

Möglichkeiten und Grenzen von Regionalverwaltungen

Jörg Bogumil und Stephan Grohs

Die Diskussion um Regionen und Regionalisierung der letzten Jahre erfolgte häufig unter den Gesichtspunkten der Europäischen Regionalpolitik, der klassischen Stadt- Umlandproblematik oder unter dem Gesichtspunkt ökonomischer Entwicklungspotentiale. Im Mittelpunkt standen hier monothematisch ausgerichtete, weiche und flexible Formen regionaler Kooperation – häufig unter dem Stichwort „Regional Governance“ (vgl. Fürst 2004; Mäding in diesem Band) zusammengefasst. Neuerdings erhält die Debatte um Regionen und Regionalverwaltungen jedoch einen „härteren Kern“. Zunehmend wird die Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf regionale Konstrukte thematisiert, die ähnlich der Diskussion um Regionalkreise und Regionalstädte der 1960er und 1970er Jahre gebietskörperschaftlichen Charakter haben sollen.¹ Auslöser dieser Wiederbeschäftigung sind einerseits der demographische Wandel, andererseits der Wegfall bisheriger regionaler Verwaltungsträger durch Verwaltungsstrukturreformen in den Ländern. Beispiele dieser neuen Regionaldiskussion sind:

- Die Diskussion um eine Regionalisierung von Verwaltungsstrukturen in Niedersachsen, wo der Wegfall der Bezirksregierungen eine deutliche Lücke hinterließ. Im Großraum Braunschweig (vgl. Bogumil et al. 2008), aber auch in den Großräumen Lüneburg oder Oldenburg wird derzeit über eine Neuordnung der regionalen Ebene mit deutlichem Bezug auf die Region Hannover nachgedacht.
- Die Reformkonzeptionen zur Verwaltungsstrukturreform in Nordrhein-Westfalen sehen Regionalkreise anstelle der bisherigen Bezirksregierungen vor (vgl. Bogumil et al. 2004).
- Die Kreisgebietsreformen in den besonders vom demographischen Wandel betroffen ostdeutschen Ländern wie Mecklenburg-Vorpommern sehen ebenfalls das Konzept des Regionalkreises vor, der hier die bisherige Kreisebene ersetzen soll (vgl. Büchner et al. 2008; von Gayl in diesem Band).

¹ Vorliegender Beitrag beruht auf Ergebnissen eines zusammen mit Falk Ebinger erstellten Gutachtens zur Neuordnung der Verwaltungsstrukturen im Großraum Braunschweig, das 2008 im Auftrag der IHK Braunschweig erstellt wurde (vgl. Bogumil et al. 2008).

Gemeinsam ist diesen Vorhaben eine Abkehr von monofunktionalen Ansätzen mit „weichen“ Governance-Strukturen hin zu „harten“ – tendenziell multifunktionalen – Einheiten, die die Bezeichnung „Regionalverwaltungen“ rechtfertigen würden. Skaleneffekte, Koordinationsgewinne und Möglichkeiten des Disparitätenausgleichs sprechen auf den ersten Blick auch für solche Regionen. Trotz einer regen Debatte scheint die Institutionalisierung jedoch auf deutliche Widerstände zu stoßen, wie sich an allen drei Beispielen detaillierter zeigen ließe. Dies deutet auf inhärente Grenzen einer konsequenten Regionalisierung hin, die sich hinsichtlich der (wahrgenommenen) Bürgernähe, politisch-administrativer Identitäten und verfestigten Machtstrukturen offenbaren. Im Weiteren sollen Möglichkeiten und Grenzen von Regionalverwaltungen diskutiert werden. Dabei soll zunächst die Regionalisierungsdiskussion kurz skizziert (1) und dann auf bestehende Regionalkonstrukte eingegangen werden (2). Daran anschließend werden Fragen der politischen Legitimation (3) und am Beispiel des Großraumes Braunschweig Grenzen einer harten Regionsbildung diskutiert (4). Abschließend werden Anforderungen an künftige Regionsbildung sowie Umsetzungsszenarien diskutiert (5).

1 Regionalisierung als Reformansatz

1.1 Regionsbegriff

Der Begriff der Region ist nicht eindeutig definiert. Jenseits der sehr allgemeinen Definition als territoriale Einheit mittlerer Größe oberhalb der Ebene der Städte- und Gemeinden, aber unterhalb der staatlichen Ebenen (vgl. z. B. Priebis 2001: 134; Sinz 2005: 919; Mecking 1995; Schliesky 2007) werden unterschiedlichste Räume als „Region“ bezeichnet.² Diese unterscheiden sich hinsichtlich ihrer konstitutiven Merkmale (topografische Merkmale, gemeinsame Identität, wirtschaftliche Verflechtungsstrukturen, Politik- und Verwaltungsstrukturen etc.) sowie ihrer Verfasstheit (von eher losen Kooperationsstrukturen bis hin zu verfassten Gebietskörperschaften).

² In der Europäischen Systematik der Gebietseinheiten (NUTS - *Nomenclature des unités territoriales statistiques*) wird die regionale Ebene in drei Klassen unterteilt: NUTS 1 (Größere Regionen/Landesteile) zwischen 7 und 3 Millionen Einwohner umfasst für die Bundesrepublik die Landesebene, NUTS 2 (Mittlere Regionen/Landschaften) zwischen 3 Millionen und 800.000 Einwohner die Ebene der Regierungspräsidien (für Niedersachsen die Gebiete der ehemaligen Bezirksregierungen) und schließlich die NUTS 3 (Kleinere Regionen/Großstädte) zwischen 800.000 und 150.000 Einwohner die Ebene der Kreise und Kreisfreien Städte. Darunter liegen die seit 2003 als LAU (*Local Administration Units*) bezeichneten lokalen Gebietskörperschaften.

Ein zentrales Kennzeichen einer Region ist die Abgrenzung ihres Territoriums (territorialer Regionsbegriff). Bei weitgehender Abwesenheit „natürlicher“ oder „objektiver“ Grenzen bleiben solche Grenzziehungen zwangsläufig wandelbar und Gegenstand von problembezogenen Definitions- und Abgrenzungsprozessen. Häufige Kriterien bei der Abgrenzung sind das Ähnlichkeitsprinzip, nachdem möglichst homogene Räume als Region betrachtet werden oder das Verflochtenheitsprinzip, bei dem funktionale Beziehungen wie Wirtschaftsbeziehungen oder Pendlerströme Grundlage der Region bilden (vgl. Sinz 2005: 921). Bedeutsam wird der Zusammenhalt insbesondere dann, wenn innerregionale Disparitäten ausgeglichen werden sollen, was ein hinreichendes Maß innerregionaler Solidarität voraussetzt.

1.2 Die neue Relevanz der regionale Ebene

Die Ebene der Region erfährt in den letzten Jahren eine neue Aufmerksamkeit als Trägerin administrativer Funktionen. Diese „Neuentdeckung“ der regionalen Ebene hat eine Reihe von äußeren Gründen (vgl. ARL 1998: 1-9; Benz et al. 1999; Benz/Fürst 2003). Zunächst standen in den 1990er Jahren zwei Entwicklungen im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit:

- Die Ebene der Region als eigenständiger Akteur wird vor dem Hintergrund von Europäisierung, Globalisierung und Standortwettbewerb wichtiger. Die Regionen müssen sich als attraktive Wirtschaftsstandorte mit Alleinstellungsmerkmalen darstellen und gleichzeitig Infrastrukturen bereitstellen, die häufig überörtlichen Charakter tragen. Die Sichtbarkeit der Region und „regionale Außenpolitik“ insbesondere im Europäischen Rahmen gewinnen so zunehmend an Bedeutung (z. B. im Wettbewerb um EU-Fördermittel, im Standortmarketing und der Wirtschaftsansiedlung).
- Die Entwicklung der regionalen Wirtschaftsstruktur macht nicht vor Gemeindegrenzen halt. Es entwickeln sich zunehmend regionale Wertschöpfungsketten und Unternehmenskooperationen, die einen einheitlichen Ansprechpartner suchen.

