

JÜRGEN HAHN

Zur Verwaltungs- und Gebietsreform im Verdichtungsraum Stuttgart

1.

Am 30. 9. 1970 hat die Landesregierung dem Landtag von Baden-Württemberg ihre Konzeption für die Verwaltungsreform vorgelegt (Landtagsdrucksache Nr. V-3300 vom 14. 10. 1970). Sie hat darin in Grundzügen ihre Vorstellungen zu allen Bereichen der Verwaltungsreform zusammengefaßt. Zu diesem Zeitpunkt lagen mit den beiden Gesetzen zur Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden (vom 26. 3. 1968 Ges.Bl. S. 114 und vom 28. 7. 1970 Ges.Bl. S. 419), durch die u. a. die Verwaltungsgemeinschaft und die Ortschaftsverfassung eingeführt wurden, bereits erste gesetzliche Reformmaßnahmen vor. Mit den Gesetzen über die Datenzentrale vom 17. 11. 1970 (Ges.Bl. S. 492) und über die Errichtung des Landesamtes für Besoldung und Versorgung vom 2. 2. 1971 (Ges.Bl. S. 21) wurden weitere Teile der Gesamtkonzeption zur Verwaltungsreform verwirklicht.

Am 11. 2. 1971 schließlich begann der Landtag mit der Beratung dreier weiterer Gesetze zur Verwaltungsreform: des Kreisreformgesetzes, des Eingliederungsgesetzes und der Regionalverbandsgesetzes (Landtagsdrucksache Nr. V-4000, 4001 und 4002, jeweils vom 5. 2. 1971). Alle drei Gesetze sollen noch vor der Sommerpause des Parlaments verabschiedet werden.

Diese Reformmaßnahmen und -absichten verdienen zweifellos große Anerkennung. Aus der Sicht der Stadt Stuttgart wie auch der anderen Stadtkreise des Landes sind sie jedoch auch mit Skepsis und Sorge zu betrachten. Ebenso dringlich wie die Neuordnung der Landkreise, die

praktisch im Mittelpunkt der bisherigen Reformarbeiten steht, ist auch die Lösung der Stadt-Umland-Probleme in den großstädtischen Verdichtungsräumen, zu denen namentlich der Mittlere Neckarraum mit der Kernstadt Stuttgart gehört.

Die Situation in diesen Räumen ist dadurch gekennzeichnet, daß im Laufe der Entwicklung eine immer stärkere Verflechtung der Kernstädte mit ihrem Umland erfolgt ist. In den vorstehenden Beiträgen sind hierzu entsprechende Ausführungen gemacht worden. Dieser Verflechtungs- und Verdichtungsprozeß hat aus Kernstadt und Umland eine neue Funktionseinheit entstehen lassen, ohne daß für diese zugleich neue Organisationsformen geschaffen wurden. Für den Nachbarschaftsbereich der Kernstadt gilt dies uneingeschränkt: Die Landesregierung hat bisher in keiner Weise zu erkennen gegeben, wie sie die Problematik der Stadt-Umland-Beziehungen in diesem Bereich lösen will.

Zur Lösung der regionalen Verflechtungsprobleme ist zwar der Regionalverband vorgesehen: seine gesetzliche Ausgestaltung reicht jedoch nicht aus, die Erfüllung regionaler Aufgaben in den Verdichtungsräumen sicherzustellen.

2.

Der Entwurf des Kreisreformgesetzes befaßt sich lediglich mit einer Gebietsreform der Landkreise. Die Neuordnung des Stadt-Umlands im Nachbarschaftsbereich der

größeren Städte, insbesondere der Stadtkreise, wird dagegen als „Sonderproblem der Gemeindereform“ begriffen. Obwohl die Dringlichkeit der Aufgabe bejaht wird, ist die Landesregierung daher der Auffassung, daß sie nicht im Rahmen der Kreisreform aufgegriffen werden kann, sondern der Gemeindereform überlassen bleiben muß (Begründung zum Entwurf des Kreisreformgesetzes, Landtagsdrucksache Nr. V-4000 S. 39 r. Sp.).

