung, Schülerwettbewerb, Sophienstraße 28–30, 70178 Stuttgart (07 11-2 37 13 72) ist zuständig für alle Rückfragen. Die e-mail Adresse lautet (SWB@lpb.bwue.de). Wer Lust zum surfen hat, wähle (<http://www.lpb.bwue.de>) und klicke (Schülerwettbewerb) an.

Reinhard Gaßmann

Gewinner des Wahlquiz erkundeten drei Tage lang den Regierungssitz

Politik hautnah erlebt: Hobbydemoskopen in Bonn

Im Bundestag mit viel Prominenz

„Ich hätte nie gedacht, daß ich den Helmut Kohl einmal sehe“, erzählt Matthias Pugar beeindruckt. Der 14jährige ist offensichtlich von der Ära des bisherigen Bundeskanzlers geprägt – verständlich bei seinem Alter. Bisher hatte Matthias noch keinen anderen Regierungschef in Bonn erlebt als den CDU-Vorsitzenden aus der Pfalz. Die Abwahl von Helmut Kohl hat der Schüler dennoch vorausgesehen – sonst hätte er nicht zu den Gewinnern des Wahlquiz gehört, das die Zeitschrift *Politik und Unterricht* der Landeszentrale für politische Bildung zur Bundestagswahl 1998 ausgelobt hatte. Die 24 besten Hobbydemoskopen erhielten als Belohnung eine Studienreise: vom 10. bis 12. November erkundeten sie mit der Landeszentrale den Bonner Regierungssitz. Hautnah, live und in Farbe erlebten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer das politische Geschehen. Mit seinen 14 Jahren war Matthias jüngstes Mitglied der Reisegruppe. Gefallen hat es dem Schüler am besten im *Haus der Geschichte*. Von der Nachkriegszeit bis zur Gegenwart erlebten die Besucher dort unsere junge Republik. „Das war eine moderne Führung“, lobt Matthias das Museum. – „Es war spitze“, lautet der umfassende Kommentar von Susanne Klein aus Weingarten. Die 16jährige schnitt beim Wahlquiz als Beste ab: Ihre Prognose lag insgesamt nur 2,2 Prozentpunkte

neben dem tatsächlichen Wahlergebnis. Von Politik verstand Susanne also schon vorher etwas. In Bonn habe sie aber auch noch viel gelernt – „mehr als in der Schule“, meint die 16jährige.

Ein Muß in Bonn ist natürlich ein Besuch des Deutschen Bundestags. Einen Tag nachdem der neue Bundeskanzler seine Regierungserklärung vorgestellt hatte, hörten die Wahlquizgewinner eine Debatte über das Gesetz zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte. Im Plenum war einige Prominenz vertreten: von der Tribüne konnten die Zuschauer einen Blick werfen auf Gerhard Schröder, Außenminister Fischer, Finanzminister Lafontaine und weitere Mitglieder der Regierung. Auch die Reihen der Opposition waren zum Beispiel mit Helmut Kohl und Klaus Kinkel gut bestückt.

Persönlich erlebten die Hobbydemoskopen drei Abgeordnete. Die Landeszentrale hatte ein Gespräch mit Ute Vogt (SPD), Klaus Bühler (CDU) und Cem Özdemir (B'90/Die Grünen) organisiert. Sehr offen redeten die Mandatsträger über ihren politischen Alltag. Ute Vogt sitzt seit 1994 im Bundestag – was zunächst einmal eine Umstellung bedeutete. „Ich kann selten irgend jemanden anrufen und sagen, wir gehen heute ins Kino“, erzählte die 34jährige. Es brauche eine Weile, bis sich ein neuer Abgeordneter in der Fraktion zurechtfinde. „Die ersten vier Jahre waren so zum Eingewöhnen“, meinte

Vogt. Die Wahlquizgewinner scheuten sich nicht, den Abgeordneten kritische Fragen zu stellen. Zum Beispiel, warum Cem Özdemir nicht Ausländerbeauftragter geworden sei. Oder ob Ute Vogt in ihrer Fraktion eher zu den Traditionalisten um Lafontaine oder zu den Modernisierern um Schröder gehöre. Wie Klaus Bühler seine Politikkarriere begonnen habe. Vogt, Bühler und Özdemir blieben keine Antwort schuldig. „Das war nicht schlecht, da hat man mal gehört, wie die so denken“, beurteilt Susanne Klein das Gespräch mit den Abgeordneten – die von ihr noch ein Lob abbekommen: „Die sind eigentlich ganz nett“.

Weitere Höhepunkte: Bundesrat und Bundeskanzleramt

Im Bundesrat erfuhren die Quizgewinner am eigenen Leib, wie man sich als Politiker fühlt. Bei einem Rollenspiel fungierten sie als Vertreter der Länder Schleswig-Holstein, Thüringen und Sachsen. Mit anderen Schülern diskutierten die Hobbydemoskopen über die Abschaffung der Wehrpflicht. Ein Mitarbeiter des Besucherdienstes hatte ihnen zuvor die Regeln des Hauses erklärt. Bei Reden im Bundesrat gehe es etwas stiller zu: es gebe keine Zwischenrufe, Unterbrechungen und keinen Beifall. „Geklatscht wird hier nur, wenn der Präsident einem Mitglied zum Geburtstag gratuliert.“ Die Presse bezeichne diese besondere Atmosphäre als „Kammerton des Bundesrats“. Stilgerecht hielten die Wahlquizgewinner Martin Altschwager, Derya Kiran und Sebastian Grimm ihre Plädoyers für oder gegen die Wehrpflicht. Mit „Herr Präsident, meine sehr verehrten Damen und Herren ...“ hatte jeder seine Rede zu beginnen – zum

Schluß hieß es: „Ich danke für ihre Aufmerksamkeit.“

Ein weiterer Höhepunkt der Bonnreise war der Besuch im *Bundeskanzleramt*. An einem ovalen Tisch tagen im Kabinettsaal der Bundeskanzler und seine Minister. Den Sessel des Kanzlers erkennt man an der erhöhten Lehne – er ist als einziger vom Bundestag gewählt, begründete *Heike Hilger* vom Besucherdienst dieses Vorrecht. Gegenüber dem Kanzler sitze immer der Finanzminister, zur Zeit also *Oskar Lafontaine*. „Das hat sich so eingebürgert, damit der Bundeskanzler das Geld immer im Blick hat“, lautete die Erklärung. Im Palais Schaumburg, das heute für repräsentative Zwecke genutzt wird, besichtigten die Wahlquizgewinner das frühere Arbeitszimmer *Konrad Adenauers*. Viele Utensilien aus der damaligen Zeit sind noch vorhanden: zum Beispiel *Adenauers* Aktentasche mit den Fett-

flecken auf der Rückseite. „Adenauer hat jeden Tag sein Butterbrot und seine Thermoskanne mitgebracht“, erzählte *Heike Hilger*. Auf dem Schreibtisch stehen drei verschiedene Zeitanzeiger – *Adenauer* war Uhrenliebhaber. Links gibt es eine kleine silberne Vase, in der immer eine Rose stand. Der erste Paß *Adenauers*, ein Bild der ersten Nachkriegsregierung, handschriftliche Notizen und andere Originaldokumente liegen in einer Vitrine: hier riecht es geradezu historisch.

„Die drei Tage waren gut ausgefüllt“, lobt *Robert Strauß*, mit 52 Jahren der Senior der Reisegruppe. Den Blick hinter die Kulissen der Bonner Politikzentrale hat er genossen: „Im Bundestag hätte ich gern noch eine Weile zugehört.“ Die dreitägige Studienreise war interessant, abwechslungsreich und informativ – darin waren sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer einig.

7000 Hobbydemoskopen hatten ihre Prognose abgegeben

Das Quiz zur Bundestagswahl 1998 war das fünfte in dieser Art, das die Landeszentrale Baden-Württemberg organisiert hatte. Dieses Mal konnte sie eine Rekordbeteiligung vermelden: 7000 Hobbydemoskopen gaben ihre Prognose zum Wahlausgang ab. Das sind 2000 Teilnehmer mehr als noch 1994. Die meisten Tips kamen von Schülerinnen und Schülern und gingen klassenweise in Stuttgart ein – sechs Mitarbeiter waren mit der Auswertung beschäftigt. Allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern gehört ein dickes Lob: viele Prognosen lagen nur hauchdünn neben dem tatsächlichen Wahlergebnis. Manche der Hobbydemoskopen schätzten den Wahlausgang damit besser ein als die offiziellen Meinungsforschungsinstitute.

Karin Brühl



Interessant, abwechslungsreich und informativ fanden sie ihre Studienreise: die Gewinnerinnen und Gewinner des Wahlquiz 1998 vor dem Bundeskanzleramt.

Foto: Brühl

Die Zeitschrift „Der Bürger im Staat“ wird herausgegeben von der LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG Baden-Württemberg. Direktor der Landeszentrale: Siegfried Schiele

Schriftleiter: Prof. Dr. Hans-Georg Wehling, Staffenbergstraße 38, 70184 Stuttgart, Telefax (07 11) 23 71-4 96.

Herstellung: W. E. Weinmann Druckerei GmbH, Raiffeisenstraße 15, 70794 Filderstadt, Telefon (07 11) 7 78 98-0, Telefax (07 11) 7 78 98 50.

Verlag: Verlagsgesellschaft W. E. Weinmann mbH, Postfach 12 07, 70773 Filderstadt, Telefon (07 11) 7 00 15 30, Telefax (07 11) 7 00 15 30.

Preis der Einzelnummer: 6,50 DM, Jahresabonnement 25,- DM Abbuchung.

Die namentlich gezeichneten Artikel stellen nicht unbedingt die Meinung der Redaktion dar. Für unaufgefordert eingesandte Manuskripte übernimmt die Redaktion keine Haftung.

Nachdruck oder Vervielfältigung auf Papier und elektronischen Datenträgern sowie Einspeisung in Datennetze nur mit Genehmigung der Redaktion.