Während diese Faktoren schon in den 1990er Jahren angesichts von Standortdiskussion und der Suche nach neuen Innovationspfaden breit diskutiert wurden (vgl. Heinze 2006) wird die neuere Diskussion durch neue Herausforderungen an administrative Organisation vorangetrieben.

- Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und zurückgehender Bevölkerungszahlen werden die überkommenen territorialen Zuschnitte als nicht mehr angemessen zur sachgemäßen Erledigung von Aufgaben erachtet. Dies bezieht sich vor allem auf die Bereitstellung von Infrastruktur und Einrichtungen der Daseinsvorsorge.
- Für viele Aufgaben sind die bestehenden Städte- und Gemeindestrukturen zu kleinteilig: Neue funktionale Herausforderungen ökonomischer und ökologischer Natur können von der kommunalen Ebene nur unzureichend bearbeitet werden und erfordern größere Verwaltungszuschnitte zur überörtlichen Koordination. Beispiele sind Siedlungsentwicklung, Wirtschaft, Verkehr und öffentliche Daseinsvorsorge. Hinsichtlich etablierter Formen interkommunaler Zusammenarbeit zeigen sich deutliche Grenzen (vgl. Hesse/Götz 2006).
- Wachsende Diskrepanzen der Lastenverteilung zwischen Kernstädten und ihrem Umland. Dies betrifft vor allem den Bereich der Sozialleistungen, aber auch das Angebot von Kulturveranstaltungen, Erholungseinrichtungen und spezifischen Dienstleistungen.
- Die Rahmenbedingungen kommunalen Handelns sind – insbesondere durch die defizitäre Haushaltslage – vielerorts schwieriger geworden und lassen die Akteure nach neuen Formen der Zusammenarbeit zur Erschließung von Synergieeffekten suchen.
- Der Wegfall der Mittelinstanzen wie in Niedersachsen führt aus Sicht vieler Beobachter zu einer „Lücke“ auf der regionalen Ebene, die von den Regierungsvertretungen nur unzureichend gefüllt wird (vgl. Bogumil/Kottmann 2005; Bogumil 2007).

Zusammenfassend lassen sich viele zunächst kommunale Aufgaben nicht mehr durch bloße Zusammenarbeit zwischen Städten, Gemeinden und Kreisen bewältigen, sondern erfordern eine Koordination auf regionaler Ebene. Die regionale Ebene hat gegenüber der staatlichen Verwaltung den Vorteil, mit einem konkreteren Raumbezug arbeiten zu können und ist gleichzeitig eher als die Kommunen in der Lage, regionalen Entwicklungsgefallen entgegenzuwirken und eine gewisse innerregionale Ausgleichsfunktion zu etablieren. Eine Aufwertung der regionalen Ebene verspricht so (vgl. z. B. Bergmann/Hardt 1999):

- die Entwicklung von Synergieeffekten durch Bündelung von Aufgaben in einer territorialen Einheit. Hierdurch sollen Abstimmungsprobleme, isolierte Problemlösungen und Doppelbearbeitungen reduziert und eine Spezialisierung einzelner Einheiten im regionalen Maßstab ermöglicht werden (z. B. Profilbildungen im Berufsschul- und Krankenhausbereich).

- Einsparungen durch Skaleneffekte: Durch Größenvorteile können (insbesondere in kapitalintensiven Aufgabenbereichen) durch die Bündelung technischer oder organisatorischer Potentiale Kostenvorteile erzielt werden (z. B. Einkaufspreise in Krankenhäuser).
- eine Erhöhung des Wirkungsgrads: Professionalisierung und Effektivitätssteigerung entstehen durch die Möglichkeit der Beschäftigung von Spezialisten in Aufgabenbereichen, bei der die einzelnen Kommunen keine Möglichkeit haben, spezialisierten Sachverstand vorzuhalten (z. B. Archäologen im Denkmalschutz; spezialisierte Naturwissenschaftler im Umweltbereich, Fachärzte im öffentlichen Gesundheitsdienst).
- Transparenzgewinne durch die Überwindung von Aufgabenzersplitterung. Gegenwärtig finden sich fragmentierte Verantwortungsstrukturen zwischen Landesregierung, Landkreisen, Städten und Gemeinden, Zweckverbänden und anderen Verwaltungssatelliten wie der Bundesagentur für Arbeit. Dabei sind einige eng zusammenhängende Aufgabenbereiche (z. B. im Bereich der Umweltverwaltung) über mehrere Ebenen zersplittert, so dass sowohl Bündelungsvorteile als auch Transparenz nicht ausgeschöpft werden.
- die Möglichkeit der Dezentralisierung bisheriger Landesaufgaben auf die regionale Ebene (vgl. u. a. Danielczyk 1999) – gerade nach dem Wegfall der niedersächsischen Bezirksregierung im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform (vgl. Bogumil/Kottmann 2006) ein hoch aktuelles Thema in Niedersachsen.

1.3 Formen regionaler Kooperation

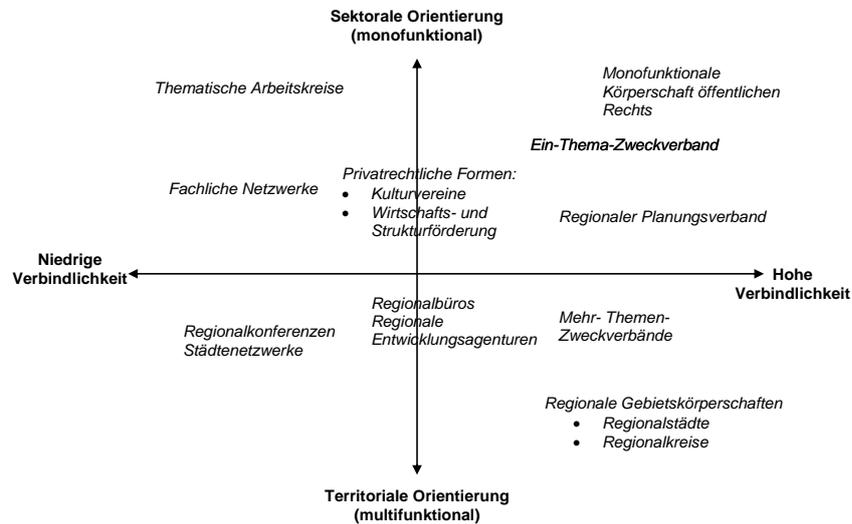
Die Regionalisierung von Politik- und Verwaltungsstrukturen kann auf verschiedenen Wegen erfolgen. Dabei lassen sich die institutionellen Strukturen grob nach folgenden Kriterien unterscheiden (vgl. Benz/Fürst 2003; Heinz 2000: 195):

- „weiche“ von „harten“ Institutionalierungsformen (vgl. Fürst 1999), die sich insb. in unterschiedlichen Rechtsformen spiegeln (Gebietskörperschaft, Verband, privatrechtliche Form, informelle Kooperation etc.),
- in der Art der Regionsabgrenzung (nach bestehenden Grenzen kommunaler Gebietskörperschaften oder nach regionalpolitischen Funktionen),
- nach den Entscheidungsstrukturen (direkte versus indirekte Legitimation: Regionalparlament, Verbandsversammlung, Gemeinde-/Kreisräte) und schließlich

- nach Umfang der wahrgenommenen Aufgaben und Kompetenzen (vgl. Benz/Fürst 2003: 27).

Weiterhin unterscheiden sich die Modelle nach den Initiatoren (Land (*top-down*) versus kommunale Eigeninitiative (*bottom-up*)). Abbildung 1 fasst die für den neuen Regionalisierungsdiskurs besonders relevanten Dimensionen des Institutionalierungsgrads und des Umfangs der wahrgenommenen Aufgaben zusammen. Dabei zeigt sich eine Vielzahl möglicher Institutionalierungsformen mit je spezifischen Vor- und Nachteilen.

Abbildung 1: Regionale Organisationsformen



Quelle: eigene Abbildung.