Mit dieser Ausklammerung des Stadt-Umland-Problems aus der aktuellen Reformkonzeption hat sich die Landesregierung auch zugleich der Notwendigkeit enthoben geglaubt, schon jetzt Hinweise für eine Lösung im Rahmen der Gemeindereform zu geben. Die Konzeption für die Verwaltungsreform (Landtagsdrucksache Nr. V-3300, S. 6 r. Sp.) bezieht sich in diesem Zusammenhang lediglich auf das Teilgutachten B der vom Innenministerium im November 1967 eingerichteten Kommission für Fragen der kommunalen Verwaltungsreform („die kommunale Neuordnung im Stadt-Umland“), dem sie „im Grundsatz“ zustimmt. Die Kommission, nach ihrem Vorsitzenden als „Dichtel-Kommission“ bezeichnet, hatte als Lösungsmöglichkeiten neben dem Zusammenschluß von Umlandgemeinden mit der Kernstadt (Eingemeindung) die Bildung von Nachbarschaftsausschüssen, Planungsverbänden nach § 4 Bundesbaugesetz und Nachbarschaftsverbänden in den Formen des Zweckverbandsrechts empfohlen (Leitsätze 11–23 des Teilgutachtens B, Sonderbeilage des Staatsanzeigers für Baden-Württ. vom 4. 2. 1970).

Diese Behandlung des Stadt-Umland-Problems im Nachbarschaftsbereich in Verbindung mit der lückenhaften Regelung für den erweiterten Verflechtungsraum, von der noch die Rede sein wird, ist von der Stadt Stuttgart wie auch von den übrigen Stadtkreisen stark kritisiert worden.

Gerade im Stuttgarter Raum wäre im Zusammenhang mit der Kreisreform eine Korrektur auch der Stadtkreisgrenzen erforderlich gewesen. Dies wird besonders daran deutlich, daß der Entwurf des Kreisreformgesetzes (§ 3 Nr. 16 c, § 4 Nr. 1) mehrere Gemeinden im Nachbarschaftsbereich der Landeshauptstadt (Ditzingen, Gerlingen, Korntal, Münchingen, Leinfelden, Musberg) aus ihren bisherigen Landkreisen löst und anderen Landkreisen zuordnet. Aus der Sicht der Verwaltung wäre die spätere nochmalige Umordnung dieser Gemeinden nicht wünschenswert, und auch die Bevölkerung würde dafür kaum Verständnis aufbringen. Dies gilt auch im Hinblick auf die bei der 2. Beratung der Verwaltungsreform im Landtag zutage getretenen Absicht, die Landkreise Eßlingen und Nürtingen zusammenzulegen. Dem Landkreis Eßlingen gehören zehn Gemeinden an, die dem Nachbarschaftsbereich der Stadt Stuttgart zuzuordnen sind (Bernhausen, Bonlanden, Echterdingen, Harthausen, Kemnat, Neuhausen, Plattenhardt, Ruit, Sielmingen und Stetten).

Daß die Beziehungen der Kernstadt zu ihren Umlandgemeinden institutionalisiert und organisatorisch verfestigt werden müssen, wird im allgemeinen nicht bestritten. Die Vorstellungen im einzelnen sind jedoch sehr unterschiedlich.

In erster Linie wird dabei an Eingemeindungen gedacht

(§ 8 der Gemeindeordnung für Baden-Württ.). Für die Stadt Stuttgart, die ihr Gebiet zwischen 1905 und 1942 durch 28 Eingemeindungen erweitert hat, ist diese Möglichkeit jedoch nur von begrenzter Bedeutung. Bei einer Stadt dieser Größenordnung, die mit zahlreichen Gemeinden eng verflochten ist, kann das Stadt-Umland-Problem im Nachbarschaftsbereich auf diese Weise nicht mehr gelöst werden. Das schließt zwar nicht aus, daß auch hier unter ganz bestimmten Voraussetzungen Eingemeindungen sinnvoll sein können. Als generelles Lösungsmodell verschiebt die Eingemeindung die Problematik jedoch lediglich um einige Kilometer und einige Jahre.

