https://doi.org/10.1007/BF03184512



# Kurzberichte aus Praxis und Forschung

**Wolfgang Kleine-Limberg und Reinhard Sellnow**

## Die Regionalreform der Region Hannover aus Sicht der Bürger*

### Ein Experiment der Bürgerbeteiligung

Seit 1996 liegt ein Vorschlag zur Neugliederung der Region Hannover auf dem Tisch. Der Landkreis und der Kommunalverband Hannover sollen aufgelöst werden, die Stadt Hannover ihre Kreisfreiheit verlieren und ein „Regionalkreis" geschaffen werden. Hierbei treten eine Reihe von Fragen auf, wie z.B.: Wie können angesichts leerer staatlicher Kassen die vorhandenen Finanzmittel zielgerichteter genutzt werden? Gibt es Möglichkeiten, die Verwaltung zu straffen und eine größere Bürgernähe zu gewährleisten? Wie lassen sich Nutzen und Lasten von öffentlichen Einrichtungen der Daseinsvorsorge in der Region gerecht verteilen? Wie muß sich im Prozeß der europäischen Einigung und der Globalisierung der Märkte eine Region präsentieren?

Es war Aufgabe von vier Workshops, die der Initiativkreis Regionalreform Hannover e.V. 1998 durchführte, dieses Reformvorhaben durch Bürger der Region Hannover überprüfen zu lassen.

### Mehrere Verwaltungsebenen mit ähnlichen Aufgaben

Im Großraum Hannover bestehen mit dem Landkreis Hannover, der Landeshauptstadt Hannover und dem Kommunalverband Großraum Hannover (KGH) drei Verwaltungseinheiten, die z.T. die gleichen Arbeitsfelder besetzen. Daneben bestimmen auch noch verschiedene Landesbehörden (Bezirksregierung, Straßenbauamt usw.) über die Geschicke der Region.

Aufgabe des seit 35 Jahren bestehenden Kommunalverbandes Großraum Hannover ist die institutionalisierte regionale Zusammenarbeit zwischen der Landeshauptstadt und dem Landkreis Hannover als Träger der Regionalplanung, der Freiraumplanung, des öffentlichen Personennahverkehrs und zum Teil der Wirtschaftsförderung. Der KGH hat jedoch nur begrenzt zum Ausgleich zwischen den Interessen der Stadt Hannover und den Umlandgemeinden bzw. dem Landkreis Hannover beitragen können. Verschiedene Versuche, informelle Absprachen zutreffen, scheiterten ebenfalls (z.B. der „Hannover-Pakt" und die „Regionalkonferenz Hannover" in den 80er und 90er Jahren).

### Ziel der Reform: Eine effiziente, solidarische und bürgernahe Region

Es war das Ansinnen eines Vorschlages der drei Hauptverwaltungsbeamten von Landkreis, Landeshauptstadt und Kommunalverband Hannover im Oktober 1996, die zum Teil unkoordinierte und gegeneinander gerichtete Politik zu beenden und einen Reformvorschlag vorzulegen, der die Ziele einer effizienten, solidarischen und bürgernahen Region umsetzen sollte. In dem sog. „Blauen Papier" schlugen sie vor, auf der Ebene der Region einen Teil der ehemaligen Aufgaben des Landkreises, Teile der Aufgaben der Bezirksregierung (z.B. Naturschutz) sowie einige Aufgaben der Stadt Hannover zu bündeln. Die Gemeinden sollen in diesem Konzept Aufgaben erhalten, die bisher der Landkreis übernommen hatte (z.B. Jugendhilfe, Bauleitplanung, . . .). Abbildung 1 zeigt beispielhaft die wichtigsten Veränderungen in der Aufgabenverteilung in der Region Hannover.

Im Jahr 2001, so die Vorstellung der Autoren, soll im Rahmen der Kommunalwahl ein Regionalparlament sowie ein Regionalpräsident von den Bürgern der Region gewählt werden. Diese beiden Institutionen wird eine Regionalkammer unterstützen, in der die Kommunen mit ihren Repräsentanten vertreten sind. Durch die Umstrukturierung sollen langfristig Einsparungen in Höhe von 100 Mio. DM pro Jahr durch die Vermeidung von Doppelarbeit sowie durch eine bessere Arbeitsorganisation erreicht werden (effiziente Region). Eine neue Verteilung der Finanzmittel zwischen den Kommunen soll zu einem gerechten Vorteils- und Lastenausgleich führen (solidarische Region). Von der Verlagerung von Aufgaben wird eine größere Bürgernähe der Verwaltung erwartet (bürgernahe Region).

