

JÖRG MAYER

## Wege aus der Krise der landesgrenzenüberschreitenden Zusammenarbeit in Norddeutschland

### Kurzfassung

*Eine eigenständige Landesentwicklungspolitik der einzelnen Länder in Norddeutschland ist kaum mehr möglich, da Bremens und Hamburgs Metropolfunktionen weit in die Nachbarländer Niedersachsen und Schleswig-Holstein hineinreichen und die Stadtstaaten einige Aufgaben nicht mehr selbständig wahrnehmen können.*

*Eine Möglichkeit zur Überwindung dieser Probleme könnte eine Länderneugliederung sein, die das, was "zusammengehört", planungs- und verwaltungstechnisch zusammenfügen würde. Sie scheint aber sowohl aufgrund verfassungsrechtlicher als auch politischer Hindernisse z.Z. nicht durchsetzbar.*

*Alternativ wäre aber eine verstärkte Zusammenarbeit in Planungsgemeinschaften sowohl der betroffenen Länder in Landesaufgaben als auch der Stadtstaaten mit ihrem Umland in Metropol-Umland-Fragen denkbar. Für die Zusammenarbeit der Länder wird eine rechtliche und institutionelle Absicherung der bereits bestehenden Gemeinsamen Kabinettsitzungen, für die Stadt-Umland-Zusammenarbeit die Einrichtung von Regionalverbänden vorgeschlagen, die sich an einigen bundesdeutschen Vorbildern orientieren.*

### Einleitung

Sollten die ostdeutschen Länder Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen wie vorgesehen ab 1995 voll am Länderfinanzausgleich partizipieren (1), könnten die bisherigen Empfängerländer empfindliche Einbußen hinnehmen müssen, vielleicht sogar zu Geberländern werden. Die jetzt schon bestehenden Defizite in der Landesentwicklungspolitik, v.a. durch knappe Finanzen und die trennende Wirkung von Landesgrenzen bedingt, drohen sich noch weiter zu verstärken.

Ziel dieses Beitrags ist es, für den Norden der Bundesrepublik mögliche Wege aus dieser drohenden Misere zu untersuchen (2).

### 1. Die Krise der Landesentwicklungsplanung

1. Die Landesentwicklungspolitik in Norddeutschland ist in einer Krise. Dafür gibt es zwei Gründe:

(1) Sozioökonomisch eng verflochtene Räume haben gerade in Norddeutschland die Landesgrenzen überschritten. Hamburg und Bremen nehmen weit in die Nachbarländer hinein Metropolfunktionen wahr, ohne diese Entwicklung wirksam steuern zu können, da ihr Hoheitsgebiet und damit der Planungsraum nur einen Teil des Großraumes um die Metropolen abdeckt. Gerade die Stadtstaaten sind immer weniger in der Lage, ihre Aufgaben selbständig voll wahrzunehmen, wie z.B. die Abfallentsorgung und die Gewerbeansiedlungspolitik zeigen.

Von den Verwaltungsgrenzen im Bereich der Stadtstaaten geht ein unerwünschter Doppelleffekt aus: Zum einen werden im Kern die Entwicklungspotentiale nicht optimal ausgeschöpft, gleichzeitig fallen die Impulse des Kerns für das Umland schwächer aus, was sich insgesamt negativ auf die Entwicklung des Gesamttraums auswirkt (3).

Der Spielraum der eigenständigen Landesentwicklungsplanung der norddeutschen Länder wird immer enger, der Zwang zu grenzüberschreitender Kooperation immer größer.

(2) Die bestehende finanzielle Ressourcenknappheit und die Aussicht auf die Partizipation der neuen Länder am Finanzausgleich mit den Auswirkungen auf die Steuerverteilung schwächt die ärmeren Länder noch mehr; eine wirksame Landesentwicklungspolitik wird somit auch auf Grund der zunehmenden Finanzrestriktionen immer weniger möglich.

2. Die alten Länder im Norden haben deshalb sehr früh erkannt, daß eine horizontale Kooperation notwendig ist. So haben die Stadtstaaten versucht, mit ihrem Umland zumindest in einigen Politikbereichen zusammenzuarbeiten. Im überregionalen Bereich haben sie zusammen mit Niedersachsen und Schleswig-Holstein *Gemeinsame Landesplanungen*, *Gemeinsame Kabinettsitzungen* und die *Konferenz Norddeutschland* der vier Regierungschefs eingerichtet.

Die aktuelle Zusammenarbeit in der Landesplanung ist jedoch noch nicht sehr effektiv: Beschlüsse bleiben oft unverbindlich, es gibt noch keine zwingende politisch-administrative Umsetzung (4), die Gemeinsamen Landesplanungen verfügen nicht über eine gemeinsame Verwaltung, Hamburg hat bisher das eigene Hoheitsgebiet aus der Gemeinsamen Landesplanung ausgespart, die Zweiteilung der zusammengehörenden Wirtschafts- und Planungsregion in den Planungsgemeinschaften Hamburgs mit Schleswig-Holstein bzw. Niedersachsen ist nicht sinnvoll, das Einstimmigkeits- bzw. das Konsensprinzip ließ nur Vereinbarungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner zu, länderspezifische Partialinteressen verhinderten übergeordnete Gesamtsichten (5), das Steuerungsinstrument des kommunalen Finanzausgleiches fehlt.

