"PERSPEKTIVEN REGIONALER VERWALTUNGS-STRUKTUREN IN VERDICHTUNGSRÄUMEN – DAS BEISPIEL RHEIN-MAIN"

Jens Peter Scheller*

PERSPECTIVES OF GOVERNING REGULATION IN »ZGOSTITVENA OBMOČJA« - EXAMPLE OF THE AREA REN-MAIN

Abstract

Regional problematic is experiencing new perspectives, from cities to regions and to globalizational codependency. The said is exercised as influence on relations inside regions, which reflects in more concentrated cooperation, in financial codependency and in collaboration in development planning among cities and their regions. Therefore new relations as well as reform of regional government is required, which is pointed out in the article.

***Key words**: Urban geography, aglomerations, suburbanisation, administrative units, region Rhein-Main*

PERSPEKTIVE UPRAVNE UREDITVE V ZGOSTITVENIH OBMOČJIH NA PRIMERU REGIJE REN-MAINA

Izvleček

Regionalna problematika doživlja nove poglede, od mest k regijam in h globalizacijski soodvisnosti. To vpliva na odnose znotraj regij, kar odseva v tesnejšem sodelovanju, finančni soodvisnosti in sodelovanju v razvojnem načrtovanju med mesti in njihovimi regijami. To zahteva nove odnose in reformo regionalne uprave, o čemer je še posebej govora v prispevku.

***Ključne besede**: Uurbana geografija, zgostitvena območja, suburbanizacija, upravna členitev, regija Ren-Main*

---

* Institut für Kulturgeographie, Stadt- und Regionalforschung der J.W.G. Universität, Senckenberganlage 36, 60325 Frankfurt am Main, Deutschland.

„Die Region“ als Handlungsebene der Politik und Untersuchungsgegenstand der Wissenschaft hat seit Ende der 80er Jahre Konjunktur (vgl. u.a. PRIEBS 1998). Wie ist dieses plötzlich (wieder) aufkeimende Interesse zu erklären? Zur Beantwortung dieser Frage soll am Anfang der Betrachtungen ein Blick auf den Stand des wissenschaftlichen Regionaldiskurses geworfen werden. Die Darstellung der wesentlichen Paradigmen der aktuellen politischen Regionaldebatte im Rhein-Main-Gebiet sowie ein Überblick über künftig mögliche Verwaltungsstrukturen in der Region schließen sich an.

REGION - EIN BEGRIFF MIT KONJUNKTUR

Die Auseinandersetzung mit dem Begriff ‘Region’ ist multidimensional. *Blotevogel* unterscheidet die Dimensionen Politik, Ökonomie, Sozialkultur, Ökologie und Planung, wobei der jeweils komplementäre Bezug auf Globalisierungsprozesse die genannten Dimensionen verbindet (BLOTEVOGEL 1996, 44).
Die Frage, ob mit der angesprochenen „Diskurskonjunktur“ eine real gestiegene Bedeutung von Regionen einhergeht, wird unterschiedlich beantwortet. Während eine Argumentationslinie mit den fortschreitenden Globalisierungstendenzen nicht nur einen Autonomie- und Steuerungsverlust auf nationaler (vgl. u.a. SASSEN 1996), sondern auch regionaler Ebene diagnostiziert und von „räumlicher Entankerung“ (WERLEN 1997) spricht, bestehen Andere auf einer „relativen Handlungs- und Gestaltungsautonomie“ der Regionen. Letztere führen organisationstheoretische - die größere Flexibilität dezentraler Entscheidungsstrukturen - und sozioökonomische Argumente ins Feld (vgl. BLOTEVOGEL 1996, 48 ff.). Eine bedeutende Rolle spielt hier die Wertung der (Stadt)Region als „sozialökonomisches Wirkungsfeld bzw. räumliches Kooperations- und Innovationsmilieu“ (LÄPPLE 1996, 197), in dem regionale Netzwerke aus gesellschaftlichen Akteuren und Unternehmen entstehen und positive Entwicklungsimpulse geben können (Vgl. auch DA VIA u.a. 1998, 2.1).

Untersucht wird damit implizit die Frage der „Herstellung“ von Regionen. Mehrheitlich wird davon ausgegangen, daß sich Regionen über soziale Beziehungen und gesellschaftliche Konflikte konstituieren: „(Regions) are constructions of space-time: the product of a particular combination and articulation of social relationships“. „...’Regions’ only exist in relation to particular criteria. They are not ‘out there’ waiting to be discovered; they are our (and others) construction“ (ALLEN u.a. 1998, 2). Die intentionale „Herstellbarkeit“ von Regionen wird aufgrund der angedeuteten Komplexität regionaler Formierungsprozesse skeptisch beurteilt (vgl. u.a. SIEGEL 1996, 7 ff.). Allerdings benennt *Erika Spiegel* Voraussetzungen zur Erzeugung eines Regionalbewußtseins, zu denen sie u.a. die „Pflege und Weiterentwicklung charakteristischer Bauweisen, Landschaftsbilder und kultureller Traditionen“ sowie die „Schaffung neuer Räume und kultureller Bezugsräume“ zählt (SPIEGEL 1992) -

Worte, die wie eine Handlungsanweisung für verschiedene regionale Projekte auch in der Untersuchungsregion, wie etwa dem „Regionalpark Rhein-Main“, anmuten.

Die von *Blotevogel* angesprochenen Dimensionen „Planung“ und „Politik“ spielen beim Gegenstand dieses Aufsatzes die zentrale Rolle. In der aktuellen Debatte äußern sich mehrere überregional angelegte Studien und Berichte zur verstärkten Notwendigkeit der Kooperation insbesondere in Verdichtungsregionen (ARL 1998; ARL 1998 (2); BMBau 1998; HILL/NEMITZ 1998; MAGISTRAT DER STADT FRANKFURT 1998 u.a.). Während man im Rhein-Main-Gebiet noch um die strukturelle Reichweite der Reformen ringt, gehen andere Regionen in Deutschland (u.a. Stuttgart; Hannover) bereits an die Umsetzung regionaler Verwaltungsstrukturen.

