Positionspapier aus der ARL

Nr. 63

Die regionale Ebene zukunftsfähig machen!

Zu den Verwaltungsreformdiskussionen in den Ländern

Hannover 2006

AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG

Positionspapier aus der ARL

Nr. 63

Die regionale Ebene zukunftsfähig machen!

Zu den Verwaltungsreformdiskussionen in den Ländern

Das Positionspapier wurde erarbeitet von den Mitgliedern des Informations- und Initiativkreises "Regionalplanung" der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL):

Hans-Jörg Domhardt, Technische Universität Kaiserslautern

Klaus Einig, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Dietrich Fürst, Universität Hannover

Thomas Geyer, Zweckverband Schienenpersonenverkehr Rheinland-Pfalz Nord, Koblenz

Dieter Gust, Regionalverband Neckar-Alb, Mössingen

Karl-Heinz Hoffmann-Bohner, Regionalverband Hochrhein-Bodensee, Waldshut-Tiengen

Christian Jacoby, Universität der Bundeswehr München

Hans Kistenmacher, Technische Universität Kaiserslautern

Jörg Knieling, Technische Universität Hamburg-Harburg

Heinz Konze, Bezirksregierung Düsseldorf

Frank Liebrenz, Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein, Kiel

Bernd Mielke, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen, Dortmund

Bernhard Müller, Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V., Dresden

Axel Priebs, Region Hannover

Gerd Schäde, Amt für Raumordnung und Landesplanung Mittleres Mecklenburg/Rostock, Rostock

Jens-Peter Scheller, Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main, Frankfurt am Main

Hans-Joachim Schenkhoff, Thüringer Landesverwaltungsamt, Weimar

Catrin Schmidt, Fachhochschule Erfurt

Petra Ilona Schmidt, Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin

Dietmar Scholich, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover

Anita Steinhart, Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung, Halle (Saale)

Dirk Vallée, Verband Region Stuttgart

Theophil Weick, Planungsgemeinschaft Westpfalz, Kaiserslautern

Hildegard Zeck, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Hannover

Hannover, Januar 2006

Positionspapier Nr. 63
ISSN 1611 - 9983
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (APL)
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover
Tel. (+49-511) 3 48 42 - 0, Fax (+49-511) 3 48 42 - 41
E-Mail: ARL@ARL-net.de, Internet: www.ARL-net.de

Sekretariat der ARL: Prof. Dr.-Ing. Dietmar Scholich (scholich@ARL-net.de)

Die regionale Ebene zukunftsfähig machen!

Zu den Verwaltungsreformdiskussionen in den Ländern

1. Neue Herausforderungen verlangen Handeln in Regionen

In den letzten Jahren ist deutlich geworden, dass zahlreiche Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge, der räumlichen Planung und der sonstigen hoheitlichen Verwaltung auf die regionale Ebene, d. h. eine mittlere Maßstabsebene zwischen der Gemeinde- und der Landesebene, angewiesen sind. Die Herausforderungen und damit die zunehmende Bedeutung der regionalen Ebene sind vielfältig:

- die Vergrößerung der Lebens- und Aktionsräume der Menschen sowie räumliche Ausweitung von wirtschaftlichen Verflechtungen,
- die Konsequenzen aus der demographischen Entwicklung in allen raumstrukturell relevanten Lebensbereichen,
- die Notwendigkeit, politische Verantwortung mit den Lebens- und Aktionsräumen der Menschen zur Deckung zu bringen,
- betriebswirtschaftliche Erfordernisse („optimale Betriebsgrößen“), aber auch Anforderungen an Spezialisierung und Koordination, die für größere Einheiten sprechen (z. B. bei Krankenhäusern, Abfallbetrieben, Berufsschulen),
- Zwang zur Bündelung der Potenziale und zur gemeinsamen regionalen Außendarstellung vor dem Hintergrund des nationalen und internationalen Standortwettbewerbs,
- funktionaler Ausgleich zwischen verdichteten Siedlungsräumen und eher ländlich geprägten Räumen.