### II. Die Länderneugliederung als Lösungsmöglichkeit

Erster Lösungsansatz für diese Probleme könnte zunächst die *Neugliederung des Bundesgebietes* sein. Diese ist nach Art. 29 GG Bundesaufgabe, die nach übergeordneten Kriterien vorgenommen werden soll (6). Bei konsequenter Durchführung, z.B. durch die Schaffung eines *Nordstaates* aus Niedersachsen, Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein und evtl. Mecklenburg-Vorpommern oder eines *Nordost-* und eines *Nordweststaates* (7) könnten sich folgende Vorteile ergeben.

*Erstens* erfolgt eine Stärkung des föderativen Systems. Die Angleichung der Lebensverhältnisse, bisher v.a. über den Länder-

finanzausgleich gesucht, kann eher aus eigener Kraft erfolgen, das Ausgleichsvolumen würde sich reduzieren (8), die Abhängigkeit vom Bund, die Hauptursache für die nicht ausbalancierten Machtverhältnisse im Bundesstaat, geht zurück.

Zweitens erhöht sich die wirtschaftliche und bei der raumübergreifenden Planung die administrative Leistungsfähigkeit, da der Planungs- dem Verwaltungs- und dem Wirtschaftsraum entspricht; eine durch Landesgrenzen ungehinderte Entwicklung eines sozioökonomisch zusammenhängenden Raumes wird möglich.

Fraglich ist, ob sich die finanzielle Leistungsfähigkeit erhöht. Zwar würden die Personalausgaben für Minister und Abgeordnete und der Umfang der Ministerialbürokratie deutlich abnehmen und somit bisher gebundene Finanzpotentiale freisetzen. Die Finanzkraft der neu geschaffenen Bundesländer dürfte jedoch durch den Wegfall der hohen Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich geschwächt werden (9).

Vorerst hat die Länderneugliederung keine Chance auf Realisierung. Die 1976 im allgemeinen Konsens erfolgte Verfassungsänderung hat die Neugliederung an z.Z. kaum erfüllbare Bedingungen geknüpft (10). Es müssen deshalb Alternativen entwickelt werden, die unterhalb der Länderneugliederung eine effiziente Zusammenarbeit in der Landesentwicklungsplanung in Norddeutschland ermöglichen.

### III. Länderübergreifende Zusammenarbeit als Lösungsmöglichkeit

Die bisherigen Instrumente der Landesplanungsgemeinschaft in Norddeutschland sind stumpf, da ihre Entschlüsse nur empfehlenden Charakter haben. Ist der politische Wille zwar nicht für eine Länderneugliederung, aber für eine effektive Zusammenarbeit zwischen den Ländern im Bereich der Raumordnung und Landesplanung vorhanden, so müssen Instrumente gefunden werden, die die verbleibenden administrativen Hemmnisse reduzieren und die Verbindlichkeit der Beschlüsse herbeiführen.

Diese beiden Ziele können mit unterschiedlichen Werkzeugen erreicht werden: Die Verbindlichkeit der Beschlüsse hängt von der Rechtsform der gemeinsamen Landesplanungsinstitution ab, die Effizienz der Zusammenarbeit neben gutem Willen von der Organisationsform.

#### III.1 Rechtsform der Zusammenarbeit

Als Rechtsgrundlagen für die Planungsgemeinschaften könnten Staatsverträge dienen: Das sind verbindliche öffentlich-rechtliche Verträge, die sich auf Gegenstände der Legislative oder der Exekutive beziehen können. Ist die Gesetzgebung tangiert, wird die Zustimmung der Landesparlamente benötigt. Ein Staatsvertrag verleiht den Beschlüssen der gemeinsamen Planungseinrichtung Rechtskraft, eine der Hauptursachen für das Scheitern der länderübergreifenden Zusammenarbeit – die Unverbindlichkeit der Beschlüsse – wäre ausgeschaltet.

#### III.2 Verfassungsrechtliche Restriktionen

Verwaltungskompetenzen der Länder können nur im Einzelfall auf gemeinsam getragene Einrichtungen übertragen werden. Unzulässig ist in jedem Fall die endgültige Aufgabenübertragung und die Installation einer "staatenbündischen Schicht" als dritte Ebene zwischen Bund und Ländern. Außerdem muß die Möglichkeit einer Kündigung gewährleistet sein (11).

Für die Zulässigkeit einer gemeinsamen Landes- oder Regionalplanung sind in früheren Jahren bereits "Präzedenzfälle" in Form von Staatsverträgen zwischen den Ländern Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz für die Zusammenarbeit im Rhein-Neckar-Gebiet und zwischen Baden-Württemberg und Bayern für die Region Donau-Iller geschaffen worden (12) (vgl. auch Abschnitt III.4).