DIE PARADIGMEN DER RHEIN-MAINISCHEN REGIONALDEBATTE

Derzeit verschränken sich ein neues und ein altes Paradigma der Regionaldebatte ineinander: zum einen die mit Globalisierungsprozessen begründete „Metropolen-konkurrenz“ im europäischen oder gar interkontinentalen Maßstab, zum anderen vorhandene Disparitäten zwischen Stadt und Umland.

1. Metropolenkonkurrenz

Das erstgenannte Paradigma sieht im europäischen Maßstab nicht nur einzelne Städte miteinander in Konkurrenz, sondern ganze Regionen. Regionale Zusammenarbeit zur Standortsicherung und -vorsorge für Arbeitsplätze, Wohnungen und Umweltvorsorge wird daher als dringende raumordnerische Zukunftsaufgabe begriffen (vgl. u.a. LANDTAG VON BADEN-WÜRTTEMBERG 1993). Dieser Debattenstrang läßt sich bis in das Vorfeld der Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes im Jahr 1992 zurückverfolgen. Die wichtige Erkenntnis für die politischen Akteure vor Ort war dabei die absehbar unterschiedliche Betroffenheit und - vor allem - der verschärfte Konkurrenzkampf der verschiedenen Verdichtungsräume untereinander. Spätestens seitdem der Sozialdemokrat *Volker Hauff* 1989 in seiner Rede zur Amtseinführung als Frankfurter Oberbürgermeister verkündete, der europäische Binnenmarkt könne „Frankfurt im Wettstreit mit Paris zur wichtigsten Metropole“ auf dem Kontinent - zu dem Großbritannien mit seiner Kapitale London wohlweislich nicht gehört - machen, steht die Frage der internationalen Metropolenkonkurrenz auf der politischen Tagesordnung des Rhein-Main-Gebietes.

Zentral wurde nun der Gedanke erörtert, daß auch Standorte verkauft werden müßten: Die einzelne Stadt habe wenig Chancen, sich international zu profilieren. Standorte ließen sich nur verkaufen, wenn sie in einen Wirtschaftsraum eingebettet sind und

sich in diesem Wirtschaftsraum als besonderer Teil-Standort profilieren. Es wurde betont: Effektives Standortmarketing setze eine verstärkte Kooperation der Städte und Gemeinden der Region voraus (vgl. ZAHN 1994, 113).

Ein Zitat soll diese gewonnene Überzeugung illustrieren: „Die Eröffnung des europäischen Binnenmarktes, die Folgen der Wiedervereinigung und der Umbruch im Osten erzeugen ebenso wie die überraschend schnell wachsende Konjunktur in Ostasien einen verschärften Konkurrenzdruck. (...) Gleichzeitig werden unter dem Druck der außerordentlich gesteigerten Konkurrenz Arbeitsplätze vor allem aus der Produktion, zunehmend aber auch aus dem Dienstleistungsbereich aus dieser Region verlagert in andere Regionen, die den weltweit tätigen Unternehmen günstige Bedingungen bieten: der Region werden große Anstrengungen abverlangt, um Schritt zu halten in einer sich verändernden Welt“ (REGIONALER RAUMORDNUNG-SPLAN SÜDHESSEN 1994)

Ähnliche Zitate ließe sich mühelos aus allen anderen deutschen Verdichtungsräumen belegen. Bedeutend für die Debatte: Die Antwort auf die Herausforderung der Metropolenkonkurrenz wurde in einer verstärkten regionalen Kooperation und regionalen Integration gesehen. So stellt sich die Frage, mit welchen Verwaltungsstrukturen diese Ziele am besten zu erreichen sind.

2. Die Kernstädte und ihr Umland

Das zweite der genannten Paradigmen ist altbekannt - zwischen den Kernstädten und den Umlandgemeinden sind die Lasten ungleich verteilt: Die Kernstädte, in der Region neben Frankfurt noch Darmstadt, Wiesbaden und Offenbach, stellen Kulturangebote und andere Infrastrukturleistungen bereit, von denen auch das Umland profitiert. Gleichzeitig ballen sich in den Zentren die sozialen Risiken. Die Folge: Für die Kernstädte wird es immer schwieriger, die finanziellen Mittel zum Ausgleich dieser Disparitäten aufzubringen. Regionale Verwaltungsstrukturen sollen hier den administrativen Rahmen für den zunehmend als notwendig empfundenen Lastenausgleich bilden.

Der Blick auf die Einnahmeseite zeigt zunächst, das die Kernstädte der Region - neben Frankfurt sind dies Darmstadt, Offenbach und Wiesbaden - in der finanzkräftigen Spitzengruppe zu finden sind, wobei Frankfurt mit Abstand am besten situiert ist. Allerdings schließen einige Umlandkreise zumindest zu den anderen Kernstädten auf. Mit 2.806 DM pro Einwohner positionierte sich Frankfurt am Main 1997 bei den zusammengenommenen Steuereinnahmen (ohne Schlüsselzuweisungen) deutlich vor den gerne als Paradebeispiel genannten „Speckgürtel-Kreisen“ Main- und Hochtaunus, die mit 2.003 bzw. 1.925 DM die besten Werte aller Umland-Kreise aufweisen. Darmstadt lag mit 1.961 DM in etwa gleichauf, während die anderen

Kernstädte der Region deutlich abfielen: Wiesbaden verbuchte 1.788 DM, Offenbach lediglich 1.519 DM. Der Durchschnitt des Regierungsbezirk Darmstadt lag bei 1.737 DM, der des Regierungsbezirks Kassel gerade einmal bei 1.159 DM (HESSISCHES STATISTISCHES LANDESAMT 1998, 20; 42).