Im deutschen Kontext können so fünf wesentliche Typen der Organisation von Regionen bzw. regionalen Kooperationsansätzen unterschieden werden (vgl. ARL 1998; Benz/Fürst 2003: 27-31; Heinz 2000: 195-197):

- *Regionale Gebietskörperschaften* sind mit klaren Verwaltungsaufgaben betraut und stellen eine eigenständige Verwaltungsebene mit klaren territorialen Grenzen dar. Die Rechtsform der Gebietskörperschaft gibt ihr formale Durchsetzungsgewalt. Sie verfügen über eine eigene gewählte Vertre-

tungskörperschaft wie ein Regionalparlament o. ä. In der Diskussion kursiert einerseits das Modell der „Regionalstadt“ – eine Gebietskörperschaft deren Untergliederungen („Bezirke“) politisch unselbständig mit geringen Kompetenzen ausgestattet sind. Nach einhelliger Meinung stellt dieses Modell kein überzeugendes Zukunftsmodell für die Organisation von Regionen dar (vgl. Prieb 1999: 624). Ein zweites Modell bildet der Regionalkreis, in dem die Glieder ihre kommunale Eigenständigkeit bewahren. Herausragendes Beispiel sind die Region Hannover (vgl. Prieb in diesem Band) sowie der Stadtverband Saarbrücken. Diese unterscheiden sich allerdings im Umfang der auf sie übertragenen Aufgaben deutlich.

- *Zweckverbände* als öffentlich-rechtliche Körperschaften ohne eigene Gebietshoheit. Diese können wiederum unterschieden werden nach einfachen Ein-Zweck-Verbänden und mit mehreren Aufgaben betraute Zweckverbände (z. B. der Zweckverband Großraum Braunschweig).
- *Regionalverbände* und *Regionalplanungsverbände*, die regelmäßig auf gesetzlicher Grundlage errichtet werden: Regionalverbände beziehen sich ebenfalls auf ein klares Territorium. Rechtsform können vereinbarte Zusammenschlüsse oder ein Zwangsverband auf gesetzlicher Grundlage sein. Mitglieder sind die angehörigen Kommunen. Oberstes Entscheidungsorgan bildet die Versammlung der Vertreter der Kommunen in einer Regionalversammlung (Beispiele bilden Planungsverbände wie der Planungsverband Ballungsraum Frankfurt Rhein-Main oder die Region München).
- *Vertraglich geregelte Vereinbarungen*, die sich in aller Regel auf Einzelaufgaben beschränken. Hierzu können öffentlich-rechtliche oder auch privatrechtlich begründete Kooperationsverträge, gemeinsame Gesellschaften oder aufgabenspezifische Ein-Themen Zweckverbände gezählt werden.
- Informelle und „weiche“ Formen der Kooperation wie *regionale Netzwerke*, *Regionalkonferenzen* oder *Arbeitskreise* zu Einzelthemen (sektoraler Zuschnitt) oder themenübergreifenden Belangen. Hier lassen sich auch Zusammenarbeitsformen mit organisatorischem Kern (also einer eigenen Geschäftsstelle wie bei Entwicklungsagenturen) und solche ohne organisatorischen Kern unterscheiden. Sie dienen in erster Linie als Beratungsorgan. Beschlüsse erfordern in der Regel die Ratifikation der kommunalen Räte bzw. Landesparlamente.

Anhand der in Abbildung 1 verwendeten wesentlichen Dimensionen lassen sich für die Institutionenwahl Vor- und Nachteile der angezielten Lösungen identifizieren:

Sektorale versus territoriale Organisation (vgl. Benz 2002; Bogumil/Jann 2009: 85-87; Wagener 1976; Wollmann 2006): Die Entscheidung für einen sek-

toralen, aufgabenbezogenen Zuschnitt der Organisation bringt Vorteile der Spezialisierung und Professionalisierung mit sich und zielt auf eine optimale Erfüllung öffentlicher Teilfunktionen. Gleichzeitig bringt sektorale Organisation aber die potentiellen Nachteile einer fachlichen Einseitigkeit mit Überspezialisierung und der Entwicklung überzogener Eigenrationalitäten mit sich. Dies kann zu mangelnder Koordinierung mit anderen Aufgabenfeldern und Verwaltungsträgern führen. Insbesondere Ein-Zweckverbänden wird die Entwicklung einer eindimensionalen Fachlogik und der Abkoppelung von den Vertretungskörperschaften und fachübergreifenden Gesichtspunkten nachgesagt (vgl. Wagener 1985: 45). Ein *territoriales Organisationsmodell*, das ein breiteres Spektrum an Verwaltungsaufgaben umfasst, entfaltet demgegenüber seine Stärke gerade in der Koordinierung, Bündelung und Harmonisierung unterschiedlicher – auch konfligierender – Aufgabenfelder. Dieser Gewinn an horizontaler Integration kann jedoch auf Kosten der fachlichen Spezialisierung gehen, so dass aus rein fachlicher Sicht die Gefahr einer teilweise suboptimalen Aufgabenerfüllung gegeben ist.

Niedriger versus hoher Institutionalierungsgrad (vgl. Benz/Fürst 2003; Bergmann/Hardt 1999; Fürst 1999): Ein niedriger Institutionalierungsgrad (Netzwerk- und Verbandslösungen) bringt eine tendenzielle Offenheit für neue Problemlagen mit sich, die sie speziell für Aufgaben mit flexibler Problemlösungsbedarfen geeignet erscheinen lassen. Insbesondere ist dies auch für sich dynamisch verändernde territoriale Bezüge und funktionale Netzwerke relevant. Für stark institutionalisierte Regionen mit gebietskörperschaftlicher Verfasstheit spricht demgegenüber die Schaffung stabiler und transparenter Verantwortungsstrukturen, die demokratische Legitimation und rechtliche Verfahrenssicherheit bieten. Hinsichtlich der Entscheidungsmodi ermöglichen institutionelle Lösungen am ehesten Mehrheitsentscheidungen, während weichere Lösungen in aller Regel den Konsens aller Beteiligten bzw. Verhandlungslösungen erfordern. Es sei nur angemerkt, dass die Möglichkeit von Entscheidungsblockaden hier recht hoch ist und mit steigender Teilnehmerzahl erheblich ansteigt (vgl. Scharpf 2000).

2 Aufgabenwahrnehmung in ausgewählten Beispielen regionaler Integration

Die neuere Diskussion um „harte“ Regionslösungen orientiert sich am Leitbild einer regionalen Gebietskörperschaft nach dem Vorbild der Region Hannover. Wie ein Blick auf die Landschaft der Regionalverbände in Deutschland zeigt (vgl. Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände in Ballungsräumen/ Regional-

verband Ruhr 2006; Adamaschek/Pröhl 2003) handelt es sich hierbei um die weitestgehende Form regionaler Zusammenarbeit, die sich gegenwärtig finden lässt. Mit einem schrittweisen Kompetenzausbau von einem Zweckverband zu einer gebietskörperschaftlich verfassten Region hat sich hier ein vieldiskutiertes Referenzmodell herausgebildet, das von den Akteuren in anderen Regionen häufig als Vergleichsfall herangezogen wird. Andere Regionen mit starker institutioneller Verfasstheit sind der Stadtverband Saarbrücken – der älteste gebietskörperschaftlich verfasste Regionalverband, der Regionalverband Stuttgart und die jüngst ins Leben gerufene StädteRegion Aachen.