#### III.3 Theoretische Überlegungen zu Anforderungen an Organisationsformen

1. Jegliche Art von Zusammenarbeit beinhaltet das Risiko des Auftretens konfliktiver Interessenkonstellationen. Verteilungs- und Richtungskonflikte sowie Landesegoismus haben bisher häufig zum Scheitern an sich guter Ansätze geführt. Unter sektoraler Betrachtung erscheint es unvermeidlich, daß eine Seite eher mehr Nachteile als die andere Seite aus der Kooperation zieht. Die Einsicht, daß die Verhandlungsergebnisse den Gesamtnutzen für den Gesamttraum erhöhen, dürfte gewöhnlich nicht für die Hinnahme einseitiger Nachteile ausreichen.

Eine Kooperation hat dann Aussicht auf Erfolg, wenn beide Seiten Vorteile aus dieser Zusammenarbeit ziehen. Da dies bei politikfeldbezogener Kooperation selten der Fall ist, müssen sämtliche sektoralen Verhandlungen zentralisiert werden, um ausgewogene Verhandlungspakete schnüren zu können. Für diese Kompensationsgeschäfte (13) ist die längerfristige Einrichtung eines zentralen Verhandlungsgremiums notwendig, um die Inkaufnahme aktueller Nachteile mit Vorteilen, zumindest aber mit der Aussicht auf Vorteile in anderen Kooperationsbereichen zu koppeln. Dieser Vorschlag von Prof. Scharpf und Dr. Benz würde zwar eine im Vergleich zu den bereits bestehenden Gremien effektivere Verhandlungs- und Entscheidungsinstitution schaffen, gleichzeitig würde er aber die Einfluß- und Interventionsmöglichkeiten der einzelnen Organisationsmitglieder aufgrund der an diese Zentralinstanz abzugebenden Kompetenzen reduzieren.

2. Die im folgenden vorzustellenden Modelle sollten drei generellen Anforderungen genügen, wenn gegenüber dem Status quo wesentliche Verbesserungen erreicht werden sollen:

(1) Sie sollten im Ergebnis weitgehend eine großräumige Planung ermöglichen, wie wenn keine Grenzen vorhanden wären.

(2) Die Planungsgemeinschaften sollten stark und durchsetzungsfähig sein.

(3) Sie sollten unter rechtlichen, politischen und administrativen Gesichtspunkten realistisch sein und umgesetzt werden können.

#### III.4 Organisationsmodelle

Die besonderen Probleme in der norddeutschen Zusammenarbeit finden ihre Ursprünge im Status ihrer beiden großen Metropolen: den Stadtstaaten Hamburg und Bremen. Beide Hansestädte sind sowohl Kommunen als auch Länder. Ihre Stadt-Umland-Probleme sind deshalb komplexer als in anderen Großräumen. Um den besonderen Stadt-Umland-Problemen der Stadtstaaten gerecht zu werden, haben Prof. Scharpf und Dr. Benz ihre Vorschläge zur verbesserten Zusammenarbeit in Norddeutschland nach der Länder- und der Stadt-Umland-Ebene differenziert. Diesem Vorgehen wird hier gefolgt.

### III.4.1 Modell 1: Rechtliche Fundierung des Status quo in der Zusammenarbeit auf Länderebene

Die Gemeinsame Landesplanung, die Konferenz Norddeutschland und die Gemeinsamen Kabinettsitzungen der Landesregierungen, die sich mit Fragen der Zusammenarbeit der Länder beschäftigen (14), beruhen bisher nur auf Vereinbarungen und Absprachen; die bestehenden Organisationsstrukturen entbehren noch jeder Rechtsgrundlage. Um die Unverbindlichkeit der Vereinbarungen zu überwinden, eine breitere Zustimmung zu erreichen und mehr Kontinuität und Sicherheit für die gemeinsame Planung zu gewährleisten, sollte die bestehende Zusammenarbeit durch Staatsverträge aufgewertet und fundiert werden. Sektorübergreifende Kompensationsgeschäfte würden möglich, denn jede Seite kann dann in einem Punkt nachgeben, wenn sie weiß, daß die Zusammenarbeit auf längere Sicht angelegt ist und ihr Zugeständnis mit dem Entgegenkommen bzw. der Aussicht auf ein Entgegenkommen der anderen Seite gekoppelt wird.

Leider hat die Gemeinsame Kabinettsitzung der schleswig-holsteinischen Landesregierung und des hamburgischen Senats im Herbst 1991 diesen Schritt noch nicht getan. Die erweiterte Zusammenarbeit der beiden Länder – noch von der Zusammenarbeit Hamburgs mit Niedersachsen getrennt – wird zunächst nur auf sog. Regierungsabkommen gestützt, deren Verbindlichkeit nur auf Absichtserklärungen beruht; gegenüber dem bisherigen Status quo sind sie dennoch ein Fortschritt.

### III.4.2 Modell 2: Regionalverband "Unterelbe" bzw. "Unterweser"

Einzelne sektorale Aufgaben, die Stadt-Umland-Fragen betreffen (15), können sog. Zweckverbänden zugewiesen werden, für die ein Regionalverband qua Staatsvertrag eine Art Dachorganisation darstellt.