Das *politische* Buch

Stadtentwicklung zwischen Effizienz und Demokratie

Herbert Schneider

*Stadtentwicklung als politischer Prozeß
Stadtentwicklungsstrategien in Heidelberg, Wuppertal, Dresden und Trier
Verlag Leske und Budrich, Opladen 1997,
399 Seiten, DM 58,-*

Stand noch in den 60er und 70er Jahren die stadtplanerische Steuerung des Wachstums im Mittelpunkt kommunalwissenschaftlicher Untersuchungen, so wandte sich die lokale Politikforschung in den 90er Jahren unter dem Eindruck hoher Arbeitslosigkeit, der Finanznot der Städte und angesichts der lokalen Folgewirkungen der Globalisierung neuen Strategien und Konzepten kommunalen Entscheidungshandelns zu. Damit gerät die *community policy* erneut ins Blickfeld der Forschung. Im Gegensatz jedoch zur *Community-power*-Forschung (der Analyse kommunaler Machtstrukturen) wendet sich der Heidelberger Politikwissenschaftler *Herbert Schneider* in seiner empirisch-vergleichenden Studie der Steuerbarkeit lokaler Politik zu, indem er die politischen Institutionen, ihre Machtbeziehungen und die Regelungsmechanismen in den Mittelpunkt stellt.

Am Beispiel von vier Städten (Heidelberg, Wuppertal, Dresden und Trier) wird der Zusammenhang von Stadtentwicklungsstrategien und politischem Entscheidungsprozeß untersucht. Die Auswahl der untersuchten Städte erfolgt nach methodischen und forschungspragmatischen Gründen: jede der untersuchten Städte stellt einerseits einen bestimmten Städtetyp dar, andererseits erlauben die Forschungsergebnisse nur begrenzt eine Generalisierung. Darum ging es dem Verfasser jedoch nicht. Wenn *Schneider* am Schluß seiner Untersuchung zu dem Ergebnis kommt, daß jede Stadt ihre individuelle Struktur und Identität habe und demzufolge die ihr eigene Entwicklungsstrategie finden müsse, dann wird jeder Generalisierungsanspruch hinfällig.

Die Vorzüge der Studie liegen somit im Detail. Der Leser erhält einen faszinierenden, spannend und farbig geschriebenen Einblick in die Innenwelt der Kommunalpolitik der vier Städte, die sich im Spannungsfeld kommunaler Effizienzsteigerung einerseits und Stärkung der Bürgerbeteiligung andererseits bewegt. Hierbei setzt *Schneider* ein vielfältiges methodisches Instrumentarium ein: Expertengespräche, Interviews mit Gemeinderäten, Bürgerumfragen sowie teilnehmende Beobachtungen. Jahrelange Recherchen finden ihren Niederschlag in einer präzisen und zugleich allgemein verständlichen Beschreibung der äußerst komplexen und vielfältigen Politik- und Lebenswelt. Stadtentwicklungspolitik ist mehr als die

Verwaltung des Mangels durch bloßes Krisenmanagement. *Schneiders* Studie zeigt, daß es neben einer nach wie vor praktizierten Perspektivplanung Ansätze einer integrativ-kommunikativen Politik, eines modernen Stadtmarketing und einer nachhaltigen Stadtentwicklung gibt. Es gibt nicht die beste oder wirksamste Stadtentwicklungsstrategie, sondern nur die den lokalen Verhältnissen am besten angemessene. „Was in Trier mit seiner korporativen Tradition möglich ist, verlangt in Heidelberg mit seiner individuellen Streitkultur nach einem anderen Verfahren“. Allerdings sind der Vielfalt und Individualität der Städte politische Grenzen gesetzt. Der Staat hat in den vergangenen Jahrzehnten mit gesetzlichen Regelungen und materiellen Vorgaben in die lokale Politik eingegriffen. Insbesondere die zweckgebundenen Zuweisungen („die goldenen Zügel“) verhindern die Durchsetzung eigenständiger Entwicklungsziele. *Schneider* verweist hier auf den „Experimentierparagraph“ 124 Abs. 1 der 1994 neugefaßten Gemeindeordnung von Nordrhein-Westfalen, der es der Stadt Wuppertal erlaubte, das bisherige Beigeordnetensystem durch eine Geschäftsführung zu ersetzen. Der in Skandinavien eingeleitete Reformprozeß *Free Community Experiments* ermöglicht den Kommunen, auf Antrag Gesetze und Vorschriften außer Kraft zu setzen, damit die Gemeinden Strukturreformen durchsetzen können. Im Spannungsfeld von Effizienz und Partizipation plädiert *Schneider* für ein breit angelegtes Reformkonzept, das den Interessen und Bedürfnissen sowohl der Verwaltung als auch der Bürger gleichermaßen gerecht wird. Zur Stärkung der Verwaltungsspitze bringt *Schneider* (für Großstädte) das Modell der Stadtregierung in die Diskussion und vertritt die Auffassung, daß die Kommunen sich ihre Verfassung selber wählen können sollten. Wie der gefragte Bürger besser an der gesamtstädtischen Entwicklungsstrategie beteiligt werden kann, bleibt allerdings nach wie vor unklar. Den lokalen Korporatismus durch mehr Öffentlichkeit transparent zu machen, überzeugt da schon eher. In den USA sind die *citizen boards* seit langem ein bewährtes Bindeglied zwischen Bürger und Verwaltung. Gemeinderäte geben nachweislich wenig Anstöße für Stadtentwicklungsstrategien, sie verzetteln sich vielmehr allzu oft in Detailfragen. Sie sollten sich deshalb auf ihre eigentliche Aufgabe, die Kontrolle der Verwaltung und auf das Fällen von Grundsatzentscheidungen, konzentrieren. Im Rahmen der Verwaltungsreform sollten sie, so *Schneider*, auch sich selbst einer Reform ihres Selbstverständnisses und ihrer Arbeitsweise unterziehen. Allerdings: wer reformiert schon sich selbst?

Die vom Bundesministerium für Raumord-

nung, Bauwesen und Städtebau eingesetzte Kommission *Zukunft Stadt 2000* kommt in ihrem Bericht zu dem Schluß, daß städtische Entwicklungskonzepte stärker regional orientiert sein müßten. *Schneider* konstatiert ebenfalls diesbezüglich Defizite bei den untersuchten Städten, wobei dieses komplexe Thema richtigerweise im Verlauf der Untersuchung weitgehend ausgeklammert wird. Der abschließende Verweis, daß „Stadtentwicklung als politischer Prozeß“ in „Regionalentwicklung als politischer Prozeß“ übergehen müsse, könnte als Hinweis auf eine Folgestudie verstanden werden.

Die präzise Analyse und die verständliche und anschauliche Beschreibung komplizierter Zusammenhänge machen dieses Werk zu einem Gewinn für den Laien wie für den kommunalpolitischen Fachmann. Mit seinen fundierten Recherchen ist *Schneider* ein vorzügliches Standardwerk gelungen.

Helmut Köser

Aktivierung der ethischen Komponenten

Fred Endres

Maximen der Liebe

R. U. Fischer Verlag, Frankfurt/M.,
140 S., DM 16,80

Fred Endres hat wieder zur Feder gegriffen. Der ehemalige Bürgermeister hat in verschiedenen Publikationen seine wertvollen Erfahrungen weitergegeben und versucht, einen neuen und frischen Geist in viele Amtsstuben zu bringen.

Was trieb ihn jetzt dazu, ein Buch mit dem Titel „*Maximen der Liebe*“ zu schreiben? *Fred Endres* ist nicht zufrieden mit der depressiven Stimmung, die sich wegen vielfältiger Probleme über unsere Gesellschaft zu legen scheint. Er glaubt, daß wir die Schwierigkeiten nicht mit Klagen in den Griff bekommen, sondern durch Aktivierung der ethischen Komponenten, die in jedem Menschen angelegt sind. Vor allem ermuntert er dazu, durch Entfaltung der Liebesfähigkeit zu einem harmonischen und solidarischen Miteinander zu kommen.

Natürlich ist man sehr gespannt, welche Wege der Autor zu so hoch gesteckten Zielen weist. *Fred Endres* entwickelt kein philosophisch-ethisches Lehrbuch, keine neue Verhaltens-Theorie, er stellt lediglich eine ganze Reihe von Tugenden vor (wie Dankbarkeit, Hoffnung, Toleranz, Vertrauen ...) und beschreibt sie mit anregenden und nachdenklich stimmenden Worten. Jede „*Maxime*“ (so *Fred Endres*) wird begleitet von einem tiefgründigen Zitat aus der Feder eines berühmten Philosophen, einer bekannten Schriftstellerin ...

Der Autor verbindet mit den „*Maximen der Liebe*“ keinen wissenschaftlichen Anspruch und sucht auch keine wissenschaftlichen Leserinnen und Leser. Mehr hat er diejenigen im Auge, die für andere Verantwortung haben und die im Alltagsgetriebe einmal innehalten und einige Gedanken bewegen sollten, die in dem Buch vorgestellt werden. Es macht wenig Sinn,

das Buch in einem Stück zu lesen. Dagegen ist es gut geeignet, von Zeit zu Zeit in die Hand genommen zu werden. Es bleibt immer spannend und anregend, quasi ein Dauerbrenner!

Fred Endres glaubt an das Gute im Menschen. Man spürt auch auf allen Seiten etwas von seiner „epikureischen Lebensfreude“, die er uns allen weitergeben will. Manchmal ist man fast erstaunt über den schier grenzenlosen Optimismus und ist froh festzustellen, daß auch tugendhafte und vertrauensvolle Menschen auf den kategorischen Imperativ von *Immanuel Kant* hingewiesen werden.

Wer im Alltag Motivation und Anregung braucht, sollte die „Maximen der Liebe“ in die Hand nehmen. *Siegfried Schiele*

Kleine Geschichte des Kolonialismus

Wolfgang Reinhard

Kleine Geschichte des Kolonialismus
Alfred Kröner Verlag, Stuttgart 1997.
ISBN 3-520-47501-4

Wohl kein geschichtlicher Prozeß hat das Gesicht unserer Welt so nachhaltig geprägt wie die Errichtung europäischer Kolonialreiche in Amerika, Afrika und Asien, denn erst die europäische Expansion seit dem 15. Jahrhundert hat die vielen Welten der Menschen zu der *einen* Welt gemacht, in der wir heute leben. Einer der führenden Historiker dieses weltgeschichtlichen Fundamentalprozesses ist seit seiner vierbändigen „Geschichte der europäischen Expansion“ (1983–1990) der Freiburger Wissenschaftler *Wolfgang Reinhard*. Um einem interessierten Publikum einen handbuchartigen Überblick über dieses Thema zu bieten, legt *Reinhard* erstmals mit seiner „Kleinen Geschichte des Kolonialismus“ eine knappe Gesamtübersicht über die europäischen Kolonialgeschichte vor.

