

Reinhard Sellnow

Moderation & Mediation

Wolfgang Kleine-Limberg und Reinhard Sellnow:

Die Regionalreform der Region Hannover aus Sicht der BürgerInnen - Ein Experiment der Bürgerbeteiligung

*Erschienen in der Zeitschrift:
„Raumforschung und Raumordnung“, Heft 5/6 1999, ISSN 0034-0111,
S. 437 – 441*

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 1998 durchführte, dieses Reformvorhaben durch BürgerInnen 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 verschiedene Landesbehörden (Bezirksregierung, Straßenbauamt etc.) 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 (Produktion von Stadtlandschaft). 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 vom 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 bürgernahe Region umsetzen sollte. In dem sogenannten „Blauen Papier“ schlugen sie vor, auf der Ebene der Region einen Teil der ehem. 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,...).

(Graphik: **AUFGABEN** aus der Ausstellung)

Im Jahr 2002, so die Vorstellung der Autoren, soll im Rahmen der Kommunalwahl ein Regionalparlament sowie ein/e Regionalpräsident/-präsidentin von den BürgerInnen 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 beispielsweise zwischen der Landeshauptstadt, dem Landkreis und der Bezirksregierung Hannover 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).

(Graphik: **STRUKTUR** aus der Ausstellung)

Den einzelnen Kommunen sollen dabei keine neuen Kosten entstehen. Nach den 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 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. Die Beteiligten argumentierten mit den „Wünschen und Befürchtungen der BürgerInnen“ für eine Fusion oder gegen eine übergroße Institution. Das Schreckgespenst der Eingemeindung wurde wieder aktuell.

Wie können die Bürgerinnen und Bürger einbezogen werden?

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

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

Der Initiativkreis Regionalforum Hannover e.V., ein Zusammenschluß von interessierten BürgerInnen 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 entwickelte den Gedanken, die BürgerInnen 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 BürgerInnen berücksichtigt werden?

Die Debatte sollte Ergänzungen und Hilfestellung für Politik und Verwaltung durch die Hinweise der Bürgerinnen und 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 BürgerInnen, 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 VertreterInnen 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 Hannovers aus den Stadtteilen Südstadt, Nordstadt und Hainholz.

(Grafik Standorte - Sellnow)

In diesen Gebieten wurden über Vereine und Verbände Interessierte an diesem Thema 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 angehan, zu dem Thema befragt zu werden, auch wenn sie sich nicht sofort die Auswirkungen 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, Autofahrern, Radfahrern, ÖPNV, zu Fußgehende, Kultur, Stadtteil-Initiativen, Freiwillige Feuerwehr, Sport, Industrie, Handel, Handwerk, Naturschutz, Naherholung, Freizeit, lokal gewählte PolitikerInnen).

Diese Vorgehensweise stellte sicher, daß Personen anwesend waren, die durch ihr Gruppenengagement Interesse und Aufgeschlossenheit zu dem Thema vermuten ließen und sich in mindestens einer Interessenlage besonders gut auskennen. Die Perso-

nen nahmen als Privatpersonen ohne verpflichtende Rückbindung der 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 BürgerInnen sowie die lokalen Politiker waren diejenigen, die im Innenkreis die Regionalreform diskutierten, während im Außenkreis die regionalen PolitikerInnen und die ExpertInnen aus der „Arbeitsgruppe Region Hannover“ für Erläuterungen, Fragen und Informationen zur Verfügung standen. Damit war auch gewährleistet, daß die Diskussion unter den Betroffenen geführt wurde und nicht unter denjenigen, die sie hinterher umzusetzen haben.