Den Kommunen sollen dabei keine neuen Kosten entstehen. Nach Berechnungen werden die höheren Ausgaben (durch die Übernahme neuer Aufgaben wie z.B. im Bereich der Bauleitplanung) durch die Verringerung der festzusetzenden Regionalumlage aufgefangen. Einzelne Modellrechnungen der Städte Garbsen und Hemmingen haben dies belegt. Der Bürger wird im wesentlichen durch die Veränderungen einiger Zuständigkeiten betroffen. In Zukunft wird er in der Region Hannover nur noch zu seiner Gemeinde müssen, um z.B. einen Bauantrag bearbeiten zu lassen.

In den Monaten nach der Veröffentlichung des „Blauen Papiers" wurde dieser Vorschlag in Politik und in Verwaltung ausgiebig und intensiv diskutiert. Dabei schien es, als würden sich alle Parteien erstmals recht schnell auf eine solche Initiative verständigen können. Allerdings waren im Landkreis Hannover Vorbehalte gegenüber den Interessen der Landeshauptstadt Hannover und umgekehrt zu beobachten. Dabei argumentierten die Beteiligten mit den „Wünschen und Befürchtungen der Bürger"

für eine Fusion oder gegen eine übergroße Institution. Das Schreckgespenst der Eingemeindung wurde wieder aktuell.

Im November 1999 legte das niedersächsische Innenministerium einen Gesetzentwurf zur Bildung der Region Hannover vor. Dieser folgt im Grundsatz den oben angesprochenen Vorstellungen und wird derzeit von den Städten und Gemeinden in der Region Hannover beraten.

**Abbildung 1**
**Region Hannover: Künftige Aufgabenverteilung**

**Abbildung 2**
**Verwaltungsstruktur im Raum Hannover**

## Wie können die Bürger einbezogen werden?

Die Überlegungen des „Blauen Papiers" wurden im Dezember 1997 dann durch eine „Machbarkeitsstudie" präzisiert. Sie enthält konkrete Handlungsanleitungen und Finanzierungsvorschläge.

Nach ihrer Vorlage im Dezember 1997 stand die Frage im Raum, wie die Meinung der Bürger der Stadt und der Region Hannover über diese Verwaltungsreform eingeholt werden kann. Wollen die Bürger dies überhaupt? Eignet sich das abstrakte Thema Verwaltungsreform überhaupt zur Beteiligung von Bürgern?

Der Initiativkreis Regionalforum Hannover e.V., ein Zusammenschluß von interessierten Bürgern aus der Stadt und dem Landkreis Hannover, trägt seit 1993 dazu bei, regionale Probleme in moderierten Veranstaltungen mit Entscheidungsträgern informell zu diskutieren und Lösungswege zu erarbeiten. Er entwikkelte den Gedanken, die Bürger mit diesem Ansinnen zu konfrontieren. Dabei lagen folgende Fragen zugrunde:

- Welche Erfahrungen liegen bisher mit der „Region" vor?
- Welche Einschätzungen bestehen zu der Machbarkeitsstudie?
- Welche Ergänzungs- und Änderungsvorschläge sollten aus Sicht der Bürger berücksichtigt werden?

Die Debatte sollte Ergänzungen und Hilfestellung für Politik und Verwaltung durch die Hinweise der Bürger ergeben. Darüber hinaus wurden Bedenken und Anregungen erwartet. In Zusammenarbeit mit dem KGH richtete der Initiativkreis Regionalforum Hannover zwischen März und Juni 1998 drei eineinhalb-tägige Workshops aus. Die Workshops umfaßten neben 20 bis 24 Bürgern Repräsentanten der im Regionalparlament vertretenen Parteien sowie als Experten Mitglieder der „Arbeitsgruppe Region Hannover" und des Initiativkreises Regionalforum Hannover e.V. Ein abschließender vierter Workshop im Juli mit gewählten Vertretern aus den drei Einzelveranstaltungen sollte als „Dach" die Aussagen zu einem Gesamtvotum zusammenfassen. Die Eingeladenen kamen für den ländlichen Verbandsbereich aus den Gemeinden Burgdorf und Uetze, für die Kernrandzone aus den Städten Laatzen und Hemmingen, sowie für den Innenstadtbereich aus den Stadtteilen Südstadt, Nordstadt und Hainholz.