Der Katalog möglicher regionaler Aufgaben ist umfangreich. So ist auch der Aufgabenbestand in den vorhandenen regionalen Organisationsformen recht unterschiedlich. Zu unterscheiden sind zunächst Aufgaben mit genuin regionalem Fokus („geborene Großraumaufgaben“ Wagener 1985: 76) von eigentlich kommunalen Aufgaben, die mit dem Ziel von Skalen- oder Synergieeffekten auf die Regionsebene „hochgezont“ werden, sowie schließlich staatlichen Aufgaben der Landesverwaltung, die zur größeren Ortsnähe und Bündelung auf regionaler Ebene dezentralisiert werden. Die genuin regionalen Aufgaben wurzeln in regionalem Koordinationsbedarf und stellen klassische Ansätze zur Bearbeitung von regionalen oder Stadt-Umland-Problematiken dar. Beispiele für geborene regionale Aufgaben sind Regionalplanung, regionaler öffentlicher Personennahverkehr, regionale Struktur- und Wirtschaftsförderung (vgl. ARL 1998: 10-12). Der Umfang der ursprünglich kommunalen Aufgaben kann bis zur Wahrnehmung aller Kreisaufgaben, also der klassischen freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben (Sozial- und Jugendhilfe, Entsorgung, Schulträgerschaft, Straßenbaulast etc.) sowie der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises (Gesundheitswesen, Bauaufsicht, Denkmalschutz, Wohngeld etc.) reichen (vgl. Bogumil/Holtkamp 2006: 50-52). Im Sinne einer größeren Ortsnähe wird jedoch häufig versucht, bei der Bildung von Regionalkreisen einen Teil der Kreisaufgaben an die kreisangehörigen Gemeinden zu dezentralisieren:

„Was bürgernah erledigt werden kann, sollte den Kommunen übertragen werden; alle Aufgaben, die einer übergemeindlichen Wahrnehmung oder Koordinierung bedürfen, sind natürliche Kompetenzen der Region.“ (Prieb 1999: 627)

Typische an die Gemeinden dezentralisierbare Aufgaben sind die Trägerschaft allgemeinbildender Schulen, ordnungsrechtliche Aufgaben, Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe, die Untere Bauordnung. Knackpunkt einer solchen Dezentralisierung bürgernaher Aufgaben ist jedoch, die gemeindliche Leistungsfähigkeit, die häufig nicht gewährleistet ist (s.u.). Schließlich bieten einige bisherige Landesaufgaben ein großes Dezentralisierungspotential.

Tabelle 1: Organisationsmuster unterschiedlicher Regionen

	Gebietskörperschaftliche Lösungen		Verbandslösungen	
	Region Hannover	Stadterverband Saarbrücken	Verband Region Stuttgart	Verband Region Rhein-Neckar
Gründung	2001	1974	1994	2006
Organisationsform	Regionalkreis	Regionalkreis	Gesetzlicher Pflichtverband als Körperschaft des öffentlichen Rechts	Körperschaft des öffentlichen Rechts
Mitglieder	LHH Hannover und 20 umliegende Städte und Gemeinden	10 Städte und Gemeinden	Stadtkreis Stuttgart und 5 umliegende Landkreise	8 Stadtkreise und 7 Landkreise im Dreiländereck Rheinland-Pfalz-Hessen-Baden-Württemberg
Entscheidungsorgane	<ul style="list-style-type: none"> • Direkt gewählte Regionsversammlung • Direkt gewählter Regionspräsident • Regionsausschuss 	<ul style="list-style-type: none"> • Direkt gewählter Stadterverbandsrat • Direkt gewählter Stadterverbandspräsident • Stadterverbandsausschuss 	<ul style="list-style-type: none"> • Direkt gewählte Regionsversammlung • Ehrenamtlicher Regionspräsident (Wahl durch Versammlungsmitglieder) • Hauptamtlicher Verbandsdirektor 	<ul style="list-style-type: none"> • Versammlungsorgan besteht aus den Hauptverwaltungsbeamten der Land- (und) Hauptamtlicher Verbandsdirektor
Wesentliche Aufgabenfelder	<ul style="list-style-type: none"> • Alle Kreisaufgaben • Regionalplanung • regionalbedeutsamer ÖPNV • regionale Wirtschaftsförderung • Trägerschaft der Kliniken 	<ul style="list-style-type: none"> • Alle Kreisaufgaben • regionalbedeutsamer ÖPNV • regionale Wirtschaftsförderung • Flächennutzungspläne und Landschaftsplanung 	<ul style="list-style-type: none"> • Regionalplanung, Landschaftsrahmenplanung • Regionalverkehrsplanung • Wirtschaftsförderung • regionaler ÖPNV • Teile der Abfallentsorgung • Tourismus und Messe 	<ul style="list-style-type: none"> • Regionalplanung, Regionale Entwicklung und Wirtschaftsförderung
Personal	Ca. 2000	Ca. 1000	ca. 80	Ca. 30

Quelle: eigene Darstellung.

Welche dieser Aufgaben von konkreten Regionen wahrgenommen werden, unterscheidet sich im Einzelfall. Abbildung 2 bietet eine Übersicht über Aufgaben-Organisationsmuster in verschiedenen deutschen Regionalkonstrukten.

3 Die Legitimation der Regionsebene

Prinzipiell gibt es zur Legitimation der Regionsebene drei Alternativen, die Direktwahl (Regionsparlament), die Verbandsversammlung aus Vertretern der Kommunen sowie Regionalkonferenzen unter Beteiligung gesellschaftlicher Interessengruppen. Wagener hat nun schon früh darauf hingewiesen, dass die Frage der demokratischen Legitimation einer Regionsebene stark von der Zahl und der politischen Relevanz der übertragenen Aufgaben abhängt:

„Wenn von der Stadt-Umland-Verwaltung nur eine Aufgabe oder wenige, nicht sehr wichtige, politisch unempfindliche Aufgaben zu erfüllen sind, dann passt hierzu, das politische Vertretungsorgan [...] im Wege der mittelbaren Wahl zu bilden. Das Muster ist der Zweckverband. Ist der Aufgabenbestand dagegen politisch bedeutsam und einschneidend, dann ist die unmittelbare Wahl (durch die Bevölkerung) das Richtige“ (Wagener 1983: 417 f).

Je mehr Aufgaben auf die Region übertragen werden und je mehr innerregionaler Ausgleich beabsichtigt ist, desto stärker muss die eigenständige Legitimation der Region ausgestaltet sein und desto unabhängiger müssen Entscheidungsstrukturen von den betroffenen Kommunen sein. Aufgabenfülle und Ausgleichsfunktion erfordern folglich ein direkt gewähltes Regionalparlament.³ Die in Abbildung 2 aufgeführten Beispiele zeigen deutlich (insbesondere an der Beschäftigtenzahl) das unterschiedliche Gewicht der unterschiedlichen Aufgabenbereiche: eine harte gebietskörperschaftliche Institutionalisierung geht mit mehr Aufgaben einher. Hinsichtlich der Legitimationsstrukturen stellt der Verband Region Stuttgart mit dem direkt gewählten Regionalparlament eine deutliche Ausnahme dar.

Für eine Direktwahl sprechen prinzipiell die Erhöhung der politischen Legitimität und eine Abkoppelung der Regionsinteressen von den lokalen Partikularinteressen, die prinzipiell Entscheidungsprozesse ohne den häufig hemmenden Konsenszwang ermöglichen können. Auf der anderen Seite kann diese Abkoppelung auch problematisiert werden und eine indirekte Legitimation über die Räte der Verbandsglieder als notwendige Klammer zwischen Gemeinden und Region betrachtet werden. Dadurch entstehen weniger direkte Konflikte zwischen

³ Zur juristischen Diskussion der notwendigen demokratischen Legitimation vgl. Schliesky 2007: 894 ff.