Der zeitliche Rahmen, den *Reinhard* seiner Darstellung setzt, ist sehr breit angelegt: Er reicht von der „Entdeckung“ des Atlantiks durch portugiesische und italienische Seefahrer und Kaufleute im 14. Jahrhundert bis zur Dekolonisation in Rußland und Südafrika in den ersten Jahren unseres Jahrhunderts. Dieser großzügige zeitliche Rahmen verdankt sich einem weiten Kolonialismus-Begriff. Denn *Reinhard*s Darstellung beschränkt sich nicht auf die Geschichte europäischer Kolonialreiche in Übersee, sondern bezieht auch Kontinentalimperien wie Rußland und die USA, Sekundärkolonialismus wie in Israel, Südafrika und Australien sowie den nicht-westlichen, aber mit dem europäischen zusammenhängenden Kolonialismus Ägyptens, Japans und sogar Chinas mit ein.

*Reinhard*s Darstellung weist einen zweiteiligen Aufbau auf, denn immer wieder wird der berichtend-erzählende, chronologisch fortlaufende Teil von ideologiekritischen Reflexionen des Verfassers unterbrochen, in denen gängige kolonialgeschichtliche Erklärungsmodelle auf ihren Wahrheitsgehalt hin abgeklopft und lieb gewordene Mythen – darunter einige Topoi antikolonialistischen Diskurses –

korrigiert werden. Hierzu einige Beispiele:

- Wie *Reinhard* im einleitenden Kapitel (S. 1–7) betont, war die europäische Kolonisation meist kein von langer Hand geplantes Unternehmen, sondern lief nach dem „Prinzip der nicht-intendierten Nebenwirkungen ab“, was dem individuellen Handeln der *men on the spot* und ihren persönlichen Antrieben für Kolonisation und Kolonialismus eine große Bedeutung einräumte.
- Anlässlich der Darstellung der Indianerpolitik in Spanisch-Amerika (S. 70ff.) widerlegt *Reinhard* den im 16. Jahrhundert von den europäischen Rivalen Spaniens und in den letzten Jahren von Indianerromantikern erhobenen Vorwurf, die Spanier hätten unter der Urbevölkerung Amerikas einen Genozid veranstaltet, indem er auf die spanische Kolonialdebatte und die indianerfreundliche Gesetzgebung der spanischen Krone verweist und als eigentliche Ursache für das Massensterben der Indianer die von den Spaniern eingeschleppten Infektionskrankheiten nennt.
- Wie *Reinhard* gelegentlich der Darstellung des Handels mit afrikanischen Sklaven (S. 88–96) betont, wurde dieser nicht nur von der europäischen Nachfrage bestimmt, sondern auch von afrikanischen Anbietern.
- Wiederholt (z.B. auf S. 78, 94f., 122, 187 und 340f.) warnt *Reinhard* davor, die Bedeutung der abhängigen Gebiete in Übersee für den europäischen Aufschwung im Gefolge der Industriellen Revolution seit dem 18. Jahrhundert zu überschätzen.
- Mehrmals (z.B. auf S. 223, 327f. und 343f.) zeigt der Verfasser die Grenzen der Dependenztheorien auf, welche die Unterentwicklung der Länder der sogenannten „Peripherie“ und deren Abhängigkeit von den Zentren der Weltwirtschaft auf die europäische Kolonialherrschaft zurückführen.

Daß *Reinhard* sich wiederholt an antikolonialistischen Klischees und Vorurteilen reibt, ist kein Zufall. Dem Verfasser geht es in seinem Buch darum, sich dem historischen Phänomen Kolonialismus möglichst wertfrei anzunähern. Denn gequälte Anstrengungen einer politisch korrekten Ausdeutung und Wertung des historischen Geschehens widersprechen dem alten Ideal des *sine ira et studio*. So gelangt *Reinhard* zu dem Schluß, sich mit der europäischen Expansion aus eurozentrischer Perspektive zu beschäftigen, erscheine ihm geboten, „weil die Sache selbst“ – die europäische Durchdringung der nicht-europäischen Welt – „eurozentrisch ist“ (S. 340). Doch gilt dieser Schluß nur für die Europäisierung der Welt als ein historisches – und damit unweigerlich der Vergangenheit angehörendes – Phänomen, nicht aber für die nachkoloniale Gegenwart und Zukunft, weil ja die nicht-europäischen Völker im Begriff sind, das längst angeeignete europäische Erbe weiterzuentwickeln: „Die Rede von der ‚Europäisierung der Erde‘ als Inbegriff der Hinterlassenschaft des Kolonialismus ist zwar richtig, aber nur noch im historischen Sinne. Man kann von der ‚Europäisierung der Erde‘ nur noch sprechen wie von der

‚Romanisierung‘ Frankreichs, womit ja auch nicht unterstellt wird, daß es heute in Frankreich noch etwas ‚Römisches‘ gäbe außer Ruinen. Und wenn heute die englische Sprache immer mehr zum Weltkommunikationsmedium wird, dann stehen dabei längst ein amerikanisches oder australisches, ein indisches oder nigerianisches Englisch gleichberechtigt neben ‚The Queen’s English‘. Die Herrschaft des Englischen hat nur noch historisch mit der einstigen Herrschaft Englands zu tun; im Gegenteil, die Dekolonisation hat dazu geführt, daß die Engländer ihrer Sprache enteignet wurden.“ (S. 345)

Dem ideologiekritischen Ansatz entspricht die sprachliche Vorsicht, der sich der Verfasser bei der Präsentation angeblich gesicherter historischer „Fakten“ befleißigt. Daß diese sprachliche Zurückhaltung ihn oftmals den Konjunktiv anstelle des Indikativs verwenden läßt, zeigt eine Kostprobe aus dem Kapitel über den Sklavenhandel: „Außerdem hat es den Anschein, als hätten sich die Afrikaner in ihren häufigen Hungerkrisen mittels Sklavenverkauf überschüssiger Esser entledigt. Die Zwangsmigration des Sklavenhandels hätte Afrika dann in ähnlicher Weise von Bevölkerungsdruck entlastet wie die ‚freiwillige‘ Auswanderung des 18. und 19. Jahrhunderts Europa. (...) Nach einem Modell von Patrick Manning stagnierte die Menschenzahl Afrikas 1700–1850, während sie in anderen Kontinenten rasch anstieg, so daß Afrikas Anteil an der Bevölkerung des atlantischen Raums 1650–1850 von 30% auf 10% gesunken wäre.“ (S. 92; Unterstreichung G.V.)

*Reinhard*s Buch besticht also nicht nur wegen seiner – angesichts der Fülle an Fakten bewundernswerten – sprachlichen und gedanklichen Klarheit. Was dieses Buch zu einem bemerkenswerten Exempel zeitgenössischer Geschichtsschreibung macht, ist vor allem die Tatsache, daß es *Reinhard*s problembewußter Darstellung der verschiedensten Einzelaspekte des europäischen Kolonialismus gelingt, bekannte – aber leider oftmals ideologisch verbrämte und immer noch viel zu selten kritisch hinterfragte – Sachverhalte neu zu betrachten und so zu formulieren, daß weiteres Nachdenken angeregt wird.

Gunther Verheyen

Frauen in der 48er Revolution

Carola Lipp (Hrsg.):

Schimpfende Weiber und patriotische Jungfrauen

Frauen im Vormärz und in der Revolution 1848/49.

Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden 1998.

432 Seiten. DM 78,00

Die erste Auflage dieses Buches, die 1986 herauskam, befaßte sich erstmals mit der Rolle der Frauen in der Revolution von 1848/49. Bis zu diesem Zeitpunkt waren Historiker stets der Ansicht gewesen, Frauen hätten in der Revolution überhaupt keine Rolle gespielt. Daß das Buch trotz des Umfangs und des relativ hohen Preises rasch vergriffen war und nun neu aufge-

legt wurde, spricht für das inzwischen gewachsene Interesse an den Forschungen zur Geschichte der Frauen. Rund um das 150. Jubiläum der Revolution von 1848/49 sind nun auch einige andere Werke zur Rolle der Frau im 19. Jahrhundert allgemein und im Revolutionsgeschehen speziell erschienen.

Im Wintersemester 1983/84 war aus einem Frauenforschungseminar am Tübinger *Ludwig-Uhland-Institut* eine Projektgruppe entstanden, die ganz bewußt die Protagonistinnen der damaligen Frauenbewegung ausklammerten. Die Kulturwissenschaftlerinnen interessierte vielmehr das politische Verhalten und die Einstellung von „Durchschnittsfrauen“ und der Zusammenhang von Politik und Alltag. Sie wollten wissen, „wie Alltagserfahrungen und Lebenssituation von Frauen politisches Handeln strukturierten und wie umgekehrt Politik in den Alltag eingriff“. Dies war nach Ansicht der Wissenschaftlerinnen nur durch detaillierte Mikrostudien zu realisieren. Geographisch beschränkten sie sich auf den württembergischen Raum.

Ein erstes Ergebnis der Recherche war, daß im Rahmen der demokratischen Forderungen Fraueninteressen nicht auf der Tagesordnung standen. Da Frauen dennoch in vielfältiger Weise ins Revolutionsgeschehen eingebunden und politisch tätig waren, untersuchten die Forscherinnen vor allem, welchen Leitbildern und Strukturen weibliche Politik 1848 folgte. Ein radikaler Perspektivwechsel und eine andere Auffassung von Politik war notwendig, um die Perspektive und die Erfahrung der Frauen zu rekonstruieren. Auch wenn manche Frauenaktivitäten aus heutiger Sicht zunächst peripher zu sein schienen, war die Projektgruppe bewußt bemüht, diese Tätigkeiten im Lebenszusammenhang der Frauen zu bewerten.

Die Partizipationsmöglichkeiten der Frauen erweiterten sich vor allem durch die Veränderung der Gesellschaft. So erhielten Frauen erstmals Zutritt zu einer zuvor männlich definierten Öffentlichkeit: Sie konnten (wenn auch nur) als Zuhörerinnen an Parlamentssitzungen – allerdings nicht in Württemberg – und Gerichtsverhandlungen teilnehmen, Vereins- und Volksversammlungen besuchen und gründeten eigenständige Frauenvereine, die in Zeiten schwerer politischer Auseinandersetzungen ein wichtiges soziales Netzwerk waren. Darüber hinaus prägten die Frauen häufig das äußere und innere Erscheinungsbild der revolutionären Bewegung (z.B. als „deutsche Jungfrauen“, die „deutschen Krieger“ die „Ehrenbanner“ überreichten) und sie waren auch Sinn- und Leitbilder politischer Ideen und Bewegungen (z.B. als „Germania“ und andere Allegorien). Da auch das Ziel, Mädchen zur Bürgerin zu erziehen, eine wichtige Rolle spielte, wurde in die Untersuchung der Vorgeschichte der Revolution vor allem die damalige Mädchenbildung und die Partizipation der Frauen am Vereinswesen mit einbezogen.