Diese regionalen Herausforderungen betreffen sowohl

- **kommunale** Aufgaben**,** die nicht mehr für jede Gemeinde bzw. für Kernstädte und ihr Umland separat, sondern für die gesamte Region gemeinsam wahrgenommen werden sollen, als auch
- **staatliche** Aufgaben, die nicht zentral von der Landesregierung aus, sondern möglichst „vor Ort“ bzw. für Teilgebiete des Landes durch dezentralisierte staatliche Verwaltungsstellen wahrgenommen werden sollen.

Vor dem Hintergrund des Bedeutungszuwachses der regionalen Ebene, aber auch der grundsätzlichen Notwendigkeit zur Straffung und Effizienzsteigerung der öffentlichen Verwaltung sind seit den 90er Jahren vermehrt Reformbemühungen auf der regionalen Ebene erkennbar, die aber in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich verlaufen. Mit der Zersplitterung der regionalen Verwaltungsebene findet auch die Regionalplanung in den einzelnen Ländern und Regionen sehr unterschiedliche Rahmenbedingungen für ihre Arbeit vor. Deswegen soll mit dem vorliegenden Beitrag versucht werden, aus der Sicht der Regionalplanung unterschiedliche Organisationsmodelle und aktuelle Reformansätze darzustellen sowie Anforderungen an die regionale Verwaltungsebene zu formulieren.

2. Überlegungen zu einer zukunftsfähigen Organisation der Region

Auch wenn unterschiedliche Aufgaben unterschiedliche Organisationsformen erfordern können, gibt es doch eine Reihe funktionaler und organisatorischer Kriterien, die in Reformdiskussionen zur Zukunft der regionalen Verwaltungsebene stärker zu berücksichtigen sind:

- Die unterschiedlichen regionalen Behörden des Staates und die regionalen Selbstverwaltungskörperschaften sollten, sofern nicht fachliche Erfordernisse (z. B. Wassereinzugsgebiete) zwingend etwas anderes erfordern, einen möglichst identischen Raumzuschnitt aufweisen (Grundsatz der „Einräumigkeit der Verwaltung“).
- Die Zahl der Verwaltungsebenen sollte auf ein Mindestmaß reduziert werden; hierbei ist zu bedenken, dass Deutschland durch seinen föderalen Staatsaufbau ohnehin eine Verwaltungsebene mehr aufweist als die meisten anderen europäischen Länder.
- Ein Nebeneinander verschiedener Zweckverbände, wie es etwa für den Rhein-Main-Raum vorgesehen ist, sollte auf jeden Fall vermieden werden, da hierunter Transparenz, Koordination und Legitimation gleichermaßen leiden.
- Der Zersplitterung der regionalen Ebene muss entgegengewirkt werden, indem möglichst viele regionale Aufgaben auf einer gemeinsamen politischen Entscheidungsebene gebündelt werden.
- Eine klare, möglichst demokratische Legitimation der regionalen Handlungsebene ist unverzichtbar.

Für eine wirksame Aufgabenerledigung und zukunftsfähige Ausrichtung der Regionalplanung sind außerdem folgende Kriterien von besonderer Bedeutung:

- Planung und Umsetzung sollten – wie schon im Raumordnungsgesetz vorgesehen – enger miteinander verbunden werden. Der institutionelle Zusammenhang zwischen Regionalplanung und regional wahrzunehmenden Fachplanungen sowie operativen Aufgaben stärkt die Effektivität und Effizienz planerischen und strukturpolitischen Handelns, reduziert Reibungsverluste und ermöglicht einen Vorteils- und Lastenausgleich in einer Region.
- Als regionale Planungsräume müssen geeignete Verflechtungsräume abgegrenzt werden, so z. B. in monozentrisch strukturierten Räumen die Einzugsbereiche von Oberzentren (oder auch von mehreren Oberzentren).
- Gerade für schwierige und unpopuläre Entscheidungen braucht die Regionalplanung eine möglichst starke und direkte demokratische Legitimation.
- Soweit die institutionellen Möglichkeiten gegeben sind, ist eine institutionelle Verbindung von Regionalplanung und staatlichen Aufgaben der Landesplanungsbehörde (Raumordnungsverfahren etc.) sinnvoll.