Gliedgemeinden und Region, bzw. können im Vorfeld bearbeitet werden. Problematisch an einer Direktwahl erscheint zudem, dass die Wahlbürger schon im gegenwärtigen System bei Wahlen auf den unterschiedlichen Ebenen (Gemeinde-, Kreis-, Landes-, Bundes- und EU-Ebene) Ermüdungserscheinungen zeigen, die sich in zurückgehender Wahlbeteiligung manifestieren (vgl. Kersting 2004). Eine weitere „sechste“ Wahl (neben Europa-, Bundestags-, Landtags-, Kreis- und Stadtratswahlen) wäre in diesem Kontext demokratietheoretisch problematisch, solange die Kreisstrukturen beibehalten würden. Ein zweites Problem stellt die Rekrutierung geeigneter Kandidaten dar. Schon heute wird den Vertretern in Verbandsversammlungen attestiert, teilweise eher „Kommunalpolitiker der dritten Garde“ zu sein (vgl. Bogumil et al. 2008). Solange das Regionskonstrukt nicht tatsächlich in den Köpfen verankert ist, wird die Regionalwahl für potentielle Kandidaten die politisch unattraktivste Wahl sein – mit entsprechenden Effekten der Selbstselektion. Eine direkt gewählte Regionalversammlung würde zudem eigene Interessen entwickeln und versuchen, sich Zuständigkeiten und Ressourcen anzueignen. Aus diesem Grund wurde an anderer Stelle – allerdings für den anderen Kontext der nordrheinwestfälischen Regionalkreisdebatte – von direkt gewählten Regionalkreisen abgeraten (vgl. Bogumil et al 2005: 92f).

4 Hindernisse für Regionsbildungen

Wie schon an anderer Stelle (vgl. Bogumil 2003) betont, ist die Form der Institutionalisierung eines Großraums nicht frei wählbar, sondern unterliegt den Restriktionen der vorhandenen politisch administrativen Strukturen vor Ort sowie den jeweiligen Interessenlagen und Akteurskonstellationen. Die bisherige abstrakte Diskussion der Regionsbildung steht vor der Herausforderung, auf die örtlichen Gegebenheiten sowohl struktureller als auch politischer Natur einzugehen. Wie im Fall Hannover gesehen (vgl. Prieb in diesem Band), muss neben rechtlichen und funktionalen Fragen auch ein weitgehender Konsens der kommunalen Ebene hinsichtlich eines Lastenausgleichs, der Verteilung von Machtressourcen zwischen Ballungs- und Randgebieten hergestellt werden und schließlich auch ein machtpolitisches „Gelegenheitsfenster“ durch die zumindest grundsätzliche Einigkeit der Hauptverwaltungsbeamten geöffnet sein. Weiterer Hemmnisse ergeben sich aus folgenden Gründen:

1. *Rechtliche Belange einer Territorialreform*: Neben der von Verwaltungswissenschaftlern und -praktikern geführten Debatte um die aus Funktionalitätsgesichtspunkten wünschenswerten Kreiszuschnitte wird unter den einschlägigen Rechtswissenschaftlern mit mindestens gleicher Intensität eine

Auseinandersetzung um die formaljuristischen Bedingungen von Kreisgebietsreformen und insb. Regionalkreisbildungen geführt. Im Kern der Debatte steht die Frage, welche Anforderungen die in Art. 28 I 2 und II 2 GG festgeschriebene und in einigen Landesverfassungen konkretisierte Einrichtungsgarantie der Gemeinden und Gemeindeverbände an Prozess und inhaltliche Ausgestaltung von Kreisgebietsreformen stellen. Nach der herrschenden Meinung sind Gebietsänderungen von Kommunen und Kreisen grundsätzlich zulässig, bedürfen jedoch einer besonderen sachlichen Begründung. Ferner muss dargelegt werden, dass die angestrebten Ziele nicht auch durch für die kommunale Selbstverwaltung weniger gravierende Eingriffe erreichbar gewesen wären. Diese verfassungsrechtlichen Voraussetzungen von Kreisgebietsreformen wurden durch das am 26. Juli 2007 verkündete Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern bundesweit ins Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit gerückt.⁴

2. *Berücksichtigung lokaler Identitäten:* Bei einer Bewertung der Realisierbarkeit eines Reformmodells steht die Frage der Unterstützung durch Politik und Bevölkerung an erster Stelle. Eine Region ist nur, was sich auch als Region fühlt. Bei einer Bewertung ist darauf zu achten, tatsächliches Zusammengehörigkeitsgefühl der Bevölkerung von jenem potentiell konstruierten Zusammengehörigkeitsgefühl zu trennen, welches Befürworter des einen wie des anderen Modells gerne öffentlich postulieren.
3. *Akteure und Interessen in der Regionsdebatte:* Die der Regionsbildung inhärente Umverteilung von Kompetenzen und Ressourcen erzeugt „Gewinner“ und „Verlierer“ des Fusionsprozesses. „Gewinne“ können realisiert werden durch neue Positionen in der Regionalverwaltung und die Aufwertung des Regionssitzes durch den Verwaltungsapparat (in erster Linie durch Arbeitsplätze und Reputation), aber auch durch Verteilungsgewinne durch den der Umlage inhärente Ausgleichsfunktion. Weitere Gewinner können die bisher kreisangehörigen Städte- und Gemeinden sein, die durch Dezentralisierung an Aufgaben gewinnen. „Verlierer“ werden insbesondere durch die Auflösung von Gebietskörperschaften (im Regelfall der Kreise) eintreten. Dies bezieht sich insbesondere auf die Führungsebene sowie die politischen Verantwortungsträger (Landräte, Ratsmitglieder, Unterstützungs-

⁴ Mit dem Urteil wurde das von der Landesregierung vorgelegte *Gesetz über die Funktional- und Kreisstrukturreform des Landes Mecklenburg-Vorpommern* (Landtag Mecklenburg-Vorpommern 2006) aus formalrechtlichen Gründen als verfassungswidrig bewertet. Begründet wurde das Urteil mit einem aus Sicht des Gerichts evidenten Abwägungsfehler – oder konkreter eines Ermessensdefizits (Mehde 2007: 333) – der Landesregierung im Gesetzgebungsprozess. Die Regierung habe die Entscheidung über die neue Kreisstruktur frühzeitig mit dem Zuschnitt der vorhandenen Planungsregionen verknüpft und auf die Entwicklung eines Leitbilds für zukünftige Kreise verzichtet.

strukturen), weniger auf die operative Ebene, da ja eine große Zahl von Leistungen mit Bürgerkontakt vor Ort bleiben sollen – entweder in dezentralisierter oder in dekonzentrierter Form. Weitere „Verluste“ ergeben sich wiederum durch den stärkeren Disparitätenausgleich. Ziel einer Reformstrategie muss es sein, die Zahl der (zumindest sich selbst als solche wahrnehmenden) Gewinner zu maximieren um so einen möglichst breiten Reformkonsens in der Region zu erzeugen (Schliesky 2007: 891 f.).

4. *Position der Landesregierungen:* Die Landesregierungen betrachten Regionsbildungen mit Skepsis wie das Beispiel Niedersachsens zeigt. Einerseits bedrohen verfasste regionale Gebietskörperschaften, aber auch starke Verbandslösungen eine der politischen Machtbasen der Landesregierung insb. in der Fläche des Landes – die Landräte. Andererseits würde bei einer weiteren Regionsbildung die Frage eines Dominoeffekts hin zu einer flächendeckenden regionalen Gliederung Niedersachsens im Raum stehen (vgl. BdSt 2006). Zwar wird beispielsweise im Großraum Braunschweig von vielen Seiten verneint, dass die hier angestoßene Diskussion landesweite Bedeutung habe. Die Vehemenz dieser Verneinung deutet jedoch darauf hin, dass man die ohnehin vorhandene Nervosität der zahlreichen Vetospieler nicht noch befördern will. Klar ist, dass, wenn sich die zwei wirtschaftlich stärksten Großräume für eine Regionsbildung entscheiden und die Bereiche Lüneburg, Oldenburg oder Osnabrück ähnliches diskutieren, die Debatte um eine flächendeckende Neugestaltung der Gebietszuschnitte in Gang kommt. Diese Entwicklungsrichtung ist von der Landesregierung selbst strukturell durch die Abschaffung der Bezirksregierungen angelegt. Der bestehende Bedarf für eine Bündelungsfunktion kann durch die Landkreise in ihrem derzeitigen Zuschnitt nicht befriedigt werden.