Auffallend ist der weit überdurchschnittliche Gewerbesteueranteil der Stadt Frankfurt. Dieser ist das Spiegelbild der extrem hohen Erwerbs- und Einpendlerquote. 1994 zählte man in Frankfurt am Main 473.980 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte - bei 651.232 Einwohnern. 284.391 Menschen pendelten zum Arbeiten in die Stadt ein. Ein Vergleich: Hamburg, von der Beschäftigtenstruktur Frankfurt am Main am ähnlichsten, ist nach Fläche und EW 2,5 mal größer, verfügt aber nur über 1/3 mehr Arbeitsplätze. Das bedeutet: Ein Großteil der Beschäftigten zahlt so im Gegensatz zu anderen Ballungsräumen im Umland seine Einkommensteuer - die Krise der Finanzen ist also wenigstens im Falle Frankfurts auch eine Krise der Verwaltungsgrenzen.

Noch deutlicher macht dies ein Blick auf die Ausgabenseite. Die HLT-Studie „Finanzkraft und Zuschußbedarf hessischer Kommunen“ hat 1995 untersucht, ob „die Pro-Kopf-Ausgaben von Gemeinden und Kreisen (bei vergleichbaren Aufgaben) im Ballungsraum niedriger sind als in den ballungsferneren Gemeinden und Kreisen“. Besonders aufschlußreich sind hier die Zahlen aus dem Sozialbereich: Hier zahlte Frankfurt am Main 1992 pro Einwohner und Jahr 1.101,06 DM, die Anrainerkreise lediglich 370,15 DM (HLT 1995, 74). Auch der Frankfurter Sozialbericht bestätigt diese Disparitäten. Demnach waren in den vier Kernstädten der Region im Lauf des Jahres 1993 10,5% der Bevölkerung kürzer oder länger auf Sozialhilfe angewiesen, in den Landkreisen der Region dagegen nur 5,5%. 7,2% der Großstadtbewohner bezogen Ende 1994 laufende Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU), dagegen nur 3,1% der Landkreisbewohner. Frankfurt am Main nimmt unter den Kernstädten der Region bei der Sozialhilfedichte einen mittleren Rang ein: Mit 6,7% HLU-Beziehern lag man 1994 besser als Wiesbaden (9,6%) und Offenbach (8,9%), aber deutlich hinter Darmstadt mit 3,9% (BARTELHEIMER 1997, 53).

Immer wieder angeführt werden insbesondere in Frankfurt auch die Kulturausgaben: Im Gegensatz zu anderen Kernstädten, wo es z.B. Staatstheater und Landesmuseen gibt, werden hier die kulturellen Angebote weitestgehend aus der Stadtkasse bestritten. Pro Einwohner ließ man sich 1992 laut HLT-Untersuchung das Kulturangebot 552,20 DM kosten - in den Anrainerkreisen zahlte man lediglich 44,69 DM. Einer Umfrage der Stadt Frankfurt am Main zufolge sind die städtischen Besucher in den Kultureinrichtungen eine Minderheit: Ausländische und überregionale Kunstinteressierte unberücksichtigt, stellt alleine die Region für sich genommen im Städel, den Museen für Moderne Kunst, Völkerkunde, Architektur und Film sowie in der Schirn mehr Besucher als die Stadt Frankfurt selbst. Ähnliche Ungleichgewichte ließen sich bei allen Kernstädten auch beim Schulwesen belegen (STADT FRANKFURT 1996, 55; 59).

Die Umlandgemeinden verweisen auf eigene infrastrukturelle Vorleistungen. Netto - dies zeigen alle relevanten Untersuchungen (vgl. auch BAYRISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR LANDESENTWICKLUNG UND UMWELT 1992) erbringen die Städte jedoch für das Umland zweifellos einen bedeutenden Leistungsüberschuß. Die Kernstädte, allen voran Frankfurt, erbringen vor allem eine enorme soziale Integrationsleistung für die gesamte Region. Wenn sich die finanzielle Lage der Stadt weiter verschlechtert, erscheint eine Mitfinanzierung zentralörtlicher Lasten durch die Umlandgemeinden nicht nur gerechtfertigt, sondern sogar unausweichlich.

„Mitfinanzieren", das bedeutet logischerweise aber auch „mitentscheiden". Wenn die Region z.B. den Frankfurter Zoo mitfinanziert, muß sie auch über Investitionen dieser Einrichtung mitentscheiden dürfen. Die Frage des innerregionalen Lastenausgleichs mündet so erneut in eine Debatte über die Verwaltungsstrukturen.

DIE VERWALTUNGSSTRUKTUREN

Damit steht die Verteilung der Verwaltungsaufgaben, die wenig transparente Vielfalt von Zuständigkeiten und Gremien innerhalb der Region, insgesamt in der Kritik. Alle Verwaltungseinheiten, die sich im föderalen System der BRD zwischen der Landes- und der kommunalen Ebene einordnen, werden so existentiell in Frage gestellt und zunehmend unter regionalen Gesichtspunkten betrachtet. Im Rhein-Main-Gebiet sind dies ein Umlandverband rund um Frankfurt am Main, ausgestattet mit unklaren Kompetenzen und wenig zweckmäßigem Gebietszuschnitt; Kreistage, die angesichts finanzieller Nöte und einer Auslagerung von Aufgaben kaum mehr als sich selbst inszenieren; sowie eine Regionalplanung mit dem territorialen Zuschnitt der Regierungspräsidien (d.h. in diesem Fall eine Fläche von ca. 7500 km² mit ca. 3,7 Mio. Ew.), die den einen zu viele, den anderen zu wenige Vorgaben macht.