Auch die interkommunale Zusammenarbeit in einem Nachbarschaftsverband als Mehrzweckverband ist nur von beschränkter Wirksamkeit. Ähnlich wie die Verwaltungsgemeinschaft hat der Nachbarschaftsverband den Nachteil, daß die beteiligten Umlandgemeinden einem Landkreis bzw. wie im Mittleren Neckarraum sogar fünf Landkreisen (Böblingen, Eßlingen, Leonberg, Ludwigsburg und Waiblingen) angehören. Im übrigen bringt die Übertragung von Aufgaben auf derartige Verbände die Gefahr mit sich, den Gemeinderat immer stärker aus der Verantwortung zu entlassen und die Selbstverwaltung zu mediatisieren. Der Nachbarschaftsverband kann daher allenfalls als Übergangsform für die Organisation der Beziehungen zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden angesehen werden.

Aufgrund dieser Überlegungen hat die Stadt Stuttgart in ihrer Stellungnahme zum Kreisreformgesetz die Ansicht vertreten, daß neue Formen der Zusammenarbeit gefunden werden müßten, welche die kommunalen Einheiten bestehen lassen, sie aber aus der Landkreiszugehörigkeit lösen und die Kontrolle durch eine unmittelbare gewählte Vertretung sicherstellen. Zu diesem Zweck hat sie die gesetzliche Einführung eines „erweiterten Stadtkreises“ vorgeschlagen. Unabhängig davon hat die Stadt Heidelberg denselben Vorschlag gemacht (vergl. *Klette*, Der erweiterte Stadtkreis, Baden-Württ. Verwaltungsblatt 1971, Heft 4, S. 49 ff.).

Die Idee dieses Modells ist allerdings nicht neu. Bereits 1941 wurde sie von dem früheren Stuttgarter Oberbürgermeister Dr. *Strölin* erörtert („Raumprobleme im Bereich der Großstadt“), und veröffentlicht. Der Entwurf einer Deutschen Gemeindeordnung des Deutschen Städtetages von 1947 (§ 15) nannte diese Form des Stadtkreises ebenfalls und zwar ausdrücklich „anstelle einer Eingemeindung“. Und bei *Hans Klüber* begegnet sie uns schließlich als „Industriekreis“ (DÖV 1953, S. 117 f.).

Der erweiterte Stadtkreis hat die Rechtsform einer Körperschaft des öffentlichen Rechts. Er besteht aus der Kernstadt und den Umlandgemeinden des Nachbarschaftsbereichs; als Legaldefinition dieses Begriffes könnte dabei Leitsatz 5 des Teilgutachtens B der Dichtelkommission dienen. Für eine Übergangszeit stünde nichts im Wege, die Bildung des erweiterten Stadtkreises durch freiwillige Vereinbarung zuzulassen.

Der erweiterte Stadtkreis hat ein dem Kreistag entsprechendes Vertretungsorgan, dessen Mitglieder aus allgemei-



Abb. 1: Kreisgrenzen 1971 (Landeshauptstadt Stuttgart und neun Landkreise)

nen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen sind. Der Oberbürgermeister der Kernstadt ist zugleich Verwaltungschef des erweiterten Stadtkreises und Vorsitzender des Vertretungsorgans. Auch zwischen der übrigen Verwaltung besteht weitgehend Personalunion. Die Zuständigkeiten des erweiterten Stadtkreises entsprechen denen des Landkreises.

Es besteht allerdings keine Möglichkeit mehr, diesen Vorschlag noch im Rahmen der Kreisreform zu verwirklichen. Eine gewisse Verbindung könnte jedoch über die sog. Zielplanung für die Gemeindereform erreicht werden. Diese weist die örtlichen Verwaltungsräume aus, in denen sich künftig in der Regel Maßnahmen zur Verbesserung der kommunalen Verwaltungsstruktur vollziehen sollen. Dabei ist natürlich nicht an den erweiterten Stadtkreis, sondern an Eingemeindungen und Verwaltungsgemeinschaften sowie eventuell auch an Nachbarschaftsverbände gedacht. Der erweiterte Stadtkreis könnte aber durchaus in die Zielplanung miteinbezogen werden. Im Kreisreformgesetz sollte dann bestimmt werden, daß die Zuordnung von Umlandgemeinden zu den neuen Landkreisen nur vorläufigen Charakter hat, soweit diese Gemeinden nach der Zielplanung einem Stadtkreis zugeordnet sind. Auf dieser Grundlage, die zwischen allen Stadtkreisen abgestimmt wurde, hat die Stadt Stuttgart inzwischen ihre Stellungnahme zur Zielplanung abgegeben. Es ist zu hof-

fen, daß auf diesem Wege doch noch eine sinnvolle Regelung erreicht wird. Die Bereitschaft der Umlandgemeinden zur Zusammenarbeit mit der Landeshauptstadt ist durchaus gegeben.