5 Anforderungen an Regionsbildungen und mögliche Szenarien am Beispiel des Großraums Braunschweig

Aus funktionalen Gesichtspunkten sprechen wie gesehen angesichts demographischer Entwicklungen, aktueller Verwaltungsreformen und neuen inhaltlichen Herausforderungen zahlreiche Argumente für eine Regionalisierung in Form von Regionalverwaltungen. Andererseits weisen die in Abschnitt 4 diskutierten Reformhindernisse auf besondere Anforderungsstrukturen hin und können dazu führen, dass sich für Reformakteure „zweitbeste“ Lösungen als bessere Reformstrategie herausstellen können.

Aus den bisherigen Betrachtungen können folgende Anforderungen an Regionalisierungsprozesse abgeleitet werden:

- Eine Regionsbildung muss eine klare, transparente Arbeitsteilung zwischen regionaler und kommunaler Ebene etablieren.
- Eine neue regionale Organisationsform neben oder zwischen den bisher vorhandenen Verwaltungsebenen würde die bereits jetzt kritisierte Unübersichtlichkeit und Zersplitterung der Verwaltung noch verstärken. Eine Regionsbildung ohne Auflösung der bisherigen Kreisebene wird viele Probleme des gegenwärtigen Zustandes eher verschärfen.
- Die Zentralisierung von Aufgaben zur Region muss einhergehen mit einer Dezentralisierung bürgernaher Funktionen an die Städte und Gemeinden.
- Die gegenwärtige Gebietsstruktur auf der Gemeindeebene präsentiert sich allerdings wie am Beispiel des Großraums Braunschweig aufgezeigt wurde (vgl. Bogumil et al. 2008) als sehr kleinteilig und als zu wenig leistungsstark, um in der Fläche nennenswerte Kommunalisierungsprojekte zu verfolgen. Außerhalb der relativ kleinen Gruppe der Mittelstädte zwischen 20.000 und 55.000 Einwohner muss daher über Alternativen zu einer Übertragung auf die Gemeindeebene nachgedacht werden. Hier bieten sich (in Abwesenheit von Initiativen zur Gebietsreform von Landesseite) zwei – eventuell zu ergänzende Alternativen an: Entweder örtliche Außenstellen der Regionalverwaltung an den Orten der ehemaligen Kreisverwaltungen oder die Förderung von freiwilligen Zusammenschlüssen und interkommunaler Zusammenarbeit.
- Je mehr Aufgaben auf die Region übertragen werden und je mehr innerregionaler Ausgleich beabsichtigt ist, desto stärker muss die eigenständige Legitimation der Region ausgestaltet sein und desto unabhängiger müssen Entscheidungsstrukturen von den betroffenen Kommunen sein. Aufgabenfülle und Ausgleichsfunktion erfordern folglich ein direkt gewähltes Regionalparlament.
- Bei der Regionsbildung sollte die Ausgestaltung als Bündelungsinstanz beachtet werden. Gerade nach Wegfall der Bezirksregierungen besteht ein Bedarf nicht nur an übergeordneten Planungsfunktionen (Regionalplanung), sondern auch nach der Bündelung von Fachaufgaben mit überörtlichem Bezug bzw. besonderer strategischer Bedeutung für die Region.
- Neben den funktionalen stellen sich vor allem strategische Fragen der Umsetzung der Region. Hier zeigen sich vor allem auf der Kreisebene – aus der Binnenrationalität der Kreise durchaus nachvollziehbare – Widerstände. Die Promotoren der Reform sollten, stärker als bisher, auch hier deutlich machen, wie sie diese Widerstände überwinden und Gelegenheitsfenster für eine Reform schaffen wollen.

Am Beispiel der Diskussionen zur Bildung einer Region im Großraum Braunschweig⁵ lassen sich drei mögliche Szenarien mit entsprechenden Vor- und Nachteilen entwickeln:

Szenario 1: Region als Gebietskörperschaft

Die Bildung einer regionalen Gebietskörperschaft – eines Regionalkreises – stellt das weitestgehende derzeit diskutierte Reformmodell dar. Hinsichtlich Rechtsform, Institutionalisierungsgrad und Umfang des Aufgabenbestands wäre eine solche Lösung vergleichbar mit jener in der benachbarten *Region Hannover*. Flächenmäßig identisch mit dem Gebiet des Zweckverbandes Großraum Braunschweig würde diese Reform die fünf Landkreise Gifhorn, Goslar, Helmstedt, Peine und Wolfenbüttel sowie die drei Kreisfreien Städte Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg umfassen.

Zur Institutionalisierung der Region sind *Organe analog zu jenen der Region Hannover* denkbar: eine Regionsversammlung mit direkt gewählten Abgeordneten, ein Regionsausschuss sowie ein/eine direkt gewählte/r Regionspräsident/Regionspräsidentin. Mit der Schaffung einer eigenständigen kommunalen Gebietskörperschaft auf der regionalen Ebene geht die Auflösung der Kreise bzw. die Einkreisung der Kreisfreien Städte⁶ einher. *Aufgaben mit regionalem Bezug gehen in die Zuständigkeit der neuen Regionsverwaltung über*, offen ist die Frage, wo *Aufgaben der Kreisebene mit lokalem Bezug* erledigt werden könnten. Klar ist, dass diese Aufgaben sowohl aus funktionalen als auch politischen Gründen *keinesfalls zentralisiert* werden sollten. Ihre ortsnahe Erledigung kann in unterschiedlichen Formen erfolgen, die weiter unten vorgestellt und diskutiert werden sollen.

Zusammenfassend muss das sog. Maximalmodell der Schaffung einer gemeinsamen Gebietskörperschaft „Region Braunschweig“ unter Auflösung der Kreise ambivalent bewertet werden. Einerseits bildet die Zusammenführung

⁵ Der Großraum Braunschweig mit seinen rd. 1.150.000 Einwohnern zeichnet sich durch eine polyzentrische Struktur aus. Neben fünf Kreisen existieren mit Wolfsburg, Braunschweig und Salzgitter drei kreisfreie Städte. Unterhalb der Kreisebene findet sich eine sehr heterogene Gemeindeebene mit insgesamt 130 Gemeinden. Die Reformdebatte wurde Anfang 2008 durch den Braunschweiger Oberbürgermeister Dr. Hoffmann angestoßen, der die Einrichtung eines Regionalkreises bei Auflösung der Kreise und Aufhebung des Status als kreisfreie Städte für die drei Oberzentren fordert. Die Debatte dauert zum Zeitpunkt der Niederschrift an. Für weitere Informationen vgl. Bogumil et al. 2008.

⁶ Auch wenn die Kreisfreien Städte grundsätzlich auf ihren Status verzichten, könnten ihnen doch weiterhin bestimmte Rechte und Aufgaben überlassen bleiben, die ansonsten der Region zugewiesen werden (vgl. für das Beispiel Hannover Arndt 2003: 37).

regionaler, fachlich komplexer sowie auf regionsfremde Adressaten abzielender Aufgaben große Chancen zur Verbesserung politisch-administrativer Koordination, fachlicher Qualität, wirtschaftlicher Effizienz und externer Sichtbarkeit. Andererseits stellt dieser Entwurf selbst bei einer adäquaten Berücksichtigung des zur Realisierung notwendigen zeitlichen Rahmens von mehr als einem Jahrzehnt ein Reformprojekt mit einer Vielzahl zu lösender fachlicher Schwierigkeiten wie zu überzeugender politischer Vetospieler dar.