Tabelle 1: Verwaltungsebenen und Wahlen im Rhein-Main-Gebiet

Verwaltungsebenen	**Direktwahlen**
1. Stadt/Gemeinde	- Stadtparlament; - Bürgermeister/in; - Ortsbeirat
2. Landkreis	- Kreistag; - Landrat/-rätin
3. Umlandverband Frankfurt	Verbandstag UVF
4. RP Darmstadt/Regionalversammlung	
5. Land	Landtag
6. Bund	Bundestag
7. Europäische Union	Europäisches Parlament
= 7 Ebenen	**= 9 Wahlen**

(eigene Darstellung)

Dieses Tableau verrät noch nicht die ganze Wahrheit: Auf der Gemeinde- und der Landkreisebene sowie als Kooperation verschiedener Gebietskörperschaften existiert eine unübersichtliche Vielzahl von Eigenbetrieben, Zweckverbänden und Gesellschaften. An dieser Verwaltungsgliederung hat sich im wesentlichen seit 25 Jahren nichts geändert. Einiges ist unbestreitbar wenig überzeugend.

1. Die Kommunen

Durch die Gebietsreform in den siebziger Jahren verringerte sich die Zahl der politischen Gemeinden in Hessen von 2682 auf 421. Ihre Verwaltungskraft wurde deutlich gestärkt und ist in den vergangenen Jahren weiter gewachsen - es wurden indes nicht im möglichen Umfang Funktionen übertragen. So existieren umfangreiche Forderungskataloge z.B. der kommunalen Spitzenverbände zur Übertragung von Aufgaben (vgl. u.a. HESSISCHER STÄDTETAG 1996). Auch das Ergebnis einer Umfrage unter kommunalpolitischen Entscheidern, die der Autor im Jahr 1997 durchgeführt hat (SCHELLER 1997), zeigt die starke Bereitschaft zur Übernahme weiterer Kompetenzen: Die Kommunalpolitiker sehen mehrheitlich offenbar keine Probleme darin, u.a. die Grundschulträgerschaft (80,6% Zustimmung) zu übernehmen, Baugenehmigungen (70,5%) zu erteilen und eigene Jugendämter (65,9%) zu unterhalten - Aufgaben, die derzeit sämtlich bei den Kreisen angesiedelt sind. Ein Problem bei der durchgängigen Übertragung von Funktionen ist, das die Kommunen unterschiedlich leistungsfähig sind und gerade kleinere Kommunen mit einigen der genannten Aufgaben doch überfordert sein könnten. Hier bieten sich allerdings gesetzlich problemlos mögliche Kooperationen von einigen Gemeinden an. Die allgemein akzeptierte Erkenntnis lautet deshalb: Die Kommunen dürfen weniger, als sie können.

2. Die Landkreise

Die Landkreise sind gleichzeitig unterste Ebene der staatlichen Verwaltung und auch eine kommunale Selbstverwaltungsebene. Anders als in den Gemeinden fallen die Planungs- und Koordinationsaufgaben der Kreise denkbar dürftig aus. Enge finanzielle Spielräume der Kreiskassen bedeuten deshalb für die Kreistage schneller als dort: Politik findet nicht mehr statt. Für 1996 erwarteten die Kämmerer der südhessischen Kreise Fehlbeträge zwischen beinahe 8 Mio. DM (Groß-Gerau) und 40 Mio. DM (Wetterau). Lediglich der Kreis Darmstadt-Dieburg konnte noch einen ausgeglichenen Haushalt aufstellen. Die Prognosen für 1997 sahen nicht weniger bedrohlich aus: Zur Deckung wäre nach Angaben des Hessischen Landkreistages in Südhessen eine durchschnittliche Erhöhung der Finanzumlage der kreisangehörigen Kommunen auf die Kreise um 4,19 % (1996) und um 4,05 % (1997) vonnöten - eine Erhöhung, die bei den kreisangehörigen Gemeinden politisch nicht durchsetzbar ist

(HESSISCHER LANDKREISTAG 1996). Es handelt sich durchgängig um strukturelle Defizite, die im wesentlichen durch die dramatisch gestiegenen Sozialhilfelasten verursacht wurden: Selbst ein Verzicht auf alle „freiwilligen" Leistungen der Kreise könnte an der Haushaltssituation nichts ändern.

Am Beispiel des Hochtaunuskreises wird die eingeschränkte politische Gestaltungsfähigkeit der Kreise noch deutlicher:

- Die Verkehrspolitik wird im wesentlichen im „Verkehrsverband Hochtaunus", sowie im Rhein-Main-Verkehrsverbund diskutiert und entschieden
- der Abfall wird in Kooperation mit anderen Kreisen und kreisfreien Städten beseitigt
- im Freizeitbereich betätigt sich der „Zweckverband Naturpark Hochtaunus"
- bei den Sparkassen wird ebenfalls nur über die Gesellschafterversammlungen mitgeredet
- die Kreiskrankenhäuser werden als Eigenbetriebe nur noch indirekt über „Betriebskommissionen" überwacht

Auffallend ist bei diesen Kooperationen, daß für die ersten vier dieser fünf genannten Aufgabenbereiche offenbar die derzeitige Kreisebene zu klein geworden ist. Man behilft sich derzeit regelmäßig mit Zweckverbänden bzw. privatrechtlich organisierten Gesellschaften. Dies ist aus demokratischen Erwägungen heraus nicht unproblematisch. Ihre „Kontrolle" erfolgt durch eine meist kleine Gruppe von Entsandten der beteiligten Gebietskörperschaften - meist durch diejenigen, die ansonsten selbst in der Verantwortung stehen, also Bürgermeister, Stadträte, Landräte, Beigeordnete. Allen gleich ist der Umstand, daß sie nicht direkt gewählt werden, für Bürger also Existenz, Charakter und Funktion des jeweiligen Verbandes schwer erkennbar ist.