Solche Zweckverbände sind rechtsfähige Körperschaften zur Selbstverwaltung einzelner, speziell zugewiesener Aufgaben (16), die von den Gebietskörperschaften alleine nicht oder nicht erfolgreich bewältigt werden können.

#### 1. Organisationsstruktur

##### Vorbild 1: Raumordnungsverband "Rhein-Neckar"

Der 1969 von Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz unterzeichnete Staatsvertrag für die Zusammenarbeit in diesem sozioökonomisch eng verflochtenen Gebiet hat die Aufgabe, einen Verband zu institutionalisieren, der die Ziele der Raumordnung und Landesplanung aufeinander abstimmen und einen Raumordnungsplan als Rahmen für die Regionalplanung aufstellen und fortschreiben soll (17).

Oberstes Beschlußgremium des Verbandes ist die Raumordnungskommission, die aus Vertretern der obersten Landesplanungsbehörden zusammengesetzt ist und der eine eigene Verwaltung unterstellt ist (18). Die Beschlüsse der Kommission werden einstimmig gefaßt (19), die Rechtskraft durch Zustimmung der obersten Landesplanungsbehörden der vertragsschließenden Länder erlangen (20).

##### Vorbild 2: Regionalverband "Donau-Ilter"

Der 1973 von Baden-Württemberg und Bayern gegründete Regionalverband, der für Regionalplanung und die Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit zuständig ist, unterscheidet sich organisatorisch vom Rhein-Neckar-Verband im wesentlichen in drei Punkten:

- Die Verbandsversammlung, die aus Vertretern der Landkreise besteht, beschließt einen Regionalplan (21) (nicht nur einen Rahmenplan), dessen Verbindlichkeit von den obersten Landesplanungsbehörden der beteiligten Länder erklärt wird (22).
- Die Beschlüsse werden nach dem Mehrheitsprinzip gefaßt (23).
- Ein Rahmenplan ist nicht mehr vorgesehen; der Verband selbst beschließt den Regionalplan (24).

Überträgt man die Organisationsmodelle der beiden Vorbilder auf die Unterelbe- bzw. Unterweserregion, so ergeben sich einige Schwierigkeiten (hier beispielhaft für den Unterelberaum), die von Scharpf und Benz nicht näher untersucht wurden:

Die Verabschiedung des Regionalplans durch die Verbandsversammlung, wie im Falle des Donau-Ilter-Verbandes, dürfte v.a. in der schleswig-holsteinischen Landesregierung auf Widerstände stoßen, da der Verlust des Einflusses auf die Entwicklung des "Planungsraumes I", dem schleswig-holsteinischen "Speckgürtel" um Hamburg, dem Verlust des Filetstücks der stark nach Hamburg ausgerichteten schleswig-holsteinischen Wirtschaftsstruktur gleichkäme.

Nach dem Rhein-Neckar-Modell müßten die Träger der Regionalplanung Mitglied werden. Da die Regionalplanung in den Küstenländern auf unterschiedlichen Verwaltungsebenen angesiedelt ist, ergeben sich Probleme: Für Hamburg, wo der Flächennutzungsplan die Pläne der Raumordnung und Landesplanung ersetzt, wäre die Stadtentwicklungssenatorin Mitglied, für Schleswig-Holstein der Minister für Natur, Umwelt und Landesentwicklung, und für die niedersächsischen Gebiete wären das die Kreise.

Diese heterogene Zusammensetzung läßt eine sehr problematische Ungleichgewichtigkeit befürchten, in der die Hansestädte dominieren dürften, was zumindest Hamburgs Umland-Kreise zu befürchten scheinen, wie deren Stellungnahmen der Arbeitsgemeinschaft Hamburg-Randkreise zum Scharpf/Benz-Gutachten zeigen. Um ein Gegengewicht gegen Hamburg aufzubauen, könnte eine Stimmenverteilung in der Verbandsversammlung vereinbart werden, nach der Hamburg z.B. nur etwas mehr als ein Drittel der Stimmen erhält, bei einer Sperrminorität von einem Drittel.

Ist eine solche Form der Kooperation verfassungsrechtlich zulässig?

Wie in Abschnitt III.2 bereits erörtert, darf keine unzulässige Preisgabe der Staatlichkeit oder eine zwischenstaatliche Organisation auf dritter Ebene vorliegen.

Diese Vorbehalte greifen nicht, da in der Raumordnungskommission durch das Einstimmigkeitsprinzip kein Mitglied überstimmt werden kann, die Beschlüsse der Zustimmung der obersten Landesplanungsbehörden bedürfen und den Mitgliedern ein vertragliches Kündigungsrecht vorbehalten bleibt.

Die Übertragung des Rhein-Neckar- und des Donau-Ilter-Modells auf die Unterelbe- bzw. Unterweser-Region wäre somit verfassungsrechtlich unbedenklich (25).