Ergebnisse der Workshops

Für die BürgerInnen, die in den Workshops aktiv mitarbeiteten, stellte die Bildung einer „Region Hannover“ 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 nicht nachvollzogen werden. Die BürgerInnen 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 der zentrale, politische Diskussionspunkt, um die Befindlichkeiten im Landkreis und der Stadt Hannover über eine „Übervorteilung“ des jeweils anderen, für die BürgerInnen hinfällig geworden. Viel wichtiger war für die BürgerInnen, daß die Regionalreform nicht zu einer Gemeindereform ausgebaut wird, die die bestehenden Gemeindegrenzen verändert. Sehr positiv wurde die Verlagerung und Dezentralisierung von 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 weiter fortgeführt: Warum sollen Aufgaben nur bis in die Kommunen hinein dezentralisiert

werden, warum können einzelne Leistungen der Bürgerämter 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 zukünftige 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 legen ein größeres Interesse auf das 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 Teilnehmerinnen und 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 gutes 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 überfraktioneller 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 ExpertInnen anwesend sind, und die Politik die Ergebnisse in ihre Beratungen einbezieht, hat bei den BürgerInnen 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 BürgerInnen besprochen werden

können. Dabei geht das Interesse meist weit über das hinaus, was ihnen von Experten-
seite zugetraut wird. Ebenso sind sie durchaus in der Lage, über ihren "Tellerrand" hin-
aus zu blicken. Die Befürchtung, die BürgerInnen würden allein von der Kirchturmspoli-
tik (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 vorprogram-
miert. Beides trat jedoch nicht ein, sondern die Ergebnisse ergänzten sich im Wesentli-
chen.

Im Gegensatz zu BürgerInnenforen, die zu „heißen“ Themen wie Verkehr, durchgeführt
werden, fehlte diesmal der Problemdruck für viele Personen. Für sie war die Regional-
reform keine zukunftsentscheidende Thematik. Es wurde kein drängendes Problem an-
gesprochen. Dadurch gestaltete sich die Werbung für die Veranstaltung und die Gewin-
nung von TeilnehmerInnen 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 Zusammen-
setzung der teilnehmenden Personen abhängig waren.

Trotz einiger Einschränkungen muß jedoch betont werden, daß sich das Instrument der
BürgerInnenforen insgesamt bewährt hat. Nicht nur von den BürgerInnen selbst, son-
dern auch von den ExpertInnen war hinterher eine sehr positive Resonanz zu hören.
Die Ergebnisse der Workshops zur Regionalreform haben sicherlich auch dazu beigetra-
gen, daß die Diskussion um die Regionalreform versachlicht werden konnte. Gegen-
über der Landesregierung wurde deutlich, daß es nicht nur einzelne PolitikerInnen sind,
die eine Regionalreform befürworten. Das einhellige Votum für die „Region Hannover“
der BürgerInnen hat mit dazu beigetragen, daß voraussichtlich im Jahre 2001 ein Regi-
onalparlament mit einem/r direkt vorstehenden Regionalpräsidenten/-präsidentin ge-
wählt wird.

Literatur:

Danielzyk, R. (1997) Stellungnahme zu dem Memorandum "Region Hannover". In: Stadtforum Hannover (Hrsg.) Eine Region Hannover im Jahr 2001 ?, S. 9 - 11, Hannover

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

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

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

KGH (Hrsg.) (1997): REGION HANNOVER 2001 – Vorschläge zur Entwicklung neuer Organisationsstrukturen für die Wahrnehmung regionaler Verwaltungsaufgaben. In: Kommunalverband Großraum Hannover (Hrsg.): Beiträge zur regionalen Entwicklung Heft Nr. 59, Hannover

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

Meier, J. (Hrsg.) (1996): Die Produktion von Stadt-Landschaft II. In Loccumer Protokolle Bd xx, Loccum

Sellnow, R. (1997): Konsensorientierte Bürgermitwirkungsverfahren in der kommunalen Verkehrsplanung. In: Apel/Holzappel/Kiepe/Lehmbrock/Müller (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung, 19. Ergänzungslieferung, Economica Verlag, Bonn

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

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

Städtenetz Expo-Region (1998): EXPO-Region Hannover Beitrag der Region Hannover zum Bundeswettbewerb "Regionen der Zukunft", Hameln