3. Der Umlandverband Frankfurt (UVF)

Die Bildung des UVF stand am Ende der Regionalreformdebatte der siebziger Jahre. Er hat für die ihm angehörigen 43 Gebietskörperschaften des engeren Rhein-Main-Gebietes Planungs-, Koordinations- und Trägerschaftsfunktionen, darüber hinaus die „Bodenbevorratung" wahrzunehmen. Die Arbeitsgrundlage des UVF bildet das „Gesetz über die Bildung des Umlandverbandes Frankfurt (UFG)" vom 20. Mai 1974. Der UVF ist demnach eine Körperschaft des öffentlichen Rechtes und besitzt hoheitliche Befugnisse. Seine Finanzierung erfolgt im wesentlichen über eine Verbandsumlage. Wer nur den Katalog der Aufgaben kennt, könnte den UVF für eine mächtige Instanz halten. Doch die zwanzigjährige Erfahrung belegt: Fast überall dort, wo ureigenste Interessen der Gemeinden berührt werden, ringt der Verband vergeblich um Einfluß - oder er hat den Kampf gar nicht erst aufgenommen. Nach der Ende 1998 im Stil einer Kapitulation erfolgten Abtretung der Müllentsorgungspflicht,

die künftig von Privatgesellschaften verschiedener Gebietskörperschaften erfüllt werden wird (s.o.), scheint sein Ende absehbar: Die neugewählte hessische Landesregierung aus CDU und FDP hat sich in ihrer Koalitionsvereinbarung zur Auflösung des UVF bekannt.

4. Die Regierungspräsidien

Die Regierungspräsidien dienen der Landesregierung als ressortübergreifende Bündelungs- und Aufsichtsbehörde unterhalb der Ministerien. Die Stärke des Regierungspräsidiums ist dabei die Integration unterschiedlichster Fachbelange in einem Hause - etwa bei Planungen und Verfahren in den Bereichen Umwelt- und Naturschutz, Regionalplanung, Bauwesen, Wirtschaft, Verkehr und Forsten (vgl. RP GIESSEN 1996, 4).

Räumlich und organisatorisch dem Regierungspräsidium Darmstadt zugeordnet ist die „Regionalversammlung Südhessen“ (RVS), die frühere „Regionale Planungsversammlung“, die im wesentlichen für die Regionalplanung zuständig ist. Die RVS setzt sich aus von den kommunalen Gebietskörperschaften delegierten Mitgliedern zusammen, wird also nicht direkt gewählt. Die Mitglieder sind demnach vornehmlich ihren Entsendungskörperschaften, und nicht regionalen Notwendigkeiten gegenüber verpflichtet. In der politischen Praxis erschöpfte sich das Handeln der RPV daher auch regelmäßig in der Addition kommunaler Ansprüche auf die Ausweisung weiterer Siedlungs- bzw. Gewerbeflächen.

DIE KONSTITUIERUNG DER REGION RHEIN-MAIN

Mit Stand Februar 1999 lassen sich im Rhein-Main-Gebiet wenigstens 28 Vorschläge für eine Reform regionaler Verwaltungsstrukturen unterscheiden. Die territorialen Zuschnitte und die intendierte Reichweite funktionaler Veränderungen variieren dabei beträchtlich: Die Bandbreite reicht von eher informellen Netzwerkstrukturen (Foren; Regionalkonferenzen u.ä.) ohne demokratische Legitimation über die bloße Verlagerung von Funktionen innerhalb der existierenden Verwaltungsebenen bis hin zu Regionalverbands- oder gar Regionalkreismodellen. Im folgenden sollen zwei Reformmodelle eingehender vorgestellt werden: Der Regionalkreis-Ansatz, welcher am radikalsten in gewohnte Strukturen einbrechen würde, sowie das von der hessischen Landesregierung vertretene Modell, welches einen Planungsverband um aufgabenspezifische Zweckverbände bzw. privatrechtliche Gesellschaften ergänzen würde.

1. Der Regionalkreis

Die in verschiedenen Varianten diskutierten Regionalkreis-Modelle erheben den ambitionierten Anspruch, alle oben geschilderten regionalen Probleme auf einmal zu lösen. Darauf ist gesondert hinzuweisen, da viele der Reformmodelle beispielsweise explizit keine Vorschläge zu einem innerregionalen Lastenausgleich unterbreiten.
Das Tableau der Verwaltungsebenen zeigt im Vergleich zur aktuellen Situation, wie radikal dieses Modell unsere Verwaltungsstrukturen verändern würde. Ein direkt gewähltes Regionalparlament übernähme zahlreiche Planungs-, Koordinierungs- und Trägerschaftsaufgaben von regionalem Belang. Es würde die bisherigen Verwaltungsebenen Landkreis bzw. Regierungsbezirk sowie den Umlandverband überflüssig machen.

Tabelle 2: Verwaltungsebenen und Wahlen beim Regionalkreismodell

Verwaltungsebenen	Direktwahlen
1. Stadt/Gemeinde	Stadtparlament; Bürgermeister/in; Ortsbeirat
2. Regionalkreis	Regionalparlament
3. Land	Landtag
4. Bund	Bundestag
5. Europäische Union	Europäisches Parlament
= 5 Ebenen	***= 7 Wahlen***

(eigene Darstellung)

Für ihre Anhänger ist klar: Regionalkreise bieten umfassende Möglichkeiten zum innerregionalen Finanzausgleich. Sie zeigen Auswege aus der Existenzkrise nicht mehr problemangemessener Verwaltungsebenen. Die dem Umlandverband und den aktuellen Landkreisen gesetzlich zugewiesenen Aufgaben finden mit ihnen inhaltlich und räumlich eine angemessene Ebene. Die Politik würde, durch die Zusammenfassung bisheriger Verwaltungsstrukturen, transparenter und identifizierbarer. Das Einmischen durch Bürgerinnen und Bürger würde so vielfach erst möglich. Die vorgesehene drastische Verlagerung von Aufgaben auf die Kommunen steigert die Bürgernähe, die Integrationsfähigkeit der Politik wird dadurch erhöht. Die Verlagerung von Aufgaben, finanziellen Mitteln und Verwaltungskräften stärkt die kommunale Selbstverwaltung.