Untersucht wurden auch Unterschiede im Verhalten von Bürgerinnen und Unterschichtsfrauen. Während die erstgenannten eher bei den Feiern der Revolution zu

finden waren, traten letztere bei „Katzenmusiken“ gegen unliebsame Vertreter der Obrigkeit auf. Der Ärger über das Versagen der städtischen Fürsorge löste in Württemberg bereits im Mai 1847 Brotkrawalle aus, die im wesentlichen von Frauen getragen wurden. Das politische Handeln spielte sich also dort ab, wo die Frauen lebten. Der selbstgestellte Auftrag der Autoren, auch die Unterschichtsfrauen einzubeziehen, kommt bereits im Titel zum Ausdruck: Nicht nur „patriotische Jungfrauen“, sondern auch „schimpfende Weiber“ sollten Inhalt der Untersuchung sein.

Allerdings war die Quellenlage hinsichtlich der Unterschichtsfrauen noch schlechter als bei den bürgerlichen Frauen. Durch Heranziehen von Zeitungen, Gerichts-, Ministerial- und Gemeinderatsprotokollen sowie von Pfarrberichten und Vereinsakten wurden Lebensläufe rekonstruiert. Nicht politische Entscheidungsprozesse und revolutionäre Ereignisse standen im Mittelpunkt der Untersuchungen, sondern sozial- und alltagsgeschichtliche Strukturen politischer Partizipation.

Die 13 Frauen des Forschungsteams haben insgesamt 19 Aufsätze verfaßt – wie das Vorwort berichtet abwechseln in Team- und Einzelarbeit und „nicht immer konfliktfrei“. Der Qualität des Buches hat dies sicher gut getan. Alle Frauen kommen aus der Empirischen Kulturwissenschaft, sie haben aber alle noch mindestens ein anderes Fach studiert. Die als Herausgeberin agierende *Carola Lipp* hat insgesamt fünf Aufsätze verfaßt. Einige der Frauen haben sich mittlerweile durch eigene weitere Forschungen einen Namen gemacht.

Der erste Teil des Buches befaßt sich mit „Kultur und Lebensweise von Unterschichtsfrauen im Vormärz und zur Zeit der Revolution“. Im einzelnen geht es dabei *Carola Lipp* um „Frauen auf der Straße. Strukturen weiblicher Öffentlichkeitsarbeit im Unterschichtsmilieu“ und um „Fleißige Weibslust und liederliche Dirnen. Arbeits- und Lebensperspektiven von Unterschichtsfrauen.“ Neben der „unbotmäßigen Dienstbotin“ (*Margit Stephan*) sind in zwei Aufsätzen die Brotkrawalle von 1847 abgehandelt: „Da war die Weibsperson nun eine der Ärgsten mit Schreien und Lärmen“ von *Sabine Kienitz* über die Ereignisse in Stuttgart und „Dort sah ich, daß nicht Mehl verschenkt, sondern rebelliert wird“ von *Beate Binder* über jene in Ulm.

Im zweiten Teil mit dem Titel „Frauenaktionen und Klassenkonflikte 1848/49“ untersucht zunächst *Carola Lipp* „Katzenmusiken, Krawalle und Weiberrevolution. Frauen im politischen Protest der Revolutionsjahre.“ Speziell mit der Revolution auf dem Dorf im September befaßt sich *Beate Bechtold-Comfortys* Aufsatz „... doch was die Männer unterließen, das sollte jetzt durch Weiber geschehen“. Daß Politik auch im Privatleben durchgesetzt werden kann, beweist der passive Widerstand der Heilbronnerinnen, über den *Getrud Schubert* schreibt: „Verführung zum Treubruch“. War 1847 das nicht vorhandene Brot die Ursache von Krawallen, kam es 1849 in Stuttgart zu einem Milchboykott, den *Beate Binder* unter dem Titel „Die

Farbe der Milch hat sich ... ins Himmelblaue verstiegen“ abhandelt.

„Bürgerliches Frauenleben und Frauensozialisation“ werden im dritten Teil des Buches behandelt. Dabei geht es zum einen um das Frauenbild der württembergischen Presse, das *Elisabeth Sterr* unter dem Titel „Hat nicht Gott ... euch eure Stellung zum Manne angewiesen?“ darlegt. Schulbildung und Mädchenerziehung in Württemberg sind Inhalt des Aufsatzes von *Steffi Cornelius*, die diesen mit dem Motto „... ihr werdet nicht nur Hausfrauen, sondern auch edle Bürgerinnen erziehen“ versieht.

Daß Frauenvereine eine Angelegenheit der bürgerlichen Politik waren, weist das vierte Kapitel nach. „Thäterinnen der Liebe“, überschreibt *Sabine Rumpel-Nienstedt* ihren Aufsatz über die Frauen in Wohltätigkeitsvereinen. Die Hoffnung auf „Die Erlösung des weiblichen Geschlechts“ veranlaßte Frauen dazu, in deutschkatholischen Gemeinden mitzuwirken (*Alexandra Lotz*). Den Aspekt der Frauen in politischen Frauenvereinen und ihre Aktivitäten 1848 bis 1850 bearbeitet *Eva Kuby*. Im vierten Aufsatz dieses Kapitels schreibt *Carola Lipp* über Frauen und Öffentlichkeit, nun über „Möglichkeiten und Grenzen politischer Partizipation im Vormärz und in der Revolution 1848.“

Um Themen, die normalerweise nicht von Historikern – und auch nicht von Historikerinnen – bearbeitet werden, geht es im letzten Teil des Buches. „Aecht deutsche Weiblichkeit“ nennt *Sabine Kienitz* ihre Untersuchungen über Mode und Konsum als bürgerliche Frauenpolitik. Daß Fahnensticken eine politische Funktion haben kann, weist *Tamara Citovics* nach, was die Frauen als „Bräute der Revolution und ihre Helden“ erscheinen läßt. Mit den drei Begriffen „Liebe, Krieg, Revolution“ faßt *Carola Lipp* Geschlechterbeziehung und Nationalismus zusammen. Abschließend untersucht *Andrea Pollig* die allegorischen Frauendarstellungen in der politischen Karikatur des „Eulenspiegel“ 1848–1850: „Germania ist es, – bleich und kalt ...“.

Insgesamt machen die größtenteils mit Zitaten bestückten Titel der Aufsätze neugierig, sie sind auch gut zu lesen. Der Anhang mit knapp 30 Seiten beinhaltet zum Nachschlagen eine Zeittafel der allgemeinen Geschichte von 1805 bis 1866. Daneben gibt ein umfangreiches Literaturverzeichnis Gelegenheit, ggf. einzelne Spezialthemen weiterzuverfolgen.

Angelika Hauser-Hauswirth

Die Mergentheimer Juden

Hermann Fechenbach
Die letzten Mergentheimer Juden
Verlag der Tauber Zeitung GmbH & Co.,
Bad Mergentheim 1997
216 S., DM 22,80

Bezugsquelle: Kultur- und Verkehrsamt
der Stadt Bad Mergentheim

Anläßlich des 100. Geburtstags von *Hermann Fechenbach* hat die Stadt Bad Mergentheim einen Nachdruck seines Buches „Die letzten Mergentheimer Juden“ veranlaßt.

In seinem Buch zeigt *Fechenbach* zunächst die bewegte Geschichte der Mergentheimer Juden im Laufe der Jahrhunderte auf. Sie war gekennzeichnet von Verfolgung und Benachteiligung. Weiter berichtet *Fechenbach* über die Anfänge seiner eigenen Familie in Bad Mergentheim in den zwanziger Jahren des 19. Jahrhunderts. Er gibt auch einen interessanten Einblick, wie jüdische Feste in seiner Familie gefeiert wurden, z.B. das *Pessach*-Fest zur Erinnerung an die Befreiung aus Ägypten oder *Rosch Haschanah*, das jüdische Neujahrsfest.

Fechenbach selbst wurde 1897 geboren, im Ersten Weltkrieg schwer verwundet und in der NS-Zeit als Künstler und Jude aus der Reichskammer der bildenden Künste ausgeschlossen. Während seine Eltern und drei seiner Brüder emigrierten, wurde seine Zwillingschwester 1942 im KZ vergast. Er selbst fand schließlich eine neue Heimat in England, nachdem ihm die Auswanderung nach Palästina verwehrt worden war.

Das Buch enthält eine Liste der Mitglieder der israelitischen Gemeinde in Bad Mergentheim von 1933–1942. Hinter den Namen steht jeweils das Schicksal der einzelnen Personen; einige emigrierten, viele wurden aber auch deportiert oder umgebracht. Am Schluß des Bandes finden sich Erlebnisberichte aus der NS-Zeit von emigrierten Mergentheimer Juden. Das Buch wird illustriert von eindrucksvollen Holzschnitten des Autors. Es gibt einen wertvollen Einblick in die Geschichte der Juden in Bad Mergentheim, vor allem auch während der NS-Zeit, und Fechenbach macht dies an authentischen Schicksalen lebendig.

Heike Schmid

Frauen in der Politik

Birgit Mayer

Frauen im Männerbund

Politikerinnen in Führungspositionen von der Nachkriegszeit bis heute

Campus Verlag Frankfurt/M., 393 Seiten, DM 68,-

Frauen in verantwortungsvollen politischen Positionen sind noch immer eine Ausnahme. Auch heute werden politische Führungspositionen vorwiegend mit Männern besetzt. Das Ergebnis der aktuellen Koalitionsverhandlungen bei der Besetzung der Ministerämter macht die Situation abermals deutlich: lediglich fünf von 15 Ministerämtern wurden mit Frauen besetzt. Auch bei den Spitzenfunktionen, die von der SPD neu zu besetzen waren, wurde keine Frau berücksichtigt. Die Thematik des Mangels von Frauen in verantwortungsvollen Positionen ist nicht neu, an ihrer Aktualität hat sich jedoch nichts geändert.

Der „Spezies“ Politikerinnen nähert sich *Birgit Mayer* in ihrem Buch über eine ganze Zeitspanne. Ihr Augenmerk liegt auf Frauen aus Baden-Württemberg, die zwischen 1949 und 1991 im Bundestag waren. *Birgit Mayer* ist dabei dem Selbstverständnis der Frauen auf der Spur:

Haben Frauen ein anderes Verhältnis zur Politik als ihre männlichen Kollegen?