3.

Das „Denkmodell der Landesregierung zur Kreisreform“ vom Dezember 1969 (Sonderbeilage des Staatsanzeigers für Baden-Württ. vom 20. 12. 1969), durch das die gegenwärtige Reformdiskussion praktisch eingeleitet wurde, hatte sich zwar mit dem erweiterten Stadtkreis auseinandergesetzt, ihn jedoch als Vorschlag zur Lösung regionaler Verflechtungsprobleme aufgefaßt und deshalb zu recht abgelehnt (Nr. 9.7 S. 21). Der erweiterte Stadtkreis kann und soll nur Probleme des Nachbarschaftsbereichs bewältigen. Für die Erfüllung regionaler Aufgaben ist eine andere Lösung erforderlich, welche die gegenwärtige Form jedoch ebenfalls nicht bringt.

Das „Denkmodell“ ging von der zutreffenden Erkenntnis aus, daß die Stadt-Umland-Beziehungen im erweiterten Verflechtungsbereich der vier Verdichtungsräume des Landes nicht mit der Problematik in den übrigen Gebieten verglichen werden können. Es sah deshalb für den Mittleren Neckarraum mit Stuttgart, den Rhein-Neckarraum mit Heidelberg und Mannheim sowie für die Räume um

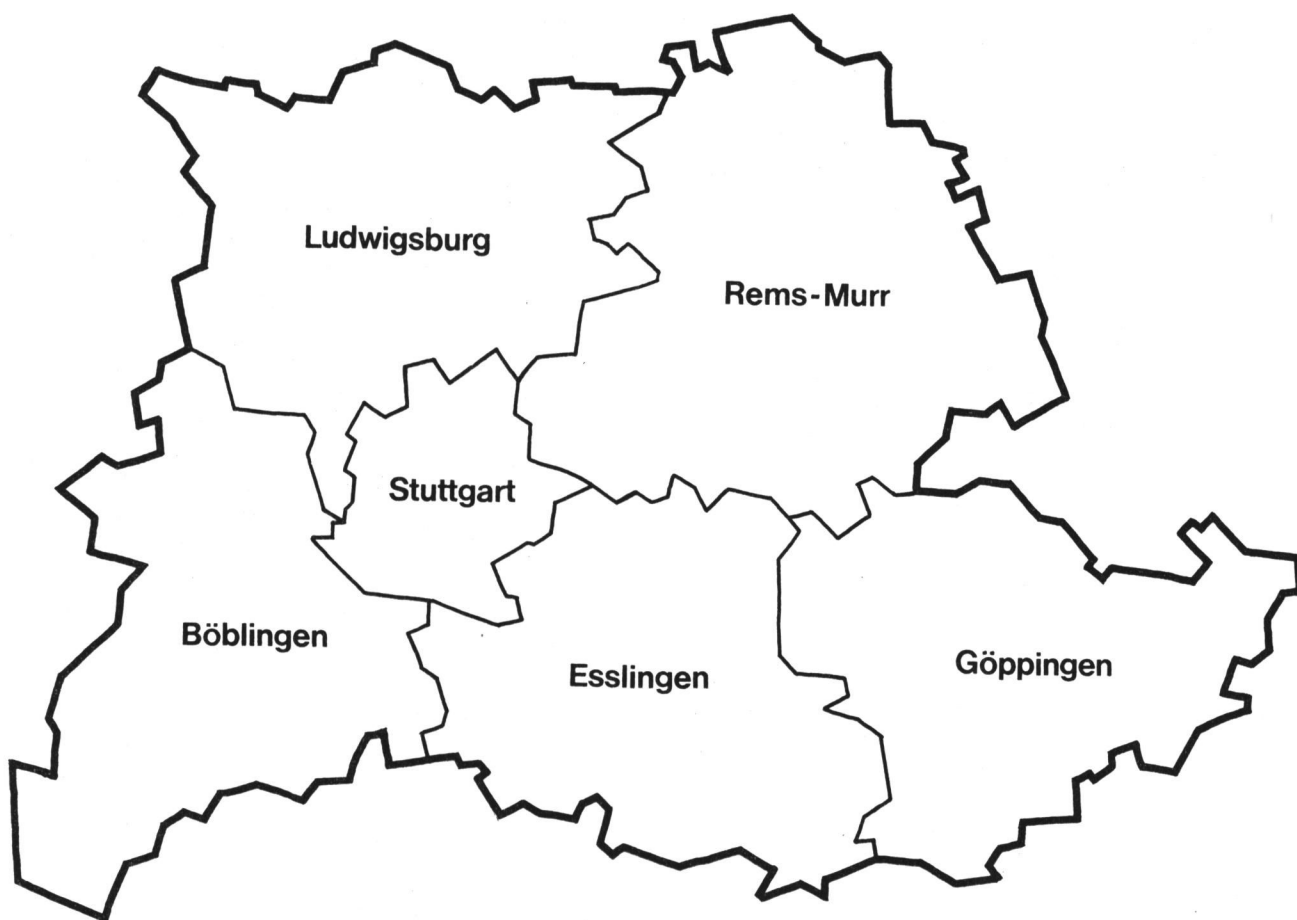


Abb. 2: Kreisgrenzen ab 1973 (Landeshauptstadt Stuttgart und fünf Landkreise)

Karlsruhe und Freiburg die Bildung von Sonderverbänden vor. Diese Regionalverbände sollten Träger der Regionalplanung in dem jeweiligen Verdichtungsraum sein und daneben eine Reihe regionaler Verwaltungsaufgaben erfüllen. Dabei war vor allem an Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Nahverkehrs, der regionalen Strukturförderung, der Krankenhausplanung, der Reinhaltung der Luft und des Gewässerschutzes, des Natur- und Landschaftsschutzes sowie der Sicherung von Grünflächen gedacht (Nr. 9.7, 9.8, 9.9, S. 21 f.). Das Teilgutachten B der Dichtelkommission empfahl dieselbe Lösung und erweiterte den Aufgabenkatalog noch um „gemeinsame Versorgungs-, Abwasser- und Abfallbeseitigungseinrichtungen“ (Leitsätze 31–34, S. 4; S. 12 ff.).