Für dieses Modell gibt es unterdessen ein Vorbild: In Niedersachsen haben die Landeshauptstadt Hannover, der gleichnamige Landkreis und der Kommunalverband Großraum Hannover ihre Verschmelzung zu einer „Region Hannover“ vereinbart. Neben den o.a. positiven Effekten erwartet man dort auch drastische finanzielle Einsparungen in Höhe von über 80 Mio. DM, verteilt auf die verschiedenen

beteiligten Verwaltungsebenen, durch die Reform (KOMMUNALVERBAND GROSSRAUM HANNOVER 1998).

2. Planungsverband Rhein-Main

Die Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und FDP vom März d.J. äußert sich zur Frage der Regionalreform wie folgt: „Die Region Rhein-Main steht in einem besonderen Wettbewerbsverhältnis zu anderen Metropolregionen Europas. Ohne kommunale Selbständigkeiten in Frage zu stellen, bedarf es unter diesen Bedingungen besonderer Formen der Kooperation. Der Umlandverband Frankfurt wird aufgelöst. Die Aufgaben der Flächennutzungsplanung und der Landschaftsplanung werden einem Planungsverband Rhein-Main übertragen, der insoweit dem UVF und seiner Gemeindekammer nachfolgt. Das Gebiet des bisherigen Umlandverbandes ist sachgerecht zu arrondieren.
Die bisherigen Trägerschaftsaufgaben des UVF sowie weitere, die kommunalen Grenzen überschreitende Aufgabenstellungen im Bereich von Kultur-, Sport- und Freizeiteinrichtungen, sollen auch in Zukunft durch kommunale Kooperation gelöst werden. Der Rhein-Main-Verkehrsverbund und die neue Abfallgesellschaft sind dafür geeignete Beispiele. Die CDU/FDP - Koalitionspartner erwarten, daß die Gebietskörperschaften durch die Fortsetzung der Bemühungen solche Kooperationen schaffen. Im Falle des Scheiterns dieser Bemühungen sind Instrumente zur Herbeiführung kommunaler Zusammenarbeit durch Landesgesetz zu prüfen“ (CDU Hessen/FDP Hessen 1999, 17ff.)

Die Botschaft ist klar: Landkreise und Regierungspräsidum bleiben, mit all ihren Problemen, bestehen. Das bietet jedoch den unbestreitbaren Vorteil, das man -sehr im Gegensatz zu den Regionalkreis-Vorschlägen - in politische Besitzstände kaum eingreift und so Widerstände weitgehend minimiert.

Lediglich der Umlandverband wird durch einen territorial weiter geschnittenen Planungsverband ersetzt, wobei unklar ist, ob dieser Verband über ein direkt gewähltes Parlament verfügen wird. Regionale Trägerschaftsaufgaben sollen in Form von Zweckverbänden bzw. mittels privatrechtlichen Lösungen erledigt werden. Das hat erneut unbestreitbare Vorteile, nämlich die von Aufgabe zu Aufgabe angepaßte Organisation und räumliche Abgrenzung. Mit diesem Modell wäre theroretisch durch eine regionale Kultur-GmbH o.ä. eine gemeinsame Trägerschaft verschiedener kernstädtischer Einrichtungen möglich.

Es erfordert allerdings einen durch die negativen Erfahrungen der Vergangenheit unbeeindruckten Optimismus, eine freiwillige, selbstorganisierte Trägerschaft der Region für kostenintensive Aufgaben wie im Kulturbereich für wahrscheinlich zu halten.

Die Verknüpfung von zahlreichen Zweckverbänden mit einem nur für Planungsaufgaben zuständigen Regionalverband läßt erhebliche Abstimmungsprobleme erwarten. Ungeklärt scheint z.B. das praktische (Macht) Verhältnis zwischen einem möglicherweise sogar direkt gewählten Regionalgremium und den per Delegationsprinzip beschickten Zweckverbands- und Gesellschafterversammlungen. Im übrigen soll ein Zitat von *Lorenz Rautenstrauch* genügen, um die Folgen eines solchen Weges zu illustrieren: „Mit der Inflation der Zweckverbände würde es eine Inflation auch der Regionalpolitiken geben, die sich an jeweils eingeschränkten Zielen orientieren. Die Arenen, in denen Politik gemacht wird, vervielfältigen sich und die Bürger werden noch weniger wissen als jetzt, was insgesamt gespielt wird. Die Verteilung auf Zweckverbände ist auch eine Verzettelung von Macht und eine Verzettelung von fachlichem Know-How - also von Verwaltungskraft. Um jedoch Steuerung für eine kohärente Regionalpolitik betreiben zu können, braucht man Know-How auf vielen Feldern und man braucht Macht. Ohne Know-How kann man keine brauchbaren Politikvorschläge erarbeiten und ohne Macht kommt es bei den konfligierenden Interessen nur zum kleinsten gemeinsamen Nenner - also nicht zur Steuerung“ (RAUTENSTRAUCH 1995, 55).

FAZIT

Die Regionalforschung verzeichnete in den vergangenen 80 - 100 Jahren drei bedeutende Anläufe zur Konstituierung regionaler politischer Strukturen in der Region Rhein-Main. Dennoch konnte *Klaus Wolf* im Jahr 1990 unwidersprochen feststellen, daß die „Verwaltungs- und Planungsgrenzen den Raum eher zerschneiden, als daß sie ihn als gemeinsamen Struktur- oder Funktionalraum auffassen“ (WOLF 1990, 27). Die Aussage hat Bestand. Noch zu Anfang des Jahres 1999 schien zu gelten, was der Präsident der Frankfurter Industrie- und Handelskammer, *Niethammer*, am 25. Mai 1998 in einem Interview mit der Frankfurter Allgemeinen Zeitung zu sagen wagte: „Die Regionalreform wird noch in diesem Jahrtausend kommen, wenn auch mit fürchterlichem Theater“ . Die Meinungsbildung innerhalb der SPD schwankte zwischen Regionalverband und Regionalkreis, bei den Grünen setzten sich die Befürworter von Regionalkreisen durch, auch in der CDU und der FDP waren vermehrt Stimmen zu hören, die für weitreichende Reformschritte eintraten. Unterdessen scheint diese optimistische Einschätzung als wenig gerechtfertigt.