Um mehr über das Verständnis und die Arbeit der Frauen zu erfahren, ging *Birgit Mayer* auf zumindest zweifache Weise vor. Zum einen analysierte sie die inhaltliche Arbeit der Frauen im Bundestag: Sie beschäftigte sich mit den Themen, die von Frauen aufgegriffen werden und zu denen Sie sich im Bundestag zu Wort melden. Zum anderen, und das umfaßt den Hauptteil des Buches, suchte *Mayer* den direkten Kontakt zu den Frauen selbst, indem sie ausführliche Interviews führte. In jeweils einzelnen Kapiteln werden acht Frauen aus verschiedenen Generationen und verschiedenen Parteien zu ihrer Herkunft, ihrer politischen Sozialisation, ihrer Partei-Sozialisation, ihrer Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag, ihrer Frauenspezifität und ihrer persönlichen Situation befragt. Sehr detailliert und ausführlich, vielleicht etwas zu ausführlich, stellt *Birgit Mayer* die einzelnen Frauen, deren Biographien und politische Arbeit dar, auf der Suche nach einem frauenspezifischen Politikverständnis.

Neben dem eigentlichen Interview gewährt *Birgit Mayer* den Leserinnen und Lesern Einblick in ihre persönlichen Eindrücke während der Interviews. Die sogenannte „Nachlese“ von *Birgit Mayer* eröffnet den Blick hinter die Kulisse, auf die Begleitumstände der Interviewsituation. *Mayer* wählte damit ein sehr geeignetes Instrument, um die Politikerin als Person transparenter zu machen, auch wenn es sich dabei um sehr subjektive Eindrücke der Autorin handelt.

Warum haben sich die Frauen in eine politische Führungsposition begeben? Die Antworten sind vielfältig: „... in den Bundestag wurde ich geholt, ich wollte nicht ...“, „man muß selber was tun in der Demokratie, gerade für Frauen ist das wichtig!“, „Politik ist eine Sucht wie das Rauchen“ oder „Ja, ich möchte Minister werden“.

Eine unterschiedliche Motivation wird für *Mayer* bei Frauen aus verschiedenen Generationen deutlich. Sie spiegeln jeweils das Frauenbild der Generation wider. Politikerinnen der Nachkriegszeit nehmen sich selbst als „unpolitisch“ wahr. Ihr Handeln war geprägt durch die Überzeugung, daß die Notwendigkeit besteht, in einer schweren Zeit zu helfen und ein stark ausgeprägtes Verantwortungsgefühl. Die politische Karriere hat sich dann eher zufällig ergeben. Politikerinnen der jüngeren Generation sind in Ihren Ambitionen auf eine politische Karriere nicht mehr so bescheiden. Sie äußern Ehrgeiz, Ansprüche auf eine politische Führungsposition und den Willen etwas zu bewegen.

Wo stehen Politikerinnen heute?

Wurde die politische Kultur durch das verstärkte Mitwirken von Frauen verändert, oder sind die Frauen durch das männlich geprägte System vereinnahmt und gezähmt worden?

Birgit Mayer stellt diese verschiedenen Positionen dar, scheut aber selbst eine klare Aussage: Sie hat keine anderen Politik- und Führungsstil gefunden. Allerdings sagt *Mayer* auch: „Andererseits ist zu sagen, daß wir ein anderes Politikver-

ständnis von Frauen *nicht nicht* gefunden haben.“

Sie kommt zu dem Schluß, es sei notwendig, das von ihr gesuchte andere Politikverständnis von Frauen nach Kriterien wie Kommunikationsstil, thematische Schwerpunkte oder die Bezogenheit auf Personen außerhalb der Politik weiter aufzuschlüsseln und diese Kriterien langfristig weiter zu beobachten. Nur dadurch sei eine Abklärung möglich, ob Frauen ein eigenes Politikverständnis haben.

Mayer leistet eine wertvolle Bestandsaufnahme des momentanen Verständnisses von Frauen im Bundestag. Die Ergebnisse, die *Mayer* für Baden-Württemberg formuliert, lassen sich sicher auf die Situation in ganz Deutschland übertragen. Eine klare Position der Autorin selbst und ihre Bewertung der Situation von Frauen in politischen Führungspositionen wäre wünschenswert gewesen.

Eines ist auf alle Fälle deutlich geworden: um das Verständnis von Frauen in der Politik transparenter zu machen, gibt es noch viel zu tun, für die Forscherinnen und Forscher, aber auch für die Politikerinnen selbst!

Anja Scholz

Von Sibirien nach Tschetschenien: Eine Lebensreise

Sergej Kowaljow

Der Flug des weißen Raben

Rowohlt Berlin GmbH, Berlin 1997

Sibirien und Tschetschenien sind Schauplätze des Leidens und Handelns *Kowalevs* und zugleich Symbole der sowjetischen und russischen Politik. Sie sind Stationen, die das „zweite und dritte Leben“ des Menschenrechtlers kennzeichnen: das Leben des Dissidenten und das des Politikers im Präsidium des Obersten Sowjets Rußlands, später dann in der Duma und im Präsidentenapparat als Bevollmächtigter für Menschenrechte. Eingedenk eines russischen Sprichwortes fühlt *Kowalev* sich in der Politik als weißer Rabe unter schwarzen, hält aber um der Sache willen ein paar Jahre durch.

Das „erste Leben“, von dem der Verfasser spricht, ist das eines Naturwissenschaftlers. Wie andere bedeutende russische Menschenrechter, vor allem *Sacharow* und *Orlow*, vollzog auch er den Schritt vom Wissenschaftler zum Dissidenten. Schon früh allerdings, bereits in der Schule, war sein Gerechtigkeitssinn und seine Aufmerksamkeit für die bedrückenden politischen Verhältnisse, in denen er aufwuchs, geweckt worden. Gerade deshalb entschloß sich der vielseitig Begabte für die Laufbahn des Naturwissenschaftlers, in der er sich geringere politische Zwänge erhoffte. Doch die Ansprüche des totalitären Staates durchdrangen auch diese Disziplinen und stellten sich dem jungen Biologen in den Weg. Die von der Partei organisierten Kampagnen gegen westliche und „kosmopolitische“ Einflüsse, das absurde Theater um die – als Triumph der sowjetischen Wissenschaft über die westliche – ausgegebenen aberwitzigen Theori-

en des „Genetikers“ *Lyssenko* verfehlten ihre Wirkung auf den jungen Wissenschaftler nicht. Scharfblickender als mancher andere Dissident wurde er schon in dieser Zeit zum entschiedenen Gegner nicht nur Stalins, sondern auch des Leninismus.

Die klar gegliederten Abschnitte im Lebensbericht *Kovalevs*, seine Schritte vom Wissenschaftler zum Dissidenten, vom verfolgten Menschenrechtler zum Mitstreiter der Perestrojka und schließlich der Streit mit der russischen Staatsführung und vorherrschenden politischen Strömungen des Landes Tschetschenien bilden insgesamt ein faszinierendes zeitgeschichtliches Dokument. In jedem der vier Teile setzt sich der Autor mit dem Grundübel unseres Jahrhunderts auseinander: dem Totalitarismus, seinen Vollstreckern und Mitläufern. Kompromißlose Ablehnung des Unterdrückersystems wird ohne moralisch belehrenden Tonfall vorgetragen. Vielmehr erläutert *Kovalev* zu jeder Epoche seines Lebens, wie er schmerzhaft um die persönlichen Entscheidungen rang, die ihm dann unabweisbar erschienen. Bescheidenheit und Menschlichkeit, die auch die Brücke offen läßt zu denen, die sich anders verhielten als er selbst, kennzeichnen seinen Bericht. Auch die eigene Haltung und die der übrigen Dissidenten unterzieht er einer ständigen kritischen Überprüfung.

Das beherrschende Thema im Leben *S. Kovalev* sind die Menschenrechte und der Kampf für eine nicht nur formale, sondern lebendige Demokratie, die den Schutz der Menschenrechte gewährleistet. In verschiedenen Funktionen tritt *Kovalev* nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion für diese Ziele ein: Als Mitvorsitzender der sowjetischen Delegation auf der Moskauer Konferenz der KSZE-Staaten über Menschenrechte nach dem August 1991, als Präsidiumsmitglied des Obersten Sowjets bis zum September 1993 und als Vorsitzender der Menschenrechtskommission beim Präsidenten der Rußländischen Föderation bis zum Januar 1996, ferner auch außerhalb Rußlands als Mitglied der parlamentarischen Versammlung des Europarates. An vielen Stellen seines Buches bringt *Kovalev* die Schwierigkeiten der angestrebten Demokratie in seinem Heimatland – die bis heute andauern und eine Dauerkrise der russischen Politik und Gesellschaft beschreiben – auf den Punkt: Das kleine Häufchen echter Demokraten, dem es um die Sache geht, steht im Parlament gegen eine große Mehrheit verschiedener Gruppierungen, die die Demokratie nur als formales Spiel um die Macht begreifen und handhaben. Persönliche Bindungen und Verbindungen, Cliquen im Windschatten eines starken Mannes, sind in diesem Spiel viel schlagkräftiger als z. B. Parteiprogramme. Die unheilvolle Allianz zwischen Chauvinisten und Kommunisten, die auch die heutige Staatsduma dominiert und von Strömungen in der Bevölkerung durchaus unterstützt wird, schafft ein machtvolles Hindernis auf dem Weg zu Reformen und einer Festigung der jungen russischen Demokratie. Mit seinen Einschätzungen und seinen eigenen Erlebnissen in der russischen Parteipolitik ist

Kovalev eine wichtige historische Quelle. So wird auch jeder, der Klarheit sucht über die jetzige Rolle des russischen Präsidenten, an diesem Erfahrungsbericht nicht so leicht vorbeikommen. *Kovalev* würdigt die großen Verdienste *Jelzins* im Kampf gegen Reaktion und Neostalinismus in der Endzeit der Sowjetunion und den Jahren danach. Er bescheinigt ihm aber mangelndes Verständnis für die Grundlagen der Demokratie. So sind die Menschenrechte für *Jelzin* etwas „außerpolitisches“. *Jelzins* Rückwendung zu autoritären Prinzipien und imperialen Grundlinien der russischen Politik nach 1993 sieht *Kovalev* bestimmt vom Kampf um die Macht: Der Präsident ging mit den stärkeren Bataillonen, arrangierte sich mit vorherrschenden politischen Auffassungen in der russischen Bevölkerung, die noch reichlich demokratiefiern, autoritär und nationalistisch sind.