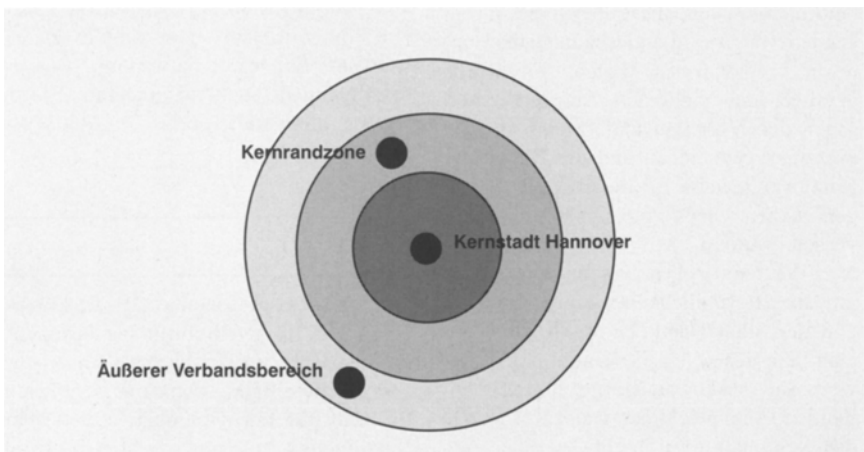
In diesen Gebieten wurden über Vereine und Verbände an diesem Thema Interessierte mittels einer schriftlichen Information und Einladung sowie mit telefonischen Anfragen und Erläuterungen um Mitarbeit gebeten. Die Angesprochenen reagierten sehr positiv auf den Wunsch nach Beteiligung durch die Politik und die Verwaltung. Sie waren angetan, zu dem Thema befragt zu werden, auch wenn sie sich nicht sofort die Auswirkungen auf sich selbst und auf ihr Lebensumfeld vorstellen konnten.

## Das Beteiligungsmodell

Jedem Workshop lag bezüglich der Teilnehmenden der Stellvertreter-Gedanke zugrunde. Die Einladungen orientierten sich an einer repräsentativen Zusammensetzung nach den thematischen, sozialen und gesellschaftlichen Betroffenheiten durch die Regionalreform (Gruppenvertreter, wie z.B. Kinder, Jugendliche, Frauen, Senioren, Behinderte, Autofahrer, Radfahrer, ÖPNV, Fußgänger, Kultur, Stadtteil-Initiativen, Freiwillige Feuerwehr, Sport, Industrie, Handel, Handwerk, Naturschutz, Naherholung, Freizeit, lokal gewählte Politiker).

Diese Vorgehensweise stellte sicher, daß Personen anwesend waren, die durch ihr Gruppenengagement Interesse und Aufgeschlossenheit zu dem Thema vermuten

**Abbildung 3**
**Standorte in der Region Hannover**



ließen und sich in mindestens einer Interessenlage besonders gut auskennen. Die Personen nahmen jedoch als Privatpersonen ohne verpflichtende Rückbindung zur entsendenden Gruppe an der Veranstaltung teil.

Um Diskussionen zu verhindern, die einzig und allein zwischen Experten und Politikern geführt werden, wurden die Beteiligten in Anlehnung an das Modell „Verkehrsforum" (in Heidelberg, Tübingen und Salzburg) vom Moderator jeweils in einen Außenkreis und Innenkreis aufgeteilt. Die Bürger sowie die lokalen Politiker waren diejenigen, die im Innenkreis die Regionalreform diskutierten, während im Außenkreis die regionalen Politiker und die Experten aus der „Arbeitsgruppe Region Hannover" für Erläuterungen, Fragen und Informationen zur Verfügung standen. Damit war gewährleistet, daß die Diskussion unter den Betroffenen geführt wurde und nicht unter denjenigen, die sie hinterher umzusetzen haben.