Fraglich ist jedoch, ob diese Form der Kooperation effektiv ist; gerade das Einstimmigkeitsprinzip nährt Zweifel daran: Entscheidungen dürften oft auf dem niedrigsten gemeinsamen Nenner angesiedelt sein, die nicht den für den Gesamtraum bedeutsamen Erfordernissen entsprechen dürften. Zwar ist in der Verabschiedung des Regionalplans das Einstimmigkeitsprinzip obligatorisch, da das Mehrheitsprinzip eine unzulässige Preisgabe der Staatlichkeit bedeuten würde und verfassungswidrig wäre; es ist aber empfehlenswert, in allen Voten, die nicht zum Regionalplan erfolgen, das Mehrheitsprinzip, wie im Donau-Ilter-Modell vorgesehen, anzuwenden.



## 2. Aufgabenstruktur

### Vorbilder 1 und 2: Donau-Ilser- und Rhein-Neckar-Verband

Der Regionalverband Donau-Ilser könnte den Metropolregionen im Norden Deutschlands trotz seiner geringeren Verdichtung als Beispiel dienen und Befürchtungen, eine länderübergreifende *Regionalplanung* führe zu Nivellierungen, entkräften: Es flössen z.B. einzelne Elemente in den Regionalplan ein, die im einen oder im anderen Land für den Regionalplan nicht vorgesehen sind (26).

Der Regionalverband Donau-Ilser und der Raumordnungsverband Rhein-Neckar können jedoch nur ihre "negativen Ziele", z.B. die Freiraumsicherung ("hier darf Funktion x und die Funktion y nicht sein"), nicht aber ihre "positiven Ziele" ("hier sollte die Funktion z sein") durchsetzen.

Die Steuerung der Siedlungsentwicklung durch Restriktionen läßt sich m.E. erfolgreich realisieren, raumbedeutsame Empfehlungen an die Kommunen dagegen sind schwer durchzusetzen. Die Gutachter Prof. Scharpf und Dr. Benz haben deshalb die Einrichtung eines Förderfonds in der Hand eines "Regionalverbandes Unterelbe" vorgeschlagen, der neben Investitionszuschüssen auch laufende Kosten abdecken sollte und der sich zu einem Instrument "einer flexibel ausweitbaren gemeinsamen (Mit-)Finanzierung öffentlicher Aufgaben von regionsweiter Bedeutung entwickeln" (27) könnte.

### Vorbild 3: Umlandverband Frankfurt (UVF)

Der 1975 gegründete Verband nimmt neben *Planungsaufgaben* (Flächennutzungs-, Generalverkehrs- und Landschaftsplanung) auch *Trägerschaftsaufgaben* wahr, d.h. ihm wurden neben den Planungs- auch Vollzugs- und Finanzierungskompetenzen zumindest theoretisch übertragen, obwohl dies in praxi noch nicht zufriedenstellend funktioniert. Diese Aufgaben sind: Bodenbevorzugung, Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallbeseitigung, Freizeit- und Erholungseinrichtungen, Schlachthöfe und Standortberatung und -werbung für die Wirtschaftsförderung (28).

### Vorbild 4: Zweckverband Großraum Hannover (ZGH)

Der ZGH wurde 1980 als Rechtsnachfolger des aufgelösten "Verbandes Großraum Hannover" eingerichtet. Er ist als untere Landesplanungsbehörde für die Regionalplanung im Verbandsgebiet zuständig und hat Trägerschaftskompetenzen im ÖPNV, in regional bedeutsamen Maßnahmen der Industrie- und Gewerbeansiedlung und der Wirtschaftsförderung einschließlich der Bodenbevorzugung und in regional bedeutsamen Erholungseinrichtungen. Vor allem die Trägerschaftskonstruktion im Bereich ÖPNV gilt in der Bundesrepublik als vorbildlich.

Die vier Vorbilder haben bewiesen, daß Regionalverbände sowohl ländergrenzenüberschreitend *planen* (Donau-Ilser- bzw. Rhein-Neckar-Verband) als auch *Trägerschaftsaufgaben* (UVF und ZGH) innehaben können. Beide Befugnisse, grenzüberschreitende Regionalplanungskompetenz und Trägerschafts- und Vollzugskompetenzen, werden in Deutschland bisher nicht von einem Verband gleichzeitig wahrgenommen. Dies liegt ausschließlich daran, daß die süddeutschen grenzüberschreitenden Vorbilder *nur planen* dürfen, Vollzugsaufgaben dagegen in der Kompetenz anderer Träger bleiben.

## 3. Modellskizze eines Verbandes (29)

In einem *Planungstabelle* sind Vertreter der jeweilig zuständigen Regionalplaner der Länder vertreten. In diesem Gremium, in dem

kommunale Vertreter beratend teilnehmen können, wird ein einheitlicher Regionalplan aufgestellt und einstimmig verabschiedet. Eine *Verbandsversammlung* aus Vertretern Hamburgs und der Umlandkreise und -gemeinden kann zum Regionalplan Stellung nehmen und inhaltliche Empfehlungen für die Zusammenarbeit im Verbandsgebiet abgeben. Über die Vergabe der Zuschüsse des *Gemeinsamen Förderfonds* entscheidet sowohl der mit staatlichen Vertretern besetzte Planungstabelle als auch die *Verbandsversammlung* mit einfacher Mehrheit. Es ist also ein Einigungszwang für beide Gremien eingebaut, bei dem das eine nicht das andere übergehen kann.