Die Vorgänge um den „Oktoberputsch“ 1993 schildert der Autor aus hautnahe eigenen Erleben heraus, war er doch bis zum Dekret *Jelzins* zur Auflösung des Parlaments in dessen Reihen. *Kovalevs* neutrale Haltung bei den Auseinandersetzungen brachte ihn bei demokratischen Freunden in Mißkredit. Er mißbilligt die Politik der harten Hand und das militärische Durchgreifen *Jelzins* im Oktober 1993, wenngleich er eine Notlage des Präsidenten und der Reformkräfte anerkennt. Ein tiefer Graben trennt ihn von den Nationalisten und Kommunisten um *Chazbulatov* und *Ruschkoi*, die die Idee der „Geschlossenheit“ des russischen Volkstums über die „formale Demokratie“ stellten, auf deren Regeln sie sich gleichwohl im Kampf um die Macht beriefen.

Mit vollem Einsatz widmet *Kovalev* sich dem Versuch, den Tschetschenienkonflikt, soweit es in seiner Macht steht, beizulegen. Seine Mittel sind Berichterstattung, Protest gegen die russischen Hintermänner dieses Krieges und der Appell an die Weltmeinung. Er begibt sich mitten in den Brennpunkt der Ereignisse und setzt sein Leben mehr als einmal aufs Spiel. Unbestechlich wie auch sonst legt *Kovalev* sein eigenes Urteil über den Krieg im Kaukasus dar. Ganz entschieden verurteilt er Terrorakte der tschetschenischen Kämpfer, aber die fast alleinige Verantwortung für diesen Krieg schreibt er der russischen Regierung zu. Tschetschenien kennzeichnet er als einen „Wendepunkt in der russischen Geschichte der letzten Jahre“, das Blutvergießen als eine „entschiedene Abwendung der neuen Herrschaftselite von den demokratischen Werten“. In dieser Sicht hat der verfassungswidrig durchgeführte Krieg gegen ein kleines kaukasisches Bergvolk eine herausragende Bedeutung und betrifft ganz Rußland und damit auch die internationale Politik viel stärker, als seine Begrenztheit es nahelegt.

Tschetschenien und die Festigung der *Jelzin*-Autokratie war ein harter Schlag für die Demokraten in Rußland, vielleicht sogar ein Menetekel für die weitere Entwicklung, aber der Richtungskampf in Rußland ist zum Glück noch nicht entschieden. *Kovalev* selbst weist auf Grundlagen der rußländischen Demokratie hin, die die Bewährungsprobe bestanden

haben: Presse- und Informationsfreiheit, ein konkurrierendes Parteiensystem und Wahlen, die als frei bezeichnet werden können. Entscheidend ist für den unheimlichen Mahner die Frage, ob es gelingt, eine Rechtsordnung in Rußland zu verwirklichen, die – auf der Aufklärung fußend – die Menschenrechte schützt. Ausführlich widmet er sich der Frage, weshalb die Auseinandersetzung mit der totalitären Vergangenheit in Rußland auf halben Wege stecken geblieben ist. Unheilvoll und gänzlich unvereinbar mit den Idealen einer humanen Werte- und Rechtsordnung ist für *Kovalev* die Renaissance der kommunistischen Partei Rußlands, die – anders als sonst in Osteuropa – noch nicht einmal als „postkommunistisch“ oder als linkssozialistisch-demokratische Nachfolgepartei der alten Partei ins Leben trat, sondern die alten Traditionen unmittelbar fortsetzt, dabei besonders den „Sowjetpatriotismus“ russisch-nationalistischer und sogar chauvinistischer Prägung hochhält. In diesem Zusammenhang beklagt *Kovalev* das Ausbleiben einer radikalen Verurteilung der kommunistischen Verbrechen, er scheut dabei den Vergleich mit der Nazi-Partei nicht. Dennoch sieht der Autor die Vollendung der begonnenen demokratischen Reformen und den Eintritt Rußlands in die zivilisierte Menschheitsgesellschaft noch als offene Möglichkeit an.

„Von Sibirien nach Tschetschenien“: mit diesem Titel umgreift der Verfasser nicht nur seinen Lebensweg in drei Etappen, er nimmt diese ominösen Begriffe als Symbole für tragische Fehlentwicklungen seit 1917. Doch im Blick hat *Kovalev* nicht nur die sowjetische und russische Geschichte unseres Jahrhunderts, sondern den gesamten geschichtlichen Horizont Rußlands als einen tausend Jahre langen Irrweg. Den Hauptgrund für Rußlands zivilisatorische Rückständigkeit gegenüber dem Westen sieht er in der Verherrlichung des Staates und seiner Bürokratie, dem traditionellen russischen Etatismus. Doch weist er auch auf andere russische Traditionen hin, die dem diametral widersprechen: radikale Suche nach Wahrheit und Gerechtigkeit ist ein kennzeichnendes Merkmal der russischen Geistesgeschichte der Neuzeit. *Kovalev* ist ein würdiger Vertreter seines Volkes. *Ernst Lüdemann*

Die mittelasiatischen Nachfolgestaaten der SU

Colin Thubron

The Lost Heart of Asia

London 1995. Penguin Books. 374 Seiten,
Taschenbuch. ISBN: 0-14-024619-3,
6,99 brit. Pfund.

Der Niedergang der Sowjetunion und die Entstehung eigenständiger Staaten aus der Konkursmasse der einstigen Weltmacht rückte eine Reihe von Regionen in unser Bewußtsein, die über Jahrzehnte durch die politischen Realitäten weitgehend unbeachtet geblieben waren. So auch das Herz Asiens, das Gebiet der mittelasiatischen Republiken Usbekistan, Turkmenistan, Tadjikistan, Kirgisistan und Kasachstan. Wohin, so fragt sich der Autor, geht die künftige Entwicklung dieser am südlichen Rand der ehemaligen Sowjetunion gelegenen asiatischen Binnenstaaten? Welche Ideen werden sich als Leitlinien bei der Suche nach einer neuen Identität behaupten? Die nationale, eventuell auch nationalistische Idee, die islamische – wobei die Entscheidung zwischen einer tendenziell säkularen und einer tendenziell fundamentalistischen Ausrichtung abzuwarten ist – oder weiterhin die kommunistische Idee? Der Engländer Colin Thubron hat sich diesen Fragen nicht in Form eines politikwissenschaftlichen Werkes genähert, sondern einen auf sehr feinen und detaillierten Beobachtungen basierenden Reisebericht über seine mehrmonatige Odyssee durch die fünf genannten Republiken des Jahres 1991 verfaßt. Thubron erzählt von Menschen, denen er begegnet ist und deren individuelle Schicksale, Nöte und Probleme stellvertretend für die Zerrissenheit und Orientierungslosigkeit der gesamten Region stehen. Immer wieder begegnet er dem Problem der Identitätslosigkeit all jener, deren familiäre Verhältnisse die ethnischen und nationalen Grenzen überschreiten. Solange die Sowjetunion existierte, lebten die Nachfahren russisch-kasachischer, uigurisch-karakalpakischer oder tadjikisch-turkmenischer Mischehen als „Sowjetmenschen“ in einer Gesellschaft, die nach offiziellen, ja sogar nach verfassungstragenden Verlautbarungen die ethnischen Trennlinien überwunden und eben den Sowjetmenschen als neuen Typ geschaffen hatte. Doch die über Mittelasien nach dem Zerfall des Sowjetreiches hereinbrechende Realität strafe diese Behauptung ebenso Lügen wie die analogen Entwicklungen an den westlichen Rändern der ehemaligen Weltmacht. Thubrons Reisebericht erschöpft sich aber nicht in dieser Situationsbeschreibung, er vermittelt darüber hinaus tiefe Einblicke in die Geschichte, schildert kenntnisreich historische Ereignisse, Entwicklungen und Blütezeiten der Region, die untrennbar mit den Städten Samarkand, Buchara und Taschkent verknüpft sind, klärt auf über Prozeß und Wesen des russischen Imperialismus und weist vor allem immer wieder darauf hin, daß die Völker Mittelasiens in der Vergangenheit zwar eine ethnische, eine religions- und familiengebundene, nicht aber eine nationale Identität ent-

wickelten, was ihnen die heute erforderliche Neuorientierung umso mehr erschwert und zudem – gleichsam als überzogene Reaktion auf das Defizit einer historisch verwurzelten identitätsstiftenden Orientierung – die Gefahr nationalistischer Lösungen birgt. Thubron gelingt es, die komplexe, nicht nur von der nachhaltig wirksamen Identitätskrise bestimmte, sondern auch von sozialen, wirtschaftlichen und massiven ökologischen Problemen dominierte Realität Mittelasiens dem Leser in einer Form darzulegen, die ihn mitten in das Geschehen hineinführt, ihn am Alltagsleben teilhaben läßt. Thubrons meisterhaft erzählte Begegnung mit der Wirklichkeit in diesem Teil der Welt ist jedem zu empfehlen, der sich – unter welchem Aspekt auch immer – mit diesem Raum beschäftigt, und sollte unbedingt ins Deutsche übersetzt werden.

Thomas Hoffmann

Indien im Umbruch

Gerhard Schweizer

Indien. Ein Kontinent im Umbruch

Verlag Klett-Cotta, Stuttgart 1995, 293
Seiten, DM 38,-.

Um es vorwegzunehmen: Was Gerhard Schweizer zum „unerschöpflichen Thema Indien“ mit diesem Buch vorlegt, zählt sicher zu den empfehlenswertesten Beiträgen über die aktuelle politische und gesellschaftliche Realität auf dem Subkontinent in den letzten Jahren. Kenntnisreich und souverän im Umgang mit den Fakten, klar in der Analyse, unterhaltsam und flüssig in der Darstellung und sicher im Urteil legt Schweizer die drei zentralen aktuellen Konfliktebenen offen, welche die indische Gesellschaft durchziehen und deren künftige Entwicklung prägen werden: der Religionskonflikt, der Kastenkonflikt und der Separationskonflikt.