## Ergebnisse der Workshops

Für die Bürger, die in den drei Workshops aktiv mitarbeiteten, stellte die Bildung einer Region kein grundsätzliches Problem dar. Sie denken in der Mehrheit regional, d.h. sie verfügen durch ihre Wohn- und Arbeitsverhältnisse über Bezüge sowohl zur Stadt und zum Landkreis Hannover als auch zu unterschiedlichen Gemeinden. Somit konnte auch die öffentliche Diskussion, z.B. um die Verteilung der Soziallasten zwischen der Stadt und dem Landkreis Hannover, von den Beteiligten so nicht nachvollzogen werden. Die Bürger sahen die Unterschiede in der Belastung, z.B. durch Sozialausgaben, und sprachen sich einheitlich dafür aus, diese Probleme, insbesondere die der Landeshauptstadt Hannover, regional zu tragen. Es wurde deutlich, daß sie einen Ausgleich zwischen den Vorteilen und Lasten, die die einzelnen Gemeinden und die Hauptstadt Hannover jeweils für die Region zu tragen haben, auch gleichmäßig verteilt wissen wollten. Mit dieser Erkenntnis war die zentrale, politische Diskussion um die Befindlichkeiten im Landkreis und der Stadt Hannover in Hinblick auf eine mögliche „Übervorteilung" des jeweils anderen für die Bürger hinfällig geworden. Viel wichtiger war für sie, daß die Regionalreform nicht zu einer Gemeindereform ausgebaut wird, die die bestehenden Gemeindegrenzen verändert. Sehr positiv wurde die Verlagerung und Dezentralisierung der Aufgaben aufgenommen. Skeptisch waren sie, ob dies in allen Fällen so gelingen mag. Darüber hinaus wurde die Diskussion über die Dezentralisierung von Aufgaben bzw. Leistungsangeboten der Gemeinden konsequent fortgeführt: Warum sollen Aufgaben nur bis in die Kommunen hinein dezentralisiert werden, warum können einzelne Leistungen nicht auch in den Ortsteilen angeboten werden?

Die drei zentralen Ziele der Regionalreform – Solidarische Region, Effektivitätssteigerung und mehr Bürgernähe – akzeptierten alle Beteiligten als Leitlinien für die Region. Je nach sozialer Herkunft und gesellschaftlicher Verortung wurden jedoch unterschiedliche Schwerpunkte bei Konflikten zwischen diesen drei Zielen gesetzt. Aus den sozialen Bereichen kommende Personen haben ein größeres Interesse am Ziel „solidarische Region", während z.B. Wirtschaftsvertreter eher dem Ziel der „Effektivität" den Vorzug geben würden.

Bei der Frage, ob diese Reform in dem vorliegenden Vorschlag auch realisiert werden muß, gab es allerdings einige Bedenken und Nachfragen. Hier wurde die politische Orientierung der einzelnen Personen deutlich. Dabei ging es vor allem um die Frage der Privatisierung von Aufgaben, die auch die Teilnehmenden der Workshops als eine weitere Möglichkeit zur Effektivitätssteigerung sahen. Allerdings dürfe dies nicht zu sozialen Umbrüchen führen.

Die Teilnehmer legten besonderen Wert auf den Ausbau der Bürgerbeteiligung. Diese sei nicht nur in Fragen der Regionalreform weiter zu intensivieren. Die Workshops wurden als ein interessantes und geeignetes Mittel angesehen, spezielle Fragen intensiv und komplex zu behandeln. Es wäre notwendig, Bürgerbeteiligungen auch in anderen Fragen stärker durchzuführen.

## Fazit

Die positive Resonanz auf die Workshops zur Regionalreform lag besonders an der gruppenspezifischen Ansprache. Für die Beteiligten war dabei sehr wichtig, daß auf der Grundlage eines überfraktionellen Antrages aller drei im Kommunalverband vertretenen Parteien eine einstimmige Entscheidung vorlag, die Organisation und Durchführung der Workshops dem Initiativkreis Regionalforum Hannover e.V. zu übertragen. Die Zusagen, daß Experten anwesend sind und die Politik die Ergebnisse in ihre Beratungen einbezieht, hat bei den Bürgern letzten Endes zur Sicherheit beigetragen, nicht nur in einer „Quasselbude" zu sitzen.