Die *Verbandsverwaltung* mit dem *Geschäftsführer* an der Spitze bereitet die Sitzungen beider Organe und den Regionalplan vor und bietet Dienstleistungen z.B. in der Wirtschaftsberatung und -werbung an.

Das *Haushaltsvolumen* und die *Finanzierung* hängen selbsttendend vor allem von den Trägerschaftsaufgaben ab. Neben den zu erhebenden Gebühren müßte das zu erwartende Defizit wie bisher in der *Gemeinsamen Landesplanung* durch Landeszuschüsse, aber auch durch eine *Verbandsumlage*, die von den verbandsangehörigen Städten und Gemeinden nach Einwohnerzahl und Wirtschaftskraft entrichtet werden müßte, gedeckt werden.

Nach Scharpf und Benz sollten vom Regionalverband "Unterelbe" neben der *Regionalplanung* folgende *Trägerschaftsaufgaben* wahrgenommen werden, die durchaus auch auf einen Regionalverband "Unterweser" übertragen werden könnten: Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, Naherholung, ÖPNV und Abfallbeseitigung.

Die *Wasserver- und -entsorgung* stellt m.E. zur Zeit kein großes Konfliktpotential dar, da es sich um einen Aufgabenbereich handelt, der über Gebühren finanziert wird, deren Höhe kaum umstritten ist. Hier funktioniert die Zusammenarbeit bereits jetzt schon gut. Eine zweckverbandliche Lösung ist deshalb zwar nicht schädlich, bringt aber auch nicht viel für Paketlösungen.

Die vorbildliche Zusammenarbeit im Verein *Naherholung im Umland Hamburg e.V.* könnte, zweckverbandlich geregelt, auf den Regionalverband übertragen werden. Diese Aufgabe wäre sehr für Paketlösungen geeignet. Die Vorschläge der Gutachter zum *Zweckverband ÖPNV* beinhalten viel Zündstoff: Die Gutachter empfehlen, daß die Verkehrsbetriebe des Hamburger Verkehrsverbundes (HVV) bei neuen, zusätzlichen Linien nur noch betriebswirtschaftlich rentable Leistungen anbieten, defizitäre Verkehrsleistungen darüber hinaus sollen von den betroffenen Gebietskörperschaften bis zur Rentabilitätsschwelle bezuschußt werden. Bisher weigert sich das Umland aber beharrlich, sich am Defizit des HVV über einen eher symbolischen Beitrag hinaus zu beteiligen. Konflikte sind absehbar.

Noch viel größere Konflikte dürfte es bei einem *Zweckverband Abfallentsorgung* geben, da die erforderlichen Flächen für Depozition, Müllverbrennungsanlagen oder sonstige technische Einrichtungen in den Metropolen immer weniger zu finden sind, gleichzeitig sich das Umland zunehmend weigert, die für den Abfall der Metropole erforderlichen Flächen auszuweisen.

ÖPNV und Abfallbeseitigung sind m.E. deshalb sehr für Koppelgeschäfte geeignet. Die Metropole will den Müll loswerden, das Umland will eine bessere ÖPNV-Anbindung. Sollen nach dem Modell von Scharpf und Benz die Defizite der Verkehrsbetriebe für neue Verkehrsleistungen nur noch von den betroffenen Gebietskörperschaften getragen werden, so erfordert dies von jenen immense Investitionen, die sich durch Entgegenkommen gegenüber den Interessen der Metropole im Entsorgungsbereich reduzieren lassen, kurz: Nimmt das Umland den Müll, zahlt die Metropole den Ausbau des ÖPNV ins Umland (30).

Ein weiteres Aufgabengebiet könnte die *Wirtschaftswerbung* und die *Wirtschafts-* und *Standortberatung* sein. Im "Europa der Regionen" konkurrieren zunehmend Wirtschaftsregionen gegeneinander, die insgesamt attraktiv sein müssen, um erfolgreich um ansiedlungswillige Betriebe werben zu können.

Ein Regionalverband könnte als Aufgabe neben den bestehenden Wirtschaftsförderungsgesellschaften der verschiedenen Gebietskörperschaften die Beratung ansiedlungswilliger Firmen übernehmen. Ziel soll sein, daß jedes ansiedlungswillige Unternehmen einen Ansprechpartner hat, der die Standortanforderungen des Unternehmens zentral mit den Angeboten der einzelnen Wirtschaftsförderungsgesellschaften vergleicht und die Kontakte zwischen dem Unternehmen und den Wirtschaftsförderungsgesellschaften mit adäquaten Standortangeboten herstellt.

In der Wirtschaftswerbung könnte z.B. Hamburg zusammen mit seinem Umland für die Region als das "Hoch im Norden" werben. Die Werbewirksamkeit solcher Maßnahmen ist für den Gesamt- raum, d.h. sowohl für den Kern als auch für das Umland, ersichtlich.