Wesentlich beeinflusst wird der Komplexitätsgrad einer Regionsbildung durch die gewählte Strategie zur strukturellen Befähigung der gemeindlichen Ebene, weit reichende Zuständigkeiten von der Kreisebene zu übernehmen oder diese zumindest weiterhin adäquat zur Verfügung zu stellen. Neben einer flächendeckenden Gemeindegebietsreform kämen zur Lösung dieses Problems die oben skizzierten Lösungen regionaler Außenstellen, eine Übertragung an die Mittelstädte oder interkommunale Kooperation in Frage. Von den vier vorgestellten Modellen erscheint das erste, eine flächendeckende Gemeindegebietsreform durch eine Kombination von Freiwilligkeitsphasen und hierarchischen Vorgaben als die stringenteste. Neben der Schaffung vergleichbar leistungsfähiger Einheiten würden auch landesweite Strukturprobleme bearbeitet. Die zweite Lösung, die Beibehaltung von regionalen Außenstellen mit begrenzter Residualfunktion, stellt die derzeit praktikabelste Lösung dar, da sowohl auf eine Gemeindegebietsstrukturreform als auch auf mit ebenfalls sehr hohen Anbahnungskosten verbundenen interkommunale Kooperationen auf der gemeindlichen Ebene verzichtet werden kann. Politische Steuerung und Kontrolle dieser Außenstellen wäre in diesem Fall vergleichbar mit dem Status quo durch den „vergrößerten Kreistag“ – die Regionalversammlung – möglich. Die beiden Letzteren, auf interkommunale Kooperationen der Gemeinden in den bestehenden Strukturen aufbauenden Lösungsvorschläge erscheinen als zu unsicher hinsichtlich ihres Zustandekommens, als zu wenig stabil da oft auf persönlichen Beziehungen aufbauend, als zu unübersichtlich für Bürger und Unternehmen und als wirtschaftlich unattraktiv aufgrund der damit verbundenen hohen Transaktionskosten.

Alle Modelle bergen ein hohes Risiko des Scheiterns aufgrund politischer Blockaden. Ein Bewusstsein dieses Risikos sollte alle Akteure von einer zu starken Forcierung des Prozesses abhalten. Andererseits ist offensichtlich und empirisch nachgewiesen, dass Prozesse struktureller Modernisierung von allen Beteiligten respektierte und durchsetzungsstarke Promotoren benötigen (vgl. Fürst 2007). Der Kreis der Promotoren im Großraum Braunschweig ist noch ausbaufähig.

Szenario 2: Region als Zweckverband

Dieses Modell zielt letztlich auf einen Ausbau und eine Vertiefung des bestehenden multifunktionalen Stadt-Umlandverbandes, des Zweckverband Großraum Braunschweig ab. Im Gegensatz zum zuvor vorgestellten Modell einer Gebietskörperschaft Großraum Braunschweig würde diese Lösung auf diesen höchsten Grad institutioneller Verfasstheit der regionalen Ebene verzichten. Als gebietskörperschaftlich verfasste Kommunalverbände würden weiterhin die Kreise als Ebene bestehen bleiben. Sie würden lediglich einen Teil ihrer Aufgaben abgeben.

Das Konzept einer Verbandslösung unter Beibehaltung der Kreisebene ist bei zusammenfassender Betrachtung positiv zu bewerten. Diese als „Optimierung des Status quo“ zu bezeichnende Lösung weist – konsequent umgesetzt – eine Reihe von Vorteilen auf. Das Modell hätte erstens keine gravierenden funktionalen Schwachpunkte, da für alle Aufgabentypen eine adäquate Institutionalisierung hinsichtlich Bürgernähe *und* Leistungsfähigkeit vorgehalten werden könnte. Zweitens könnte im Reformprozess auf Erfahrungen mit etablierten Strukturen zurückgegriffen und offensichtliche Defizite gezielt angegangen werden. Drittens ist dieses Modell inkrementalistisch angelegt, so dass eine kontinuierliche Weiterentwicklung ohne den Kraftaufwand und das Risiko großer Brüche möglich erscheint. Schließlich zeichnet sich diese Lösung aufgrund dieser Vorteile durch die realpolitisch größten Durchsetzungschancen aus. Alle etablierten Akteure bleiben institutionell erhalten, Entscheidungsstrukturen können optimiert werden und Ängste der Vetospieler Landkreistag und Landesregierung hinsichtlich eines Systembruchs und resultierender Neuverteilung von Machtressourcen könnten zerstreut werden. Problemlagen die sich beim Referenzmodell *Verband Stuttgart* zeigen, müssten dabei gezielt vermieden werden.

Szenario 3: Interkommunale Kooperation

Vor der Drohkulisse der Regions-Diskussion wird derzeit wieder verstärkt der Ansatz der *interkommunale Zusammenarbeit* (IKZ) (vgl. Hesse/Götz 2006; Fürst 1999: 611; 579) als Alternative zu jeglicher Strukturveränderung ins Spiel gebracht. Die niedersächsische Landesregierung machte stets deutlich, dass sie keine Territorialreformen während der aktuellen Regierungszeit anstrebt. Die offensichtlichen Defizite sowohl der Gemeindegebiets- wie auch der Kreisgebietsstruktur sollen über zwei Ansätze angegangen werden: Zum einen über interkommunale Zusammenarbeit, zum anderen seit neuestem durch die finanzielle Unterstützung von freiwilligen Zusammenschlüssen von Gebietskörper-

schaften. Mit diesen weichen Mitteln versucht die Landesregierung, die risikobehaftete Aufgabe einer Neugliederung der kommunalen Ebene zu vermeiden und weiter in die Zukunft zu verschieben. Hier rufen bei der nachgewachsenen Politikergeneration schon die Erzählungen über die politischen Verwerfungen der Gebietsreformen der 70er Jahre Phantomschmerzen hervor, deren Realisierung um jeden Preis vermieden werden soll. Tatsächlich finden freiwillige Kooperationen der Kommunalverwaltung eine weit größere Zustimmung unter den Bürgern als hierarchisch durchgesetzte Gebietsreformen. Dies führte in der Vergangenheit jedoch nicht dazu, dass sich Gemeinden und Kreise mit großer Begeisterung in derartige Unternehmungen gestürzt hätten. Ganz im Gegenteil: Kooperationen werden fast durchgängig nur dann eingegangen, wenn höchste finanzieller Not keine realistische Alternative lässt. Die verhältnismäßig niedrige Zahl von rund 400 Einzelkooperationen deutet darauf hin, dass selbst extremer Haushaltsdruck kaum zu gemeinsamer Aufgabenerledigung führt. Gleichzeitig führt die Betonung der Eigeninitiative der Gebietskörperschaften zu höchst uneinheitlichen Vollzugsorganisationen und -qualitäten, die in der Fläche von Außenstehenden nicht mehr zu durchschauen sind.

Darüber hinaus haben die Bürgermeister und Landräte gute Gründe, nicht einen Großteil ihres Aufgabenvollzugs in gemeinsame Hände mit benachbarten Gebietskörperschaften zu legen. Neben dem unmittelbaren Verlust an Macht und Entscheidungsgewalt gehen mit Kooperationslösungen immer auch hohe Transaktionskosten, langfristige Bindungen und enge Gestaltungsspielräume einher. Auch die Vertretungskörperschaften haben wenig Interesse an diesen Lösungen, werden doch alle Verhandlungen von den Hauptverwaltungsbeamten geführt und spätere Entscheidungen meist auf technischer Ebene getroffen. Damit bleiben den gewählten Bürgervertretern kaum noch Möglichkeiten, Einfluss auf den Inhalt einer Kooperationsvereinbarung oder den späteren Vollzug zu nehmen.

Zusammenfassend kann gefolgert werden, dass interkommunale Zusammenarbeit zwar sehr gut geeignet sein kann, um individuelle kommunale Problemlagen anzugehen, dass sie aber keine Lösung für übergreifende Problemlagen ist. Deshalb sollte sie als Optimierung, nicht als Ersatz adäquater Strukturen verstanden werden.

6 Fazit

Funktional wünschenswerte Lösungen sind angesichts von Pfadabhängigkeiten und manifesten Interessenlagen nicht immer der politisch gangbare Weg. Die Regionalisierung von Verwaltungsaufgaben findet ihre Grenzen in einer Reihe von zu bearbeitenden Problemlagen, deren gleichwertige Berücksichtigung Re-

formakteure in der Regel überfordert. Die oft geringe Leistungsfähigkeit der gemeindlichen Ebene, die Lösung rechtlicher und funktionaler Aspekte einer Territorialreform, die Überwindung gepflegter lokaler Identitäten und Animositäten und der fehlende Wille zu solidarischem Lastenausgleich sind Probleme, die im Zusammenspiel mit Vetopositionen der lokalen politischen Akteure und dem fehlenden Reformwillen der Landesregierungen die Voraussetzungen für den „großen Wurf“ einer gebietskörperschaftlichen Lösung.