Immer wieder wählt der promovierte Kulturwissenschaftler Schweizer Gesprächssituationen, persönliche Erlebnisse und Beobachtungen aus seiner langjährigen Indieneinfahrung als Ansatzpunkte, um die komplizierte und konfliktträchtige gesellschaftliche Realität Indiens mit Hilfe erhellender Rückgriffe auf die historische und politische Entwicklung bzw. die religiös-philosophischen Hintergründe zu verdeutlichen. So vermittelt Schweizer in dem wohl am besten gelungenen Kapitel „Annäherung an die fremde Religion“ dem Leser anschaulich und religionsphilosophisch fundiert den Gegensatz zwischen dem abendländisch-westlichen „Prinzip des entweder-oder“ und dem hinduistischen „sowohl-als-auch-Prinzip“, das eine prinzipielle Toleranz anderen Göttern gegenüber zur Folge hat. Trotz dieser Toleranz in Fragen der Religion sieht Schweizer aufgrund des gleichzeitigen Dogmatismus der hinduistischen Weltsicht in sozialen Fragen Indien vor einer zweifachen Zerreißprobe. Zum einen erfuhren die religiösen Konflikte zwischen indischen Moslems und neo-hinduistischen Strömungen, wie sie sich im

Dezember 1992 bei der Zerstörung der Babri-Moschee in Ayodhya entluden, durch die parteipolitische Programmatik etwa der *Bharatiya Janata Party* (BJP), der Indischen Volkspartei, eine nicht zu unterschätzende Etablierung. Und zum anderen sind in zunehmendem Maß Konflikte zwischen Angehörigen der Hochkasten und der *Shudras*, der niederkastigen Handwerker, zu konstatieren. Letztere entzündeten sich vorrangig an der verfassungsrechtlich verankerten „Quotenregelung, wonach Niederkastige und Kastenlose 27 % aller Arbeitsplätze in den staatlich geführten Betrieben, Restaurants und Büros zu bekommen haben“, wodurch sich wiederum bedürftige Angehörige höherer Kasten massiv benachteiligt sehen. Sollten zu Reichtum gelangte „Unberührbare“, wie die für die Leichenverbrennung zuständige Dom-Kaste, in Zukunft auch auf politischem Gebiet Rechte einfordern, wird diese Dimension des innerindischen Konfliktes noch verschärft werden. Zwar benennt Schweizer auch die separatistischen Tendenzen der Sikhs im Punjab, der Kashmiris im Nordwesten und verschiedener ethnischer Gruppen in Assam und anderen nordostindischen Bundesstaaten als weitere Konfliktlinien, beurteilt diese aber als zu schwach, um „Indiens einigende politische Klammer zu sprengen“. Doch Schweizers Buch ist nicht nur für den primär politisch an Indien Interessierten von Gewinn, sondern gleichermaßen als hervorragende Einführung in die verschiedensten Facetten der „größten Demokratie der Welt“ zu empfehlen.

Thomas Hoffmann

Chinas jüngste Geschichte im Bild

Jonathan D. Spence & Annping Chin

Das Jahrhundert Chinas

München 1996, Bertelsmann Verlag,
264 Seiten, 98,- DM

Dokumente, Akten, Reiseberichte, Tagebuchaufzeichnungen und Briefe ermöglichen es uns zwar, eine Vorstellung von vergangenen Zeiten zu entwickeln, doch keines dieser Quellenmaterialien kann eine so lebendige und authentische Vorstellung von der zur Geschichte gewordenen Vergangenheit vermitteln wie das Bild, wie die Photographie. Weltweit durchforsteten die Autoren – beide an der *Yale University* in den USA als Historiker (*J. Spence*) bzw. als Kulturwissenschaftlerin (*A. Chin*) tätig – Archive, Museen und private Sammlungen und stellten das Gefundene, bislang weitgehend unveröffentlichte Bildmaterial zu einem Band zusammen, der in faszinierender, oftmals auch schockierender, stets aber eindrucksvoller Weise die Geschichte Chinas im vergangenen Jahrhundert widerspiegelt. Einsetzend mit dem „Ende des Kaiserreiches“ wird ein Blick in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts (1849–1906) und damit in eine im Niedergang begriffene Welt des alten, von Zeremoniell, Zöpfen und Lilienfüßen geprägten China gewährt. Orientiert an ereignisgeschichtlichen Eckpunk-

ten folgen weitere elf, jeweils einen Zeitraum von drei bis zehn Jahren umfassende Kapitel, welche die markantesten politischen sowie sozialgeschichtlichen Entwicklungen illustrieren, die das Reich der Mitte im 20. Jahrhundert durchlief: etwa „Die Herrschaft der Guomindang“, „Der Krieg mit Japan“, „Der große Sprung, die große Hungersnot“, „Die Kulturrevolution“ und „Der Druck des Neuen“. Den Mühen des ländlichen und der Enge des städtischen Lebens, den Traditionen, sozialen Hierarchien sowie der Öffentlichkeit und den Grausamkeiten der chinesischen Strafmaße kann sich der Betrachter durch die Eindringlichkeit der Aufnahmen nicht entziehen. Erschauern lassen vor allem die sich wie ein roter Faden durch das Buch ziehenden Aufnahmen von Exekutionen, die von den sich über mehrere Tage erstreckenden Strangulationen der Delinquenten über Enthauptungen und

das Begraben bei lebendigem Leib bis hin zur Erschießung einer Schieberin in unseren Tagen reichen. Ein anderer thematischer Aspekt kreist um die sich verändernde Rolle der Frau in der chinesischen Gesellschaft. So belegen Großaufnahmen von „Lilienfüßen“ um die Jahrhundertwende die Verstümmelung der Frau zum Gefallen des Mannes, während Bilder aus dem Shanghai der zwanziger Jahre sowohl die zunehmende Verwestlichung des städtischen Lebens als auch die damit einhergehende beginnende Emanzipation der Frau dokumentieren – auch wenn diese Erscheinungen nicht als Massenphänomen verstanden werden dürfen. Photographien von protestierenden Studentinnen auf dem Platz des Himmlischen Friedens, von einem ausgesetzten weiblichen Säugling sowie von einer das moderne und wohlhabende China repräsentierenden Dame aus Shanghai schlagen den

Bogen zur aktuellen ambivalenten Situation der Frauen in der chinesischen Gesellschaft. Armut und Unterdrückung, Erniedrigung während der Kulturrevolution sowie technologische, kulturelle und gesellschaftliche Veränderungen sind nur einige der Vielzahl weiterer Aspekte, die der Band berücksichtigt. *Jonathan Spence* und *Annping Chin* legten mit dieser profund kommentierten Zusammenstellung historischen Bildmaterials und ihres auf detaillierten Kenntnissen der chinesischen Geschichte beruhenden Textes ein Werk vor, das in der Tat ein umfassendes Bild vom „Jahrhundert Chinas“ zeichnet und das Prädikat „hervorragend“ verdient, wenngleich es wünschenswert gewesen wäre, wenn man Näheres als die wenigen spärlichen Informationen im Anhang über die Photographen hätte erfahren können.

Thomas Hoffmann

Der neue Bundestag

Im dritten Anlauf ist SPD und Grünen der Machtwechsel in Bonn gelungen. Bei den Wahlen 1990 und 1994 hatten Union und FDP noch deutlich mehr Sitze im Bundestag als das rot-grüne Lager. Jetzt haben sich die Mehrheitsverhältnisse umgedreht. SPD und Grüne verfügen zusammen über 345 der insgesamt 669 Bundestagsmandate und begannen kurz nach den Wahlen mit Koalitionsverhandlungen. Mit dem Wahldebakel für die Union geht auch die Ära Helmut Kohls zu Ende. Länger als jeder seiner Vorgänger, nämlich 16 Jahre, hat der Pfälzer als Bundeskanzler die Richtlinien der Politik bestimmt. Auch die FDP mußte in der neuen Legislaturperiode auf den Oppositionsbänken Platz nehmen. Dort saßen die Freien Demokraten bisher nur einmal – zur Zeit der Großen Koalition unter Kiesinger. Globus

Dieses Bild kann aus
urheberrechtlichen Gründen
nicht angezeigt werden

INHALTSÜBERSICHT

1. ZENTRALE THEMEN

Heft 1: Indien

Jürgen Clemens	Indiens geographische Grundlagen. Ein Überblick	2
Dietmar Rothermund	Die Macht der Geschichte	15
Hans Christoph Rieger	Indiens Wirtschaft im Umbruch	20
Clemens Jürgenmeyer und Jakob Rösel	Das Kastensystem	25
Jakob Rösel	Demokratie unter scheinbar aussichtslosen Bedingungen	33
Jakob Rösel	Aufstieg und Niedergang der Congress-Herrschaft	37
Clemens Jürgenmeyer	Hindu, Hindustan, Hindutva	46
Diethelm Weidemann	Indien und seine Rolle in der Welt	54
Jürgen Lütt	Deutschland, Indien und das deutsche Indienbild	60

Heft 2: Nachhaltige Entwicklung

Rudi Kurz	Nachhaltige Entwicklung als gesellschaftliche und wirtschaftliche Herausforderung. Eine Einführung	66
Jürgen Volkert	Nachhaltigkeit als Frage der politischen Durchsetzbarkeit	73
Rudi Kurz	Nachhaltigkeit als unternehmerische Aufgabe	78
Eckart Hildebrandt	Die Zukunft der Arbeit in einer nachhaltigen Entwicklung	83
Lucia A. Reisch und Gerhard Scherhorn	Auf der Suche nach dem ethischen Konsum	92
Gerhard de Haan und Dorothee Harenberg	Nachhaltigkeit als Bildungs- und Erziehungsaufgabe	100
Angelika Zahrnt	Politische Umsetzungsstrategien nachhaltiger Entwicklung	105
Helge Majer	Regionale und lokale Umsetzungsmöglichkeiten	109

Heft 3: Der Vordere Orient an der Schwelle zum 21. Jahrhundert

Peter Pawelka	Der Vordere Orient in der Weltpolitik	115
	Eine politische Ökonomie der US-amerikanischen Außenpolitik	
Martin Beck	Die „Erdölrevolution“ und der Petrolismus	122
	Der Vordere Orient im internationalen System	
Martin Beck und Oliver Schlumberger	Der Vordere Orient – ein entwicklungspolitischer Sonderfall?	128
	Rentenökonomie, Markt und wirtschaftliche Liberalisierung	
Henner Fürtig	Das „Wirtschaftszentrum“ des Vorderen Orients	135
	Die Golfstaaten zwischen Stagnation und Modernisierung	
Ferhad Ibrahim	Der schwierige Weg zur Demokratie im Vorderen Orient	141
	Der Staat und der Aufbau einer Zivilgesellschaft	
Markus Loewe	Sozialpolitik im Dienste des Machterhalts	147
	Soziale Sicherungssysteme und der Staat im arabischen Vorderen Orient	
Volker Perthes	Bürgerkrieg oder Integration?	153
	Islamismus und Staat im arabischen Raum	
Renate Kreile	Das Verhältnis der Geschlechter und seine Instrumentalisierung	157
Sabine Hofmann	Israel auf dem Weg in den „Kulturkampf“?	162
	Konfliktfelder in der Auseinandersetzung um nationale Identität und regionale Legitimation	
Helga Baumgarten	Ist der Friedensprozeß in Nah-Ost gescheitert?	169
	Was sich in Israel und Palästina seit Oslo geändert hat	