Eines bleibt gewiß: Selbst zu weniger radikalen Reformschritten bedarf es des Zusammentreffens zweier Elemente: Die hessische Landesregierung muß sich auf ihre Verantwortung für eine geordnete Entwicklung der Region besinnen. Und die Region Rhein-Main selbst muß durch den steigenden Druck der Probleme die Bereitschaft zur Gemeinsamkeit - auch zum gemeinsamen Tragen von Lasten - entwickeln.

LITERATUR

- ALLEN, John, Massey, Doreen u. Cochrane Allan 1998: Rethinking the Region. London/New York.
- ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) 1998: Regionale Verwaltungs- und Planungsstrukturen in Großstadtregionen. Hannover.
- ARL 1998 (2): Interkommunale und regionale Kooperation. Variablen ihrer Fuktionsfähigkeit. = ARL/ Arbeitsmaterial Nr. 244. Hannover.
- ARL 1995: Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover.
- Bartelheimer, Peter 1997: Risiken für Frankfurt als soziale Stadt. Erster Frankfurter Sozialbericht 1995/96. Frankfurt am Main.
- Bayrisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umwelt 1992: Finanzausgleichsrelevante Probleme zwischen Stadt und Umland. München.
- Blotevogel, Hans Heinrich 1996: Auf dem Weg zu einer Theorie der Regionalität. Die Region als Forschungsobjekt der Geographie. In: BRUNN, Gerhard (Hrsg.): Region und Regionsbildung in Europa. Baden Baden.
- BMBau/Empirica (Hrsg.) 1998: Die Zukunft der Stadtregionen. Dokumentation eines Kongresses in Hannover am 22. und 23.10.1997. Bonn.
- Bördlein, Ruth 1997: Region - Regionalisierung - Nachhaltige Regionalentwicklung. Unveröffentlichtes Konzeptpapier. Frankfurt am Main.
- DA VIA u.a. 1998: Institutioneller Umbau als Einstieg in einen neuen Politikmodus? Das Beispiel der Funktionalreform in der Rhein-Main-Region. www.vernetzung.de (Sonderforschungsbereich 403). Frankfurt am Main.
- ELLWEIN, Thomas u. Joachim Jens Hesse 1997: Staatsreform in Deutschland - das Beispiel Hessen. Konzept für eine Regierungs- und Verwaltungsreform. Berlin.
- FÜRST, Dietrich u.a. 1990: Regionalverbände im Vergleich. Entwicklungssteuerung in Verdichtungsräumen. Baden-Baden.
- Hessischer Landkreistag 1996: Rundschreiben vom 1.11.1996 an die Kreisausschüsse in Hessen. Wiesbaden.
- Hessischer Städtetag 1996: Funktionalreform. Vorbericht zur gemeinsamen Sitzung von Präsidium und Hauptausschuß des Hessischen Städtetages am 5. Juni 1996. Wiesbaden.
- Hessisches Statistisches Landesamt 1998: Hessische Gemeindestatistik. 19. Ausgabe. Wiesbaden
- HILL, Hermann u. Carsten NEMITZ 1998: Verwaltungsstrukturmodelle auf dem Prüfstand: Darstellung und Vergleich möglicher Reformmodelle für die Region Rhein-Main. Gutachten im Auftrag der Wirtschaftsinitiative Frankfurt Rhein-Main. Frankfurt am Main.
- HLT Gesellschaft für Forschung Planung Entwicklung 1995: Finanzkraft und Zuschußbedarf hessischer Kommunen. = HLT-Report 474. Wiesbaden.
- CDU Hessen/ FDP Hessen 1999: Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und FDP für die 15. Wahlperiode des Hessischen Landtags 1999-2003. Wiesbaden.

- Kommunalverband Grossraum Hannover 1998: Region Hannover. Vorschlag zur Umsetzung regionaler Organisationsstrukturen für die Wahrnehmung regionaler Verwaltungsaufgaben im Großraum Hannover, Hannover.
- Läpple, Dieter 1996: Städte im Umbruch. Zu den Auswirkungen des gegenwärtigen Strukturwandels auf die städtischen Ökonomien - das Beispiel Hamburg. In: ARL (Hrsg.): Agglomerationsräume in Deutschland. = Forschungs- und Sitzungsberichte 199. Hannover.
- Landtag von Baden-Württemberg 1993: Gesetzentwurf über die Stärkung der Zusammenarbeit der Region Stuttgart. Drucksache 11/3067. Stuttgart.
- Magistrat der Stadt Frankfurt am Main (Hrsg.)1998: Raumordnung in der Region Rhein-Main. Kolloquium am 24. März 1998. Ergebnisse. = Die Zukunft des Städtischen. Frankfurt am Main.
- PRIEBS, Axel 1998: Neubau der Region. In: BANDEMER, Stephan von u.a.: Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen.
- Rautenstrauch, Lorenz 1990: Perspektiven für die Verwaltungsorganisation im Stadtumlandbereich. Beispiel Rhein-Main. In: Ad-hoc Arbeitsgruppe „Entwicklungsaspekte Rhein-Main-Raum“ der LAG Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover.
- Rautenstrauch, Lorenz 1995: Verwaltungsorganisation in der Region Rhein-Main 2000. In: Schmid, Alfons u. Klaus Wolf 1995: Rhein-Main 2000. Perspektiven einer regionalen Raumordnungs- und Strukturpolitik. Zwingenberg/Bergstraße.
- Regionaler Raumordnungsplan Südhessen beschlossen am 10.06.1994, Regionale Planungsversammlung Südhessen, Darmstadt.
- RP Gießen 1996: Leitbild für das Regierungspräsidium Gießen. Gießen.
- SASSEN, Saskia 1996: Die neue Rolle der Global Cities. Frankfurt am Main/New York.
- SCHIRRMACHER, Herbert 1991: Zur Geschichte der Landesplanung in Hessen. In: ARL (Hrsg.): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. Hannover.
- Schmid, Alfons u. Klaus Wolf 1995: Rhein-Main 2000. Perspektiven einer regionalen Raumordnungs- und Strukturpolitik. Zwingenberg/Bergstraße.
- Stadt Frankfurt am Main (Dezernat finanzen) (Hrsg.) 1996: Stichwort Haushalt. Frankfurt am Main.
- Umlandverband Frankfurt (Hrsg.) 1997: Verwaltungsreform. = Ansichten zur Region. Bd. 6. Frankfurt am Main.
- SCHELLER, Jens Peter 1997: Umlandverband mißfällt, Ansehen der Kreistage schwindet. Dokumentationsseite der Frankfurter Rundschau vom 16. August 1997.
- SCHeller, Jens Peter 1998: Rhein - Main. Eine Region auf dem Weg zur politischen Existenz. = MATERIALIEN 25. Institut für Kulturgeographie, Stadt- und Regionalforschung der J.W. Goethe-Universität. Frankfurt am Main.