Zweckverbände haben den Nachteil, daß sie nur auf eine oder wenige Aufgaben ausgerichtet sind. Bei den unbewältigten Problemen im Unterweser- und Unterebbebereich sind mehrere Zweckverbände notwendig, die sowohl die Verwaltung des Großraums als auch eine übergeordnete Entwicklungsplanung erschweren. Werden die einzelnen Zweckverbände, wie vorgeschlagen, jedoch unter einen koordinierenden Dachverband gestellt, so erhöhen sich die Chancen der Implementation raumübergreifender Konzepte und der Kompensation sektoraler Verteilungskonflikte deutlich: Zugeständnisse der einen Seite in einem Bereich könnten verbunden werden mit Entgegenkommen der anderen Seite in einem anderen Bereich.

Ein Regionalverband würde somit die o.g. erste Modellanforderung, eine Großraumplanung so zu ermöglichen, wie wenn keine Grenzen vorhanden wären, zumindest in Ansätzen erfüllen.

Die Durchsetzungsfähigkeit eines solchen Verbandes dürfte jedoch wegen der mangelnden direktdemokratischen Legitimation nur beschränkt gegeben sein.

Unter rechtlichen, im Vergleich zur Ländereugliederung auch unter politischen und administrativen Gesichtspunkten dürfte ein Regionalverband nach Überwindung einiger Widerstände jedoch durchaus durchsetzbar sein.

Knapp eineinhalb Jahre nach Veröffentlichung des Gutachtens von Prof. *Scharpf* und Dr. *Benz* werden die Ergebnisse und Vorschläge in Norddeutschland noch immer diskutiert, in einer gemeinsamen Kabinettsitzung Hamburgs und Schleswig-Holsteins im Herbst 1991 wurden ein Regierungsabkommen zur verbesserten Zusammenarbeit der Landesregierungen und die Erarbeitung eines regionalen Entwicklungskonzeptes beschlossen.

Der Regionalverband aber scheint zunächst einmal aufgrund rechtlicher Schwierigkeiten und der ambivalenten Interessenlagen der verschiedenen Akteure in den Ländern und den Kreisen nicht mehr ernsthaft verfolgt zu werden. Da ein Regionalverband von allen Gebietskörperschaften Kompetenzen abschöpfen würde, die Zustimmung dieser Gebietskörperschaften dafür aber faktisch Voraussetzung ist, gibt es wenig Interesse an der Einrichtung eines solchen Verbandes, solange ein Vorteil für alle oder zumindest für die meisten Gebietskörperschaften noch nicht erkennbar ist.

Sollten die Auftraggeber des Gutachtens, Hamburg und Schleswig-Holstein, dennoch weiterhin an einer solchen Überzeugungsarbeit und weiterhin an einem "comprehensive approach" in der Regionalpolitik im Großraum Hamburg interessiert sein, so

können sie ihr Interesse dadurch unter Beweis stellen, daß sie den ersten Gutachtauftrag um einen zweiten, vertiefenden erweitern würden, vielleicht zusammen mit Niedersachsen. Das Gutachten ist nämlich sehr auf Hamburg und Schleswig-Holstein ausgerichtet und vernachlässigt das niedersächsische Umland, da sich die niedersächsische Regierung noch unter Ministerpräsident Dr. *Albrecht* weigerte, an dem Gutachten als Auftraggeber mitzuwirken.

## Anmerkungen

(1)  
Vgl. Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertrag –, Art. 7

(2)  
Lösungsvorschläge haben *Fritz W. Scharpf* und *Arthur Benz* in ihrem Gutachten "Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern: Gutachten im Auftrag der Senatskanzlei Hamburg und der Staatskanzlei Schleswig-Holstein. Köln 1990" gemacht, die hier – neben anderen und eigenen Vorschlägen – näher untersucht und ggf. erweitert werden sollen.

(3)  
Vgl. *Timmer, Reinhard*: Analyse und Bewertung raumbedeutsamer Faktoren in Norddeutschland, Teil III: Politisch-administrative Leistungsfähigkeit. – Hannover 1985, S. 9 f. und S. 185

(4)  
Vgl. auch *Hennings, Almuth*: Der unerfüllte Verfassungsauftrag. – Hamburg 1985, S. 204

(5)  
Siehe auch *Damkowski, Wulf* u.a.: Problemregion Unterelbe: Arbeit, Umwelt und Länderkooperation. – Hamburg 1989, S. 176; Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes. Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebietes gemäß Art. 29 des Grundgesetzes. – Bonn 1972 (im folgenden Sachverständigenkommission), Tz. 256 ff.; *Heuer, Hans; Knopf, Christa*: Regionalplanung im Hamburger Umland: Versuch einer Bilanz. In: AfK (1976), Bd. 15, S. 244

(6)  
Nach dem Wortlaut des Art. 29 I GG n.F. kann das Bundesgebiet neu gegliedert werden, "um zu gewährleisten, daß die Länder nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können. Dabei sind die landsmannschaftliche Verbundenheit, die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge, die wirtschaftliche Zweckmäßigkeit sowie die Erfordernisse der Raumordnung und der Landesplanung zu berücksichtigen."

(7)  
Vgl. auch die Vorschläge der Sachverständigenkommission, Tz. 297 ff., die um Mecklenburg-Vorpommern zu ergänzen wären.