Die Workshops beweisen, daß auch so scheinbar „trockene" Themen, wie regionale Entwicklung, Verwaltungsreform usw., kompetent mit Bürgern besprochen werden können. Dabei geht das Interesse meist weit über das hinaus, was ihnen von Expertenseite zugetraut wird. Ebenso sind sie durchaus in der Lage, über ihren „Tellerrand" hinauszublicken. Die Befürchtung, die Bürger würden allein von der Kirchturmspolitik (räumlich, inhaltlich) geleitet, wurde nicht bestätigt. Aus den verschiedenen Workshops hatten die Organisatoren unterschiedliche Ergebnisse erwartet. Konflikte zwischen dem Umland von Hannover und der Stadt Hannover erschienen vorprogrammiert. Beides trat jedoch nicht ein, sondern die Ergebnisse ergänzten sich im wesentlichen.

Im Gegensatz zu Bürgerforen, die zu „heißen" Themen wie Verkehr durchgeführt werden, fehlte diesmal der Problemdruck für viele Personen. Für sie war die Regionalreform keine zukunftsentscheidende Thematik. Es wurde kein drängendes Problem angesprochen. Dadurch gestaltete sich die Werbung für die Veranstaltung und die Gewinnung von Teilnehmern weitaus schwieriger als bei den zitierten Verkehrsforen. Es war deutlich zu bemerken, daß die Schwerpunkte, die in den Workshops diskutiert und damit Bestandteil der Diskussion um die Regionalreform wurden, von der Zusammensetzung der teilnehmenden Personen abhängig waren.

Trotz einiger Einschränkungen muß betont werden, daß sich das Instrument der Bürgerforen insgesamt bewährt hat. Nicht nur aus Sicht der Bürger, sondern auch aus der Sicht der Experten war hinterher eine sehr positive Resonanz zu hören. Die Ergebnisse der Workshops zur Regionalreform haben sicherlich auch dazu beigetragen, daß die Diskussion um die Regionalreform versachlicht werden konnte. Gegenüber der Landesregierung wurde deutlich, daß es nicht nur einzelne Politiker sind, die diese Regionalreform

befürworten. Das einhellige Votum der Bürger für die „Region Hannover" hat dazu beigetragen, daß im Jahre 2001 ein Regionalparlament mit einem direkt vorstehenden Regionalpräsidenten gewählt wird.

## Anmerkung

* Bei dem Ausdruck Bürger sind im vorliegenden Beitrag selbstverständlich immer auch die Bürgerinnen mit einbezogen.

**Literatur**


Fürst, D.: Region Hannover. Aufbruch zu neuen Ufern. In: Stadtforum Hannover (Hrsg.): Eine Region Hannover im Jahr 2001? – Hannover 1997, S. 5–8

Danielzyk, R.: Stellungnahme zu dem Memorandum „Region Hannover". In: ebenda, S. 9–11

Frohner, S.: Bildung einer „Region Hannover". In: Kommunalverband Großraum Hannover (Hrsg.): Die Hannover Region auf der Schwelle in das 21. Jahrhundert. – Hannover 1998

Initiativkreis Regionalforum Hannover (Hrsg.): Regionalreform: Was denken die Bürgerinnen und Bürger? Dokumentation der Workshops zur Regionalreform. In: Kommunalverband Großraum Hannover (Hrsg.): Beiträge zur regionalen Entwicklung, Hannover, Heft Nr. 66 (1998)

Kommunalverband Großraum Hannover (Hrsg.): Region Hannover 2001. Vorschläge zur Entwicklung neuer Organisatonsstrukturen für die Wahrnehmung regionaler Verwaltungsaufgaben. In: ders. (Hrsg.): Beiträge zur regionalen Entwicklung, Hannover, Heft Nr. 59 (1997)