- Siegel, Tilla 1996: Regionale Entwicklungsmodelle und sozialräumliche Dispritäten. Zur Um- und Neubewertung des Rhein-Main-Gebietes. Antrag auf Gewährung einer Sachbeihilfe. Frankfurt am Main.
- SPIEGEL, Erika 1992: Vorbereitet auf das Europa der Regionen? Ballungsräume und ihr Regionalbewußtsein. In: UVF (Hrsg.): Ansichten zur Region. Band 2. S. 22ff. Frankfurt am Main.
- Werlen, Benno 1997: Sozialgeographie alltäglicher Regionalisierungen. Band 2: Globalisierung, Region und Regionalisierung. = Erdkundliches Wissen 119. Stuttgart.
- Wolf, Klaus 1990: Entwicklungstendenzen der Wirtschaft in der Rhein-Main-Region. In: Wolf, Klaus u. Franz Schymik (Hrsg.) 1990: Frankfurt und das Rhein-Main-Gebiet. = „Rhein-Mainische Forschungen“ des Institutes für Kulturgeographie, Stadt- und Regionalforschung und des Institutes für Physische Geographie. H. 107. Frankfurt am Main.
- Zahn, Karlheinz 1994 in: Wentz, Martin (Hrsg.): Die Zukunft des Städtischen. Bd. 5: Region. S. 111ff. Frankfurt/New York.

PERSPEKTIVE UPRAVNE UREDITVE V ZGOSTITVENIH OBMOČJIH – NA PRIMERU REGIJE REN-MAINA

Povzetek

Regija kot temeljni nosilec dogajanj je ne le v ZRN od konca 8o. let v ospredju političnih dogajanj. Tudi na strokovni ravni spada regija k izstopajočim razvojnim subjektom. Izstopajo številne študije, na primer Nemške akademije za prostorsko načrtovanje in proučevanje, ki kažejo na povečano potrebo po regionalnem sodelovanju, posebej v zgostitvenih območjih.

Srečujejo se stari in novi pogledi na regionalno problematiko v z globalizacijskim procesom zasnovani »metropolitanski konkurenci« v evropskem in širšem obsegu in na drugi strani v povdarjenih razlikah med mestom in okolico.

Prvi pogled vidi ob konkurenci med posameznimi evropskimi mesti konkurenco tudi med regijami. Regionalno sodelovanje za ohranitev delovnih mest, stanovanj in ob okoljevarstvenih problemih je postavljeno za bodočo temeljno nalogo prostorskemu urejanju. Druga paradigma je že znana – med mestom in okolnimi občinami so bremena neeanakomerno porazdeljena : mesta, v našem primeru Frankfurt, nudijo kulturne in druge infrastrukturne usluge , od katerih ima korist tudi okolica. Hkrati se v središčih kopičijo socialni problemi. Zato je središču vedno težje zagotavljati sredstva za izravnavo razlik. Regionalna uprava naj bi zato oblikovala administracijske okvire za enakomerno porazdelitev bremen.

Porazdelitev upravnih nalog, ki največkrat niso jasno razdeljene med dogovorne v regiji, je največkrat podvrženo kritiki. Obstoj vseh upravnih enot, v ZRN med deželo in občino, je na ta način vprašljiv in v regionalnem pogledu močneje kontroliran. V območju Ren-Maina so »podeželska združenja« okrog Frankfurta brez jasnih kompetenc in s skromnimi pristojnostmi; med drugim okrožni odbor, ki se vpričo razpoložljivih financ in naklog komaj prebija, kot na primer regionalno planiranje. Regija ki meri 75oo km2 z 3,7 milj prebivalcev ima za ene preveč in za druge premalo pristojnosti.

Februarja leta l999 je bilo v območju Ren- Mina najmanj 28 predlogov za reformo regionalne uprave. Regionalni okvir in globina regionalnih sprememb brez demokratičnih predstav segajo do nerazumljivega prestavljanja funkcij znotraj upravnih struktur do regionalnega združevanja ali celo regionalno- okrožnega modela. Slednje je bilo predlagano preko neposredno izvoljenih regionalnih skupščin, številnih planerskih, koordinacijskih in drugih nosilcev nalog

Končno je bogat tudi pogled v preteklost, saj razpravljanje o tem ni novo ; že površna primerjava reformnih prizadevanj za sodelovanje izpred dvajsetih in šezdesetih let, vse do poiskusov preseganja tradicionalne prostorske razdrobljenosti znotraj regija Ren- Maina, kažejo določene podobnosti.

Medtem ko v regiji Ren-Maina šele pripravljajo daljnosežne strukturne reforme, druge nemške regije (na priner Stuttgar, Hannover) že spreminjajo upravne regionalne strukture.