(8)  
So auch ebd., Tz. 308

(9)  
Vgl. auch *Curilla, Wolfgang*: Im Interesse Hamburgs – Norddeutsche Vertragsgemeinschaft ja, Nordstaat nein! In: Senat der Freien und Hansestadt Hamburg – Staatliche Pressestelle: Pressemitteilung vom 12.3.1990

(10)  
Jede Änderung der innerstaatlichen Gebietsabgrenzung verlangt nach dem Wortlaut des Art. 29 GG n.F. die mehrheitliche Zustimmung der gesamten Bevölkerung sowohl in dem Bundesland, das Gebiete abtreten muß, als auch in dem Land, dem die abzutrennenden Gebiete zugeschlagen werden.

(11)  
Vgl. *Timmer, R.*: a.a.O., S. 192

- (12)  
Vgl. dazu: Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt: Bekanntmachung des Staatsvertrages zwischen dem Land Baden-Württemberg und dem Freistaat Bayern über die Zusammenarbeit bei der Landesentwicklungsplanung und über die Regionalplanung in der Region Donau-Iller vom 15.6.73, im folgenden "Donau-Iller-Staatsvertrag"; Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen: Gesetz zum Staatsvertrag zwischen den Ländern Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz über die Zusammenarbeit bei der Raumordnung im Rhein-Neckar-Gebiet vom 22.7.69, im folgenden "Rhein-Neckar-Staatsvertrag"
- (13)  
Vgl. *Scharpf Fritz W.; Benz, Arthur*: Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern. Gutachten im Auftrag der Senatskanzlei Hamburg und der Staatskanzlei Schleswig-Holstein. – Köln 1990, S. 96 ff.; *Scharpf, Fritz W.*: Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen am Beispiel der Zusammenarbeit zwischen zwei Bundesländern. – Köln 1991, S. 24 ff.
- (14)  
Z.B. Hochschulpolitik, überregionale Verkehrspolitik, Energiepolitik usw.
- (15)  
Z.B. Regionale Raumordnung, ÖPNV, Abfallentsorgung, Gewerbeansiedlung usw.
- (16)  
Vgl. dazu *Maurer, Hartmut*: Allgemeines Verwaltungsrecht. 6. Aufl. – München 1988, S. 484
- (17)  
Vgl. Art. 2 I und Art. 3 I Rhein-Neckar-Staatsvertrag
- (18)  
Vgl. ebd., Art. 4 II
- (19)  
Vgl. ebd., Art. 2 II 3
- (20)  
Vgl. ebd., Art. 2 IV
- (21)  
Siehe Art. 18 Donau-Iller-Staatsvertrag
- (22)  
Vgl. ebd., Art. 21 I
- (23)  
Vgl. *Timmer, R.*, a.a.O., S. 213
- (24)  
Vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg: Drucksache 11/6765; Bericht der Enquete-Kommission zur Untersuchung des Untereiberaumes. – Hamburg 1986, S. 368
- (25)  
Im Ergebnis ebenso: *Bunse, Benno*: Das Planungsinstrumentarium der Stadtstaaten Hamburg und Bremen sowie der kreisfreien Städte Niedersachsens im Bereich der Raumordnung. – Münster 1984, S. 210 f.
- (26)  
So wurde die Landschaftsrahmenplanung integriert, die mit ihren Grünzäsuren die Siedlungsentwicklung in erheblichem Maße mitsteuert, obwohl dies in Baden-Württemberg so nicht praktiziert wird. Entsprechendes gilt für die Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsflächen für den Abbau oberflächennaher Rohstoffe. Umgekehrt wurde bei der Festlegung des zentralörtlichen Systems der baden-württembergische Usus, Unterzentren im Regionalplan auszuweisen, auf den bayerischen Regionsteil ausgedehnt.
- (27)  
*Scharpf, Fritz W.; Benz, Arthur*, a.a.O., S. 125
- (28)  
Vgl. *Fürst, Dietrich* u.a.: Regionalverbände im Vergleich: Entwicklungssteuerung in Verdichtungsräumen. – Baden-Baden 1990, S. 34 ff.
- (29)  
Mit leichten Modifikationen gegenüber *Scharpf, Fritz W.; Benz, Arthur*, a.a.O.
- (30)  
Für Koppelgeschäfte dieser Art gibt es bereits erste Ansätze: Hamburg hat seine Kostenbeteiligung am U-Bahnausbau nach Norderstedt/Kreis Segeberg von der Möglichkeit, auf der Zentraldeponie in Damsdorf/Kreis Segeberg Müll abzulagern, abhängig gemacht. Vgl. dazu: Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg; Drucksache 12/666; Umsetzung der Rahmenvereinbarung Hamburg/Schleswig-Holstein vom 25. Mai 1984; hier: U-Bahn-Verlängerung nach Norderstedt; Hamburg 1987, S. 2 f. und dies.; Drucksache 13/6319; Gemeinsame Landesplanung Hamburg/Schleswig-Holstein und Hamburg/Niedersachsen. – Hamburg 1990, S. 24 f f.

Jörg Mayer  
z.Z. State University of Jersey  
New Brunswick  
USA