Für das übrige Gebiet des Landes gingen Denkmodell und Dichtel-Gutachten davon aus, daß die Verflechtungsprobleme über den Nachbarschaftsbereich hinaus im Landkreis gelöst werden. Das Denkmodell sah deshalb statt bisher 63 25 leistungskräftige Landkreise vor. Mit der Verminderung der Landkreise auf lediglich 35 änderte sich auch die Konzeption für die Regionen. Der gegenwärtig dem Landtag vorliegende Entwurf des Regionalverbands-gesetzes sieht nunmehr im ganzen Land die Errichtung von Regionalverbänden vor, die mit den ursprünglichen Sonderverbänden für die Verdichtungsräume wenig gemeinsam haben. Nach dem Gesetz (Art. 1 § 7 b Abs. 1) wirken

sie als Träger der Regionalplanung bei der Landesplanung mit und unterscheiden sich damit als Körperschaften des öffentlichen Rechts insoweit nur in der Rechtsform von den jetzigen regionalen Planungsgemeinschaften, zu denen sich bisher Gemeinden und Landkreise in den Formen des Privatrechts zusammengeschlossen haben (§ 7 Abs. 2 Satz 1 Landesplanungsgesetz vom 19. 12. 1962 Ges.Bl. 1963 S. 1).

Nach dem Entwurf (§ 7 b Abs. 2 Satz 1) können die Regionalverbände mit den Landkreisen und Stadtkreisen zwar vereinbaren, „daß sie von diesen weisungsfreie Aufgaben übernehmen, wenn dies für die Entwicklung oder Versorgung des Verbandsbereichs oder eines größeren Teils des Verbandsbereichs förderlich ist und die Aufgabe durch den Regionalverband wirtschaftlicher und zweckmäßiger erfüllt werden kann“.