Heft 4: Über den Kirchturmschhorizont hinaus: überlokale Zusammenarbeit

Gerhard Banner	Von der Ordnungsgemeinde zur Dienstleistungs- und Bürgerkommune
Frohner/Hötter/Faust/Frommer	Region und überlokale Zusammenarbeit in Deutschland
Bernd Steinacher	Der Verband Region Stuttgart
Werner Brachatz-Schwarz/Manfred Deckarm	Langfristige Bevölkerungsdynamik in der Region Stuttgart
Rainer Wahl	Landkreise, Regionen, Regierungsbezirke – zu viele Ebenen?
Petra Menzel	Siedlungsentwicklung
Dorothee Schäfer	Verkehr und Ökologie
Roland Sturm	Wirtschaftsförderung als Standortdialog

2. BUCHBESPRECHUNGEN

Georg Fabritius/Wolfgang Geierhos/ Christoph E. Palmer Thomas Kärcher	Politische Bildung. Kommentierte Materialsammlung für die Fachhochschule 174 Bibliographie zur Revolution von 1848/49 mit besonderer Berücksichtigung Südwestdeutschlands 174
Badisches Landesmuseum (Hrsg.) Jürgen Stumpfhaus	1848/49. Revolution der deutschen Demokraten in Baden 174 „Der Traum von der Freiheit“ – Die deutsche Revolution von 1848/49 in Augenzeugenberichten 175 Mit Zorn und Eifer. Karikaturen aus der Revolution 1848/49. 175
Grit Arnscheidt, Peter Blastenbrei, Wolfgang Klötzer, Dieter Langewiesche, Michael Stolleis Frank Engehausen	Heinrich von Feder. Der politische Werdegang eines badischen Demokraten im 19. Jahrhundert. 175 Der Münstergeneral. Menschen und Ereignisse in der Badischen Revolution 1848/49 175 Politische Identitätsbildung in Württemberg-Hohenzollern(1945–1952). Die Renaissance oberschwäbischen Regionalbewußtseins 175 Scharnhorst. Soldat – Reform – Staatsmann 176 Zwischen Zuschreibung und Selbst-Gestaltung. Feministische Identitätspolitik im Kräftefeld von Kritik, Norm und Utopie 176 Stadtentwicklung als politischer Prozeß 229 Maximen der Liebe 229 Kleine Geschichte des Kolonialismus 230 Schimpfende Weiber und patriotische Jungfrauen 230 Die letzten Mergentheimer Juden 231 Frauen im Männerbund 232 Der Flug des weißen Raben 232 The Lost Heart of Asia 234 Indien. Ein Kontinent im Umbruch 234 Das Jahrhundert Chinas 234
Ulrike Rödling/Heinz Siebold Heinz Pfefferle	
Klaus Hornung Susanne Maurer	
Herbert Schneider Fred Endres Wolfgang Reinhard Carola Lipp (Hrsg.) Hermann Fechenbach Birgit Mayer Sergej Kowaljow Colin Thubron Gerhard Schweizer Jonathan D. Spence & Annping Chin	

3. BADEN-WÜRTTEMBERG IM ZAHLENBILD Heft 1.3U

4. AUS UNSERER ARBEIT Heft 4 Seiten 224–226

Wenn Sie ab 1999 den „Bürger im Staat“ abonnieren

möchten, bekommen Sie Ihr ganz persönliches Exemplar, für nur 25 DM, viermal im Jahr, frei Haus. Sie brauchen nur den Abschnitt hier auszufüllen und an uns zurückzuschicken!

Übrigens: Sie können auch unsere anderen Zeitschriften abonnieren – „Politik und Unterricht“ und „Deutschland und Europa“.

Selbstverständlich schicken wir Ihnen gerne Probehefte.

----- bitte hier abtrennen -----

Hiermit bestelle ich die Zeitschrift „Der Bürger im Staat“ zum Jahresbezugspreis von 25,- DM. Sollte ich jeweils drei Monate vor Ablauf des Kalenderjahres nicht abbestellt haben, bitte ich um weitere Lieferung der Zeitschrift für ein Jahr.

Name, Vorname bzw. Organisation

Hiermit erteile ich widerruflich die Abbuchungsermächtigung
für den Jahresbezugspreis in Höhe von 25,- DM.

Straße, Hausnummer

Geldinstitut

PLZ, Ort

Konto-Nummer

BLZ

Datum, Unterschrift

Datum, Unterschrift

Rechtlicher Hinweis:

Ich kann diese Bestellung binnen 14 Tagen widerrufen. Zur Wahrung der Frist genügt die rechtzeitige Absendung (Poststempel) an: Verlagsgesellschaft W. E. Weinmann mbH, Postfach 12 07, D-70773 Filderstadt.

Datum, Unterschrift (für Widerrufsrecht)

Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg

Stafflenbergstraße 38, 70184 Stuttgart
Telefax (0711) 2371 496
Mailbox (071 25) 152 138
Internet LpB online: <http://www.lpb.bwue.de>

Telefon (0711) 2371-30

Durchwahlnummern

Direktor: Siegfried Schiele -385
Assistenz: Sabine Keitel -387
Öffentlichkeitsarbeit: Joachim Lauk -484

Abteilung I Verwaltung (Günter Georgi)

Fachreferate

I/1 Grundsatzfragen: Günter Georgi -379
I/2 Haushalt und Organisation: Jörg Harms -383
I/3 Personal: Gudrun Gebauer -480
I/4 DV-Organisation Stuttgart: Wolfgang Herterich -492
I/4* DV-Organisation Stuttgart: Cynthia Bertazzoni -499
I/4** DV-Organisation Bad Urach:
Siegfried Kloske (071 25) 152 -137
I/5** Haus auf der Alb: Erika Höhne (071 25) 152 -109

Abteilung II Adressaten (Karl-Ulrich Templ, stellv. Direktor)

Fachreferate

II/1 Medien: Karl-Ulrich Templ -390
II/2** Frieden und Sicherheit: Wolfgang Hesse (071 25) 152 -140
II/3 Lehrerfortbildung: Karl-Ulrich Templ -390
II/4* Schule, Hochschule, Schülerwettbewerb:
Reinhard Gaßmann, Ass. Monika Greiner -373
II/5 Außerschulische Jugendbildung: Wolfgang Berger -369
II/6** Öffentlicher Dienst: Eugen Baacke (071 25) 152 -136

Abteilung III Schwerpunkte (Konrad Pflug)

Fachreferate

III/1* Landeskunde/Landespolitik:
Dr. Angelika Hauser-Hauswirth -392
III/2 Frauenbildung: Christine Herfel -487
III/3** Zukunft und Entwicklung:
Gottfried Böttger (071 25) 152 -139
III/4** Ökologie: Dr. Markus Hug (071 25) 152 -146
III/5* Freiwilliges Ökologisches Jahr: Konrad Pflug -495
III/6 Deutschland und Europa: N.N. -488
III/7* Gedenkstättenarbeit: Konrad Pflug -501

Abteilung IV Publikationen (Prof. Dr. Hans-Georg Wehling)

Fachreferate

IV/1 Wissenschaftliche Publikationen
Redaktion „Der Bürger im Staat“:
Prof. Dr. Hans-Georg Wehling -371
IV/2 Redaktion „Politik und Unterricht“: Otto Bauschert -388
IV/3 Redaktion „Deutschland und Europa“:
Dr. Walter-Siegfried Kircher -391
IV/4 Didaktik politischer Bildung: Siegfried Frech -482
IV/6** Arbeitshilfen: Werner Fichter (071 25) 152 -147

Abteilung V Regionale Arbeit (Hans-Joachim Mann)

Fachreferate

V/1 Außenstelle Freiburg: Dr. Michael Wehner (0761) 2 07 73 77
V/2 Außenstelle Heidelberg: Dr. Ernst Lüdemann (062 21) 60 78-14
V/3* Außenstelle Stuttgart: Hans-Joachim Mann (0711) 2 371 3 74
V/4 Außenstelle Tübingen: Rolf Müller (070 71) 200 29 96

Dienststellen

Zentrale in Stuttgart s. o.

* 70178 Stuttgart, Sophienstraße 28-30,
Telefax (0711) 2371 498
** Haus auf der Alb
72574 Bad Urach, Hanner Steige 1,
Telefon (071 25) 152-0, Telefax (071 25) 152-100

Außenstelle Freiburg

Friedrichring 29, 79098 Freiburg,
Telefon (0761) 2077 30, Telefax (0761) 20773 99

Außenstelle Heidelberg

Friedrich-Ebert-Anlage 22-24, 69117 Heidelberg,
Telefon (062 21) 6078-0, Telefax (062 21) 6078-22

Außenstelle Stuttgart

Sophienstraße 28-30, 70178 Stuttgart,
Telefon (0711) 2371 375, Telefax (0711) 2371 498

Außenstelle Tübingen

Herrenberger Straße 36, 72070 Tübingen,
Telefon (070 71) 200 29 96, Telefax (070 71) 200 29 93

Bibliothek

Bibliothek/Mediothek Haus auf der Alb, Bad Urach
Gordana Schumann, Tel. (071 25) 152-121

Publikationsausgabe

Stuttgart, Stafflenbergstraße 38

Montag 9.00–12.00 Uhr

14.00–17.00 Uhr

Dienstag 9.00–12.00 Uhr

Donnerstag 9.00–12.00 Uhr

14.00–17.00 Uhr

Ulrike Weber, Tel. (071 1) 2 371 3 84

Nachfragen

„Der Bürger im Staat“

Ulrike Hirsch, Telefon (0711) 2371 371

„Deutschland und Europa“

Sylvia Rösch, Telefon (0711) 2371 378

„Politik und Unterricht“

Sylvia Rösch, Telefon (0711) 2371 378

Publikationen (außer Zeitschriften)

Ulrike Weber, Telefon (0711) 2371 384

Bestellungen

bitte schriftlich an die zuständigen Sachbearbeiterinnen (s.o.):
Stafflenbergstr. 38, 70184 Stuttgart, Telefax (0711) 2371 496

Im nächsten Heft (1-2/1999):

**Fünzig Jahre
Bundesrepublik:**

Die Bundesländer