Die Regionalplanung selbst muss ihre Tätigkeit noch stärker auf die Bewältigung der eingangs skizzierten Herausforderungen konzentrieren. Dabei ist unbestritten, dass Regionalpläne schlanker gestaltet werden müssen. In diesem Sinne muss – unter Beachtung der rechtlichen Qualität (Verbindlichkeit) von Zielen – überprüft werden, wo bestimmte detaillierte Festlegungen durch „Korridore“ ersetzt werden können und wo verfahrensmäßige Vereinfachungen möglich sind. Ebenso weitgehend unbestritten ist, dass allein der kommunale Wettbewerb den komplexen Nutzungsanforderungen eines dicht besiedelten und wirtschaftlich eng verflochtenen Landes nicht gerecht werden kann. Koordination, Kooperation und Ausgleich auf regionaler Ebene sind wichtig, um

- nach außen einen die Entwicklung fördernden regionalen Standortwettbewerb zu unterstützen und
- nach innen entwicklungshemmende Nutzungskonflikte und Standortkonkurrenzen zu vermeiden.

Im Sinne von Planungssicherheit für Wirtschaft und Kommunen und im Interesse der Qualitätssicherung von Standorten und der räumlichen Entwicklung ist es auf der regionalen Ebene vor allem erforderlich, in den Regionalplänen verbindlich folgende Ziele festzulegen:

- die langfristige Ordnung und Gestaltung von Siedlungs- und Freiraumstruktur (insbesondere im Verflechtungsbereich großer Städte),
- die Festlegung von Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebieten für bestimmte konfliktträchtige Freiraumnutzungen, so insbes. Erholung, Rohstoffabbau, Windkraft,
- die langfristige Sicherung von Trassen und Standorten für wichtige Infrastrukturprojekte.

Neben der Ordnungsfunktion kommt in allen Räumen der entwicklungspolitischen Komponente der Regionalplanung eine zunehmende Bedeutung zu. Auch hier gilt, dass eine umsetzungsorientierte Regionalentwicklung einer engen institutionellen Verzahnung zwischen Regionalplanung, Regionalmanagement, Wirtschaftsförderung/Regionalmarketing sowie weiteren umsetzungsorientierten Fachpolitiken in einem möglichst einheitlichen räumlichen Zuschnitt bedarf.

3. Derzeitige Zersplitterung der regionalen Planungs- und Handlungsebene

Im Gegensatz zu den Erfordernissen der Zukunft leidet die regionale Ebene der öffentlichen Verwaltung in ihrer gegenwärtigen Organisationsstruktur unter ihrer extremen institutionellen Zersplitterung. „Regionen stärken“ ist zwar eine häufig gehörte Forderung, doch bleibt meist unklar, wer eigentlich wie gestärkt werden soll. Die Vielfalt der regionalen Institutionen und Gliederungen, die durch die unterschiedlichsten länderspezifischen Sonderregelungen zusätzlich erhöht wird, ist groß. Dass derzeit – entgegen der Argumentation von Gegnern jeglicher Reformen – nicht von einer einheitlichen Verwaltungsstruktur in Deutschland gesprochen werden kann, zeigt die folgende Aufstellung (ohne Anspruch auf Vollzähligkeit):

- Die (Land-)Kreise unterscheiden sich stark bezüglich Fläche und Bevölkerungszahl sowie der kommunalen und übertragenen staatlichen Aufgaben. Als einziges Bundesland hat Niedersachsen den Landkreisen die Trägerschaft der Regionalplanung im eigenen Wirkungskreis überlassen.
- In zwei städtischen Verdichtungsräumen (Saarbrücken, Hannover) wurden Regionalkreise unter Einschluss der Kernstädte mit erheblich erweitertem Aufgabenspektrum gebildet; die Region Hannover ist auch Träger der Regionalplanung.
- In mehreren Ländern bestehen regionale Planungsgemeinschaften oder Regionalverbände für mehrere Landkreise und kreisfreie Städte mit der Regionalplanung als Kernaufgabe, allerdings ohne staatliche Aufgaben der Landesplanungsbehörden. Es variieren personelle Ausgestaltung, Zusammensetzung und Legitimation der Beschlussgremien sowie politische Bedeutung erheblich.
- Für bestimmte Einrichtungen und Aufgaben der Daseinsvorsorge (Schulen, Straßen, Ver- und Entsorgung) bestehen Zweckverbände mit unterschiedlichem räumlichen Bezug und abweichender politischer Verantwortung.