Diese Regelung stellt die Übertragung bestimmter Aufgaben auf den Verband jedoch keineswegs sicher. Der Mittlere Neckarraum wird nach dem Inkrafttreten des Kreisreformgesetzes am 1. 1. 1973 aus fünf oder sechs Landkreisen (Böblingen, Eßlingen/Nürtingen, Göppingen, Ludwigsburg und Waiblingen) sowie dem Stadtkreis Stuttgart bestehen (vgl. Abbildungen 1 und 2), so daß das Zustandekommen einer Vereinbarung für den Gesamt-raum sehr schwierig sein wird. Hinzu kommt, daß sich der Landkreistag Baden-Württemberg „mit Unterschiedenheit“ gegen jede Ausweitung der Aufgaben der

Regionalverbände gewandt hat. Selbst wenn aber eine entsprechende Vereinbarung schließlich abgeschlossen werden sollte, wäre damit die Erfüllung nur eines Teils der regionalen Aufgaben erreicht, da die Übertragung von Aufgaben der Gemeinden nicht möglich ist. Die Landesregierung hat die Übertragung solcher Aufgaben deshalb nicht für notwendig erachtet, weil die Landkreise für alle Aufgaben zuständig sind, welche die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden übersteigen (§ 2 Abs. 1 der Landkreisordnung für Baden-Württ.). Dieser Einwand ist jedoch nur theoretisch richtig. Tatsächlich werden trotz der formalen Zuständigkeit der Landkreise mehrere regionale Aufgaben von den Gemeinden wahrgenommen. Als Beispiele seien nur der öffentliche Nahverkehr und die Müllbeseitigung genannt.

Wegen dieser beiden Schwächen der vorgesehenen Regelung hat die Stadt Stuttgart dem Innenministerium vorgeschlagen, in Anlehnung an die Vorstellungen des Denkmodells die Regionalverbände in den Verdichtungsräumen anders auszugestalten als in den mehr ländlichen Gebieten. Zumindest für den Mittleren Neckarraum sollte ein Sonderverband geschaffen werden, der neben der Planungsbefugnis auch Investitions- und Verwaltungsbefugnisse hat. Ein Vergleich des Mittleren Neckarraumes mit den anderen Verdichtungsräumen der Bundesrepublik zeigt, daß der Mittlere Neckarraum aufgrund seiner flächenmäßigen

Ausdehnung, seiner Einwohnerzahl und seiner Wirtschaftskraft nicht mit den übrigen Verdichtungsräumen des Landes – etwa um Karlsruhe und Freiburg – verglichen werden kann. Er nimmt insoweit eine dem Rhein-Neckarraum vergleichbare Sonderstellung ein, die bei diesem bekanntlich durch einen Staatsvertrag zwischen Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz geregelt wurde. Eine Sonderregelung für den Mittleren Neckarraum etwa nach dem Vorbild des Verbandes Großraum Hannover wäre daher durchaus gerechtfertigt und vertretbar. Ein Initiativgesetzentwurf zur Bildung eines Gebietsverbandes Mittlerer Neckarraum liegt dem Landtag bereits seit einiger Zeit vor (Drucksache Nr. V-2351, vom 8. 4. 1970) und könnte durchaus als Grundlage der weiteren Beratungen dienen.

Es hat allerdings den Anschein, als ob eine derartige Sonderregelung kaum Aussicht auf Verwirklichung hat. Für Stuttgart und den Mittleren Neckarraum bringt die gegenwärtige Reform zwar durch die Verringerung der Landkreise von neun auf fünf eine gewisse Verbesserung der Verwaltungsstruktur. Die drängende Problematik der Stadt-Umland-Beziehungen bleibt aber sowohl im Nachbarschaftsbereich wie in der Region ungelöst. Es ist zu hoffen, daß Regierung und Gesetzgeber durch die tatsächliche Entwicklung noch rechtzeitig zu einer sinnvollen Lösung gezwungen werden.