Zudem ist bei Regionalisierungen trotz der skizzierten möglichen Vorteile auch auf mögliche Problemlagen hinzuweisen. Ein Verlust von Bürgernähe durch anonyme, undurchschaubare Apparate, die Gefahr von Expansionstendenzen der Regionalverwaltungen durch Professionalisierung, eine Entwicklung einer „Umlagementalität“ und ein Kontroll- und Kompetenzverlust sind bei unzureichender Umsetzung eine reale Gefahr. Gleichzeitig kann sich bei unzureichendem Engagement der Landesregierungen ein Szenario entwickeln, bei dem sich ein „Land der zwei Standards“ entwickeln könnte: Darunter ist eine Polarisierung zwischen „regionsfähigen“ Regionen, die ausreichend handlungs- und koordinationsfähig sind und anderen peripheren Gebieten, die eine Regionalisierung nicht aus eigener Kraft verwirklichen können, zu verstehen. Eine solche Marginalisierung der Peripherie, die sich nicht nur in Verwaltungskraft, sondern auch an politischen Einflussmöglichkeiten manifestieren würde, kann unter dem Gesichtspunkt der „Einheit der Verwaltung“ als wenig wünschenswert erachtet werden.

Literatur

- Adamaschek, B./Pröhl, M. (Hrsg.) 2003: Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie. Gütersloh.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) 1998: Regionale Verwaltungs- und Planungsstrukturen in Großstadregionen. Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 204. Hannover.
- Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände/Regionalverband Ruhr (Hrsg.) 2006: Regionalverbände: Starke Partner für die Zukunftsgestaltung in Ballungsräumen. Essen.
- Arndt, M. 2003: Die politische Konzeption und Struktur der Region – Balance zwischen Landeshauptstadt und Umland. In: Arndt, M. et al. (Hrsg.): Region Hannover – eine erste Bilanz. Schriftenreihe der Niedersächsischen Landeszentrale für politische Bildung, Niedersachsen – vom Grenzland zum Land in der Mitte. Hannover, 36-40.
- Benz, A. 2002: Die territoriale Dimension von Verwaltung. In: König, K. (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden, 207-228.
- Benz, A./Fürst, D./Kilper, H./Rehfeld, D. 1999: Regionalisierung. Theorie, Praxis, Perspektiven. Opladen.

- Benz, A./Fürst, D. 2003: Region – „Regional Governance“ – Regionalentwicklung. In: Adamaschek, B./Pröhl, M. (Hrsg.): Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie. Gütersloh, 11-66.
- Bergmann, E./Hardt, U. 1999: Aufgabenverteilung und Einnahmekompetenzen in Regionen. In: BBR (Hrsg.): Perspektiven für die Region als Planungs- und Handlungsebene. Informationen zur Raumentwicklung. Heft 9/19.1999, 629-644.
- Bogumil, J. 2003: Faktoren von Erfolg und Misserfolg – Zusammenfassende Thesen zu den Regionen Hannover, Stuttgart und Rhein-Neckar. In: Adamaschek, B./ Pröhl, M. (Hrsg.): Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie. Gütersloh, 104-108.
- Bogumil, J. 2007: Verwaltungsstrukturereformen in den Bundesländern. Abschaffung oder Reorganisation der Bezirksregierungen? In: Zeitschrift für Gesetzgebung, Heft 3, 246-257.
- Bogumil, J./Ebinger, F./Grohs, S. 2008: Modernisierung der Verwaltungsstrukturen im Großraum Braunschweig. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag der Industrie- und Handelskammer Braunschweig. Bochum 2008
- Bogumil, J./Holtkamp, L. 2006: Kommunalpolitik. Wiesbaden.
- Bogumil, J./Jann, W. 2009: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. 2. Auflage. Wiesbaden.
- Bogumil, J./Kottmann, S. 2006: Verwaltungsstrukturereform – die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen. Ibbenbüren.
- Bogumil, J./Reichard, C./Siebart, P. 2004: Gutachten zur Verwaltungsstrukturereform in NRW. Ibbenbüren.
- Büchner, C./Franzke, J./Nierhaus, M. (Hrsg.) 2008: Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. KWI-Gutachten 2. Potsdam.
- Bund der Steuerzahler Niedersachsen (BdSt) 2006: Zehn Regionspräsidenten anstelle von 37 Landräten – Positionspapier des Bundes der Steuerzahler für neue Kommunalstrukturen oberhalb der Gemeindeebene. Hannover.
- Danielzyk, R. 1999: Regionale Kooperationsformen. BBR (Hrsg.): Perspektiven für die Region als Planungs- und Handlungsebene. Informationen zur Raumentwicklung. Heft 9/19.1999, 577-586.
- Fürst, D. 1999: „Weiche Kooperationsstrukturen“ – eine ausreichende Antwort auf den Kooperationsbedarf in Stadtregionen?. In: BBR (Hrsg.): Perspektiven für die Region als Planungs- und Handlungsebene. Informationen zur Raumentwicklung. Heft 9/19.1999, 609-616.
- Fürst, D. 2004: Regional Governance. In: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden, 45-64.
- Fürst, D. 2007: Regional Governance. In: Benz, A./Lütz, S./Schimank, U./Simonis, G. (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden, 353-366.
- Heinz, W. 2000: Interkommunale Kooperation in Stadtregionen: das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. In Heinz, W. (Hrsg.): Stadt & Region – Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich. Stuttgart, 169-277.
- Heinze, R. G. 2006: Wandel wider Willen. Deutschland auf der Suche nach neuer Prosperität. Wiesbaden.

- Hesse, J. J./Götz, A. 2006: Kooperation statt Fusion? Interkommunale Zusammenarbeit in den Flächenländern. Baden-Baden.
- Kersting, N. 2004: Nichtwähler. Diagnose und Therapieversuche. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft. 14/2004, 403-427.
- Mecking, C. 1995: Die Regionalebene in Deutschland. Begriff – institutioneller Bestand – Perspektiven. Stuttgart.
- Priebs, A. 1999: Die Region ist Stadt! Ein Plädoyer für dauerhafte und verbindliche Organisationsstrukturen für die Stadtregion. In: BBR (Hrsg.): Perspektiven für die Region als Planungs- und Handlungsebene. Informationen zur Raumentwicklung. Heft 9/19.1999, 617-628.
- Priebs, A. 2001: Neubau der Region. In: Blanke, B./Bandemer, S. von/Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.) 2001: Handbuch zur Verwaltungsreform. 2. Auflage. Opladen, 134-143.
- Scharpf, F. W. 2000: Interaktionformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.
- Schliesky, U. 2007: Stadt-Umland-Verbände. In: Mann, T./Püttner, G. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. 3. Aufl., Bd. 1. Berlin, 873-899.
- Sinz, M. 2005: Region. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 919-923.
- Wagener, F. 1976: Typen der verselbständigten Erfüllung öffentlicher Aufgaben. In: Wagener, F. (Hrsg.): Verselbständigung von Verwaltungsträgern. Bonn, 31-51.
- Wagener, F. 1983: Stadt-Umland-Verbände. In: Püttner, G. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 2 Kommunalverfassung. Berlin, 413-430.
- Wagener, F. 1985: Großraum-Verwaltungen. Organisation der Verwaltung der großstädtischen Verdichtungsräume von 38 Ländern. Baden-Baden.
- Wollmann, H. 2006: Staatsorganisation zwischen Territorial- und Funktionalprinzip im Ländervergleich – Varianten der Institutionalisierung auf der dezentral-lokalen Ebene. In: Bogumil, J./Jann, W./Nullmeier, F. (Hrsg.): Politik und Verwaltung. Sonderband 37 der Politischen Vierteljahresschrift. Wiesbaden, 424-452.