- In einigen städtischen Verdichtungsräumen bestehen Regionalverbände, die neben der Regionalplanung auch eine oder mehrere andere Aufgaben wahrnehmen (insbes. Landschaftsplanung, Aufgabenträgerschaft ÖPNV, Wirtschaftsförderung, Naherholung). Bekanntestes Beispiel ist der Verband Region Stuttgart (siehe Punkt 4).
- Bezirksregierungen/Regierungspräsidien bestehen als staatliche Mittelbehörden in fünf Flächenländern, allerdings gibt es auch hier Unterschiede z. B. bezüglich der Integration von Sonderbehörden (Polizei, Schulverwaltung etc.). In einigen Ländern nehmen die Mittelbehörden auch die Regionalplanung wahr, wobei für die politische Beratung und Beschlussfassung entweder die regionalen Planungsgemeinschaften oder wie in Nordrhein-Westfalen Regionalräte zuständig sind. Als landesweit zuständige Mittelbehörde fungiert auch das Landesverwaltungsamt in Thüringen, das die Regionalplanung für die regionalen Planungsgemeinschaften ausführt.
- Die Länder unterhalten eine Reihe staatlicher Sonderbehörden der mittleren oder unteren Ebene mit jeweils eigener räumlicher Zuständigkeit, so z. B. Forstämter, Landwirtschaftsämter oder Wasserwirtschaftsämter. In einzelnen Fällen ist die Regionalplanung in derartige Behörden eingegliedert (Mecklenburg-Vorpommern); die politische Beratung und Beschlussfassung erfolgt jedoch durch kommunal verfasste regionale Planungsverbände. In Rheinland-Pfalz und Niedersachsen wurden nach Auflösung der Bezirksregierungen Nachfolgebehörden eingerichtet, so etwa in Niedersachsen die Regierungsvertretungen als „Außenstellen“ der Landesregierung mit stark abgespecktem Aufgabenbereich.
- In einzelnen Ländern bestehen sog. höhere Kommunalverbände (z. B. Landschaftsverbände in NRW, Bezirke in Bayern) mit unterschiedlichen Aufgaben (insbesondere im sozialen und kulturellen Bereich).
- In Schleswig-Holstein wurden zwar regionale Planungsräume geschaffen, die Regionalplanung wird jedoch (noch) durch ein Landesministerium wahrgenommen.

Diese Aufstellung mag verdeutlichen, dass von einer auch nur angenäherten Einheitlichkeit der öffentlichen Verwaltung in Deutschland nicht mehr gesprochen werden kann. Die dargestellte institutionelle Zersplitterung ist zweifelsohne dysfunktional, weil

- die regionale Handlungsfähigkeit durch Kompetenzzersplitterung gemindert wird,
- sich viele der Organisationsformen für die wachsenden Querschnittaufgaben auf regionaler Ebene als nicht geeignet erwiesen haben und
- damit der Koordinationsaufwand extrem erhöht wird oder gar nicht mehr wahrgenommen wird.

Auch mit Blick auf Transparenz, Bürgerfreundlichkeit und die fehlende Einräumigkeit der Verwaltung muss die heutige Zersplitterung ausdrücklich bedauert werden.

4. Beispiele zukunftsfähiger Reformansätze auf regionaler Ebene

Vor dem Hintergrund der bisherigen Überlegungen sollen nachfolgend einige jüngere oder derzeit diskutierte Beispiele regionaler Verwaltungsorganisation vorgestellt werden, die aus der Sicht der Regionalplanung besonders vorteilhaft und auch in mancher Hinsicht vorbildhaft sind. Mit diesen Beispielen soll aber auch deutlich werden, dass es nicht nur einen, sondern durchaus unterschiedliche Wege zur regionalen Optimierung gibt:

- Der Verband Region Stuttgart wurde 1994 für den Verflechtungsraum der Landeshauptstadt Stuttgart mit ihren 5 Nachbarkreisen errichtet. Neben der Regionalplanung obliegen ihm die Landschaftsrahmenplanung und die Wirtschaftsförderung; außerdem ist er Aufgabenträger für den S-Bahn-Verkehr sowie zuständig für Messe, Umsetzung des Landschaftsparks und weitere regionale Aufgaben. Er verfügt über eine direkt gewählte Regionalversammlung.
- Die Region Hannover wurde 2001 als kreisähnliche Gebietskörperschaft für den Bereich der Landeshauptstadt Hannover und des aufgelösten Landkreises Hannover gegründet. Sie ist zuständig u.a. für Berufs- und Sonderschulen, Gesundheitswesen, Regionalplanung, Naherholung, Naturschutz, Boden- und Grundwasserschutz, Abfallwirtschaft, ÖPNV und Wirtschaftsförderung. Sie ist Trägerin zahlreicher regionaler Einrichtungen und Betriebe (Krankenhäuser, Abfallwirtschaft, Nahverkehr, Zoo) und verfügt über eine direkt gewählte Regionsversammlung.
- Auch in der Region Aachen wird derzeit die Zusammenführung der bislang kreisfreien Stadt Aachen und des Kreises Aachen zu einer neuen Gebietskörperschaft vorbereitet. Unter dem Begriff „Städteregion Aachen“ sind bereits bestimmte Aufgaben beider Organisationen in der Organisationsform des Zweckverbandes zusammengeführt worden; angestrebt wird u. a. die Trägerschaft der Regionalplanung.
- Der Rhein-Neckar-Raum ist einer der zusammenhängenden Wirtschaftsräume, die durch Ländergrenzen zerschnitten werden. Nachdem bereits seit drei Jahrzehnten eine raumordnerische Zusammenarbeit besteht, wurde die grenzüberschreitende Aufgabenwahrnehmung jüngst über einen neuen Staatsvertrag auf eine leistungsfähigere Basis gestellt. Künftig werden die Regionalplanung und weitere regionale Aufgaben von einem grenzüberschreitenden Regionalverband wahrgenommen.
- In Mecklenburg-Vorpommern bereitet die Landesregierung flächendeckend, d. h. auch für die stark ländlich geprägten Räume, die Bildung von Regionalkreisen vor, die sich in ihrem räumlichen Zuschnitt an den derzeitigen regionalen Planungsräumen bzw. den Einzugsbereichen der Oberzentren orientieren. Die voraussichtlich 5 Regionalkreise sollen für alle heutigen Kreisaufgaben sowie zusätzliche bislang staatliche Aufgaben verantwortlich sein. Die heute kreisfreien Städte werden mit ihren Verflechtungsbereichen gemeinsame politisch-administrative Einheiten bilden. Die Regionalkreise sollen über direkt gewählte Kreistage verfügen.
- Regionalkreise wurden oder werden auch in anderen Ländern aus unterschiedlichen politischen Richtungen gefordert, so z. B. in Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein, Hessen, Sachsen-Anhalt und Brandenburg.

Aus der Sicht der Regionalplanung werden zersplitterte regionale Organisationsformen sowie rein informelle Governance-Strukturen ohne institutionelle, demokratische legitimierte Kerne als nicht geeignet angesehen, den Herausforderungen der Zukunft Rechnung zu tragen.

5. Ausblick

Die Diskussionen um die Neuordnung der regionalen Planungs- und Verwaltungsebene verlaufen in den Ländern außerordentlich unterschiedlich. Dies muss in einem föderalen Staatswesen grundsätzlich respektiert werden. Allerdings bieten sich einige Aufgaben vordringlich an, auf regionaler Ebene – d. h. in der Regel oberhalb der heutigen Kreisebene, aber unterhalb der Landesebene – gebündelt wahrgenommen zu werden:

- die Regionalplanung
- die Aufgabenträgerschaft für den gesamten ÖPNV
- die Wirtschaftsförderung und das Regionalmarketing
- die Planung und ggfs. die Trägerschaft regional bedeutsamer Naherholungseinrichtungen sowie weitere Trägerschaftsaufgaben (Berufsschulen, Krankenhäuser, Messe, kulturelle Großeinrichtungen).

Für diese Zielsetzungen im Zuge der in mehreren Ländern aktuell diskutierten Verwaltungsreformen eine verstärkte Beachtung zu finden, ist wesentliche Intention dieses Positionspapiers.