Magistrat der Landeshauptstadt Salzburg (Hrsg.): Empfehlungen des Verkehrsforums zum Verkehrsleitbild der Stadt Salzburg und beispielhafte Maßnahmen zur Umsetzung. Dokumentation der Arbeitsergebnisse. = Schriftenreihe zur Salzburger Stadtplanung, Heft 30 (1996) (Bezugsadresse: Mag. Abt. 9/04 – Amt für Verkehrsplanung, Franz-Josef-Strasse 3, A – 5020 Salzburg)

Mayer, J. (Hrsg.): Die Produktion von Stadt-Land-Schaft II. – Rehburg-Loccum 1994. = Loccumer Protokolle 58 (1992)

Sellnow, R.: Verkehrsforum Heidelberg. Eine Bürgermitwirkung am Verkehrsentwicklungsplan. In: Claus, F.; Wiedemann, P.: Umweltkonflikte. Vermittlungsverfahren zu ihrer Lösung. Praxisberichte. – Taunusstein: Blottner Verlag 1994

ders.: Verkehrsforen. Bürgerbeteiligung in Verkehrsentwicklungsplanungen. In: Bühler, T. (Hrsg.): Bürgerbeteiligung und lokale Klimaschutzpolitik. – Bonn: Eigenverlag Wissenschaftsladen 1996

ders.: Konsensorientierte Bürgermitwirkungsverfahren in der kommunalen Verkehrsplanung. In: Apel, H. u.a. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung. – Bonn: Economica Verlag 1997, 19. Ergänzungslieferung

Städtenetze Expo-Region: EXPO-Region Hannover. Beitrag der Region Hannover zum Bundeswettbewerb „Regionen der Zukunft". – Hameln 1998



Dipl.-Ing. Wolfgang Kleine-Limberg
Dipl.rer.pol. Reinhard Sellnow
mensch & region
Lindener Marktplatz 9
30449 Hannover


**Axel Priebs**

# Das dänische Parlament bekennt sich zur Region Kopenhagen

## Neuer Entwicklungsrat für die Hauptstadtregion beginnt seine Tätigkeit im Jahr 2000

### Institutionelles Vakuum in der Hauptstadtregion seit 1990

Seit der Auflösung des „Hauptstadtrates", eines Regionalverbandes für den Großraum Kopenhagen, zum Jahresende 1989 sorgt die Wahrnehmung der übergeordneten Interessen dieses dänischen Kernraumes, der im allgemeinen Bewußtsein längst als zusammenhängender städtischer Organismus gesehen wird, immer wieder für politische Diskussionen. Zwar gibt es in einzelnen Bereichen regionale Aufgabenträger, wobei an erster Stelle die regionale Nahverkehrsgesellschaft HT zu nennen ist, doch werden die meisten anderen regionalen Aufgaben in der zersplitterten administrativen Struktur der beiden „kreisfreien" Zentralkommunen Kopenhagen und Frederiksberg sowie der drei umliegenden Amtskommunen (Kreise) Kopenhagen, Frederiksborg und Roskilde wahrgenommen. Der Versuch, zumindest auf dem Krankenhaussektor zu einer regionalen Zusammenarbeit zu kommen, scheiterte im Jahre 1994, als es bei der Bildung der Krankenhausgemeinschaft HS nicht gelang, außer den beiden Zentralkommunen weitere regionale Krankenhausträger einzubeziehen.

### Gescheiterter Reformversuch 1995/96

Die Unzufriedenheit mit der mangelhaften regionalen Aufgabenwahrnehmung in der Hauptstadtregion führte nach dem Regierungswechsel des Jahres 1994 zur Bildung einer Expertenkommission, die Ende 1995 zwei gebietskörperschaftliche Lösungsvarianten für eine administrative Reorganisation der Hauptstadtregion vorlegte:

- Bei der „großen Lösung" sollte eine Region für den Gesamtraum (50 Kommunen mit ca. 1,8 Mio. Einwohnern) gebildet werden; die drei heutigen Amtskommunen sollten darin aufgehen und die beiden Zentralkommunen ihre „Kreisfreiheit" aufgeben.
- Bei der „kleinen Lösung" sollte nur der engere Bereich der Hauptstadtregion, d.h. die beiden Zentralkommunen sowie die Amtskommune Kopenhagen, zu einer neuen Amtskommune mit 20 Kommunen und ca. 1,2 Mio. Einwohnern zusammengeschlossen werden, während die beiden „äußeren" Amts-